



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2016

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 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 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 Entschließungen 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. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, in dem sie Deutschland als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2016) 326 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 und P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁷ an. Diese Empfehlung wurde am 18./19. Februar 2016 vom Europäischen Rat gebilligt und am 8. März 2016 vom Rat verabschiedet. Als Land, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Deutschland die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung sicherstellen.

- (2) Der Länderbericht Deutschland⁸ wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Deutschlands bei der Umsetzung der vom Rat am 14. Juli 2015 verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 8. März 2016 nahm die Kommission eine Mitteilung⁹ mit den Ergebnissen der eingehenden Überprüfung an. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Deutschland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere spiegelt der hohe, anhaltende Leistungsbilanzüberschuss den Sparüberhang und die gedämpfte Investitionstätigkeit im privaten wie im öffentlichen Sektor wider. Die schwache inländische Investitionstätigkeit hemmt das Potenzialwachstum, und die starke Abhängigkeit von der externen Nachfrage bringt angesichts der verhaltenen Auslandsnachfrage makroökonomische Risiken mit sich. Der Leistungsbilanzüberschuss hat angesichts seiner Größe auch nachteilige Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung des Euro-Währungsgebiets. Sein Abbau durch vermehrte Investitionen würde das deutsche Wachstumspotenzial heben und dazu beitragen, die Erholung im Euro-Währungsgebiet zu stützen.
- (3) Am 15. April 2016 übermittelte Deutschland sein Stabilitätsprogramm 2016 und am 29. April 2016 sein nationales Reformprogramm. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung¹⁰ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Deutschland unterliegt zurzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Schuldenregel. In ihrem Stabilitätsprogramm 2016 plant die Bundesregierung für den Zeitraum 2016 bis 2020 einen in der Gesamtrechnung ausgeglichenen Haushalt. Das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

von 0,5 % des BIP – wird im gesamten Programmzeitraum weiterhin mit Abstand erfüllt. Die Schuldenquote soll nach Angaben des Stabilitätsprogramms bis 2020 allmählich auf 59 ½ % des BIP sinken. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario, das nicht von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet wurde, ist plausibel. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo voraussichtlich bei einem Überschuss von 0,4 % des BIP in den Jahren 2016 und 2017 liegen, womit das mittelfristige Haushaltsziel übertroffen wird. Mögliche künftige Abweichungen, einschließlich derjenigen zur Begleichung der Investitionserfordernisse, würden vor dem Hintergrund der Anforderung bewertet, den strukturellen Haushaltssaldo auf dem Niveau des mittelfristigen Haushaltsziels zu halten. Der Bruttoschuldenstand dürfte voraussichtlich in einem über die Anforderungen der Schuldenregel hinausgehenden Maße auf einem festen Abwärtstrend bleiben. Dies schafft Raum für eine Stärkung der öffentlichen Investitionen. Ausgehend von seiner Bewertung des Stabilitätsprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass Deutschland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich erfüllt.

- (6) Wenngleich die Bundesregierung verschiedene Maßnahmen beschlossen hat, um die Infrastrukturinvestitionen in den kommenden Jahren zu erhöhen, scheinen die betreffenden Mittel doch noch immer keinen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen zu bewirken und dem Bedarf an Infrastrukturinvestitionen nicht gerecht zu werden. Die Gesamtausgaben für Bildung und Forschung sind in den letzten Jahren nur leicht gestiegen und könnten das nationale Ziel von 10 % des BIP im Jahr 2015 verfehlt haben. Fortgesetzte Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation sind unerlässlich, um die Wettbewerbsposition Deutschlands in der Zukunft zu behaupten. Da der Haushalt 2016/2017 sowohl in der Gesamtrechnung als auch in struktureller Betrachtung ausgeglichen bleiben soll, ist nach wie vor ausreichender haushaltspolitischer Spielraum für höhere öffentliche Investitionen vorhanden, ohne die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der nationalen Schuldenbremse zu verletzen. Eine Reform des Rentensystems würde dazu beitragen, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Die derzeitige Gestaltung des Finanzausgleichs ist komplex und verringert tendenziell die Anreize für Einnahmenverbesserungen in einzelnen Bundesländern. Die laufende Überprüfung der föderalen Finanzbeziehungen bietet die Gelegenheit, den Rahmen zu stärken, auch indem ausreichende öffentliche Investitionen auf allen Ebenen des Staates, insbesondere bei den Kommunen, sichergestellt werden. Der von den Bundesländern ausgehandelte aktuelle Kompromissvorschlag würde einen vereinfachten horizontalen Finanzausgleich vorsehen. Allerdings bleibt er im Hinblick auf eine weitere Entflechtung der Ausgabenkompetenzen vage und führt nicht zur Erhöhung der Einnahmenautonomie. Zugleich werden Alternativen zur herkömmlichen staatlichen Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur, auch über öffentlich-private Partnerschaften, nur in begrenztem Umfang genutzt. Darüber hinaus stellen komplexe Planungszuständigkeiten auf den verschiedenen Ebenen des Staates, Engpässe aufgrund der Verwaltungskapazitäten und komplizierte Genehmigungsverfahren allesamt Investitionshürden dar. Da das Volumen der EU-weit ausgeschriebenen öffentlichen Aufträge nach wie vor weit unter dem EU-Durchschnitt liegt, könnte sich auch eine effizientere Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe positiv auf die Investitionstätigkeit niederschlagen.

- (7) Die Komplexität der Unternehmensbesteuerung bleibt ein Hindernis für Investitionen des privaten Sektors, und die Ertragsteuergesamtbelastung der Unternehmen, einschließlich der kommunalen Gewerbesteuer und des Solidaritätszuschlags, ist nach wie vor hoch. Bei der kommunalen Gewerbesteuer entstehen Ineffizienzen durch die Einbeziehung ertragsunabhängiger Komponenten in die Steuerbemessungsgrundlage. Das Steuersystem begünstigt die Fremd- gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung, und der maßgebliche „debt bias“-Indikator ist 2015 der achthöchste in der EU. Der Anteil der relativ wachstumsfreundlichen Verbrauchsteuern und periodischen Immobiliensteuern an der Gesamtbesteuerung lag im Zeitraum 2007 bis 2014 stabil bei rund 28 bis 29 % und war damit bei einem EU-Durchschnitt von rund 32 bis 33 % vergleichsweise niedrig. Hinzu kommt, dass sich der Trend zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer fortgesetzt hat, statt stärker auf die weniger verzerrenden periodischen Immobiliensteuern zu setzen. Die Maßnahmen zur Modernisierung der Steuerverwaltung beschränkten sich darauf, dass die Bundesregierung Rechtsvorschriften zur Vereinfachung der Steuerverwaltungsverfahren beschlossen hat. Ein automatischer Austausch von Steuerdaten zwischen den Steuerverwaltungen der 16 Bundesländer, der die Effizienz von Steuerprüfungen erhöhen könnte, findet nach wie vor nicht statt. Insgesamt führen strukturelle Mängel und die verschleppte Modernisierung zu einem relativen Leistungsdefizit der Steuerverwaltung und zu Ineffizienzen bei der Steuererhebung.
- (8) Die Finanzierungsbedingungen in Deutschland sind generell günstig. Allerdings bleibt der Risikokapitalmarkt im internationalen Vergleich unterentwickelt und wird möglicherweise durch die steuerlichen Rahmenbedingungen in seiner Größe eingeschränkt. Die Verbesserung des Zugangs zu Risikokapital ist ein wichtiger Faktor für die Anregung der unternehmerischen Tätigkeit, auch in Hochtechnologiebranchen und bei den wissensintensiven Dienstleistungen. Die Bundesregierung hat verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht, um die Rahmenbedingungen für Risikokapital zu verbessern, und über weitere Maßnahmen wird derzeit diskutiert. Zusätzlich könnte eine Überprüfung des regulatorischen Rahmens für Risikokapital dazu beitragen, private Investitionen, auch von Seiten ausländischer Investoren, anzuregen.
- (9) Die politischen Maßnahmen zur Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, insbesondere bei den freiberuflichen Dienstleistungen, waren begrenzt. Deutschland gehört zu den Mitgliedstaaten mit hohen regulatorischen Hürden im Dienstleistungssektor. Restriktive Produktmarktregulierungen schlagen sich auf die Preise und die Produktivität nieder. Die niedrige Arbeitsproduktivität und die hohen Aufschläge weisen darauf hin, dass Deutschland beträchtlichen Spielraum hat, das Abschneiden bei den freiberuflichen Dienstleistungen zu verbessern. Die Probleme bei den Unternehmensdienstleistungen erwachsen aus Zulassungsanforderungen, Beschränkungen bei multidisziplinären Tätigkeiten, Versicherungspflichten und festen Vergütungssätzen. Auch für die Rechtsform und die Beteiligung am Gesellschaftskapital bestehen weiterhin Vorgaben. In dem Aktionsplan, den Deutschland im Anschluss an die gegenseitige Bewertung der Vorschriften über den Zugang und die Ausübung der reglementierten Berufe vorgelegt hat, wird nur eine begrenzte Zahl von Maßnahmen angekündigt, obwohl eindeutig Raum für ambitioniertere Vorschläge vorhanden ist.
- (10) Trotz der insgesamt überaus starken Arbeitsmarktleistung und insbesondere der auf historische Tiefststände gesunkenen Arbeitslosigkeit droht alterungsbedingt ein

Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel, der eine volle Ausschöpfung des vorhandenen Erwerbspersonenpotenzials verlangt. Da diese Trends nicht nur den Arbeitsmarkt herausfordern, sondern auch die langfristige Tragfähigkeit und Adäquanz des Rentensystems, scheinen stärkere Anreize für einen späteren Renteneintritt unentbehrlich. Es wird erwartet, dass die Gefahr der Altersarmut zunimmt, und das gesetzliche Rentenniveau wird schrittweise abgesenkt, während die Altersvorsorge der zweiten oder dritten Säule zu wenig verbreitet ist, um die Gefahr der Altersarmut signifikant einzudämmen. Die Zahl der Empfänger der bedarfsabhängigen Grundsicherung im Alter hat sich von 2003 bis 2014 nahezu verdoppelt. Indessen wurden die Vorschläge zur Stärkung der Anreize für einen späteren Renteneintritt (Flexi-Rente) noch nicht in Gesetzesform gegossen. Wie effektiv sie den 2014 eingeführten Anreizen für einen frühen Renteneintritt entgegenzuwirken vermögen, bleibt abzuwarten.

- (11) Das Arbeitsmarktpotenzial bestimmter Gruppen, insbesondere von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, wird nach wie vor nicht hinreichend genutzt, und Fehlanreize für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, insbesondere für Zweitverdiener, bestehen fort. Bestimmte Aspekte des Steuer- und Krankenversicherungssystems halten Zweitverdiener davon ab, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder die Zahl der Arbeitsstunden aufzustocken. Dies trägt dazu bei, dass der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen gering und die Zahl der von Frauen im Durchschnitt geleisteten Arbeitsstunden EU-weit eine der niedrigsten ist, obwohl die Frauenerwerbstätigenquote hoch liegt. Auch wenn die Einführung des Mindestlohns als Nebeneffekt einen geringfügigen Übergang aus Minijobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse bewirkt hat, sind doch noch immer etwa sieben Millionen Menschen in Minijobs beschäftigt. Die Befreiung der Minijobs von der Einkommensteuer – und in vielen Fällen auch von allen Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung – hält Arbeitnehmer davon ab, eine Stelle oberhalb der Minijob-Verdienstschwelle von 450 EUR im Monat anzutreten. Bei gemeinsam veranlagten Ehegatten wirkt dieser Fehlanreiz häufig noch stärker. Die positiven Auswirkungen, die von der leichten Anhebung verschiedener Freibeträge und vom Ausgleich der kalten Progression auf die Einkommen und den Konsum der Haushalte ausgehen, könnten durch höhere Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung zum Großteil wieder aufgezehrt werden. Die Steuer- und Abgabenbelastung auf der Einkommenshöhe des Mindestlohns ist im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten hoch, so dass die Einkommen am unteren Ende der Lohnskala niedriger sind. Indem die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung oder die Einkommensteuern, auch durch gezielte Freibeträge oder Rückerstattungen, gesenkt würden, könnte diese Steuer- und Abgabenbelastung verringert werden, wodurch wiederum das verfügbare Einkommen der Geringverdienenden steigen und somit mehr Konsummöglichkeiten eröffnet würden.
- (12) Der im letzten Jahr verzeichnete große Flüchtlingszustrom hat für Deutschland diverse soziale und wirtschaftliche Folgen. Während der Flüchtlingszustrom auf kurze Sicht höhere öffentliche Ausgaben und zusätzliche Binnennachfrage bewirken dürfte, was zu einem BIP-Zuwachs führen wird, hängen die mittelfristigen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum davon ab, ob es gelingt, die Flüchtlinge, auch mit Hilfe von Bildung, in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Dieses Thema steht sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten ganz oben auf der politischen Agenda und wird genauestens verfolgt und analysiert, auch in den Länderberichten 2017.

- (13) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Deutschlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 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.
- (14) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Deutschlands geprüft und ist zu der Auffassung¹¹ gelangt, dass Deutschland den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird.
- (15) 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
-

EMPFIEHLT, dass Deutschland 2016 und 2017

1. einen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen, insbesondere in Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation, erzielt, indem es den vorhandenen haushaltspolitischen Spielraum nutzt und Ausgabenprioritäten setzt; die Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen verbessert, auch um den anhaltenden öffentlichen Investitionsstau, insbesondere auf kommunaler Ebene, aufzulösen;
2. Ineffizienzen im Steuersystem abbaut, insbesondere indem es die Unternehmensbesteuerung und die kommunale Gewerbesteuer überprüft, die Steuerverwaltung modernisiert und den regulatorischen Rahmen für Risikokapital überprüft; die Maßnahmen zur Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, insbesondere bei den Unternehmensdienstleistungen und den reglementierten Berufen, vorantreibt;
3. stärkere Anreize für einen späteren Renteneintritt setzt und negative Arbeitsanreize für Zweitverdiener abbaut; die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende senkt und den Übergang aus Minijobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtert.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹¹ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.