

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands

2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014

COM(2014) 406 final

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

Hinweis: vgl. Drucksache 471/13 = AE-Nr. 130453,
Drucksache 775/13 = AE-Nr. 131019 und
Drucksache 138/14 = AE-Nr. 140387



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014

{SWD(2014) 406 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014

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 Wirtschaftspolitiken¹, 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 Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

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 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

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2014) 406 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, 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 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 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Deutschlands für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017 ab. Am 15. November 2013 gab die Kommission im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013⁵ ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands für 2014⁶ ab.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁷ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tage nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁸ an, worin Deutschland als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 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 5. März 2014 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse ihrer eingehenden Überprüfung für Deutschland⁹ gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Analyse führt die Kommission zu dem Schluss, dass in Deutschland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die ein Monitoring und politische Maßnahmen erfordern. Insbesondere weist die Leistungsbilanz infolge der hohen Wettbewerbsfähigkeit kontinuierlich sehr hohe Überschüsse auf, während ein großer Teil der Ersparnisse im Ausland investiert wird. Dies ist auch ein Anzeichen dafür, dass das binnennachfragegestützte Wachstum nach wie vor gedämpft ist und die wirtschaftlichen Ressourcen möglicherweise nicht effizient zugewiesen wurden. Auch wenn der hohe Leistungsbilanzüberschuss keine vergleichbaren Risiken birgt wie hohe Defizite, sollten der Umfang und der Fortbestand dieses Überschusses in Deutschland aufmerksam verfolgt werden. Angesichts der Größe der deutschen Wirtschaft sind Maßnahmen, die das Risiko nachteiliger Auswirkungen auf die

⁵ ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.

⁶ C(2013) 8001 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 78 final.

- deutsche Wirtschaft und das Euro-Währungsgebiet verringern sollen, besonders wichtig.
- (8) Am 14. April 2014 übermittelte Deutschland sein nationales Reformprogramm 2014 und am 8. April 2014 sein Stabilitätsprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (9) Die im Stabilitätsprogramm 2014 skizzierte Haushaltsstrategie zielt darauf ab, das mittelfristige Ziel weiterhin einzuhalten. Im Stabilitätsprogramm wird das bei -0,5 % des BIP angesetzte mittelfristige Ziel, das den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht, bestätigt. Nach dem Stabilitätsprogramm wird sich der (neuberechnete) strukturelle Saldo 2014 und danach weiterhin im positiven Bereich bewegen, und der Bruttoschuldenstand soll 2014 auf 76 % des BIP sinken und danach auf einem angemessenen Abwärtspfad bleiben. Die im Programm skizzierte Haushaltsstrategie entspricht somit den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario wurde noch nicht formell von einer unabhängigen Einrichtung gebilligt und ist plausibel, da es sich weitgehend mit der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission deckt. Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vertritt der Rat die Auffassung, dass die öffentliche Finanzlage Deutschlands insgesamt gesund bleiben wird, da das mittelfristige Ziel voraussichtlich weiterhin eingehalten und die Schuldenregel beachtet wird.
- (10) Deutschland hat bei der Steigerung der Kosteneffizienz der öffentlichen Ausgaben für Gesundheitswesen und Pflege nur begrenzte Fortschritte erzielt, auch wenn neue Initiativen angekündigt worden sind. Diese Pläne zielen zwar darauf ab, die Kosteneffizienz im Gesundheitswesen zu erhöhen, reichen aber möglicherweise nicht aus, um den erwarteten künftigen Kostenanstieg zu dämpfen. Die jüngst beschlossene Rentenreform stellt darauf ab, für bestimmte Gruppen die Vorruhestandsregelungen zu verbessern (Rente mit 63) und die Renten anzuheben; hierzu zählt auch eine Ergänzungsleistung für Mütter und Väter, die vor 1992 geborene Kinder großgezogen haben (Mütterrente). Die Reform belastet die Tragfähigkeit des öffentlichen Rentensystems zusätzlich und soll durch eine Rentenbeitragserhöhung finanziert werden, was sich negativ auf die verfügbaren Einkommen der aktiven Erwerbsbevölkerung auswirkt. Die Reform könnte außerdem nachteilige Auswirkungen auf den Abschluss zusätzlicher Alterssicherungen der zweiten und dritten Säule zeitigen. Deutschland hat bei der Erhöhung der Bildungsausgaben begrenzte Fortschritte und bei der Erhöhung der Forschungsausgaben einige Fortschritte erzielt. Auf allen Ebenen des Staates scheinen weitere Anstrengungen notwendig zu sein, um das Ziel zu erreichen, die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung bis 2015 insgesamt auf 10 % des BIP zu steigern, und es sollten noch ehrgeizigere Folgeziele angestrebt werden, um zu den innovativsten Volkswirtschaften aufzuschließen. Die Infrastrukturinvestitionen in Deutschland wurden in den vergangenen Jahren erhöht und sollen weiter gesteigert werden, doch scheinen zusätzliche Anstrengungen erforderlich zu sein.
- (11) Bei der Verbesserung der Effizienz und Wachstumsfreundlichkeit des Steuersystems und der Senkung der hohen steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit waren Deutschlands Fortschritte insgesamt begrenzt. Zur Verlagerung der Steuerlast auf wachstumsfreundlichere Einnahmequellen sind keine wesentlichen Maßnahmen

vorgesehen. Die Anwendung des ermäßigten MwSt-Satzes (von derzeit 7 %) könnte eingeschränkt und die allgemeine MwSt-Bemessungsgrundlage verbreitert werden. Angesichts der recht niedrigen Einnahmen aus periodischen Immobilienabgaben besteht Spielraum für Erhöhungen, und die Steuerlast ließe sich gerechter verteilen, wenn die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer neu bewertet würde. Die Investitionsbedingungen in Deutschland könnten durch eine Reformierung der Gewerbesteuer verbessert werden, indem der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Steuererhebung und die bestehende Tendenz zur Fremdfinanzierung in der Unternehmensbesteuerung verringert werden.

- (12) Der haushaltspolitische Rahmen wurde durch eine nationale Regel des ausgeglichenen Haushalts und die Einrichtung eines unabhängigen Beirats ergänzt. In mehreren Bundesländern gibt es immer noch keine spezifischen Durchführungsbestimmungen für die Regel des ausgeglichenen Haushalts („Schuldenbremse“), die sicherstellen, dass die Schuldenbremse im jährlichen Haushaltszyklus wirksam angewendet wird. Die geplante Prüfung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sollte genutzt werden, um die finanzpolitische Verantwortung und Rechenschaftspflicht zu stärken.
- (13) Die Löhne sind in den vergangenen Jahren nach einem längeren Zeitraum der Lohnzurückhaltung gestiegen, wobei das Reallohnwachstum im Jahr 2013 moderater als 2012 ausfiel. Deutschland plant, 2015 einen allgemeinen Mindestlohn von 8,50 EUR pro Stunde einzuführen, der ab 2017 vollumfänglich gelten soll. Die Wirkung der Einführung des geplanten allgemeinen Mindestlohns, der darauf abstellt, ein angemessenes Mindesteinkommen für Arbeitnehmer sicherzustellen, muss genau beobachtet werden, insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigung. Bei der Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Geringverdiener, wurden begrenzte Fortschritte erzielt. Durch die beschlossene Rentenreform und die derzeitigen Reformvorhaben bei der Pflegeversicherung, die eine Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge umfassen, könnte sich die Steuer- und Abgabenbelastung wieder erhöhen. Deutschland hat bei der Anhebung des Bildungsniveaus benachteiligter Gruppen einige Fortschritte verzeichnet, doch die Bildungsleistungen sind nach wie vor stark von der sozioökonomischen Herkunft abhängig, was sich auf die Menschen während ihres gesamten Arbeitslebens auswirkt. Trotz einiger Fortschritte in Richtung angemessener Aktivierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen bereitet die Langzeitarbeitslosigkeit weiterhin Sorge, was darauf schließen lässt, dass zusätzliche Maßnahmen notwendig sind. Bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Erleichterung der Umwandlung von Minijobs in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsformen waren lediglich begrenzte Fortschritte zu verzeichnen. Beim Abbau fiskalischer Fehlanreize für Zweitverdiener gab es keine Fortschritte. Deutschland hat bei der Verbesserung der Verfügbarkeit des Angebots an ganztägiger frühkindlicher Bildung und Betreuung einige Fortschritte erzielt, der Ausbau von Ganztagschulen war jedoch begrenzt. Gleichzeitig bestehen bei Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen nach wie vor Qualitätsbedenken und regionale Disparitäten.
- (14) Mit dem von der Bundesregierung novellierten Erneuerbare-Energien-Gesetz sollen der allgemeine Energiekostenanstieg gebremst, die Kosten gleichmäßiger auf die Verbraucher verteilt, der Ausbau der erneuerbaren Energien gesteuert und deren Marktintegration gefördert werden. Die Umsetzung der Reform muss mit Blick auf ihre Wirkung auf die Kosteneffizienz des Fördersystems genau verfolgt werden.

Beim Netzausbau und bei der Koordinierung mit den Nachbarländern sind weitere Anstrengungen erforderlich.

- (15) Die politischen Maßnahmen zur stärkeren Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor waren begrenzt, auch wenn in bestimmten Berufszweigen und Regionen einzelne Reformen auf den Weg gebracht wurden, z. B. im Hinblick auf Werbung und Zulassungsverfahren im Baugewerbe. Das Produktivitätswachstum, das im Dienstleistungssektor strukturell niedriger ausfallen dürfte als in der Industrie, ist in manchen Dienstleistungsbranchen, insbesondere bei den freiberuflichen Dienstleistungen, besonders gering. Nach wie vor bestehen Markteintrittshindernisse und Hürden, die der Erbringung freiberuflicher Dienstleistungen im Wege stehen. Dazu gehören Anforderungen an die Rechtsform, in Bezug auf die Gesellschafter und an die berufliche Qualifikation. Die verschiedenen Regelungen für freiberufliche Dienstleistungen auf Länderebene weisen darauf hin, dass Spielraum dafür besteht, die mit dem geringsten Aufwand verbundenen regulatorischen Ansätze zu ermitteln und deren Anwendung bundesweit auszudehnen. Der Wert der von den deutschen Behörden gemäß den EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe veröffentlichten Aufträge gehört zu den niedrigsten in der EU. Der umfassende Übergang zu einem transparenten Markt für die elektronische Auftragsvergabe könnte den Wettbewerb steigern. Im Einzelhandelssektor wird der Markteintritt durch die Planungsvorschriften in bestimmten Bundesländern nach wie vor signifikant eingeschränkt. Die Fortschritte bei der Belebung des Wettbewerbs im Schienenverkehr waren begrenzt.
- (16) Bei den Maßnahmen zur Konsolidierung im Bankensektor hat Deutschland begrenzte Fortschritte erzielt, die insbesondere die Verbesserung des Governance-Rahmens betreffen. Die Umstrukturierung von Landesbanken wurde in den letzten Jahren vor allem durch die Beihilfeentscheidungen der Kommission vorangetrieben, und der Sektor bleibt fragmentiert. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die strukturellen Hürden und Governance-Hindernisse anzugehen, die einer marktgetriebenen Konsolidierung entgegenstehen; dadurch würde auch die Gesamteffizienz des Finanzsektors gesteigert. Eine Prüfung des Rechtsrahmens für die Banken der zweiten Säule könnte die Konsolidierung des öffentlichen Bankensektors weiter stützen.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Deutschlands umfassend 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 angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. 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 Stellungnahme¹⁰ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (19) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine

¹⁰ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

Empfehlungen nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider.

- (20) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission außerdem die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Auf der Grundlage dieser Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ausgesprochen. Deutschland sollte auch sicherstellen, dass diese Empfehlungen vollständig und fristgerecht umgesetzt werden –

EMPFIEHLT, dass Deutschland im Zeitraum 2014-2015

1. eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik betreibt und eine gesunde öffentliche Finanzlage bewahrt, die sicherstellt, dass das mittelfristige Haushaltsziel während des gesamten Stabilitätsprogrammzeitraums weiterhin eingehalten wird und die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote auf einem nachhaltigen Abwärtsfad bleibt; insbesondere den vorhandenen Spielraum nutzt, damit mehr und effizientere öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung erfolgen; die Effizienz des Steuersystems verbessert, vor allem durch die Verbreiterung der MwSt-Bemessungsgrundlage, insbesondere im Hinblick auf den Verbrauch, durch eine Neubewertung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, durch die Verbesserung der Steuerverwaltung und die Prüfung der Gewerbesteuer, auch mit Blick auf die Förderung privater Investitionen; zusätzliche Anstrengungen unternimmt, um die Kosteneffizienz der öffentlichen Ausgaben für Gesundheitswesen und Pflege zu steigern; die Tragfähigkeit des öffentlichen Rentensystems sicherstellt, indem i) die Finanzierung neuer versicherungsfremder Leistungen (Mütterrente) durch Steuereinnahmen erfolgt, um u. a. einen weiteren Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge zu vermeiden, ii) mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt gesetzt werden und iii) die Beteiligung an Alterssicherungen der zweiten und dritten Säule erhöht wird; die Schuldenbremse in allen Bundesländern kohärent umsetzt und dabei zeitnahe und relevante Kontrollverfahren und Korrekturmechanismen sicherstellt; die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verbessert, auch um angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen;
2. die Bedingungen zur weiteren Stärkung der Inlandsnachfrage verbessert, u. a. durch die Verringerung der hohen Steuer- und Sozialabgaben, insbesondere für Geringverdiener; bei der Umsetzung des allgemeinen Mindestlohns dessen Wirkung auf die Beschäftigung beobachtet; die Vermittelbarkeit von Arbeitnehmern verbessert, indem das Bildungsniveau benachteiligter Gruppen weiter erhöht wird und auf dem Arbeitsmarkt ehrgeizigere Aktivierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen durchgeführt werden, insbesondere für Langzeitarbeitslose; Maßnahmen zum Abbau fiskalischer Fehlanreize, insbesondere für Zweitverdiener, ergreift und die Umwandlung von Minijobs in voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsformen erleichtert; regionale Engpässe bei der Verfügbarkeit von ganztägigen Kinderbetreuungseinrichtungen und Ganztagschulen in Angriff nimmt und gleichzeitig deren allgemeine Bildungsqualität verbessert;
3. die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umbaus des Energiesystems so gering wie möglich hält; insbesondere die Wirkung des novellierten Erneuerbare-Energien-Gesetzes auf die Kostenwirksamkeit des Fördersystems verfolgt; die Bemühungen um die Beschleunigung des Ausbaus der nationalen und länderübergreifenden Strom-

und Gasnetze verstärkt; die enge energiepolitische Koordinierung mit den Nachbarländern verbessert;

4. ehrgeizigere Maßnahmen zur weiteren Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, einschließlich im Hinblick auf bestimmte freiberufliche Dienstleistungen, ergreift, auch durch die Prüfung der regulatorischen Ansätze und die Ausweitung bewährter Verfahrensweisen auf alle Bundesländer; die Gründe für den niedrigen Wert von nach den EU-Vorschriften im öffentlichen Auftragswesen vergebenen Aufträgen ermittelt; die Anstrengungen zur Beseitigung bestehender Planungsvorschriften, die Markteintritte im Einzelhandel behindern, verstärkt; Maßnahmen ergreift, um die verbleibenden Wettbewerbshindernisse auf den Schienenverkehrsmärkten zu beseitigen; die Anstrengungen zur Konsolidierung im Landesbankensektor fortsetzt, auch durch die Verbesserung des Governance-Rahmens.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Für den Rat
Der Präsident*