EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
SEK(2011) 807 endgültig

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2011-2014

{SEK(2011) 714 endgültig}

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2011-2014

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 Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[2],

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 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, 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 Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten[3] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 ABl. C vom , S. .
3 Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011.

(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 (im Einklang 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 betonte 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 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 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, wodurch sich auch der Leistungsbilanzüberschuss verringerte. Die Wirtschaft hat ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den meisten Ländern des Euro-Währungsgebiets weiter gesteigert. Beim ursprünglich ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt ergab sich 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 Konjunktur- 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 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das dem Stabilitätsprogramm zugrunde liegende makroökonomische Szenario für 2011 auch nach Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2011 der Kommission vorsichtig und für die folgenden Jahre plausibel ist. Das Programm sieht für 2011 einen Anstieg des

realen BIP um 2,3 % vor, bevor es 2012 auf 1,8 % sinken und 2013-15 bei durchschnittlich 1,5 % liegen wird. Dem Programm zufolge soll das Defizit bereits 2011, d. h. zwei Jahre vor der vom Rat gesetzten Frist, auf unter 3 % des BIP-Referenzwerts zurückgeführt und sollen 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 Programm für die Erreichung des mittelfristigen Ziels vorgesehene Tempo in den Jahren 2013 und 2014 unter die Benchmark von 0,5 % des BIP fallen. Die Schuldenquote ist 2010 zwar um fast 10 Prozentpunkte gestiegen[4], soll den Projektionen zufolge aber 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 sich für 2011 in etwa die Waage zu halten, 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 Finanzsteuern), andere müssen noch präzisiert werden (z. B. Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung). Auch weitere Stützungsmaßnahmen für die Finanzmärkte sind nicht auszuschließen.

(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 finanzpolitische Glaubwürdigkeit Deutschlands weiter erhöhen.

(11) Die Krise hat gravierende Schwächen im Bankensektor offenbart. Die Eigenkapitalbasis verschiedener Banken war durch die aus weltweiten 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

[4] Der Anstieg im Jahr 2010 war hauptsächlich zwei Banken zuzuschreiben, deren wertgeminderte Vermögenswerte in entsprechende Bad Banks ausgelagert werden mussten, die dem Sektor Staat zugeordnet sind Im Einklang mit dem Eurostat-Leitfaden vom 16. März 2011 über Entschuldungseinrichtungen wirkten sich die betreffenden Verbindlichkeiten der Bad Banks direkt auf den Schuldenstand aus.

würden dazu beitragen, die Stabilität des Finanzsektors zu erhalten und darüber hinaus eine effizientere Allokation 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. Die Verringerung des durch die gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehepartnern bedingten hohen Grenzsteuersatzes für Zweitverdiener durch eine Umorientierung hin zu einem System der individuellen Besteuerung könnte dazu beitragen, den Anteil der Teilzeitbeschäftigung zu Gunsten der Vollzeitbeschäftigung zu senken. 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 einen effizienten Energieverbrauch, kostenwirksame Unterstützungsprogramme und für erneuerbare Energien und wettbewerbsfähige Energiemärkte geeignete Elektrizitätsnetze zugrunde legen.

(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 Marktein- und –austrittsschranken zu bestehen, insbesondere durch eine weitere Vereinfachung des Zulassungssystems. Die Vorschriften für bestimmte freie Berufe (wie Ingenieure, Architekten, Apotheker und Anwälte) sind offenbar strenger als in anderen Ländern und auch im Handwerk scheinen die Eintritts- und regelungsbedingten Schranken hoch. Bei den Netzindustrien wird der Wettbewerb vor allem im Eisenbahnsektor nach wie vor behindert. Hier wird die als Voraussetzung für einen wettbewerbsfähigen Markt geltende wirksame Entflechtung von Infrastrukturbetrieb und Schienenverkehrsdiensten weiter verzögert. Eine Stärkung der Aufsichtsfunktion der Bundesnetzagentur, die Abschaffung der Quersubventionierung zwischen Netzbetreiber und Eisenbahnunternehmen und die Öffnung der Infrastruktur

für den Verkauf und die Ausstellung von Fahrscheinen 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.[5] In Bezug auf die öffentlichen Finanzen verlangen diese Verpflichtungen, dass das übermäßige Defizit bereits 2011 korrigiert und der Abbaupfad der Schuldenbremse in den Jahren 2011-2012 deutlich unterschritten wird. 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 Stabilitäts- und nationalen Reformprogramm skizzierte breitere Reformagenda wider. Mehrere Politikbereiche bleiben jedoch von diesen Verpflichtungen unberücksichtigt (wie die Umstrukturierung von Landesbanken oder die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit) oder werden lediglich gestreift (stärkere Liberalisierung von Dienstleistungssektor und Netzindustrien). 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.[6] Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Deutschland, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und –Richtungsvorgaben berücksichtigt, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass die

---

[5] Weitere Einzelheiten zu den im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen in SEK(2011) 714.

[6] SEK(2011) 714.

Haushaltsstrategie Deutschlands unter Beibehaltung eines wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurses wie geplant umgesetzt werden sollte. 2011-12 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 stärkere Liberalisierung des Dienstleistungssektors, des Handwerks, der freien Berufe und der Netzindustrien 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 deutsche Stabilitätsprogrammaktualisierung 2011 bewertet; seine Stellungnahme[7] spiegelt insbesondere die 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 2011-2012

(1) die Haushaltsstrategie für das Jahr 2012 und die Folgejahre wie geplant umsetzen sollte. Es sollte für eine vollständige Umsetzung der Schuldenregel auf Länderebene sorgen und den dazugehörigen Kontroll- und Sanktionsmechanismusweiter stärken. Es sollte an einem wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurs festhalten, insbesondere durch Sicherstellung angemessener Bildungsausgaben und durch weitere Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Ausgaben für Gesundheitswesen und Langzeitpflege.

(2) die strukturellen Schwächen im Finanzsektor beheben und zu diesem Zweck insbesondere Landesbanken, die ein angemessen finanziertes und rentables Geschäftsmodell benötigen, umstrukturieren sollte.

(3) die Erwerbsbeteiligung erhöhen und zu diesem Zweck einen gerechteren Zugang zum allgemeinen und beruflichen Bildungssystem sicherstellen und die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener haushaltsneutral verringern sollte. Es sollte die Zahl der ganztägigen Kinderbetreuungsplätze und Ganztagsschulen erhöhen und die steuerlichen Regelungen, die potenzielle Zweitverdiener von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, abschaffen.

(4) ungerechtfertigte Beschränkungen bei bestimmten freien Berufen und im Handwerk abschaffen sollte. Es sollte den Wettbewerb in den Netzindustrien intensivieren, die Aufsichtsfunktion der Bundesnetzagentur im Schienensektor stärken und sich im Zusammenhang mit dem angekündigten nationalen Energiekonzept darauf konzentrieren, 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 zu verbessern.

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

Geschehen zu

Im Namen des Rates
Der Präsident