

**Unterrichtung**  
durch die Europäische Kommission

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

COM(2013) 355 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 146/12 = AE-Nr. 120198,  
Drucksache 339/12 = AE-Nr. 120396,  
Drucksache 742/12 = AE-Nr. 120957 und  
AE-Nrn. 120955, 120961



Brüssel, den 29.5.2013  
COM(2013) 355 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die  
Jahre 2012 bis 2017**

{SWD(2013) 355 final}

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013**

#### **mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017**

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,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>2</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>3</sup>,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>4</sup>, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.
- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf

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

<sup>2</sup> COM(2013) 355 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2013)0052 und P7\_TA(2013)0053.

<sup>4</sup> Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013.

Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.

- (4) Am 6. Juli 2012 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Deutschlands für 2012 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2011 bis 2016 ab.
- (5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht<sup>5</sup> an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2013 eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den zweiten Warnmechanismus-Bericht<sup>6</sup> an, worin Deutschland nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 14. März 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 17. April 2013 übermittelte Deutschland sein Stabilitätsprogramm 2013 für den Zeitraum 2012-2017 und am 12. April 2013 sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2013 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass die öffentlichen Finanzen Deutschlands insgesamt solide sind und das mittelfristige Haushaltsziel (Medium-Term Objective - MTO) erreicht worden ist. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario 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 Programm beschriebenen Haushaltsstrategie wird darauf abgezielt, das mittelfristige Haushaltsziel weiterhin einzuhalten. Das bisherige MTO von -0,5 % des BIP wird im Programm bestätigt. Das MTO entspricht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Deutschland hat 2012 einen strukturellen Haushaltsüberschuss erzielt und damit das MTO erreicht. Nach dem Stabilitätsprogramm wird der (neu berechnete)<sup>7</sup> strukturelle Saldo in den Jahren 2013 und 2014 positiv bleiben, was sich im Großen und Ganzen mit der Prognose der Kommission deckt, so dass Spielraum für ein freies Wirken der automatischen Stabilisatoren entstanden ist. Deutschland hat 2012 auch den Ausgabenrichtwert eingehalten. Ausgehend von den Angaben im Stabilitätsprogramm würde das um diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen

---

<sup>5</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>6</sup> COM(2012) 751 final.

<sup>7</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdateien unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

bereinigtes Wachstum der Staatsausgaben 2013 den Ausgabenrichtwert überschreiten, im Jahr 2014 den Richtwert hingegen einhalten. Dem Programm zufolge wird die Bruttoverschuldung 2013 auf 80½ % 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 Programm wie geplant umgesetzt, so werden auch genügende 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.

- (9) 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 aber noch ehrgeizigere Folgeziele setzen, um mit den innovativsten Volkswirtschaften gleichzuziehen.
- (10) 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 geprüft werden, um die Effizienz, die Steuererhebung und die Betrugsbekämpfung zu verbessern. Die Einnahmen aus periodischen Immobilienabgaben sind in Deutschland besonders niedrig (0,5 % des BIP im Jahr 2011 ggü. 1,3 % in der EU-27), was Spielraum für eine Erhöhung der Einnahmen aus der auf Gemeindeebene erhobenen Grundsteuer, insbesondere durch Neubewertung der Steuerbemessungsgrundlage, lässt.
- (12) Bei der Umsetzung der in der Verfassung niedergelegten Regel des ausgeglichenen Haushalts („Schuldenbremse“) wurden seit der letztjährigen Empfehlung einige Fortschritte erzielt. Allerdings scheinen in den meisten Bundesländern noch die spezifischen 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 keine Maßnahmen ergriffen, um die signifikanten Fehlanreize für Zweitverdiener abzuschaffen, und die Fortschritte beim Ausbau der Verfügbarkeit von Ganztagskindertagesstätten und -schulen bleiben begrenzt. 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 und zur Verbesserung der Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt waren bislang begrenzt. 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, z. B. 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.

- (15) Deutschland strebt an, die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umbaus des Energiesystems so gering wie möglich zu halten. Bislang hat dies keine greifbaren Ergebnisse gezeitigt 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 letztem Jahr 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 Marktzutrittsschranken abgeschafft werden, was das Preisniveau senken und Dienstleistungen für die unteren Einkommensgruppen bezahlbarer 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 im öffentlichen Interesse liegenden Ziele nicht durch eine weniger strikte Reglementierung erreichen ließen. Die verschiedenen Regelungen auf Länderebene weisen ebenfalls darauf hin, dass Spielraum 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 Unternehmen zu verringern. Der Grad des wirksamen Wettbewerbs im Schienenverkehrssektor hat sich nicht verändert. Was die öffentliche Auftragsvergabe anbelangt, ist der Wert der von den deutschen Behörden gemäß den EU-Vorschriften veröffentlichten Aufträge sehr gering. Das Rechtsetzungsverfahren 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 Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm 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 Europäischen 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 Empfehlungen 1 bis 4 wider.

- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Deutschlands geprüft; seine Stellungnahme<sup>8</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 ist. Deutschland sollte auch sicherstellen, dass diese Empfehlungen vollständig und fristgerecht umgesetzt werden
- 

#### EMPFIEHLT, dass Deutschland im Zeitraum 2013-2014

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 Schuldenbremse in allen Bundesländern kohärent umsetzt und dabei zeitnahe und relevante 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 Zweit- und Geringverdiener, zu verbessern, auch um deren Einkommen zu steigern; zu diesem Zweck Fehlanreize für Zweitverdiener abschafft und die Verfügbarkeit der Ganztagskindertagesstätten und -schulen erhöht;
3. die Koordinierung der Energiepolitik mit den Nachbarländern verbessert und die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umbaus des Energiesystems so gering wie möglich hält, insbesondere durch Überprüfung der Kosteneffizienz der energiepolitischen Instrumente zur Erreichung der Ziele bei den erneuerbaren Energien und durch Fortsetzung der Anstrengungen, den Ausbau der nationalen und länderübergreifenden Strom- und Gasnetze zu beschleunigen;
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 angekündigte Rechtsreform zur Verbesserung der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts hinsichtlich der Wettbewerbshemmnisse

---

<sup>8</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

annimmt 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 [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*