



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.1.2003
SEK (2003) 15 endgültig

EU-NUR FÜR DEN
DIENSTGEBRAUCH

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

**gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997
zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Frankreichs für 2004-2006**

(Vorlage der Kommission)

RESTRICTED

BEGRÜNDUNG

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹ hatten die an der einheitlichen Währung teilnehmenden Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission bis 1. März 1999 Stabilitätsprogramme vorzulegen. Nach Artikel 5 der Verordnung hatte der Rat jedes Stabilitätsprogramm auf der Grundlage von Bewertungen durch die Kommission und den Ausschuss nach Artikel 114 EG-Vertrag (Wirtschafts- und Finanzausschuss) zu prüfen. Die Kommission gab zu jedem Programm eine Empfehlung ab. Auf der Grundlage dieser Empfehlung und nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses gab der Rat nach Prüfung des Programms eine Stellungnahme dazu ab. Gemäß der Verordnung können die jährlich vorzulegenden aktualisierten Stabilitätsprogramme vom Rat nach demselben Verfahren geprüft werden.

Das erste Stabilitätsprogramm Frankreichs für den Zeitraum 1999-2002 wurde am 18. Januar 1999 vorgelegt und am 15. März 1999² vom Rat bewertet. Die erste, zweite und dritte Fortschreibung des französischen Stabilitätsprogramms wurde am 13. März 2000³, am 12. Februar 2001⁴ und am 12. Februar 2002⁵ vom Rat bewertet. Am 13. Dezember 2002 legte Frankreich die vierte Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2004-2006 vor. Die Kommissionsdienststellen haben diese Fortschreibung des Stabilitätsprogramms unter Berücksichtigung der Mitteilung der Kommission vom 27. November 2002 an den Rat und das Europäische Parlament über die Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung⁶ einer technischen Beurteilung unterzogen und sind dabei zu folgender Bewertung gelangt:

Die Fortschreibung 2002 des französischen Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2003 bis 2006 wurde von der neuen Regierung, die seit Juni 2002 im Amt ist, erarbeitet. Nach Angabe der französischen Behörden enthält das Programm eine auf mehrere Jahre angelegte Haushaltsstrategie, die auf eine starke und anhaltende Verbesserung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums zielt. Diese soll mit Hilfe von Steuererleichterungen, Abbau des gesamtstaatlichen Defizits und Strukturreformen erreicht werden. Die Haushaltsstrategie stützt sich auf Normen für den realen Zuwachs der gesamtstaatlichen Ausgaben; die sich aus einem hinter dem BIP-Wachstum zurückbleibenden Ausgabenanstieg ergebenden Haushaltsspielräume werden für die Verringerung des Defizits und Steuererleichterungen verwendet. Das Programm enthält eine Vielzahl von Informationen und entspricht weitgehend den Anforderungen des Verhaltenskodexes betreffend Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme; allerdings sind die Definitionen einiger Daten, namentlich die der Beschäftigungszahlen, nicht vollständig mit dem Verhaltenskodex vereinbar.

Nachdem die Kommission eine deutliche Abweichung der 2002 festgestellten und der für 2003 vorgesehenen Haushaltsentwicklung von den Projektionen in der Fortschreibung von 2001 festgestellt hatte, empfahl sie dem Rat am 19. November 2002, eine Frühwarnung an Frankreich zu richten, um das Entstehen eines

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997.

² ABl. C 124 vom 5.5.1999.

³ ABl. C 111 vom 18.4.2000.

⁴ ABl. C 77 vom 9.3.2001.

⁵ ABl. C 51 vom 26.2.2002.

⁶ KOM(2002) 668 endgültig vom 27.11.2002.

übermäßigen Defizits zu verhindern. In dieser Empfehlung vertrat die Kommission die Ansicht, dass Frankreich sicherstellen solle, (1) dass das gesamtstaatliche Defizit in 2002 nicht 2,6 % des BIP überschreitet⁷ und (2) dass das gesamtstaatliche Defizit in 2003 nicht den Schwellenwert von 3 % des BIP überschreitet. Zu diesem Zweck würde –nach Ansicht der Kommission– die Verabschiedung von Maßnahmen zur Verbesserung der fundamentalen Haushaltsposition um mindestens 0,5 Prozentpunkte des BIP nicht nur die Gefahr verringern, dass das gesamtstaatliche Defizit in 2003 den Schwellenwert von 3 % des BIP überschreitet, sondern auch zu einer Rückkehr auf den Pfad der Haushaltskonsolidierung in Richtung auf einen nahezu ausgeglichenen Haushalt ab 2003 beitragen. Ferner war die Kommission der Auffassung, dass (3) in den Folgejahren eine ständige Anpassung der fundamentalen Haushaltsposition um mindestens 0,5 % des BIP jährlich vorgenommen werden sollte, um spätestens 2006 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss zu erreichen.

Die französischen Staatsfinanzen haben sich 2002 deutlich verschlechtert. In der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für 2002 wird das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2002 auf 2,8 % des BIP geschätzt - ein Niveau höher als die französische Regierung bei Erhalt der Frühwarnung geschätzt hatte. Es sei hier daran erinnert, dass in der Fortschreibung für 2001 ein Defizit von 1,4 % des BIP projiziert worden war. Den bis November vorliegenden monatlichen Haushaltsindikatoren zufolge könnte das gesamtstaatliche Defizit 2002 sogar noch näher an den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP herankommen. Nach den Berechnungen der Kommissionsdienststellen ist der größere Teil der Gesamtabweichung beim gesamtstaatlichen Defizit in 2002 auf eine negative Abweichung vom konjunkturbereinigten Saldo zurückzuführen, was im Wesentlichen Überschreitungen bei den Staatsausgaben widerspiegelt. Der restliche Teil kann auf Konjunkturfaktoren zurückgeführt werden: Die Konjunktur schwächte sich 2002 ab, das reale BIP-Wachstum wird im aktualisierten Stabilitätsprogramm auf 1,2 % geschätzt – gegenüber 2,5 % im Haushaltsplan für 2002.

Nach den Projektionen des Haushaltsplans für 2003 soll das gesamtstaatliche Defizit von 2,8 % des BIP im Jahr 2002 auf 2,6 % zurückgeführt werden. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass Frankreich in den Grundzügen für die Wirtschaftspolitik im Jahr 2002 empfohlen wird, „auf eine ausreichende Senkung des Defizits im Jahr 2003 hinzuwirken, um sicherzustellen, dass für 2004 ein nahezu ausgeglichener Haushalt erreicht werden kann“. Die im Programm vorgesehenen Zahlen entsprechen einer Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um 0,2 Prozentpunkte auf 2,6 % des BIP⁸ im Jahr 2003. Nach Ansicht der Kommission ist die Gefahr groß, dass das gesamtstaatliche Defizit sich als höher als projiziert herausstellt, und dass 2003, d.h. im Ausgangsjahr der derzeitigen Fortschreibung des Stabilitätsprogramms, ein übermäßiges Defizit entsteht, wenn keine neuen Maßnahmen eingeleitet werden. Die dem Haushaltsplan zugrundeliegende makroökonomische Annahme eines Anstiegs des realen BIP um 2,5 % muss als optimistisch eingeschätzt werden: Die Kommission erwartet für dieses Jahr einen

⁷ Dies ist der Wert, den die französischen Behörden vorgesehen hatten, als die Kommission beschloss, eine Frühwarnung an Frankreich zu richten.

⁸ Diese Berechnungen stützen sich auf die vom Rat gebilligte Produktionsfunktionsmethode.

Anstieg des realen BIP um 2,0 %⁹ und für den Zeitraum 2002 bis 2003 einen Zuwachs des gesamtstaatlichen Defizits um 0,2 Prozentpunkte. Darüber hinaus könnten eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage 2002, die den jüngsten Haushaltsindikatoren zufolge durchaus möglich erscheint, oder eine Abweichung von den Zielen für die Staatsausgaben ebenfalls dazu beitragen, dass das gesamtstaatliche Defizit in 2003 den Referenzwert von 3 % des BIP überschreitet.

Nach den Projektionen soll der öffentliche Schuldenstand von 57,3 % des BIP in 2001 auf 59,1 % des BIP in 2003 ansteigen. Bei dieser Projektion sind die Auswirkungen der jüngst beschlossenen Finanzoperationen¹⁰ auf den gesamtstaatlichen Haushalt nicht berücksichtigt. Diese Entscheidungen könnten die Schuldenquote auf ein Niveau von fast 60 % des BIP in 2003 bringen; bei einem höher als projizierten Defizit oder einem niedrigeren nominalen Wachstum könnte dieser Schwellenwert sogar überschritten werden.

Die in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für 2002 enthaltenen makroökonomischen Projektionen für den Zeitraum 2004-2006 stützen sich auf die gleichen Szenarien wie in den vorhergehenden Fortschreibungen, d.h. ein „vorsichtiges“ Szenario, bei dem das reale BIP-Wachstum durchschnittlich 2,5 % jährlich erreicht und ein „günstiges“ Szenario mit einem realen BIP-Wachstum von 3 % jährlich. Das „vorsichtige“ Szenario scheint das wahrscheinlichere zu sein. Das „günstige“ Szenario geht von einem starken Anstieg der Gesamtinvestitionen und der Beschäftigungsrate aus. Ein derartiger Anstieg ist aber unsicher, wenn es bei den bereits angekündigten Maßnahmen bleibt und keine ehrgeizigeren Reformen durchgeführt werden. Beim „vorsichtigen“ Szenario folgt das reale BIP dem gleichen Pfad wie sein Potenzialwachstum, das die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage der Daten der nationalen Behörden oder der Herbstprognose der Kommission berechnet haben. Dieses Szenario, das von einem Wachstumspotenzial von durchschnittlich 2,5 % ausgeht, dem Mittelwert der von den französischen Behörden vorgelegten Werte, dient in dieser Bewertung als Bezugsszenario für die Beurteilung der Haushaltsentwicklungen.

Nach dem „vorsichtigen“ makroökonomischen Szenario soll das gesamtstaatliche Defizit ab 2004 um 0,5 Prozentpunkte des BIP jährlich auf 1,0 % des BIP in 2006 zurückgeführt werden. Sollte sich das „günstige“ Szenario bestätigen, würde sich die tatsächliche Haushaltsanpassung noch rascher vollziehen: In diesem Fall würde das gesamtstaatliche Defizit um durchschnittlich 0,7 Prozentpunkte des BIP jährlich auf 0,5 % des BIP im Jahr 2006 zurückgeführt. Um dieses Ergebnis zu erreichen, ist ein Anstieg der Realausgaben im Zeitraum 2004-2006 um kumulierte 3,9 % vorgesehen. Ein Teil der so entstandenen Spielräume wird für Steuerentlastungen verwendet: Beim „vorsichtigen“ Szenario betragen die Steuersenkungen durchschnittlich 0,2 Prozentpunkte des BIP jährlich; beim „günstigen“ Szenario liegen sie bei durchschnittlich 0,3 Prozentpunkten des BIP jährlich. Der öffentliche Schuldenstand

⁹ Das Erreichen einer Wachstumsrate von 2,5 % in 2003 würde eine deutliche Beschleunigung des realen BIP-Wachstums ab Ende 2002 voraussetzen, was von den monatlichen Indikatoren nicht bestätigt wird. Es wird daran erinnert, dass die OECD in ihrer Prognose vom November 2002 für 2003 ein reales BIP-Wachstum von 1,9 % für Frankreich projiziert.

¹⁰ Die Finanzoperationen umfassen unter anderem die Zuführung von Kapital durch den Staat an das Unternehmen France Télécom und den Verkauf der staatseigenen Aktiva des Unternehmens Crédit Lyonnais.

soll von 59,1 % des BIP in 2003 auf 57,0 % des BIP beim „vorsichtigen“ und auf 55,4 % des BIP beim „günstigen“ Szenario in 2006 zurückgeführt werden.

Die Fortschreibung für 2002 ist in bezug auf den Zeitrahmen und den Umfang der Haushaltskonsolidierung nicht ehrgeizig genug. Zum einen ist die Haushaltsanpassung unangemessen, da die für 2003 vorgesehenen Anstrengungen (gemessen als die Veränderung des konjunkturbereinigten Saldo) gerade einmal 0,2 Prozentpunkte des BIP erreichen. Zum anderen verbessert sich die fundamentale Haushaltsposition im Zeitraum 2002 bis 2006 durchschnittlich um kaum mehr als 0,5 Prozentpunkte jährlich. Diese Pläne entsprechen weder der Einschätzung der Eurogruppe vom Oktober, wonach ab 2003 Länder, die noch nicht einen nahezu ausgeglichenen Haushalt erreicht haben, die ständige Anpassung des grundlegenden Saldos um mindestens 0,5 Prozentpunkte des BIP jährlich fortsetzen müssen, noch mit den Aussagen in der Mitteilung der Kommission¹¹, dass Länder mit hohen Defiziten ihre konjunkturbereinigte Haushaltsposition jährlich um mindestens 0,5 % des BIP verbessern sollten.

Während beim „vorsichtigen“ Szenario im letzten Programmjahr keine nahezu ausgeglichene fundamentale Haushaltsposition erreicht wird, wird beim „günstigen“ Szenario nur deshalb ein ausgeglichener Haushalt in 2006 erreicht, weil eine plötzliche Verbesserung des Wachstums ab 2004 projiziert wird, was optimistische Projektionen für die Kapitalakkumulation und Arbeitsmarktentwicklungen widerspiegelt. Die mittelfristig projizierten Entwicklungen stehen somit im Gegensatz zu der jüngsten Empfehlung der Frühwarnung, dass bis spätestens 2006 ein nahezu ausgeglichener Haushalt erreicht sein sollte. Nach diesen Projektionen würde - den Berechnungen der Kommission zufolge - nicht vor 2005 eine Haushaltslage mit einer ausreichend großen Sicherheitsmarge erreicht sein, durch die sich ein Überschreiten des im Vertrag festgelegten Referenzwerts von 3 % des BIP bei normalen Konjunkturschwankungen (die sogenannte minimale Referenzmarke) verhindern lässt.

Schließlich sollte vor allem erwähnt werden, dass die für den Zeitraum 2002 bis 2005 vorgesehene Verringerung des tatsächlichen Defizits niedriger ist als in der Fortschreibung für 2001, bei der von ähnlichen makroökonomischen Annahmen ausgegangen wurde. Aufgrund der Tatsache, dass in 2002 stark von den festgesetzten Zielen abgewichen wurde und dass die Haushaltsposition sich gegenwärtig auf einem Niveau bewegt, das zum Entstehen eines übermäßigen Defizits führen könnte, wird deutlich, dass dem Defizitabbau in den ersten Jahren der Programmlaufzeit größere Priorität hätte eingeräumt werden müssen.

Der in der Fortschreibung für 2002 projizierte langsame Anpassungspfad ist zum Teil auf Steuersenkungen ab 2003 zurückzuführen. In der vorhergehenden Fortschreibung war die Durchführung von Steuersenkungen nach 2003 an das Erreichen eines nahezu ausgeglichenen Haushalts gekoppelt gewesen. Der Rat hatte diese Bedingung in seiner Stellungnahme zur Fortschreibung für 2001 begrüßt. Hinzu kommt, dass beim „günstigen“ Szenario ein Teil der durch günstige Wachstumsbedingungen geschaffenen Spielräume für umfassendere Steuersenkungen verwendet wird; die budgetären Anstrengungen sind mit denen des „vorsichtigen“ Szenarios vergleichbar. Diese Vorhaben reichen nach Ansicht der

¹¹ KOM (2002) 668 endgültig vom 27.11.2002.

Kommission nicht aus, zumal es in ihrer Mitteilung vom 27. November heißt, dass die Mitgliedstaaten bei günstigen Wachstumsbedingungen eine ehrgeizigere jährliche Verbesserung ihrer fundamentalen Haushaltsposition anstreben sollten.

Auf der Ausgabenseite wird der gleiche Anstieg der gesamtstaatlichen Realausgaben angestrebt wie bei der Fortschreibung für 2001. Allerdings gibt es Zweifel, ob dieses Ziel erreicht werden kann, wenn nicht rasch ehrgeizige Reformen durchgeführt werden. Zum einen haben die jüngsten Haushaltsentwicklungen deutlich gemacht, wie schwierig es ist, die in den vorhergehenden Fortschreibungen festgelegten mehrjährigen Ziele für Realausgaben zu erreichen. In der Tat werden die im ursprünglichen Stabilitätsprogramm von 1998 und in der ersten Fortschreibung für die Zeiträume 2000-2002 und 2001-2003 angestrebten Ausgabenzuwächse stark hinter den Zielen zurückbleiben, was auf Abweichungen bei den Ausgaben für das Gesundheitswesen und unlängst auch für den Sektor Staat und die Arbeitslosenstellen zurückzuführen ist. Zum anderen werden die Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte infolge der Bevölkerungsalterung und die Schuldenquote in dem von der aktuellen Fortschreibung erfassten Zeitraum zunehmen und ein ungünstiges Umfeld für Ausgabenbeschränkungen schaffen. Und last but not least: Während die Obergrenze für Ausgaben gegenüber der Fortschreibung für 2001 unverändert ist, gibt es seit den Präsidentschaftswahlen 2002 neue Prioritäten auf der Ausgabenseite, deren Finanzierung eine strikte Eindämmung der Ausgaben in anderen Bereichen erfordern wird.

Neben den unmittelbaren Auswirkungen auf die Defizitziele könnte die -wiederholte- Nichteinhaltung der Ausgabenobergrenzen der Glaubwürdigkeit der Haushaltsstrategie schaden, da diese Normen eine Ankerfunktion haben. Ein erster positiver Schritt zur Verbesserung der Ausgabenkontrolle wurde unlängst mit der Einführung von Strukturmaßnahmen getan, mit denen insbesondere Ausgaben im Gesundheitswesen ex ante eingedämmt werden sollen. Auch die Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrolle des Haushaltsvollzugs im Sektor Staat werden begrüßt. Ein zweiter positiver Schritt ist die Verpflichtung, bei Überschreiten der Ausgabenobergrenze im Sozialversicherungssektor korrektive unterjährige Maßnahmen einzuleiten. Diese Maßnahmen stellen einen deutlichen Fortschritt dar, sollten aber durch einen Mechanismus ergänzt werden, der einen auf Jahre angelegten automatischen Ausgleich bei Überschreiten der Ausgabenobergrenze im gesamtstaatlichen Sektor sicherstellt.

Insgesamt gesehen entspricht die Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für 2002 wesentlichen Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht. Dazu gehört insbesondere das mittelfristige Erreichen eines nahezu ausgeglichenen Haushalts. Die im Programm vorgesehene Haushaltsanpassung ist insbesondere in den ersten Jahren der Programmlaufzeit nicht ehrgeizig genug. Eine stärkere Verbesserung der fundamentalen Haushaltsposition in den Jahren 2003 und 2004 würde die Gefahr verringern, dass das gesamtstaatliche Defizit den Schwellenwert von 3 % des BIP überschreitet, und zu einer nahezu ausgeglichenen Haushaltsposition am Ende der Programmlaufzeit beitragen.

Nach Ansicht der Kommission kann die Gefahr anhaltender Haushaltsungleichgewichte bei der gegenwärtigen Politik nicht ausgeschlossen werden. Das angestrebte Defizit von 1 % des BIP bis 2006 ist angesichts der projizierten Mehrbelastung infolge der Bevölkerungsalterung unangemessen. Frankreich sollte sich ehrgeizigere Haushaltsziele setzen und den Übergang zu einem

ausgewogenen Haushalt vor 2006 vollenden. Um eine dauerhafte Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu erreichen, wird es außerdem erforderlich sein, über einen sehr langen Zeitraum eine ausgewogene fundamentale Haushaltsposition beizubehalten. Dies erfordert auf Jahre hinaus hohe Primärüberschüsse, so dass ein Großteil des Schuldenquote abgebaut werden kann, bevor die Mehrbelastungen infolge der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Haushalte spürbar werden. Die Kommission begrüßt die Absicht der französischen Regierung, angesichts der Bevölkerungsalterung die Renten- und Gesundheitssysteme zu reformieren. Da diese Reformen in den letzten Jahren wiederholt aufgeschoben worden sind, sollten sie entsprechend dem im Programm enthaltenen Zeitplan durchgeführt werden.

Auf der Grundlage dieser Bewertung hat die Kommission die beigefügte Empfehlung für eine Stellungnahme des Rates zur Fortschreibung des französischen Stabilitätsprogramm angenommen und leitet sie an den Rat weiter.

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

**gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997
zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Frankreichs für 2004-2006**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

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 Wirtschaftspolitiken¹², insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses -

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

Am [21. Januar 2003] prüfte der Rat Frankreichs aktualisiertes Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2003-2006, das von der seit Juni 2002 im Amt befindlichen neuen Regierung erarbeitet wurde. Das Programm enthält eine Haushaltsstrategie, die auf eine starke und anhaltende Verbesserung des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums zielt. Es entspricht zum Teil den Empfehlungen der Grundzüge für die Wirtschaftspolitik für 2002.

Nachdem der Rat eine deutliche Abweichung der Haushaltsentwicklung in 2002 von den Projektionen in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für 2001 festgestellt hat und diese Abweichung seiner Auffassung nach in den Plänen für 2003 nicht korrigiert wird, hat er am heutigen Tag eine Empfehlung für eine Frühwarnung an Frankreich angenommen, um das Entstehen eines übermäßigen Defizits zu verhindern. Der Empfehlung zufolge sollte Frankreich insbesondere sicherstellen, dass das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2003 nicht den Schwellenwert von 3 % des BIP überschreitet. Zu diesem Zweck würde - nach Ansicht des Rates - die Verabschiedung von Maßnahmen zur Verbesserung der fundamentalen Haushaltsposition um mindestens 0,5 Prozentpunkte des BIP nicht nur die Gefahr verringern, dass das gesamtstaatliche Defizit in 2003 den Schwellenwert von 3 % des BIP überschreitet, sondern auch zu einer Rückkehr auf den Pfad der Haushaltskonsolidierung in Richtung auf einen nahezu ausgeglichenen Haushalt ab 2003 beitragen. Ferner war der Rat der Auffassung, dass in den Folgejahren eine ständige Anpassung der fundamentalen Haushaltsposition um mindestens 0,5 % des BIP jährlich vorgenommen werden sollte, um spätestens 2006 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss zu erreichen.

Die gesamtstaatlichen Finanzen haben sich 2002 deutlich verschlechtert. In der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms wird das gesamtstaatliche Defizit in 2002 auf 2,8 % des BIP geschätzt, d.h. ein Niveau höher als das in der Frühwarnung empfohlene Niveau und

¹² ABl. L 209 vom 2.8.1997.

weit über dem Wert von 1,4 % des BIP, der in der vorhergehenden Fortschreibung projiziert worden war. Nach den Berechnungen der Kommission ist der größere Teil der Gesamtabweichung in 2002 auf eine negative Abweichung vom konjunkturbereinigten Saldo zurückzuführen, was hauptsächlich Überschreitungen der Ausgabengrenzen widerspiegelt. Nach den Projektionen des Haushaltsplans für 2003 soll das gesamtstaatliche Defizit 2,6 % des BIP betragen; dies entspricht einer Verringerung des konjunkturbereinigten Defizits um 0,2 % des BIP in 2003 auf 2,6 % des BIP¹³.

Werden keine Maßnahmen ergriffen, die den in der Frühwarnung enthaltenen Empfehlungen entsprechen, ist die Gefahr groß, dass das gesamtstaatliche Defizit in 2003 übermäßig wird. Die dem Haushaltsplan zugrundeliegende makroökonomische Annahme eines Anstiegs des realen BIP um 2,5 % muss als ziemlich optimistisch eingeschätzt werden. Eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage 2002, die derzeit wahrscheinlich erscheint, oder eine Abweichung von den Zielen für die Staatsausgaben könnten ebenfalls dazu beitragen, dass das gesamtstaatliche Defizit in 2003 den Referenzwert von 3 % des BIP überschreitet. In ihren Herbstprognosen projizierte die Kommission unter Zugrundelegung der Annahme eines realen BIP-Wachstums von 2,0 % einen Anstieg des gesamtstaatlichen Defizits um 0,2 Prozentpunkte zwischen 2002 und 2003. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die öffentliche Verschuldung in 2003 den Referenzwert von 60 % des BIP überschreitet.

Die in der Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für 2002 enthaltenen makroökonomischen Projektionen für den Zeitraum 2004-2006 stützen sich auf zwei Szenarien: Ein „vorsichtiges“ Szenario mit einem realen BIP-Wachstum von 2,5 % jährlich und ein „günstiges“ Szenario mit einem realen BIP-Wachstum von 3 % jährlich. Da die Projektionen des „günstigen“ Szenarios nach Ansicht des Rates Risiken nach unten bergen, dient das „vorsichtige“ Szenario als Bezugsszenario für die Bewertung der Haushaltsentwicklungen. Nach dem „vorsichtigen“ Szenario soll das gesamtstaatliche Defizit ab 2004 um 0,5 Prozentpunkte des BIP jährlich auf 1,0 % des BIP in 2006 zurückgeführt werden. Das bedeutet, dass das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts erst nach Ablauf des Programms erreicht würde. Beim „günstigen“ Szenario würde sich die mittelfristige Haushaltsanpassung rascher vollziehen: In diesem Fall würde das gesamtstaatliche Defizit in 2006 0,5 % des BIP betragen.

Nach Ansicht des Rates ist die im Programm vorgesehene Haushaltskonsolidierung nicht ehrgeizig genug. Zum einen ist die Haushaltsanpassung unangemessen, da die für 2003 vorgesehenen Anstrengungen gerade einmal 0,2 Prozentpunkte des BIP erreichen. Zum anderen verbessert sich die fundamentale Haushaltsposition nach den Berechnungen der Kommission durchschnittlich um kaum mehr als 0,5 Prozentpunkte jährlich im Zeitraum 2002 bis 2006. Der Rat fordert Frankreich mit Nachdruck auf, größere Verbesserungen der fundamentalen Haushaltsposition in 2003 und 2004 anzustreben, um die Gefahr zu verringern, dass das gesamtstaatliche Defizit den Schwellenwert von 3 % des BIP überschreitet. Auf diese Weise könnte bis 2006 eine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition erreicht werden, wie dies in der Frühwarnung empfohlen wird. Sollte die geforderte Haushaltsanpassung in 2003 nicht vollständig durchgeführt werden, sollten die französischen Behörden nach Ansicht des Rates bereit sein, ab 2004 Ausgleichsmaßnahmen einzuführen, um auf den Anpassungspfad zurückzukehren, der in 2006 zu einer nahezu ausgewogenen Haushaltsposition führt.

¹³ Diese Berechnungen stützen sich auf die vom Rat gebilligte Produktionsfunktionsmethode.

Der langsame Pfad der Haushaltsanpassung ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass ab 2003 Steuersenkungen im Werte von 0,2 bzw. 0,3 Prozentpunkten des BIP jährlich vorgesehen sind - in einem Kontext, in dem die Ausgaben den Projektionen zufolge im gleichen Maße steigen werden wie in der Fortschreibung für 2001. Obwohl eine Verringerung der Steuerquote insofern zu begrüßen ist, als sie zur Steigerung des Potenzialwachstums beiträgt, bedauert der Rat, dass in der aktuellen Fortschreibung nicht vorgesehen ist, Steuersenkungen nach 2003 an das Erreichen eines nahezu ausgeglichenen Haushalts zu koppeln. Der Rat hatte diese Bedingung in seiner Stellungnahme zur Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für 2001 begrüßt¹⁴.

Auch die in im aktualisierten Stabilitätsprogramm enthaltene Haushaltsstrategie für 2002 stützt sich auf Normen für den realen Zuwachs der gesamtstaatlichen Ausgaben. Der Rat hat diese Strategie bereits in seinen Stellungnahmen zu den vorhergehenden Fortschreibungen des Stabilitätsprogramms begrüßt. Für den Zeitraum 2004-2006 ist ein Anstieg der Realausgaben um 3,9 % vorgesehen. Angesichts der jüngsten Wirtschafts- und Haushaltsentwicklungen sollten nach Ansicht des Rates rasch ehrgeizige Reformen durchgeführt werden, um das Erreichen dieses Ziels sicherzustellen. Der Rat begrüßt die unlängst eingeleiteten Strukturmaßnahmen, mit denen die Ausgaben im Gesundheitswesen eingedämmt werden sollen, sowie die Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrolle des Haushaltsvollzugs im Sektor Staat. Ferner begrüßt er die Verpflichtung, bei Überschreiten der Ausgabenobergrenze im Sozialversicherungssektor korrektive unterjährige Maßnahmen einzuleiten. Allerdings sollten diese Reformen nach Ansicht des Rates durch einen Mechanismus ergänzt werden, der einen auf Jahre angelegten automatischen Ausgleich bei Überschreiten der Ausgabenobergrenze im gesamtstaatlichen Sektor sicherstellt.

Nach Ansicht des Rates kann die Gefahr anhaltender Haushaltsungleichgewichte bei der gegenwärtigen Politik nicht ausgeschlossen werden. Das angestrebte Defizit von 1 % des BIP bis 2006 ist angesichts der projizierten Mehrbelastung infolge der Bevölkerungsalterung unangemessen. Frankreich sollte sich daher ehrgeizigere Haushaltsziele setzen und bis 2006 den Übergang zu einem nahezu ausgeglichenen Haushalt oder Haushaltsüberschuss vollenden. Um eine dauerhafte Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu erreichen, wird es außerdem erforderlich sein, über einen sehr langen Zeitraum eine ausgewogene fundamentale Haushaltsposition beizubehalten. Dies erfordert auf Jahre hinaus hohe Primärüberschüsse, so dass ein Großteil des Schuldenquote abgebaut werden kann, bevor die Mehrbelastungen infolge der Bevölkerungsalterung auf die öffentlichen Haushalte spürbar werden. Der Rat nimmt Kenntnis von der Absicht der französischen Regierung, angesichts der Bevölkerungsalterung das Renten- und das Gesundheitssystem zu reformieren und fordert sie mit Nachdruck auf, die in den letzten Jahren wiederholt aufgeschobenen Reformen entsprechend dem im Programm enthaltenen Zeitplan durchzuführen.

¹⁴ ABl. C 51 vom 26.2.2002.