



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012  
COM(2012) 305 final provisoire

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012**

**und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012-2016**

{SWD(2012) 305}

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012**

**und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012-2016**

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 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat 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, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

---

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

<sup>2</sup> COM(2012) 305 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2012)0048 und P7\_TA(2012)0047.

<sup>4</sup> Beschluss 2011/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

- (3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands für 2011 an und bezog Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für 2011-2014.
- (4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht<sup>5</sup> an, worin Deutschland nicht als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.
- (5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er verwies auf die Notwendigkeit, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.
- (6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen rechtzeitig bekanntzugeben, damit sie in ihre Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogramme und Nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (7) Am 18. April 2012 übermittelte Deutschland sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2016 und am 12. April 2012 sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Nach den ersten 2012 im Rahmen des Defizitverfahrens gemeldeten Defizit- und Schuldenstandsdaten für den Zeitraum 2008-2011 lag das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2011 unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 3 % des BIP. Der Frühjahrsprognose 2012 der Kommission zufolge wird das gesamtstaatliche Defizit unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert bleiben und im Projektionszeitraum weiter sinken. Die Kommission nahm daher in Übereinstimmung mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt am 30. März gemäß Artikel 126 Absatz 12 des Vertrags eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Aufhebung der Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits an.
- (9) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist. Die Projektionen des Programms für 2012/2013 hinsichtlich des künftigen Verlaufs des Wirtschaftswachstums und der Arbeitsmarktentwicklung decken sich weitgehend mit der Frühjahrsprognose 2012 der Kommission. Die Projektionen für das Wirtschaftswachstum in späteren Jahren stimmen im Großen und Ganzen mit der von der Kommission prognostizierten Potenzialwachstumsrate

---

<sup>5</sup> COM(2012) 68 final.

überein. Die im Programm dargelegte Haushaltsstrategie zielt darauf ab, das mittelfristige Haushaltsziel bereits 2012 zu erreichen und ab 2014 einen tatsächlich ausgeglichenen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo vorweisen zu können. Das Programm konkretisiert das bisherige mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von  $\frac{1}{2}$  % des BIP (bei welchem geringfügige Abweichungen von der 0,5 %-Marke möglich waren), was die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinreichend widerspiegelt, nunmehr als ein Defizit von maximal 0,5 % des BIP. Die Defizit- und Schuldenstandsziele könnten jedoch vor allem dadurch gefährdet werden, dass zusätzliche Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors ergriffen werden müssen. Ausgehend vom (neu) berechneten strukturellen Defizit<sup>6</sup> will Deutschland sein mittelfristiges Haushaltsziel über den gesamten Programmzeitraum hinweg einhalten, was trotz der Risikofaktoren realistisch sein dürfte. Den Angaben im Programm zufolge würde bei entsprechender Berücksichtigung der Risikofaktoren und der diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite das Ausgabenwachstum 2012 den Referenzwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts überschreiten, während es 2013 darunter liegen würde. Der Bruttoschuldenstand soll 2012 um 0,8 Prozentpunkte auf 82,0 % des BIP anwachsen, bevor er 2013 wieder auf 80 % absinkt und sich anschließend kontinuierlich weiter nach unten entwickelt. Nach der Korrektur des übermäßigen Defizits befindet sich Deutschland in einer Übergangsphase und macht den Plänen nach zu urteilen ausreichende Fortschritte bei der Erreichung des im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Richtwerts für den Schuldenabbau.

- (10) Die Bundesregierung hat Maßnahmen in die Wege geleitet, um die öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen sinnvoll zu kanalisieren, und sie hat eine Reform der Pflegeversicherung vorgeschlagen. Um den erwarteten Kostenanstieg zu begrenzen, muss die Effizienz im Gesundheitswesen noch weiter gesteigert werden. Die vorgeschlagene Reform der Pflegeversicherung ist ebenfalls nicht ausreichend, um den erwarteten Kostenanstieg aufzufangen. Das Steuersystem könnte effizienter gestaltet werden. Die Bundesregierung befindet sich auf einem guten Wege, um ihre Verpflichtung einer Anhebung der wachstumsfördernden Bildungs- und Forschungsausgaben zu erfüllen. Allerdings ist es wichtig, dass auch die Länder und Gemeinden, die den Großteil der Bildungs- und Forschungsausgaben beisteuern, in diesen Bereichen eine adäquate Ausgabenpolitik verfolgen. Durch die neue, im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse wurde der Fiskalrahmen Deutschlands weiter gefestigt. Dagegen wurden bei der Umsetzung der Schuldenregel auf Länderebene keine nennenswerten Fortschritte erzielt.
- (11) Der Finanzsektor hat sich durch die staatlichen Stützungsmaßnahmen, die eigenen Anpassungsbemühungen und die positiven Effekte der Konjunkturerholung in Deutschland insgesamt stabilisiert. Trotz des im Großen und Ganzen relativ stabilen Finanzsektors und der Tatsache, dass keine Kreditklemme vorliegt, bleiben einige Schwachstellen bestehen, vor allem die strukturellen Probleme einiger Landesbanken, etwa das Fehlen eines tragfähigen Geschäftsmodells, schwache Verwaltungsstrukturen sowie eine gewisse Anfälligkeit infolge der starken Abhängigkeit von der Refinanzierung am Interbankenmarkt.

---

<sup>6</sup> Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Verwendung der gemeinsamen Methodik.

- (12) Von der guten Arbeitsmarktlage in Deutschland, die durch Beschäftigungszuwächse und eine moderate Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist, hat nicht die gesamte Erwerbsbevölkerung gleichermaßen profitiert, und die Löhne haben nicht mit der Produktivitätssteigerung Schritt gehalten. Fehlende Erwerbsanreize aufgrund der hohen Steuern und Abgaben, speziell der relativ hohen Sozialabgaben, behindern nach wie vor die Eingliederung besonders von Geringverdienern in den Arbeitsmarkt. Der verbreitete Rückgriff auf Minijobs hat zur Folge, dass nur geringfügige Rentenansprüche erworben werden. Deshalb muss der Übergang von Minijobs zu stabileren Arbeitsverhältnissen verbessert werden. Die jüngste Reform der Arbeitsmarktinstrumente sollte die Beschäftigungsaussichten aller Gruppen fördern. Deutschland steht vor der großen Herausforderung, sein Bildungswesen effizienter zu gestalten und das Bildungsniveau unter den benachteiligten Bevölkerungsgruppen anzuheben. Auf mittlere und lange Sicht wird es darauf ankommen, qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung zu haben, um die negativen Folgen des demografischen Wandels auf das Potenzialwachstum abzufedern. Problematisch ist der geringe Frauenanteil unter den Vollzeitbeschäftigten. Fehlende Erwerbsanreize für Zweitverdiener sowie fehlende Kindertagesstätten und Ganztagschulen halten Frauen davon ab, eine Beschäftigung aufzunehmen.
- (13) Deutschland ist dabei, seine Energiewirtschaft vollkommen neu auszurichten. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umbaus des Energiesektors sollten durch einen beschleunigten Netzausbau im Inland und über die Landesgrenzen hinaus, die kontinuierliche Verbesserung der Kosteneffizienz der Politik im Bereich des Klimaschutzes und der erneuerbaren Energien, maßgebliche Schritte zur Steigerung der Energieeffizienz und die Förderung des Wettbewerbs auf den Energiemärkten gesenkt werden. Aufgrund der zentralen geografischen Lage Deutschlands haben die Entwicklungen im deutschen Schienenverkehr Auswirkungen auf den gesamten europäischen Schienenverkehr. Der Wettbewerb auf der Schiene sowohl beim Personen- als auch beim Güterverkehr ist nach wie vor nur gering ausgeprägt, was hauptsächlich daran liegt, dass der Betrieb der Infrastruktur unter dem Dach der DB-Holdinggesellschaft erfolgt. Trotz der Fortschritte in den letzten Jahren, unter anderem aufgrund der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, könnten Wettbewerb und Produktivitätszuwachs in einigen Dienstleistungssektoren (z. B. dem Bausektor) noch gesteigert werden.
- (14) Deutschland ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Jahr 2011 betreffen die Förderung der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit, die Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der Finanzstabilität. Die Kommission hat geprüft, inwieweit die im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen erfüllt wurden. Die Ergebnisse der Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.
- (15) 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 -Richtungsvorgaben, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken.

Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 4 eingeflossen.

- (16) Hiervon ausgehend hat der Rat das deutsche Stabilitätsprogramm 2012 bewertet; seine Stellungnahme hierzu<sup>7</sup> spiegelt insbesondere die Empfehlung 1 wider –

EMPFIEHLT, dass Deutschland im Zeitraum 2012-2013

1. weiterhin eine solide Finanzpolitik betreibt, um das mittelfristige Haushaltsziel bis 2012 zu erreichen; zu diesem Zweck die Haushaltsstrategie wie geplant umsetzt und darauf achtet, dass der Ausgabenrichtwert eingehalten wird und ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gemacht werden; an einem wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurs festhält und in diesem Zusammenhang zusätzliche Anstrengungen unternimmt, um die Effizienz der Ausgabenpolitik im Gesundheitswesen und in der Langzeitpflege zu erhöhen, und die noch ungenutzten Möglichkeiten für ein effizienteres Steuersystem ausschöpft; den vorhandenen Spielraum nutzt, damit auf allen staatlichen Ebenen verstärkt und wirksamer als bisher wachstumsfördernde Bildungs- und Forschungsausgaben getätigt werden; sicherstellt, dass die Schuldenregel in allen Bundesländern einheitlich umgesetzt wird und rechtzeitig entsprechende Kontrollen und gegebenenfalls Korrekturen vorgenommen werden;
2. die verbleibenden strukturellen Schwächen im Finanzsektor behebt und zu diesem Zweck unter anderem diejenigen Landesbanken, die noch kein angemessen finanziertes und rentables Geschäftsmodell besitzen, umstrukturiert, wobei ein übermäßiger Abbau von fremdkapitalfinanzierten Bilanzpositionen zu vermeiden ist;
3. eine haushaltsneutrale Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenlast vor allem für Geringverdiener vornimmt und geeignete Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen speziell für Arbeitslose aufrechterhält; die Voraussetzungen schafft, damit die Lohnentwicklung mit dem Produktivitätszuwachs Schritt hält; Maßnahmen ergreift, um das Bildungsniveau benachteiligter Bevölkerungsgruppen anzuheben, indem vor allem die Chancengleichheit im allgemeinen und beruflichen Bildungssystem sichergestellt wird; die steuerlichen Fehlanreize für Zweitverdiener abschafft und die Zahl der Kindertagesstätten und Ganztagschulen erhöht;
4. weiter darauf hinarbeitet, die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Umbaus der Energieversorgung so gering wie möglich zu halten, und zu diesem Zweck den Ausbau der nationalen und länderübergreifenden Strom- und Gasnetze beschleunigt; sicherstellt, dass die institutionellen Neuerungen einen wirksamen Wettbewerb im Schienenverkehr ermöglichen; Maßnahmen ergreift, um den Wettbewerb im Dienstleistungssektor unter Einschluss der reglementierten Berufe und bestimmter Handwerksbranchen, insbesondere des Baugewerbes, zu beleben.

---

<sup>7</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Die Präsidentin/Der Präsident*