

## EMPFEHLUNG DES RATES

vom 9. Juli 2013

## zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017

(2013/C 217/09)

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 Wirtschaftspolitik<sup>(1)</sup>, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 hat der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission für eine Beschäftigungs- und Wachstumsstrategie („Europa 2020“) zugestimmt, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik bezieht, deren Schwerpunkt auf den Bereichen liegt, in denen Handlungsbedarf besteht, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 hat der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) angenommen und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>(2)</sup>, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, den integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung zu tragen.

- (3) Am 29. Juni 2012 haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ beschlossen, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie haben Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten beschlossen, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 10. Juli 2012 hat der Rat eine Empfehlung<sup>(3)</sup> zum nationalen Reformprogramm Deutschlands für 2012 angenommen und eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2016 abgegeben.
- (5) Am 28. November 2012 hat die Kommission den Jahreswachstumsbericht angenommen, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2013 eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 hat die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte<sup>(4)</sup> den zweiten Warnmechanismus-Bericht angenommen, in dem Deutschland nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen war.
- (6) Das Europäische Parlament wurde gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 in das Europäische Semester umfassend eingebunden und hat am 7. Februar 2013 eine Entschließung zu beschäftigungs- und sozialpolitischen Aspekten im Jahreswachstumsbericht 2013 sowie eine Entschließung zu dem Beitrag zum Jahreswachstumsbericht 2013 angenommen.
- (7) Am 14. März 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung der Finanzstabilität, der Haushaltskonsolidierung und der Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung. Er betonte die Notwendigkeit, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (8) Am 12. April 2013 übermittelte Deutschland sein nationales Reformprogramm 2013 und am 17. April 2013 sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2017. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

<sup>(1)</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>(2)</sup> Für 2013 aufrechterhalten durch den Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 118 vom 30.4.2013, S. 21).

<sup>(3)</sup> ABl. C 219 vom 24.7.2012, S. 35.

<sup>(4)</sup> ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

- (9) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass die öffentlichen Finanzen Deutschlands insgesamt solide sind und das mittelfristige Haushaltsziel erreicht worden ist. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenarium ist plausibel. Die makroökonomischen Projektionen des Stabilitätsprogramms decken sich hinsichtlich des Tempos und Verlaufs des Wirtschaftswachstums 2013 und 2014 weitgehend mit der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen sowie mit der von der Kommission geschätzten mittelfristigen Potenzialwachstumsrate. Mit der im Stabilitätsprogramm beschriebenen Haushaltsstrategie wird darauf abgezielt, das mittelfristige Haushaltsziel weiterhin zu erreichen. Das bisherige mittelfristige Haushaltsziel von 0,5 % des BIP wird im Stabilitätsprogramm bestätigt. Das mittelfristige Haushaltsziel entspricht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Deutschland hat 2012 einen strukturellen Haushaltsüberschuss erzielt und damit das mittelfristige Haushaltsziel erreicht. Nach dem Stabilitätsprogramm wird der (neu berechnete) <sup>(1)</sup> strukturelle Saldo in den Jahren 2013 und 2014 positiv bleiben, was sich im Großen und Ganzen mit der Frühjahrsprognose 2013 der Kommissionsdienststellen deckt, so dass Spielraum für ein freies Wirken der automatischen Stabilisatoren entstanden ist. Deutschland hat 2012 auch den Ausgabenrichtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts eingehalten. Ausgehend von den Angaben im Stabilitätsprogramm würde das um diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen bereinigte Wachstum der Staatsausgaben 2013 den Ausgabenrichtwert überschreiten, im Jahr 2014 den Richtwert hingegen einhalten. Dem Programm zufolge wird die Bruttoverschuldung 2013 auf 80,5 % des BIP sinken und danach auf einem Abwärtspfad bleiben.
- Nach der Korrektur des übermäßigen Defizits 2011 befindet sich Deutschland in einer Übergangszeit in Bezug auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau und hat genügend Fortschritte erzielt, um das Schuldenstandskriterium 2012 einzuhalten. Wird das Stabilitätsprogramm wie geplant umgesetzt, so werden auch genügend Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Schuldenstandskriteriums im Jahr 2013 erzielt und der Schuldenrichtwert wird Ende der Übergangszeit 2014 eingehalten. Insgesamt erscheinen die Defizit- und Schuldenstandsziele realistisch.
- (10) Deutschland hat bei der Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Pflege lediglich begrenzte Fortschritte erreicht. Die bisherigen Reformanstrengungen im Gesundheitssektor und die diesjährige Pflegereform scheinen nicht ausreichend, um die erwarteten künftigen Kostensteigerungen zu dämpfen. Deutschland scheint auf gutem Wege, das nationale Ziel für Bildungs- und Forschungsausgaben einzuhalten, sollte sich aber noch ehrgeizigere Folgeziele setzen, um mit den innovativsten Volkswirtschaften gleichzuziehen.
- (11) Deutschland schöpft wachstumsfreundliche Einnahmequellen nicht in ausreichendem Maße aus. Die Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes von derzeit 7 % auf ein inzwischen recht breit gefächertes Spektrum von Waren und Dienstleistungen könnte eingeschränkt und die MwSt.-Verwaltung überprüft werden, um die Effizienz, die Steuererhebung und die Betrugsbekämpfung zu verbessern. Die Einnahmen aus periodischen Immobilienabgaben sind in Deutschland mit 0,5 % des BIP im Jahr 2011 gegenüber 1,3 % in der EU-27 besonders niedrig. Dies könnte Spielraum für eine Erhöhung der Einnahmen aus der auf Gemeindeebene erhobenen Grundsteuer, insbesondere durch Neubewertung der Steuerbemessungsgrundlage, lassen.
- (12) Bei der Umsetzung der in der Verfassung festgelegten Regel des ausgeglichenen Haushalts („Schuldenbremse“) wurden seit der letztjährigen Empfehlung einige Fortschritte erzielt. Allerdings scheinen in den meisten Bundesländern noch die jeweiligen Durchführungsbestimmungen erforderlich zu sein, um eine wirksame Anwendung der Schuldenbremse im jährlichen Haushaltsverfahren sicherzustellen.
- (13) Der Finanzsektor hat signifikante Anpassungen durchlaufen und der Regulierungs- und Aufsichtsrahmen wurde gestärkt. Die Entscheidungen der Kommission über staatliche Beihilfen haben die Umstrukturierung der Landesbanken weiter vorangetrieben. Nach wie vor scheinen jedoch einer marktgetriebenen Konsolidierung im Bankensektor Governance-Hindernisse entgegenzustehen, die die Gesamteffizienz des Finanzsektors beeinträchtigen.
- (14) Deutschland hat nur in begrenztem Maße Maßnahmen ergriffen, um die signifikanten Fehlanreize für Zweitverdiener abzuschaffen, und die Verfügbarkeit von Ganztagskindertagesstätten und -schulen sollte weiter erhöht werden. Deutschland hat einige Fortschritte bei der Anhebung des Bildungsniveaus benachteiligter Menschen erzielt, doch alle Bundesländer sollten weiterhin ehrgeizig daran arbeiten, ein Schulsystem zu schaffen, das gleiche Chancen für alle bietet. Die politischen Maßnahmen zur Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener hatten bislang nur einen begrenzten Umfang. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt sollten verbessert werden. Deutschland sollte mehr tun, um die auf Niedriglöhne erhobenen hohen Steuern und Sozialabgaben zu verringern. Es sind weitere Anstrengungen notwendig, um die Umwandlung von bestimmten Beschäftigungsverhältnissen wie den Minijobs in nachhaltigere Beschäftigungsformen zu verbessern und damit eine Segmentierung des Arbeitsmarkts zu vermeiden. Die Reallöhne liegen zwar nach wie vor unter dem Stand von 2000, was zum strukturellen Rückgang der Arbeitslosenquote von 8 % auf 5,5 % beigetragen hat, doch hat seitdem bei den Reallöhnen ein dynamisches Wachstum eingesetzt, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu beeinträchtigen. Gleichzeitig haben die Lohn disparitäten zugenommen.

<sup>(1)</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdateien unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

- (15) Deutschland strebt an, die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umbaus des Energiesystems so gering wie möglich zu halten. Bislang hat zu einigen ersten Ergebnissen geführt, aber die Gesamtkosten sind weiter angestiegen und nach wie vor bestehen größere Risiken und potenzielle Ineffizienzen. Deutschland unternimmt signifikante Anstrengungen, den Ausbau der Energienetze zu beschleunigen. Die Koordinierung seiner nationalen Energiepolitik mit den Energiepolitiken der Nachbarländer ist unzureichend.
- (16) Die Situation im Dienstleistungssektor hat sich seit 2012 nicht signifikant verändert und im Hinblick auf den Zugang zu bestimmten Berufen und deren Ausübung gibt es nach wie vor Beschränkungen. Deutschland sollte stärker an der Öffnung des Dienstleistungssektors arbeiten, indem ungerechtfertigte Beschränkungen und Marktzutrittschranken abgeschafft werden, was das Preisniveau senken und Dienstleistungen für die unteren Einkommensgruppen erschwinglicher machen wird. In vielen Handwerksbranchen, einschließlich im Baugewerbe, ist nach wie vor ein Meisterbrief oder eine gleichwertige Qualifikation erforderlich, um einen Betrieb zu führen. Im Baugewerbe bestehen außerdem Einschränkungen hinsichtlich der kommerziellen Kommunikation und der Zulassungsverfahren. Viele freiberufliche Dienstleistungen unterliegen zudem Anforderungen an die Rechtsform und in Bezug auf die Gesellschafter. Deutschland könnte prüfen, ob sich die gleichen Ziele des öffentlichen Interesses nicht durch eine weniger strikte Reglementierung erreichen ließen. Die Verschiedenheit der Regelungen auf Länderebene deutet ebenfalls darauf hin, dass Raum für weitere Anstrengungen besteht, um die mit dem geringsten Aufwand verbundenen regulatorischen Ansätze zu ermitteln und deren Anwendung bundesweit auszudehnen und auf diese Weise den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen zu verringern. Der Grad des wirksamen Wettbewerbs im Schienenverkehrssektor ist weiterhin niedrig. Bei der öffentlichen Auftragsvergabe ist der Wert der von den deutschen Behörden gemäß dem Unionsrecht veröffentlichten Aufträge sehr gering. Das Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist noch nicht abgeschlossen. Im Einzelhandel werden Marktzutritte durch Planungsvorschriften erheblich behindert.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Deutschlands eingehend analysiert. Sie hat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Deutschland berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien, angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Deutschlands geprüft; seine Stellungnahme<sup>(1)</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Auf dieser Grundlage hat der Rat spezifische Empfehlungen abgegeben, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind, deren Währung der Euro<sup>(2)</sup> ist. Als Land, dessen Währung der Euro ist, sollte Deutschland sicherstellen, dass auch diese Empfehlungen vollständig und fristgerecht umgesetzt werden —

EMPFEHLT, dass Deutschland im Zeitraum von 2013 bis 2014

1. eine solide Haushaltsposition wie geplant beibehält, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels während des Programmzeitraums sicherstellt; eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik betreibt durch zusätzliche Anstrengungen zur Verbesserung der Kosteneffizienz der öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen und in der Pflege, indem die Leistungserbringung besser integriert wird und Prävention, Rehabilitation und eigenständige Lebensführung stärker in den Mittelpunkt gestellt werden; die Effizienz des Steuersystems verbessert, insbesondere durch Erweiterung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage und Neubewertung der Bemessungsgrundlage für die von den Gemeinden erhobene Grundsteuer; den vorhandenen Spielraum nutzt, damit auf allen staatlichen Ebenen mehr und effizienter als bisher wachstumsfördernde Bildungs- und Forschungsausgaben getätigt werden; die kohärente Umsetzung der Schuldenbremse in allen Bundesländern abschließt und dabei zeitnahe und sachdienliche Kontrollverfahren und Korrekturmechanismen sicherstellt;
2. Bedingungen für ein die Binnennachfrage stützendes Lohnwachstum aufrechterhält; zu diesem Zweck die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Geringverdiener, senkt und das Bildungsniveau benachteiligter Menschen anhebt; geeignete Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen insbesondere für Langzeitarbeitslose aufrechterhält; die Umwandlung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Minijobs in nachhaltigere Beschäftigungsformen erleichtert; Maßnahmen ergreift, um die Arbeitsanreize und die Vermittelbarkeit von Arbeitnehmern, insbesondere für Zweitverdiener und Geringqualifizierte, zu verbessern, auch um deren Einkommen zu steigern; zu diesem Zweck Fehlanreize für Zweitverdiener abschafft und die Verfügbarkeit der Ganztagskindertagesstätten und -schulen weiter erhöht;
3. die Koordinierung seiner Energiepolitik mit den Nachbarländern verbessert und die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umbaus des Energiesystems so gering wie möglich hält, insbesondere durch weitere Überprüfung der Kosteneffizienz der energiepolitischen Instrumente zur Erreichung der Ziele bei den erneuerbaren Energien und durch Fortsetzung der Anstrengungen, den Ausbau der nationalen und grenzüberschreitenden Strom- und Gasnetze zu beschleunigen;

<sup>(1)</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

<sup>(2)</sup> Siehe Seite 97 dieses Amtsblatts.

4. Maßnahmen ergreift, um den Wettbewerb im Dienstleistungssektor weiter zu beleben, einschließlich bestimmter Handwerke, insbesondere im Baugewerbe, und der freien Berufe, um inländische Wachstumsquellen zu fördern; dringend Maßnahmen ergreift, um den Wert der im öffentlichen Auftragswesen vergebenen Aufträge signifikant zu steigern; die angekündigten Reformgesetze zur Verbesserung der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts hinsichtlich der Wettbewerbshemmnisse erlässt und umsetzt; Planungsbeschränkungen beseitigt, die Marktzutritte im Einzelhandel in unangemessener Weise einschränken; weitere Maßnahmen ergreift, um die verbleibenden Wettbewerbshindernisse auf den Schienenverkehrsmärkten zu beseitigen; die Anstrengungen zur Konsolidierung im Bankensektor fortsetzt, auch durch die Verbesserung des Governance-Rahmens.

Geschehen zu Brüssel am 9. Juli 2013.

*Im Namen des Rates*

*Der Präsident*

R. ŠADŽIUS

---