EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2011 bis 2014

(2011/C 212/03)

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 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

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 für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) zu. diese Strategie stützt sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die sich auf die Schlüsselbereiche konzentriert, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten [2] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er unterstrich die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

(5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(6) Am 27. April 2011 übermittelte Deutschland sein aktualisiertes Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2011-2015 und am 7. April 2011 sein nationales Reformprogramm 2011. Damit die Querverbindungen berücksichtigt werden können, wurden die beiden Programme gleichzeitig bewertet.

(7) Als die Krise Deutschland erreichte, befand sich die Wirtschaft in relativ stabiler Verfassung. Der Einbruch des Welthandels löste jedoch im Jahr 2009 einen Zusammenbruch der Exporte und Investitionen aus, sodass das reale BIP um beispiellose 4,7 % schrumpfte. Dennoch gehen die Arbeitslosenzahlen — nach einem geringfügigen Anstieg — seit Ende 2009 wieder zurück. Die Widerstandsfähigkeit des Arbeitsmarkts ist den früheren Reformen, mit denen die Arbeitszeit verringert wurde, und der staatlichen Unterstützung bei Kurzarbeit zuzuschreiben. Die Wirtschaft hat nach der Rezession wieder kräftig an Fahrt aufgenommen und das reale BIP ist im Jahr 2010 um 3,6 % gestiegen. Die Exporte haben den im Jahr 2009 verzeichneten massiven Einbruch weitgehend wettgemacht und den Weg für einen Aufschwung auf breiterer Basis geebnet, was auch zu einer Verringerung des Leistungsbilanzüberschusses führte. Die Wirtschaft hat ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den meisten anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets weiter gesteigert. Bei einem ursprünglich ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt ergab sich im Jahr 2009 ein Defizit von 3 % des BIP, das auf voll funktionierende automatische Stabilisatoren und die zur Bekämpfung des Wirtschaftsabschwungs getroffenen diskretionären Maßnahmen zurückzuführen ist. Die wirtschaftliche Erholung trug dazu bei, das Defizit trotz anhaltender umfangreicher Konjunkturanreize und Finanzmarktstützungsmaßnahmen im Jahr 2010 auf 3,3 % des BIP zu begrenzen.

(8) Ausgehend von der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das dem Stabilitätsprogramm zugrunde liegende makroökonomische Szenario

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

[2] Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

für 2011 auch unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2011 der Dienste der Kommission vorsichtig und für die folgenden Jahre plausibel ist. Das Stabilitätsprogramm sieht für 2011 einen Anstieg des realen BIP um 2,3 % vor, bevor es im Jahr 2012 auf 1,8 % sinken und in den Jahren 2013 bis 2015 bei durchschnittlich 1,5 % liegen wird. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll das Defizit bereits im Jahr 2011, d.h. zwei Jahre vor der vom Rat gesetzten Frist, auf unter 3 % des BIP-Referenzwerts zurückgeführt werden und außerdem sollen im Jahr 2014 weitere Fortschritte in Richtung des mittelfristigen Ziels — eines strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP — erzielt werden. Nach der erwarteten Korrektur des übermäßigen Defizits wird das im Stabilitätsprogramm für die Erreichung des mittelfristigen Ziels vorgesehene Tempo in den Jahren 2013 und 2014 unter den Richtwert von 0,5 % des BIP fallen. Die Schuldenquote ist im Jahr 2010 zwar um fast 10 Prozentpunkte gestiegen ([1]), soll den Projektionen zufolge aber im Jahr 2011 zu sinken beginnen und bis 2015 75,5 % des BIP erreichen und damit weiterhin über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert liegen. Die Risiken für die Haushaltsprojektionen scheinen für das Jahr 2011 in etwa ausgewogen zu sein, doch könnten die Ergebnisse in den darauffolgenden Jahren schwächer ausfallen als erwartet, da bestimmte Einsparungen möglicherweise nicht wie erwartet realisiert werden können. Einige Maßnahmen werden weiterhin diskutiert (wie Energie- und Finanztransaktionssteuern), andere müssen noch präzisiert werden (z. B. Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung). Auch weitere Stützungsmaßnahmen für die Finanzmärkte sind nicht auszuschließen. Nach der letzten Bewertung der Kommission, erscheinen die Risiken in Bezug auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als mittel.

(9) Da die Maßnahmen der jüngsten Gesundheitsreform hauptsächlich für die Jahre 2011 und 2012 eine Eindämmung des Ausgabenanstiegs vorsehen, würden weitere Schritte zur Erhöhung der Ausgabeneffizienz im Gesundheitswesen und bei der Langzeitpflege den geplanten Konsolidierungspfad erleichtern. Gleichzeitig würde die Beibehaltung eines weitgehend wachstumsorientierten Konsolidierungskurses, in dessen Rahmen auch angemessene Bildungsausgaben sichergestellt werden, zur Stärkung des langfristigen Wachstumspotenzials beitragen.

(10) Zwar wurde der Haushaltsrahmen Deutschlands durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel, die Schaffung des Stabilitätsrats und das Frühwarnsystem zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen spürbar gestärkt, doch muss die Schuldenregel auf Länderebene noch vollständig umgesetzt werden. Eine weitere Stärkung des mit der Schuldenregel verknüpften Kontroll- und Sanktionsmechanismus würde auch die allgemeine Glaubwürdigkeit der öffentlichen Finanzen weiter erhöhen.

(11) Die Krise hat gravierende Schwächen im Bankensektor offenbart. Die Eigenkapitalbasis verschiedener Banken war durch die aus internationalen Engagements in Subprime-Krediten und strukturierten Finanzinstrumenten resultierenden erheblichen Verluste und Abschreibungen geschwächt, was beträchtliche staatliche Interventionen erforderlich machte. Die Krise hat auch die Schwächen einiger Landesbanken aufgezeigt, die schon vor der Krise weder über wirksame Risikomanagementstrukturen noch über ein lebensfähiges Geschäftsmodell verfügten. Weitere Reformen im Bankensektor, einschließlich einer Umstrukturierung der Landesbanken, die ein lebensfähiges und angemessen finanziertes Geschäftsmodell benötigen, und eine weitere Stärkung des Regulierungs- und Aufsichtsrahmens würden dazu beitragen, die Stabilität des Finanzsektors zu erhalten und darüber hinaus eine effizientere Zuweisung der inländischen Spareinlagen sicherstellen, um auf diese Weise Nachfrage und Investitionstätigkeit zu stützen.

(12) Das Wachstumspotenzial und die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hängen zum großen Teil von gut ausgebildeten, qualifizierten Arbeitskräften ab, sodass ein Mangel an Arbeitskräften vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen zu Schwierigkeiten führen könnte. Dies zeigt, wie wichtig es ist, das Arbeitskräftepotenzial voll auszuschöpfen, indem die für bestimmte Gruppen (ältere Arbeitnehmer, Frauen, gering qualifizierte Arbeitskräfte, Drittstaatsangehörige) bestehenden Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung beseitigt werden und das Humankapital weiterentwickelt wird. Die Behandlung des Problems der Steuer- und Abgabenbelastung, die insbesondere für die Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen nach wie vor hoch ist, würde die Anreize zur Arbeitsaufnahme erhöhen und es gleichzeitig ermöglichen, dass Lohnsteigerungen sich umfassender in höheren verfügbaren Einkommen und somit in der Inlandsnachfrage niederschlagen. Der aufgrund der gemeinsamen steuerlichen Veranlagung von Ehepartnern hohe Grenzsteuersatz für Zweitverdiener ist ein Hemmnis für die Arbeitsaufnahme. Das im Jahr 2009 eingeführte Faktorverfahren ermöglicht es, dass die individuelle monatliche Steuerbelastung das Einkommen jeder Person widerspiegelt, wobei die gesamte jährliche Steuerbelastung unverändert bleibt. Die Wirkungen dieser Reform der Erwerbsbeteiligung sollten beobachtet werden. In diesem Zusammenhang könnte es erforderlich sein, weitere Maßnahmen zum Abbau etwaiger noch bestehender Hemmnisse für eine Arbeitsaufnahmen zu ergreifen. Ein weiterer Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten würde insbesondere dazu beitragen, den nach wie vor geringen Anteil von Frauen an den Vollzeitbeschäftigten zu steigern. Darüber hinaus könnten die Arbeitsmarktaussichten für gering qualifizierte Arbeitskräfte verbessert werden, indem die Anzahl der Personen mit beruflichen Befähigungsnachweisen gesteigert wird.

(13) Deutschland hat unlängst weitreichende Entscheidungen zu seinem künftigen Energie-Mix getroffen. Die Umsetzung des Energiekonzepts wird eine grundlegende Umstellung der Energieversorgung bewirken und sich mittel- bis langfristig auf die Energiepreise und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft auswirken. Die Umsetzung des Energiekonzepts sollte daher vom Prinzip der Kostenwirksamkeit geleitet werden und auf einem effizienten Energieverbrauch, kostenwirksamen Unterstützungsprogrammen und für erneuerbare Energien und wettbewerbsfähige Energiemärkte geeigneten Elektrizitätsnetzen basieren.

([1]) Der Anstieg im Jahr 2010 war hauptsächlich zwei Banken zuzuschreiben, deren wertgeminderte Vermögenswerte in entsprechende „Bad Banks“ ausgelagert wurden, die dem Sektor Staat zugeordnet sind. Im Einklang mit dem Eurostat-Leitfaden über Bilanzierungsregeln für Entschuldungseinrichtungen wirkten sich die betreffenden Verbindlichkeiten der „Bad Banks“ direkt auf den Schuldenstand aus.

(14) Die Intensivierung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor würde das Produktivitätswachstum stärken und die Inlandsnachfrage stützen. Ein dynamischeres Wachstum des Dienstleistungssektors könnte ebenfalls dazu beitragen, das Angebots- und Nachfragewachstum in Deutschland auf eine breitere Grundlage zu stellen. Obwohl in den letzten Jahren u. a. durch Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie große Fortschritte erzielt wurden, scheint noch Spielraum für einen weiteren Abbau von Markteinund -austrittsschranken, insbesondere durch eine weitere Vereinfachung des Genehmigungs- und Zulassungssystems, sowie für eine Vereinfachung der Regulierung der Ausübung bestimmter beruflicher Dienstleistungen zu bestehen. Die Rechtfertigung und die Angemessenheit der für bestimmte Handwerke geltenden Regulierung könnte überprüft werden. Bei den Netzindustrien kann der Wettbewerb vor allem im Eisenbahnsektor nach wie vor verstärkt werden. Eine Stärkung der Aufsichtsfunktion der Bundesnetzagentur und die Öffnung der Infrastruktur für den Verkauf und die Ausstellung von Fahrscheinen für Wettbewerber würden den Wettbewerb kurzfristig fördern.

(15) Um den Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung und die Qualität des allgemeinen und beruflichen Bildungssystems zu verbessern, sind zusätzliche Reformen von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung angemessen qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind. Insbesondere für Arbeitskräfte mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau werden Engpässe prognostiziert, in erster Linie in den Bereichen Mathematik, Naturwissenschaften und Technik. Der Bildungsgrad junger Menschen in Deutschland im Tertiär- und oberen Sekundarbereich liegt unter dem EU-Durchschnitt. Eine Erhöhung des Angebots an Vor- und Ganztagsschulen und ein leichterer Übergang zwischen verschiedenen Zweigen des Schulsystems könnten die Ergebnisse im Bildungsbereich verbessern.

(16) Deutschland ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. In Bezug auf die öffentlichen Finanzen verlangen diese Verpflichtungen, dass das übermäßige Defizit bereits im Jahr 2011 korrigiert und die Ziele der nationalen Haushaltsregeln in den Jahren 2011 und 2012 mit deutlichem Abstand erreicht werden. Zur Stärkung der Finanzstabilität umfassen diese Maßnahmen u. a. eine effiziente Regulierung und Beaufsichtigung des Kapitalmarkts. Im Bereich Beschäftigung betreffen die Maßnahmen die Erwerbsbeteiligung (Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, verbesserte Integration von Arbeitskräften mit ausländischen Qualifikationen, Integration von Migranten) und Bildung (Grundbildungspakt). Die Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren sich auf die Netzindustrien, den Energie- und Dienstleistungssektor (z. B. die Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Strom- und Gassektor, ein Programm zur Förderung der Elektromobilität und zusätzliche Mittel für die Verkehrsinfrastruktur) sowie auf den Bildungsbereich (Exzellenzinitiative zur Förderung von Graduiertenschulen und Hochschulpakt). Diese Verpflichtungen betreffen die vier Bereiche des Pakts. Sie spiegeln weitgehend die im Stabilitätsprogramm und im nationalen Reformprogramm skizzierte breitere Reformagenda wider. Mehrere Politikbereiche bleiben jedoch bei diesen Verpflichtungen unberücksichtigt (wie beispielsweise die Umstrukturierung von Landesbanken oder die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit) oder werden lediglich gestreift (Öffnung des Dienstleistungssektors und von Netzindustrien für einen stärkeren Wettbewerb). Die Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts wurden bewertet und im Rahmen der Empfehlungen berücksichtigt.

(17) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm Deutschlands einschließlich der Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Deutschland, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass die Haushaltsstrategie Deutschlands wie geplant umgesetzt werden sollte. Auch danach sollte, unter Beibehaltung des wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurses, eine angemessene Anstrengung zur strukturellen Anpassung im Hinblick auf das mittelfristige Ziel sichergestellt werden. In den Jahren 2011 und 2012 sollten die weiteren Schritte in erster Linie darauf gerichtet sein, die Stabilität des Finanzsystems (z.B. durch Umstrukturierung der Landesbanken) sicherzustellen und die inländischen Wachstumsfaktoren zu stärken, indem die Erwerbsbeteiligung durch Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit, durch Verbesserung des Zugangs zu allgemeiner und beruflicher Bildung und der Qualität des allgemeinen und beruflichen Bildungssystems und durch Öffnung des Dienstleistungssektors, des Handwerks, der freien Berufe und der Netzindustrien für einen stärkeren Wettbewerb, erhöht wird.

(18) Angesichts dieser Bewertung sowie unter Berücksichtigung der gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgegebenen Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2009 hat der Rat die Aktualisierung des Stabilitätsprogramms Deutschlands für das Jahr 2011 bewertet; seine Stellungnahme [1] spiegelt sich insbesondere in seiner Empfehlung 1 wider. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm Deutschlands geprüft —

EMPFIEHLT, dass Deutschland im Zeitraum 2011 und 2012

1. die Haushaltsstrategie für das Jahr 2012 und die Folgejahre in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens wie geplant umsetzt, und dadurch den hohen Schuldenstand auf einen Abwärtspfad bringt; danach eine angemessene Anstrengung zur strukturellen Anpassung im Hinblick auf das mittelfristige Ziel sicherstellt; eine vollständige Umsetzung der Schuldenregel auf Länderebene sicherstellt und den dazugehörigen Kontroll- und Sanktionsmechanismus weiter stärkt; an einem wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurs festhält, insbesondere durch Sicherstellung angemessener Bildungsausgaben und durch weitere Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben für Gesundheitswesen und Langzeitpflege.

2. die strukturellen Schwächen im Finanzsektor behebt und zu diesem Zweck insbesondere Landesbanken, die ein angemessen finanziertes und rentables Geschäftsmodell benötigen, umstrukturiert.

[1] Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

3. die Erwerbsbeteiligung erhöht, indem es einen gerechteren Zugang zum allgemeinen und beruflichen Bildungssystem schafft und weitere Schritte unternimmt, um die hohe Steuer- und Abgabenbelastung in haushaltsneutraler Weise zu verringern und die Anreize zur Arbeitsaufnahme für Personen mit geringen Einkommensperspektiven zu verbessern; die Zahl der ganztägigen Kinderbetreuungsplätze und Ganztagsschulen erhöht; die Wirkungen der jüngsten Reformmaßnahmen zur Verringerung der steuerlichen Regelungen, die potenzielle Zweitverdiener von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, beobachtet und weitere Maßnahmen ergreift, sollten weiterhin Hemmnisse bestehen.

4. ungerechtfertigte Beschränkungen bei bestimmten freien Berufen und im Handwerk abschafft; den Wettbewerb in den Netzindustrien intensiviert, die Aufsichtsfunktion der Bundesnetzagentur im Schienensektor stärkt und sich im Zusammenhang mit dem angekündigten nationalen Energiekonzept darauf konzentriert, die langfristige Kostenwirksamkeit des Erneuerbare-Energien-Gesetzes zu erhöhen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass die Bereiche Erzeugung und Übertragung tatsächlich voneinander unabhängig sind, und die grenzübergreifenden Verbindungen verbessert.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates
Der Präsident
J. VINCENT-ROSTOWSKI