EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2015

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[1], 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[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

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 neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („*Europa 2020*“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, 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 Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2015) 256.
[4] P8 TA(2015)0067, P8 TA(2015)0068, P8 TA(2015)0069.

der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollten.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramm 2014 ab. Am 28. November 2014 legte die Kommission gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013[5] ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands 2015[6] vor.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[7] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[8] an, in dem Deutschland als einer der Mitgliedstaaten genannt wird, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

(5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.

(6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Deutschland 2015[9]. Darin wurden die Fortschritte Deutschlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Deutschland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die entschlossene politische Maßnahmen und ein Monitoring erfordern. Angesichts weiterhin unzureichender privater und öffentlicher Investitionen, die das Wachstum bremsen und zu dem sehr hohen und weiterhin genau im Auge zu behaltenden Leistungsbilanzüberschuss beitragen, sind die Risiken gewachsen. Handlungsbedarf besteht insbesondere, um die Gefahr nachteiliger Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft und – angesichts deren Größe – darüber hinaus auch auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu verringern.

(7) Am 28. April 2015 übermittelte Deutschland sein nationales Reformprogramm 2015 und am 16. April 2015 sein Stabilitätsprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Deutschland unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Schuldenregel. Laut Stabilitätsprogramm 2015 will die Bundesregierung weiterhin einen Haushaltsüberschuss erzielen. Das mittelfristige Ziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – wird im gesamten Programmzeitraum weiterhin erfüllt. Die Staatsschuldenquote soll bis 2019 schrittweise auf 61,5 % des BIP zurückgehen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrundeliegende makroökonomische Szenario, das nicht von einer unabhängigen

[5] ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.
[6] C(2014) 8801 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904 final.
[9] SWD(2015) 25 final.

Einrichtung gebilligt wurde, geht von vorsichtigen Wachstumsannahmen aus. Nach der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission wird der strukturelle Saldo das mittelfristige Ziel weiterhin übertreffen. Der Bruttoschuldenstand dürfte über die Anforderung der Schuldenregel hinaus auf einem festen Abwärtspfad bleiben. Dies schafft den haushaltspolitischen Spielraum für einen Investitionsschub. Aufgrund seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass Deutschland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich einhält.

(9) Die Bundesregierung hat die Ausgaben für Bildung und Forschung erhöht, doch der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP liegt nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt und die Gesamtausgaben für Bildung und Forschung werden möglicherweise hinter dem nationalen Ziel von 10 % des BIP bis 2015 zurückbleiben. Deutschland beabsichtigt, die öffentlichen Investitionen bis 2018 aufzustocken und dabei unter anderem zusätzliche 10 Mrd. EUR für die Infrastruktur sowie zusätzliche 5 Mrd. EUR zur Förderung der Investitionen finanzschwacher Kommunen zur Verfügung zu stellen. Diese positiven Schritte scheinen allerdings unzureichend, um den Gesamtinvestitionsstau aufzulösen. Die Nutzung seines haushaltspolitischen Spielraums würde Deutschland in die Lage versetzen, in das künftige Wachstumspotenzial seiner Wirtschaft zu investieren und den öffentlichen Investitionsstau, der bei der Infrastruktur und auf kommunaler Ebene besonders augenfällig ist, anzugehen. Bei der Verbesserung der Effizienz des Steuersystems hat Deutschland keine Fortschritte erzielt. Alles in allem scheinen die Möglichkeiten für eine Verlagerung der Steuerlast auf wachstumsfreundlichere Einnahmequellen noch nicht ausgeschöpft. Die Einnahmen aus periodischen Immobiliensteuern sind nach wie vor vergleichsweise niedrig (0,5 % des BIP im Jahr 2012 gegenüber 1,5 % in der EU-28), und die Immobilienbewertung ist veraltet, da sie sich in den alten Bundesländern auf den Marktwert von 1963/64 und in den neuen Bundesländern auf den Marktwert von 1935 stützt. Eine Reform der kommunalen Grundsteuer wurde zwar im Koalitionsvertrag vorgesehen und in den nationalen Reformprogrammen 2014 und 2015 angekündigt, konkrete Maßnahmen wurden bislang aber nicht getroffen. Statt sich stärker auf die weniger verzerrenden periodischen Immobiliensteuern zu stützen, hielt der Trend zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer an. Die kommunale Gewerbesteuer ist nicht überprüft worden. Durch die Einbeziehung ertragsunabhängiger Komponenten in die Steuerbemessungsgrundlage entstehen Effizienzverluste. Der steuerliche Verwaltungsaufwand für Unternehmen und die Kosten der Steuererhebung sind in Deutschland nach wie vor vergleichsweise hoch, während die elektronische Einkommen- und Körperschaftsteuererklärung weniger genutzt wird als im EU-Durchschnitt. Die laufende Überprüfung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bietet die Gelegenheit, den Rahmen für eine nachhaltige Fiskalpolitik zu stärken und insbesondere auch angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen. Die Überprüfung bietet auch Gelegenheit, die Verteilung der Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen sowie die Effizienz des Länderfinanzausgleichs und der Steuerverwaltung zu verbessern.

(10) Konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Anreize für einen späteren Renteneintritt, die mit Blick auf den in Deutschland projizierten starken Rückgang der Erwerbsbevölkerung und einen mittelfristig möglichen Fachkräftemangel unerlässlich erscheinen, werden nicht genannt. Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeitnehmer, die 50 % bis 67 % des Durchschnittslohns verdienen, ist seit 2001

weitgehend unverändert und gehört nach wie vor zu den höchsten in der EU. Die jüngsten Reformen der Sozialversicherungssysteme werden voraussichtlich zu einem weiteren Anstieg der Beitragssätze führen und die Steuer- und Abgabenbelastung weiter erhöhen. Dies könnte sich negativ auf die Erwerbsbeteiligung und das verfügbare Einkommen auswirken. Die Wirkung der kalten Progression wird derzeit durch die niedrige Inflationsrate gedämpft. Allerdings könnte die kalte Progression bei dynamischem Lohnwachstum und etwas höheren Inflationsraten in den kommenden Jahren signifikante nichtdiskretionäre Steuererhöhungen zur Folge haben. Diese könnten sich dann ebenfalls auf das verfügbare Einkommen auswirken. Bei der Verbesserung der Bildungsergebnisse benachteiligter Gruppen wurden begrenzte Fortschritte erzielt. Die Wahrscheinlichkeit eines frühen Schulabgangs verdoppelt sich bei jungen Menschen mit Migrationshintergrund. Steuerliche Fehlanreize dürften ein wichtiger Faktor sein, der Zweitverdiener davon abhält, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder mehr Stunden zu arbeiten. Dies trägt dazu bei, dass der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen gering und die Zahl der von Frauen im Durchschnitt geleisteten Arbeitsstunden eine der niedrigsten in der EU ist. Die Befreiung der Minijobs von der Einkommensteuer und in vielen Fällen auch von allen Arbeitnehmersozialbeiträgen hält Arbeitnehmer ebenfalls davon ab, eine Stelle mit einem Verdienst oberhalb der Minijob-Schwelle von 450 EUR im Monat anzutreten.

(11) Die politischen Maßnahmen zur Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, insbesondere bei den freiberuflichen Dienstleistungen, waren begrenzt. Die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität liegen bei den freiberuflichen Dienstleistungen in Deutschland seit über einem Jahrzehnt im Negativbereich oder nahe null. Auch zählt Deutschland zu den EU-Mitgliedstaaten, in denen die Regulierung dem Wettbewerb im Sektor der freiberuflichen Dienstleistungen am wenigsten förderlich ist. Die Beschränkungen umfassen Anforderungen an die Berufsqualifikationen sowie Vorgaben für die Rechtsform und die Beteiligung am Gesellschaftskapital. In letzterer Hinsicht sind derzeit in einigen Bundesländern begrenzte Veränderungen zu verzeichnen, doch gibt es noch immer keine breit angelegte Überprüfung solcher Beschränkungen. Deutschland nimmt an der gegenseitigen Evaluierung gemäß der Richtlinie zur Änderung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen teil, hat infolge dieser Überprüfung aber noch keine Maßnahmen getroffen. Die Wettbewerbssituation auf den deutschen Schienenverkehrsmärkten hat sich seit dem letzten Jahr nicht signifikant verbessert. Insbesondere im Segment des Personenfernverkehrs schreckt das schwierige Wettbewerbsumfeld neue Marktteilnehmer ab. Die Wegeentgelte für den Personenfernverkehr gehören zu den höchsten in der EU. Der Marktanteil neuer Marktteilnehmer im Personenfernverkehr liegt weiterhin unter 1 % und ist rückläufig.

(12) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Deutschlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Deutschland gerichteten Empfehlungen der Vorjahre 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 3 wider.

(13) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Deutschlands geprüft und ist zu der Auffassung[10] gelangt, dass Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt einhält.

(14) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 wider.

(15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Gestützt auf diese Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Deutschland sollte auch die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen —

EMPFIEHLT, dass Deutschland 2015 und 2016

1. die öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung weiter erhöht und hierzu auch den verfügbaren haushaltspolitischen Spielraum nutzt; zur Förderung privater Investitionen Maßnahmen ergreift, um die Effizienz des Steuersystems zu verbessern, und zu diesem Zweck insbesondere die kommunale Gewerbesteuer und die Unternehmensbesteuerung überprüft und die Steuerverwaltung modernisiert; die laufende Überprüfung dazu nutzt, die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu verbessern, insbesondere um angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen;

2. mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt setzt; Maßnahmen ergreift, um die hohen Arbeitseinkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere für Geringverdiener, zu verringern, und die Wirkung der kalten Progression angeht; die fiskalische Behandlung von Minijobs überprüft, um den Übergang in andere Beschäftigungsformen zu erleichtern;

3. ehrgeizigere Maßnahmen ergreift, um den Wettbewerb im Dienstleistungssektor, insbesondere bei den freiberuflichen Dienstleistungen, zu beleben, indem ungerechtfertigte Beschränkungen wie Vorgaben für die Rechtsform und die Beteiligung am Gesellschaftskapital sowie feste Tarife abgeschafft werden; zu diesem Zweck die gegenwärtig im Inland stattfindende Überprüfung dieser Hemmnisse zum Abschluss bringt und Folgemaßnahmen ergreift; die verbleibenden Wettbewerbshemmnisse auf den Schienenverkehrsmärkten, insbesondere im Personenfernverkehr, beseitigt.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident

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