



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. Mai 2023
(OR. en)

9770/23

ECOFIN 475
UEM 110
SOC 349
EMPL 227
COMPET 485
ENV 532
EDUC 176
RECH 200
ENER 255
JAI 674
GENDER 63
ANTIDISCRIM 61
JEUN 96
SAN 270

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. Mai 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 605 final
Betr.:	Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2023

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 605 final.

Anl.: COM(2023) 605 final



Brüssel, den 24.5.2023
COM(2023) 605 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2023

{SWD(2023) 605 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2023 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2023

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 Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,

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) Die Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität³ trat am 19. Februar 2021 in Kraft. Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität wird den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung für Reformen und Investitionen bereitgestellt und so für einen EU-finanzierten Konjunkturimpuls gesorgt. Den Prioritäten des Europäischen Semesters entsprechend trägt die Fazilität zur wirtschaftlichen und sozialen Erholung und zur Umsetzung nachhaltiger Reformen und Investitionen bei, insbesondere mit dem Ziel, den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern und die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten widerstandsfähiger zu machen. Sie hilft auch, die öffentlichen Finanzen zu stärken und das mittel- und langfristige Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum anzukurbeln, den territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken und die weitere Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte zu unterstützen. Der maximale finanzielle Beitrag, der den einzelnen Mitgliedstaaten im

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität jeweils gewährt werden kann, wurde am 30. Juni 2022 gemäß Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 aktualisiert.

- (2) Am 22. November 2022 nahm die Kommission den Jahresbericht zum nachhaltigen Wachstum 2023⁴ an und leitete damit das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2023 ein. Am 23. März 2023 billigte der Europäische Rat die auf die vier Komponenten der wettbewerbsfähigen Nachhaltigkeit abstellenden Prioritäten des Berichts. Am 22. November 2022 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht 2023 an, worin Deutschland als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, bei denen wegen bestehender oder drohender Ungleichgewichte eine eingehende Überprüfung angezeigt war. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands 2023 an. Die Kommission legte außerdem eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets vor, die am 16. Mai 2023 vom Rat angenommen wurde, sowie den Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2023 mit einer Analyse der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte, der am 13. März 2023 vom Rat angenommen wurde.
- (3) Wenngleich sich die Volkswirtschaften der EU bemerkenswert resilient zeigen, wirkt sich der geopolitische Kontext doch nach wie vor negativ aus. Die EU steht fest an der Seite der Ukraine und richtet den Fokus ihrer wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda darauf, auf kurze Sicht die negativen Auswirkungen der Energieschocks auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen abzumildern und gleichzeitig die Anstrengungen fortzusetzen, um auf mittlere Sicht den ökologischen und digitalen Wandel zu vollziehen, ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu fördern, die makroökonomische Stabilität zu wahren und die Widerstandsfähigkeit zu erhöhen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt darauf, die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der EU zu steigern.
- (4) Am 1. Februar 2023 legte die Kommission die Mitteilung „Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter“⁵ vor, um die Wettbewerbsfähigkeit der klimaneutralen Industrie der EU zu stärken und den schnellen Übergang zur Klimaneutralität zu unterstützen. Der Plan ergänzt die laufenden Anstrengungen im Rahmen des europäischen Grünen Deals und von REPowerEU. Er zielt darauf ab, ein günstigeres Umfeld für die Ausweitung der EU-Produktionskapazität für klimaneutrale Technologien und Produkte zu schaffen, die zur Erreichung der ehrgeizigen Klimaziele der EU benötigt werden, und den Zugang zu relevanten kritischen Rohstoffen sicherzustellen, auch durch Diversifizierung der Beschaffung, indem die geologischen Ressourcen in den Mitgliedstaaten ausgenutzt und Rohstoffe maximal recycelt werden. Der Plan umfasst vier Säulen: ein vorhersehbares und vereinfachtes Regelungsumfeld, einen schnelleren Zugang zu Finanzmitteln, den Ausbau von Kompetenzen und einen offenen Handel für robuste Lieferketten. Am 16. März 2023 legte die Kommission außerdem die Mitteilung „Langfristige Wettbewerbsfähigkeit der EU: Blick über 2030 hinaus“⁶ vor, die nach neun sich gegenseitig verstärkenden Faktoren gegliedert ist und die Schaffung eines wachstumsfördernden Rechtsrahmens zum Ziel hat. In der Mitteilung werden

⁴ COM(2022) 780 final.

⁵ COM(2023) 62 final.

⁶ COM(2023) 168 final.

politische Prioritäten gesetzt, mit denen aktiv für strukturelle Verbesserungen, gezielte Investitionen und Regulierungsmaßnahmen zugunsten der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten gesorgt werden soll. Die nachstehenden Empfehlungen helfen diese Prioritäten anzugehen.

- (5) Das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung verläuft 2023 weiterhin parallel zur Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität. Die vollständige Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne bleibt für die Verwirklichung der politischen Prioritäten im Rahmen des Europäischen Semesters unerlässlich, da mit diesen Plänen alle oder wesentliche Teile der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen der letzten Jahre angegangen werden. Ebenso relevant bleiben die länderspezifischen Empfehlungen von 2019, 2020 und 2022 auch für Aufbau- und Resilienzpläne, die nach den Artikeln 14, 18 und 21 der Verordnung (EU) 2021/241 überarbeitet, aktualisiert oder geändert wurden.
- (6) Die am 27. Februar 2023 angenommene REPowerEU-Verordnung⁷ zielt darauf ab, die Abhängigkeit der EU von Einfuhren fossiler Brennstoffe aus Russland rasch zu beenden. Dies wird zur Energieversorgungssicherheit und zur Diversifizierung der Energieversorgung der EU beitragen und zugleich den Einsatz erneuerbarer Energien, die Energiespeicherkapazitäten und die Energieeffizienz erhöhen. Die Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen ein neues REPowerEU-Kapitel hinzuzufügen, um wichtige Reformen und Investitionen zu finanzieren, die zur Verwirklichung der REPowerEU-Ziele beitragen werden. Diese Reformen und Investitionen werden auch dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der klimaneutralen Industrie der EU im Sinne des Industrieplans zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter zu stärken und die länderspezifischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten für den Energiebereich von 2022 und gegebenenfalls 2023 umzusetzen. Mit der REPowerEU-Verordnung wird eine neue Art von nicht rückzahlbarer finanzieller Unterstützung eingeführt, die den Mitgliedstaaten für die Finanzierung neuer energiebezogener Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzpläne zur Verfügung gestellt wird.
- (7) Am 8. März 2023 nahm die Kommission eine Mitteilung mit haushaltspolitischen Leitlinien für 2024 an. Damit soll die Ausarbeitung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten unterstützt und so die politische Koordinierung verstärkt werden.⁸ Die Kommission erinnerte daran, dass die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts Ende 2023 außer Kraft gesetzt wird. Sie forderte für 2023/2024 eine Haushaltspolitik, die darauf abstellt, die mittelfristige Schulden Tragfähigkeit zu sichern und das Potenzialwachstum auf nachhaltige Weise zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten wurden aufgerufen, in ihren Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen 2023 darzulegen, wie ihre Haushaltsplanungen nicht nur die Einhaltung des Defizit-Referenzwerts von 3 % des BIP, sondern auch einen plausiblen und stetigen Schuldenabbau oder einen mittelfristig dem Vorsichtsgebot entsprechenden Schuldenstand gewährleisten. Die Kommission rief die Mitgliedstaaten dazu auf, die nationalen finanzpolitischen Maßnahmen zum Schutz der Haushalte und Unternehmen vor dem Energiepreisschock

⁷ Verordnung (EU) 2023/435 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/241 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 und (EU) 2021/1755 sowie der Richtlinie 2003/87/EG (ABl. L 63 vom 28.2.2023, S. 1).

⁸ COM(2023) 141 final.

auslaufen zu lassen, allen voran die am wenigsten gezielten Maßnahmen. Sie wies darauf hin, dass die Mitgliedstaaten – sollte neuerlicher Energiepreisdruk eine Verlängerung von Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen – ihre Maßnahmen deutlich gezielter als in der Vergangenheit auf schwächer aufgestellte Haushalte und Unternehmen ausrichten sollten. Die Kommission schlug vor, die haushaltspolitischen Empfehlungen quantifiziert und differenziert sowie auf Basis der Nettoprümaausgaben zu formulieren, wie sie es in ihrer Mitteilung über Leitlinien für eine Reform des EU-Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung⁹ vorgeschlagen hatte. Sie empfahl, dass alle Mitgliedstaaten die national finanzierten Investitionen weiterhin aufrechterhalten und sicherstellen sollten, dass Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds, insbesondere mit Blick auf den ökologischen und digitalen Wandel und die Resilienz, tatsächlich abgerufen werden. Die Kommission kündigte ihre Absicht an, dem Rat im Frühjahr 2024 auf Basis der Ist-Daten für 2023 gemäß den geltenden Rechtsvorschriften die Eröffnung defizitbedingter Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorzuschlagen.

- (8) Am 26. April 2023 legte die Kommission Legislativvorschläge für eine umfassende Reform der EU-Vorschriften zur wirtschaftspolitischen Steuerung vor. Die Vorschläge zielen in erster Linie darauf ab, die Tragfähigkeit der öffentlichen Schuldenstände zu erhöhen und durch Reformen und Investitionen ein nachhaltiges und integratives Wachstum in allen Mitgliedstaaten zu fördern. Den Mitgliedstaaten soll bei der Ausgestaltung ihrer mittelfristigen Pläne mehr Kontrolle gegeben werden, wobei zugleich die Durchsetzung verschärft werden soll, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre Zusagen aus den mittelfristigen strukturellen finanzpolitischen Plänen einhalten. Ziel ist es, die legislativen Arbeiten 2023 abzuschließen.
- (9) Am 28. April 2021 legte Deutschland der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/241 seinen nationalen Aufbau- und Resilienzplan vor. Gemäß Artikel 19 jener Verordnung hat die Kommission die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz des Aufbau- und Resilienzplans anhand der in Anhang V der Verordnung enthaltenen Bewertungsleitlinien bewertet. Am 13. Juli 2021 nahm der Rat einen Beschluss an, mit dem er die Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands billigte.¹⁰ Die Freigabe von Tranchen ist erst möglich, nachdem die Kommission in einem Beschluss nach Artikel 24 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/241 festgestellt hat, dass Deutschland die im Durchführungsbeschluss des Rates festgelegten einschlägigen Etappenziele und Zielwerte in zufriedenstellender Weise erreicht hat. Eine zufriedenstellende Erreichung setzt voraus, dass es bei zuvor erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht wieder zu Rückschritten gekommen ist.
- (10) Am 24. April 2023 legte Deutschland sein nationales Reformprogramm 2023 und am 26. April 2023 gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sein Stabilitätsprogramm 2023 vor. Um den Verbindungen zwischen diesen beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gemeinsam bewertet. Nach Artikel 27 der Verordnung (EU) 2021/241 muss sich im nationalen Reformprogramm 2023 auch die halbjährliche Berichterstattung Deutschlands über die Fortschritte bei der Durchführung seines Aufbau- und Resilienzplans niederschlagen.

⁹ COM(2022) 583 final.

¹⁰ Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands (ST 10158/21 und ST 10158/21 ADD 1).

- (11) Am 24. Mai 2023 veröffentlichte die Kommission den Länderbericht für Deutschland 2023¹¹. Bewertet werden darin die Fortschritte Deutschlands bei der Umsetzung der einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen des Rates aus dem Zeitraum 2019 bis 2022 und der Stand der Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans durch Deutschland. Ausgehend von dieser Bewertung wird im Länderbericht aufgezeigt, bei welchen Herausforderungen noch Handlungsbedarf besteht, weil sie mit dem Aufbau- und Resilienzplan nicht oder nur teilweise angegangen werden, und welche Herausforderungen neu hinzugekommen sind oder sich abzeichnen. Ferner werden in dem Bericht die Fortschritte Deutschlands bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, bei der Verwirklichung der Kernziele der EU in den Bereichen Beschäftigung, Kompetenzen und Armutsbekämpfung sowie bei den UN-Zielen für nachhaltige Entwicklung bewertet.
- (12) Die Kommission nahm eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 für Deutschland vor, deren Ergebnisse am 24. Mai 2023 veröffentlicht wurden.¹² Sie gelangte zu dem Schluss, dass in Deutschland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Insbesondere der anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschuss, der auch auf die im Vergleich zur Ersparnis schwache Investitionstätigkeit zurückzuführen ist und grenzüberschreitende Bedeutung hat, wurde zwar allmählich abgebaut – zuletzt im Zuge der Energiekrise –, wird sich voraussichtlich aber wieder deutlich ausweiten. Bis 2019 war er dank einer leicht steigenden inländischen Investitionsquote und eines rückläufigen Handelsbilanzsaldos langsam zurückgegangen und wird seither durch außergewöhnliche wirtschaftliche Umstände geprägt. Wegen der gestiegenen Energieimportpreise sowie der Verringerung des Handelsbilanzüberschusses ohne Energie und einer Erholung des Tourismus aus dem Ausland war 2022 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. 2022 blieb er auf höherem Stand als die Fundamentaldaten des Landes dies nahegelegt hätten und wird den Projektionen zufolge unter dem MIP-Schwellenwert bleiben, während für 2023 eine deutliche Ausweitung und für 2024 ein nahezu unveränderter Stand erwartet wird. Für die Löhne wird ein kräftiger Anstieg prognostiziert, sodass diese die Binnennachfrage stützen, doch könnten die Lohnstückkosten schneller steigen als im restlichen Euro-Währungsgebiet. Konsum und Investitionen werden allerdings vorübergehend durch die hohe Inflation gedämpft. Die Wohnimmobilienpreise sind in den vergangenen Jahren drastisch gestiegen, auch wenn sie seit Mitte 2022 wieder leicht nachgeben. Wegen der schwachen Investitionen in den Wohnungsbau kann das Wohnungsangebot nicht mit der Nachfrage Schritt halten, was das anhaltende Risiko einer Überbewertung noch verschärfen könnte. Eine zügige und wirksame Umsetzung der öffentlichen Investitionsinitiativen und die Beseitigung von Investitionshemmnissen würden die Anfälligkeiten weiter verringern.
- (13) Nach den von Eurostat validierten Daten¹³ ging das gesamtstaatliche Defizit Deutschlands von 3,7 % des BIP im Jahr 2021 auf 2,6 % des BIP im Jahr 2022 zurück, während sich der gesamtstaatliche Schuldenstand von 69,3 % des BIP Ende 2021 auf 66,3 % Ende 2022 verringerte. Am 24. Mai 2023 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV über die Haushaltslage Deutschlands¹⁴, da das Defizit 2023 den Planungen zufolge 3 % des BIP überschreiten

¹¹ SWD(2023) 605 final.

¹² SWD(2023) 629 final.

¹³ Eurostat- Euroindikatoren, 47/2023, 21.4.2023.

¹⁴ COM(2023) 631 final, 24.5.2023.

wird. Diesem Bericht zufolge war das Defizitkriterium nicht erfüllt. Im Einklang mit ihrer Mitteilung vom 8. März 2023¹⁵ hat die Kommission für das Frühjahr 2023 keine neuen Defizitverfahren vorgeschlagen, jedoch ihre Absicht angekündigt, dem Rat im Frühjahr 2024 auf Basis der Ist-Daten für 2023 gegebenenfalls die Eröffnung defizitbedingter Verfahren vorzuschlagen. Dies sollte Deutschland bei der Ausführung seines Haushaltsplans 2023 und bei der Ausarbeitung seiner Übersicht über die Haushaltsplanung 2024 berücksichtigen.

- (14) Die zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs getroffenen finanzpolitischen Maßnahmen haben sich auf den gesamtstaatlichen Haushalt ausgewirkt. 2022 umfassten die einnahmenverringernenden Maßnahmen eine Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe und eine Senkung des Umsatzsteuersatzes für Gas und Fernwärme, während die ausgabensteigernden Maßnahmen aus einer Einmalzahlung und der Übernahme der Dezember-Gasrechnung privater Kunden bestanden. Für 2022 schätzt die Kommission die Nettokosten dieser Maßnahmen für den Haushalt auf 1,2 % des BIP. Auf den gesamtstaatlichen Haushalt ausgewirkt haben sich ferner die Kosten des vorübergehenden Schutzes von Vertriebenen aus der Ukraine, die für 2022 auf 0,1 % des BIP geschätzt werden. Derweil gingen die Kosten für befristete COVID-19-Sofortmaßnahmen von schätzungsweise 4,2 % des BIP im Jahr 2021 auf 0,8 % des BIP im Jahr 2022 zurück.
- (15) Am 18. Juni 2021 empfahl der Rat Deutschland, 2022 einen stützenden finanzpolitischen Kurs einschließlich des von der Aufbau- und Resilienzfazilität ausgehenden Impulses beizubehalten und national finanzierte Investitionen aufrechtzuerhalten.¹⁶
- (16) Nach Schätzungen der Kommission war der finanzpolitische Kurs¹⁷ im Jahr 2022 mit -2,7 % des BIP stützend, was mit der Ratsempfehlung in Einklang steht. Ebenfalls der Ratsempfehlung entsprechend förderte Deutschland die Erholung weiterhin mit Investitionen, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben beliefen sich 2022 auf 0,2 % des BIP (nach 0,3 % des BIP im Jahr 2021). Die national finanzierten Investitionen leisteten einen neutralen Beitrag zum finanzpolitischen Kurs¹⁸. Damit hat Deutschland der Ratsempfehlung entsprechend national finanzierte Investitionen aufrechterhalten. Gleichzeitig hat das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne neue einnahmenseitige Maßnahmen) einen expansiven Beitrag von 2,4 BIP-Prozentpunkten zum finanzpolitischen Kurs geleistet. In diesem erheblichen expansiven Beitrag enthalten sind die zusätzlichen Auswirkungen der finanzpolitischen Maßnahmen zur

¹⁵ COM(2023) 141 final, 8.3.2023.

¹⁶ Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2021 (ABl. C 304 vom 29.7.2021, S. 18).

¹⁷ Gemessen wird der finanzpolitische Kurs als Veränderung der Primärausgaben (abzüglich diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen) ohne befristete Sofortmaßnahmen aufgrund der COVID-19-Krise, aber einschließlich der mit nicht rückzahlbarer Unterstützung (Zuschüssen) aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben im Verhältnis zum mittelfristigen Potenzialwachstum. Näheres im finanzstatistischen Anhang, Kasten 1.

¹⁸ Sonstige national finanzierte Investitionsausgaben leisteten einen expansiven Beitrag von 0,4 BIP-Prozentpunkten. Dieser Beitrag ist hauptsächlich auf die Verstaatlichung und Rekapitalisierung deutscher Gasversorgungsunternehmen zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit zurückzuführen.

Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs (zusätzliche Netto-Haushaltskosten von 1,2 % des BIP) sowie die Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine (0,1 % des BIP). Gleichzeitig minderten die steuerlichen Entlastungen bei der Einkommensteuer die öffentlichen Einnahmen und trugen (mit 0,1 % des BIP) ebenfalls zum Anstieg der laufenden Nettoprimärausgaben bei. Der erhebliche expansive Beitrag der national finanzierten laufenden Ausgaben war nur zum Teil den Maßnahmen zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs sowie den Kosten für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen aus der Ukraine zuzuschreiben. Damit hat Deutschland das Wachstum der national finanzierten laufenden Ausgaben nicht ausreichend unter Kontrolle gehalten.

- (17) Das makroökonomische Szenario, das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrunde liegt, ist realistisch. So geht die Bundesregierung für 2023 und 2024 von einem realen BIP-Wachstum von 0,2 % bzw. 1,8 % aus. In ihrer Frühjahrsprognose 2023 hatte die Kommission ähnliche Annahmen für das reale BIP-Wachstum zugrunde gelegt, nämlich 0,2 % im Jahr 2023 und 1,4 % im Jahr 2024.
- (18) Laut Stabilitätsprogramm 2023 erwartet die Bundesregierung für 2023 einen Anstieg der gesamtstaatlichen Defizitquote auf $4\frac{1}{4}$ % des BIP. Dieser Anstieg im Jahr 2023 ist in erster Linie auf die zusätzlichen Ausgaben für die Gas- und Strompreisbremse zurückzuführen. Dem Programm zufolge wird sich die gesamtstaatliche Schuldenquote von 66,3 % zum Jahresende 2022 voraussichtlich auf $67\frac{3}{4}$ % zum Jahresende 2023 erhöhen. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für das Jahr 2023 von einem öffentlichen Defizit von 2,3 % des BIP aus. Das ist weniger als die Bundesregierung in ihrem Stabilitätsprogramm prognostiziert, was hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass für die Energiepreisbremsen geringere Ausgaben angenommen werden. Auch bei der gesamtstaatlichen Schuldenquote geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit 65,2 % zum Jahresende 2023 von einem geringeren Wert aus. Diese Differenz ergibt sich aus dem geringeren Defizitwert.
- (19) Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo dürfte 2023 weiterhin durch die finanzpolitischen Maßnahmen zur Abmilderung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Energiepreisanstiegs beeinflusst werden. Dabei handelt es sich gegenüber 2022 um neue Maßnahmen, insbesondere die Gas- und Strompreisbremse. Diese Maßnahmen werden zum Teil durch die Besteuerung der Zufallsgewinne von Energieversorgern gegenfinanziert, insbesondere durch eine Übergewinnsteuer. Unter Berücksichtigung dieser Einnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 davon aus, dass sich die Nettokosten dieser Entlastungsmaßnahmen für den Haushalt 2023 auf 2,0 % des BIP belaufen werden.¹⁹ Die meisten Maßnahmen des Jahres 2023 scheinen nicht speziell auf die am schwächsten aufgestellten Haushalte oder Unternehmen abzustellen, auch wenn bei vielen von ihnen preisliche Signale zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz erhalten geblieben sind. Infolgedessen wird der Umfang der gezielten Entlastungsmaßnahmen, der bei der Beurteilung der Einhaltung der Empfehlung für 2023 zu berücksichtigen ist, in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission im Jahr 2023 auf 0,5 % des BIP geschätzt (gegenüber 0,3 % des BIP im Vorjahr). Die Kosten des vorübergehenden Schutzes von

¹⁹ Dieser Wert gibt die Höhe der jährlichen Kosten solcher Maßnahmen für den Haushalt unter Einberechnung von laufenden Einnahmen und Ausgaben sowie gegebenenfalls Investitionsausgaben wieder.

Vertriebenen aus der Ukraine für den Haushalt werden den Prognosen zufolge gegenüber 2022 stabil bleiben. Zugute kommen dürfte dem gesamtstaatlichen Haushaltssaldo 2023 das Auslaufen der befristeten COVID-19-Sofortmaßnahmen im Umfang von 0,8 % des BIP.

- (20) Am 12. Juli 2022 empfahl der Rat Deutschland²⁰ dafür zu sorgen, dass der Anstieg der national finanzierten laufenden Primärausgaben 2023 unter Berücksichtigung der fortgesetzten befristeten und gezielten Unterstützung für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen sowie die aus der Ukraine flüchtenden Menschen mit einem weitgehend neutralen politischen Kurs im Einklang steht.²¹ Deutschland sollte sich bereithalten, die laufenden Ausgaben an die sich wandelnde Situation anzupassen. Darüber hinaus wurde Deutschland empfohlen, die öffentlichen Investitionen für den ökologischen und den digitalen Wandel sowie die Energiesicherheit unter Berücksichtigung der REPowerEU-Initiative auszuweiten, unter anderem durch Inanspruchnahme der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderer Unionsfonds.
- (21) Für 2023 wird in der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission vor dem Hintergrund der hohen Inflation von einem kontraktiven finanzpolitischen Kurs (+0,5 % des BIP) ausgegangen, während er 2022 expansiv war (-2,7 % des BIP). Den Prognosen zufolge wird das Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben (ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen) 2023 einen kontraktiven Beitrag von 0,3 % des BIP zum finanzpolitischen Kurs leisten. Dies schließt die um 0,2 BIP-Prozentpunkte gestiegenen Kosten der gezielten Entlastungsmaßnahmen für die vom Energiepreisanstieg besonders betroffenen Haushalte und Unternehmen ein. Alles in allem steht das prognostizierte Wachstum der national finanzierten laufenden Primärausgaben mit der Empfehlung des Rates im Einklang. Die mit Zuschüssen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und anderen EU-Fonds finanzierten Ausgaben werden 2023 voraussichtlich 0,2 % des BIP betragen, während die national finanzierten Investitionen voraussichtlich einen neutralen Beitrag zum finanzpolitischen Kurs leisten werden.²² Deutschland plant also, zusätzliche Investitionen über die Aufbau- und Resilienzfazilität und andere EU-Fonds zu finanzieren, und dürfte die national finanzierten Investitionen aufrechterhalten. Geplant ist die Finanzierung öffentlicher Investitionen für den ökologischen und digitalen Wandel sowie die Energieversorgungssicherheit, wie energetische Gebäudesanierungen, die Verbesserung der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge und die Ausstattung der Schulen für das digitale Zeitalter, die zu einem Teil aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie aus anderen EU-Fonds finanziert werden.
- (22) Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit 2024 auf 1¾ % des BIP zurückgehen. Dieser Rückgang im Jahr 2024 spiegelt in erster Linie das

²⁰ Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2022 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2022 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2022 *ABl. C 334 vom 1.9.2022*, S. 35.

²¹ Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission wird das mittelfristige Potenzialwachstum Deutschlands (Zehnjahresdurchschnitt), das zur Messung des finanzpolitischen Kurses herangezogen wird, auf nominal 7,1 % geschätzt.

²² Von sonstigen national finanzierten Investitionsausgaben wird ein kontraktiver Beitrag von 0,3 BIP-Prozentpunkten erwartet. Dieser Beitrag ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit im Vorjahr erfolgte Verstaatlichung und Rekapitalisierung deutscher Gasversorgungsunternehmen beendet wurde.

Auslaufen der Energiepreisbremsen wider. Die gesamtstaatliche Schuldenquote soll dem Programm zufolge Ende 2024 auf 66½ % des BIP zurückgehen. Gestützt auf die zum Prognosestichtag bekannten Politikmaßnahmen geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 für 2024 von einem öffentlichen Defizit von 1,2 % des BIP aus. Dieser Wert liegt unter dem im Programm prognostizierten Defizit, was in erster Linie auf niedrigere Schätzungen für die Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich zurückzuführen ist. Auch bei der gesamtstaatlichen Schuldenquote geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 mit 64,1 % zum Jahresende 2024 von einem geringeren Wert aus, der sich in erster Linie aus dem geringeren Defizit ergibt.

- (23) Dem Stabilitätsprogramm zufolge sollen 2024 die meisten Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich auslaufen. Die Kommission geht derzeit davon aus, dass sich die Nettokosten der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich 2024 auf 0,3 % des BIP belaufen werden. Diese Schätzungen beruhen auf der Annahme, dass es zu keinen neuerlichen Energiepreisanstiegen kommt. Von den Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich, die nach derzeitiger Planung 2024 bestehen bleiben sollen, scheint der größte Teil nicht auf schwächer aufgestellte Haushalte oder Unternehmen abzielen. Bei den meisten dieser Maßnahmen bleiben preisliche Signale zur Senkung der Energienachfrage und zur Steigerung der Energieeffizienz erhalten.
- (24) In der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates wird für die jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos in Richtung auf das mittelfristige Ziel ein Richtwert von 0,5 % des BIP vorgegeben.²³ Mit Blick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen²⁴ wäre für 2024 eine Verbesserung des strukturellen Saldos um mindestens 0,3 % des BIP als angemessen zu betrachten. Um eine solche Verbesserung zu gewährleisten, sollte das Wachstum der national finanzierten Nettoprimärausgaben²⁵ der vorliegenden Empfehlung entsprechend im Jahr 2024 nicht über 2,5 % hinausgehen.

Gleichzeitig sollten die noch verbleibenden Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich (die sich nach aktuellen Schätzungen der Kommission 2023 auf 2,0 % des BIP belaufen dürften) beendet werden, solange die Energiemarktentwicklungen dies ermöglichen, wobei mit den am wenigsten zielgerichteten Maßnahmen begonnen und die entstehenden Einsparungen zum Abbau des öffentlichen Defizits genutzt werden sollten. Den Schätzungen der Kommission zufolge würde dies bewirken, dass das Wachstum der Nettoprimärausgaben unter dem für 2024 empfohlenen Höchstwert bleibt.

- (25) Unter der Annahme einer unveränderten Politik geht die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2023 von einem Wachstum der national finanzierten

²³ Siehe Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, der von Mitgliedstaaten mit einem Schuldenstand von über 60 % des BIP oder mit ausgeprägteren Risiken hinsichtlich der Schuldentragfähigkeit eine Anpassung um mehr als 0,5 % des BIP verlangt.

²⁴ Nach Schätzungen der Kommission müsste Deutschland seinen strukturellen Primärsaldo im Verhältnis zum BIP um durchschnittlich 0,25 Prozentpunkte pro Jahr erhöhen, um auf mittlere Sicht einen plausiblen Schuldenabbau zu erreichen. Diese Schätzung stützt sich auf die Herbstprognose 2022 der Kommission. Ausgangspunkt für die Schätzung waren die Prognosen für das gesamtstaatliche Defizit und den gesamtstaatlichen Schuldenstand 2024, bei denen davon ausgegangen wurde, dass die Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich 2024 beendet werden.

²⁵ Die Nettoprimärausgaben sind definiert als national finanzierte Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen, ohne Zinsausgaben und ohne Ausgaben aufgrund konjunkturentstandener Arbeitslosigkeit.

Nettoprimärausgaben um 2,4 % im Jahr 2024 aus, was unter der empfohlenen Wachstumsrate liegt. Die Anpassung, von der die Kommission in ihrer Prognose ausgeht, ist geringer als die Einsparungen, die sich aus der vollständigen Beendigung der Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich ergäben, was darauf zurückzuführen ist, dass einige dieser Maßnahmen 2024 in Kraft bleiben und diskretionäre Maßnahmen, wie verschiedene Entlastungen bei der Einkommensteuer, die Einnahmen mindern.

- (26) Im Programm wird erwartet, dass die öffentlichen Investitionen 2023 und 2024 mit 2½ % des BIP stabil bleiben. Das Programm enthält Reformen und Investitionen, die zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und zu einem nachhaltigen und integrativen Wachstum beitragen dürften. Hierzu gehören verschiedene Reformen des Einkommensteuer- und des Rentensystems.
- (27) Im Stabilitätsprogramm wird ein mittelfristiger haushaltspolitischer Pfad bis 2026 skizziert. Im Programm wird erwartet, dass das gesamtstaatliche Defizit 2025 und 2026 allmählich auf ¾ % des BIP zurückgeht. Das gesamtstaatliche Defizit soll 2024 also unter 3 % des BIP sinken. Im Programm wird ebenfalls erwartet, dass die gesamtstaatliche Schuldenquote von 66½ % zum Jahresende 2024 auf 65½ % zum Jahresende 2026 abnimmt.
- (28) Während der Arbeitsmarkt sich weiter als robust erweist, dürfte der Personal- und Fachkräftemangel angesichts der raschen Bevölkerungsalterung weiter zunehmen. Mit dem Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge wird die Erwerbsbevölkerung in den 2020er-Jahren voraussichtlich um 3,7 Millionen schrumpfen. Dies wird den Finanzierungsbedarf des umlagefinanzierten gesetzlichen Systems (erste Säule des Rentensystems) signifikant erhöhen und möglicherweise die Angemessenheit der Renten infrage stellen. Um den Rückgang der potenziellen Erwerbsbevölkerung auszugleichen, würde es einer Nettozuwanderung von rund 400 000 Personen jährlich bedürfen. Das gesetzliche Rentenalter wird bis 2031 schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Auch wenn die Beschäftigungsquote in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen eine der höchsten in der EU ist, hat sich der Anstieg des effektiven Renteneintrittsalters in den letzten Jahren verlangsamt und bleibt die Beschäftigung in der Altersgruppe der über 65-Jährigen hinter den Spitzenwerten in der EU zurück. Dies ist auch auf die Frühverrentungsmöglichkeiten zurückzuführen, die das Rentensystem unter Druck setzen und dessen Tragfähigkeit gefährden. Menschen, die mindestens 35 Jahre gearbeitet haben, können mit relativ geringen Abschlägen in den Vorruhestand treten. Wer mindestens 45 Jahre gearbeitet hat, kann mit seinem vollen Anspruch in Rente gehen (*Rente nach 45 Beitragsjahren*). Die staatlich geförderte private Altersvorsorge (dritte Säule, *Riester-Rente*) wurde bislang nicht ausreichend genutzt. Trotz der Bemühungen, die Nutzung der betrieblichen Altersvorsorge (zweite Säule) zu erhöhen, beträgt deren Verbreitung nach wie vor etwa 56 %.
- (29) Der Steuermix in Deutschland stützt sich weiterhin stark auf die Besteuerung von Arbeit, während noch immer in zu geringem Maße auf Steuern zurückgegriffen wird, die ein inklusives und nachhaltiges Wachstum fördern können. Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit ist eine der höchsten in der EU, und die Wechselwirkungen zwischen Steuer- und Transfersystem bieten Gering- und Zweitverdienenden, häufig Frauen, nur wenig Anreize, die Zahl ihrer Arbeitsstunden zu erhöhen. Dies verringert das Arbeitskräfteangebot und verschärft den Arbeitskräftemangel. Der Anteil von Umweltsteuern liegt in Deutschland sowohl bei der Energie- als auch der Verkehrsbesteuerung unter dem EU-Durchschnitt. Die Kraftfahrzeugbesteuerung ist nicht dazu angetan, einen umweltfreundlicheren Verkehr

zu fördern. Umweltschädliche Subventionen (einschließlich Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen), z. B. für fossile Brennstoffe, bestehen in erheblichem Umfang fort, was den ökologischen Wandel bremst.

- (30) Nach dem in Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b und Anhang V Abschnitt 2.2 der Verordnung (EU) 2021/241 genannten Kriterium enthält der Aufbau- und Resilienzplan ein umfassendes Paket sich gegenseitig verstärkender Reformen und Investitionen, die bis 2026 umzusetzen sind. Da die Aufbau- und Resilienzfähigkeit bis 2026 befristet ist, gilt es, den Plan zügig umzusetzen. Auch wenn die Umsetzung des deutschen Aufbau- und Resilienzplans im Gange ist, gibt es doch erhebliche Verzögerungen. Aufgrund begrenzter Ressourcen für die Umsetzung des Plans und unzureichender Prioritätensetzung ist Deutschland im Umsetzungsprozess zurückgefallen. So hat Deutschland seine operativen Vereinbarungen noch nicht unterzeichnet und seinen ersten Zahlungsantrag noch nicht eingereicht. Der deutsche Aufbau- und Resilienzplan wurde bereits einmal am 14. Februar 2023 geändert, um zwei Investitionsmaßnahmen anzupassen, die aufgrund objektiver Umstände nicht vollständig abgeschlossen werden konnten.²⁶ Für 2023 wird eine weitere Änderung zur Aufnahme des REPowerEU-Kapitels erwartet, die auch der Anhebung der nicht rückzahlbaren Unterstützung Rechnung tragen wird. Allerdings sind die Verhandlungen über das REPowerEU-Kapitel und über die Einbeziehung der Anhebung der nicht rückzahlbaren Unterstützung im Gange. Eine zügige Aufnahme des neuen REPowerEU-Kapitels in den Aufbau- und Resilienzplan wird die Finanzierung zusätzlicher Reformen und Investitionen zur Unterstützung der strategischen Ziele Deutschlands im Bereich Energie und ökologischer Wandel ermöglichen. Die systematische und wirkungsvolle Einbeziehung lokaler und regionaler Gebietskörperschaften, der Sozialpartner und anderer relevanter Interessenträger ist für die erfolgreiche Durchführung des Aufbau- und Resilienzplans sowie anderer, über den Plan hinausreichender wirtschafts- oder beschäftigungspolitischer Maßnahmen nach wie vor von Bedeutung, da nur so sichergestellt werden kann, dass die politische Agenda insgesamt auf breiter Basis mitgetragen wird.
- (31) Die Kommission hat 2022 alle kohäsionspolitischen Programmunterlagen Deutschlands gebilligt. Um in Deutschland den ökologischen und digitalen Wandel zu vollziehen, die wirtschaftliche und soziale Resilienz zu stärken und eine ausgewogene territoriale Entwicklung zu erreichen, müssen die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan samt seinem REPowerEU-Kapitel unter Ausnutzung von Synergien zügig umgesetzt werden.
- (32) Neben den wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die mit dem Aufbau- und Resilienzplan angegangen werden, steht Deutschland vor einer Reihe weiterer Herausforderungen in den Bereichen Digitalisierung, Energiepolitik und ökologischer Wandel.
- (33) Trotz der Bemühungen um verstärkte Digitalisierung der Verwaltungsleistungen kommt Deutschland in diesem Bereich noch immer nur langsam voran. Nur einige der Zielsetzungen des Onlinezugangsgesetzes, das die kontinuierliche Digitalisierung aller Verwaltungsleistungen und deren Bereitstellung über einen Portalverbund vorschreibt,

²⁶ Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Februar 2023 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses des Rates vom 13. Juli 2021 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Deutschlands (ST 5536/23).

wurden bis zum gesetzten Termin (Ende 2022) erreicht. Auch bei der verwaltungsinternen Digitalisierung, die für die wirksame Erbringung von Verwaltungsleistungen über den Geltungsbereich des Onlinezugangsgesetzes hinaus von zentraler Bedeutung ist, schneidet Deutschland der eGovernment-Benchmark der Kommission zufolge schlecht ab. In diesem Zusammenhang wurde die Registermodernisierung im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes zur Priorität erklärt; umgesetzt werden soll damit der EU-Grundsatz der einmaligen Anmeldung, wonach Einzelpersonen und Unternehmen den Behörden Standardinformationen nur einmalig übermitteln müssen. Doch wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2021 nur wenig Fortschritte erzielt. Hinzu kommt, dass das digitale Angebot kaum in Anspruch genommen wird: Bei der Nutzung elektronischer Behördendienste durch Bürgerinnen und Bürger liegt Deutschland unter dem EU-Durchschnitt. Auch bei verschiedenen anderen Aspekten der eGovernment-Benchmark-Indikatoren, z. B. der Transparenz, der Existenz zentraler Voraussetzungen und der Zugänglichkeit digitaler öffentlicher Dienste aus dem Ausland bleibt Deutschland hinter dem EU-Durchschnitt zurück. Der Nationale Normenkontrollrat hat die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes als unzureichend bezeichnet und hält den prognostizierten Arbeitskräftemangel für ein zentrales Risiko, sollten Effizienzgewinne durch Digitalisierung ausbleiben. Die Rückstände bei der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen sind in gleichem Maße auch bei den entsprechenden Maßnahmen des deutschen Aufbau- und Resilienzplans zu verzeichnen.

- (34) Die Verbesserung der digitalen Kompetenzen ist für den digitalen Wandel von zentraler Bedeutung, da sich nur dadurch der Fachkräftemangel angehen und die Produktivität steigern lässt. 2021 verfügten 49 % der 16- bis 74-Jährigen über mindestens grundlegende digitale Kompetenzen, womit Deutschland unter dem EU-Durchschnitt von 54 % liegt, was den digitalen Wandel behindert. In der Altersgruppe der 16-19-Jährigen verfügten 2021 nur 50 % über mindestens grundlegende digitale Kompetenzen, womit Deutschland 19 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt liegt. Auch wenn in Deutschland der Anteil der IKT-Spezialisten an den Beschäftigten insgesamt über dem EU-Durchschnitt liegt und der Frauenanteil in diesem Bereich dem EU-Durchschnitt entspricht, bleibt eine große Zahl von Stellen unbesetzt, was auf weiteren Bedarf hindeutet. Weitere Anstrengungen zur Eindämmung des Lehrermangels und zur besseren digitalen Schulung der Lehrkräfte auf allen Stufen des Bildungssystems wären für die Verbesserung der digitalen Kompetenzen von entscheidender Bedeutung. Bei der Integration der Digitaltechnik in Geschäftstätigkeiten wird der EU-Durchschnitt nur knapp erreicht; dies schließt den Anteil der kleinen und mittleren Unternehmen, die zumindest eine grundlegende digitale Intensität aufweisen, und die Einführung fortschrittlicher Technologien wie Cloud-Dienste, Big Data und künstlicher Intelligenz durch die Unternehmen ein. Der deutsche Aufbau- und Resilienzplan sieht mehrere Maßnahmen zur Förderung der digitalen Kompetenzen vor, insbesondere im Bildungsbereich, wie Investitionen in digitale Lehrer-Endgeräte, eine Bildungsplattform und Bildungskompetenzzentren. Darüber hinaus hat Deutschland Maßnahmen für die Weiterbildung und Umschulung seiner Arbeitskräfte ergriffen. Hierzu wird der Fokus u. a. auf die Digitalisierung von Unternehmen gelegt (z. B. europäische digitale Innovationszentren oder das Investitionsförderprogramm „Digital Jetzt“).
- (35) Insgesamt verfügen nur 19,3 % der privaten Haushalte über einen Glasfaseranschluss, womit Deutschland zu den Mitgliedstaaten mit der geringsten Verbreitung von Glasfaseranschlüssen zählt (und in der EU den vorletzten Platz belegt, während die fünf Spitzenreiter eine Verbreitung von mindestens 85 % aufweisen). Besonders

ausgeprägt ist der Mangel an Glasfaseranschlüssen und generell Netzen mit sehr hoher Kapazität in ländlichen Gebieten. Dies bremst das Produktivitätswachstum, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen. Das bis 2025 anvisierte Ziel, 50 % der Haushalte und Unternehmen mit Glasfaseranschluss auszustatten (100 % bis 2030), droht verfehlt zu werden. Entscheidend für den beschleunigten Glasfaserausbau ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen, die beispielsweise durch eine Aufstockung der Planungs- und Umsetzungskapazitäten im öffentlichen Sektor erreicht werden könnte. Um die Ziele beim Netzausbau zu erreichen, müssen auch die Antrags- und Genehmigungsverfahren sowie die Standardisierung alternativer, weniger zeitaufwendiger Installationsmethoden verbessert werden.

- (36) Deutschland ist es gelungen, seine hohe Abhängigkeit von russischem Gas und Öl gegenüber 2021 wirksam zu verringern (von 65 % auf nahezu null bei Gas und von 34 % auf unter 25 % bei Öl). Mit der Schaffung der geplanten Erdgasinfrastruktur, die auf mittlere Sicht die Gasimporte aus Russland völlig ersetzen soll, wurde begonnen. Deutschland hat im vergangenen Winter seine Verpflichtung zur Auffüllung der Gasspeicher erfüllt (am 31. Dezember 2022 betrug der Füllstand 90,1 %). Dank der Vernetzung der Gasmärkte könnte von Deutschland importiertes Flüssigerdgas (LNG) auch in andere europäische Länder verbracht werden und so zur Versorgungssicherheit Europas beitragen, sofern die entsprechende Infrastruktur ohne weitere Verzögerungen aufgebaut wird. Gleichzeitig hängt Deutschland nach wie vor von Importen fossiler Brennstoffe ab. Der Erdgasverbrauch in Deutschland ist von August 2022 bis März 2023 gegenüber dem durchschnittlichen Gasverbrauch im Vergleichszeitraum der fünf Vorjahre um 16 % zurückgegangen, womit das Reduktionsziel von 15 % übertroffen wurde. Deutschland wird ermutigt, seine Bemühungen zur vorübergehenden Senkung der Gasnachfrage bis zum 31. März 2024 fortzusetzen.²⁷
- (37) Für die erfolgreiche Realisierung der deutschen Pläne für den ökologischen Wandel, unter anderem für die Erzeugung von erneuerbarem Wasserstoff, für Elektrofahrzeuge und Wärmepumpen sowie für die mittelfristige Energieversorgungssicherheit ist Strom aus erneuerbaren Energiequellen von entscheidender Bedeutung. Um die nationalen Ziele zu erreichen, müsste das Umsetzungstempo beim Ausbau der erneuerbaren Energien allerdings verdreifacht werden (von +67 % in den vergangenen acht Jahren auf +196 % in den kommenden acht Jahren). Komplexe und langwierige Genehmigungsverfahren haben den Ausbau der Erneuerbaren und darüber hinaus auch anderer klimaneutraler Technologien gebremst und die vor Kurzem erlassenen Gesetze zur Verbesserung der Verfahren müssen erst noch umgesetzt werden. Neben den Herausforderungen, die schon angegangen wurden, werden die Genehmigungen auch durch den Mangel an Digitalisierung und zugehörigen Kompetenzen sowie durch Personalknappheit bei Behörden, einschließlich Gerichten, behindert. Engpässe bestehen nach wie vor bei der Netzflexibilität, inklusive Speicherung, sowie dem Ausbau von Hochspannungsnetzen, was auch die Durchführung von Vorhaben von gemeinsamem Interesse einschließt. Zudem sind die deutschen Verteilernetze nicht ausreichend digitalisiert und modernisiert, um den vielen neuen Herstellern und Nutzern von Elektrofahrzeugen, Photovoltaikanlagen und Wärmepumpen gerecht zu werden, und auch die Stromspeicherung könnte ausgeweitet werden. Die Bemühungen um Steigerung der Energieeffizienz, insbesondere auch in den Bereichen Verkehr, Gebäudeheizungen und Industrie, sowie für den bezahlbaren Umstieg auf Wärmepumpen lassen sich nur schwer so großflächig und rechtzeitig umsetzen, dass

²⁷ Verordnung (EU) 2022/1369 des Rates und Verordnung (EU) 2023/706 des Rates.

Deutschland seine Klima- und Energieziele erreichen, seine Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringern und die Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen, auch in der Fertigung von sauberen Technologien steigern kann. Zur Erreichung der Klimaziele sind weitere Maßnahmen zur Dekarbonisierung in den Bereichen Verkehr und Gebäude erforderlich. Trotz Einführung von Maßnahmen, wie einem nationalen CO₂-Preis, mit dem die Emissionen in diesen beiden Bereichen gesenkt werden sollten, wurden die für 2022 gesetzten bereichsspezifischen nationalen Emissionsziele nicht erreicht. Die natürlichen CO₂-Senken gehen in Deutschland seit 2016 zurück, was Maßnahmen zur Wiederherstellung von Wäldern und Torfflächen erfordert. Stärkere Anstrengungen bei der Anpassung an den Klimawandel, der Kreislaufwirtschaft und dem Umweltschutz verringern die Risiken, die sich aus globalen Herausforderungen ergeben, und tragen zur Klimaresilienz, zum Schutz natürlicher Ressourcen und zur Verringerung der Abhängigkeit der Industrie von kritischen Rohstoffen bei.

- (38) Durch den Personal- und Fachkräftemangel in Bereichen und Berufen, die für den ökologischen Wandel von zentraler Bedeutung sind, was die Herstellung, die Inbetriebnahme und die Wartung klimaneutraler Technologien einschließt, entstehen Engpässe für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Schul- und Berufsbildungssysteme hoher Qualität, die sich den veränderten Erfordernissen am Arbeitsmarkt anpassen, sowie gezielte Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sind unerlässlich, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Arbeitsmarktinklusivierung sowie die Reallokation von Arbeitskräften zu fördern. Um das ungenutzte Arbeitskräfteangebot zu erschließen, müssen diese Maßnahmen zugänglich sein, insbesondere für diejenigen Personen und in Wirtschaftszweigen und Regionen, die am stärksten vom ökologischen Wandel betroffen sind. Durch Verbesserung der Bildungsergebnisse benachteiligter Gruppen lässt sich eine bessere Grundlage für Fort- und Weiterbildung schaffen. Erwachsenenbildung ist von entscheidender Bedeutung, um dem anhaltenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Doch ist der Anteil der Erwachsenen, die in den der Erhebung vorangegangenen vier Wochen an Bildungsmaßnahmen teilgenommen haben, in den letzten zehn Jahren weitgehend stabil geblieben und liegt nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt (8,1 % im Jahr 2022 gegenüber einem EU-Durchschnitt von 11,9 %); bei Geringqualifizierten betrug dieser Anteil sogar nur 4 %. In energieintensiven Industriezweigen ging die Teilnahme an Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen von 9,8 % im Jahr 2015 auf 7,6 % im Jahr 2021 zurück und liegt damit unter dem EU-Durchschnitt (8,9 %). Die Förderung der Teilnahme an beruflichen Erst-, Fort- und Weiterbildungsprogrammen, die den ökologischen Wandel unterstützen, stünde mit der deutschen Zielsetzung in Einklang, bis 2030 jährlich 65 % der Erwachsenen an Bildungsmaßnahmen teilnehmen zu lassen.
- (39) Vor dem Hintergrund der Bewertung der Kommission hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2023 geprüft; seine Stellungnahme²⁸ spiegelt sich in Empfehlung 1 wider.
- (40) Da die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets eng miteinander verflochten sind und gemeinsam zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion beitragen, empfahl der Rat den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, unter anderem im Rahmen ihrer Aufbau- und Resilienzpläne

²⁸ Stellungnahme nach Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Maßnahmen zu ergreifen, um i) die Schuldentragfähigkeit zu erhalten und im Jahr 2023 von einer breit angelegten Stützung der Gesamtnachfrage abzusehen, gezieltere haushaltspolitische Maßnahmen vorzusehen, um die Auswirkungen der hohen Energiepreise abzufedern und über geeignete Wege nachzudenken, wie die Unterstützung bei nachlassendem Energiepreisdruck zurückgefahren werden kann; ii) die öffentlichen Investitionen auf hohem Stand zu halten und private Investitionen zu fördern, um den ökologischen und digitalen Wandel zu unterstützen; iii) Lohnentwicklungen zu fördern, die den Kaufkraftverlust abschwächen, gleichzeitig aber Zweitrundeneffekte auf die Inflation zu begrenzen, die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter zu verbessern und den Fachkräftemangel anzugehen; iv) die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern und zu gewährleisten, dass die Unterstützung der Unternehmen in der Energiekrise kostenwirksam und befristet ist und sich auf überlebensfähige Unternehmen beschränkt sowie Anreize für den ökologischen Wandel aufrechterhält, und v) die Makrofinanzstabilität zu erhalten, die Risiken zu beobachten und zugleich weiter an der Vollendung der Bankenunion zu arbeiten. Im Falle Deutschlands tragen die Empfehlungen 1, 2, 3 und 4 zur Umsetzung der ersten, zweiten und dritten Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet bei.

- (41) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm 2023 und das Stabilitätsprogramm 2023 geprüft. Seine Empfehlungen nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in Empfehlung 1 wider. Die in Empfehlung 1 genannten Maßnahmen tragen dazu bei, Anfälligkeiten in Verbindung mit dem anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss anzugehen. Die Empfehlungen 2, 3 und 4 tragen zur Umsetzung von Empfehlung 1 bei, soweit es um höhere Investitionen geht. Die in Empfehlung 1 genannten Maßnahmen tragen dazu bei, sowohl gegen Ungleichgewichte vorzugehen als auch die Empfehlungen für das Euro-Währungsgebiet im Einklang mit Erwägungsgrund 40 umzusetzen —

EMPFIEHLT, dass Deutschland 2023 und 2024 Maßnahmen ergreift, um

1. die Entlastungsmaßnahmen im Energiebereich bis Ende 2023 zurückzufahren und die dadurch erzielten Einsparungen zum Abbau des öffentlichen Defizits zu nutzen; für den Fall, dass neuerliche Energiepreisanstiege Entlastungsmaßnahmen erforderlich machen, sicherzustellen, dass diese Maßnahmen gezielt auf den Schutz schwächer aufgestellter Haushalte und Unternehmen abstellen, für die öffentlichen Haushalte tragbar sind und weiterhin Anreize zum Energiesparen enthalten;
eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Finanzpolitik zu gewährleisten und zu diesem Zweck insbesondere den nominalen Anstieg der national finanzierten Nettoprümaerausgaben im Jahr 2024 auf höchstens 2,5 % zu begrenzen;
die national finanzierten öffentlichen Investitionen aufrechtzuerhalten und die effektive Abrufung von RRF-Zuschüssen und anderen EU-Fonds zu gewährleisten, um insbesondere den ökologischen und digitalen Wandel zu fördern; öffentliche Investitionsinitiativen wie geplant umzusetzen; für die Zeit nach 2024 weiterhin eine auf schrittweise und nachhaltige Konsolidierung gerichtete mittelfristige Haushaltsstrategie zu verfolgen und diese mit Investitionen und Reformen zu kombinieren, die einem höheren nachhaltigen Wachstum förderlich sind, um auf mittlere Sicht eine dem Vorsichtsgebot entsprechende Haushaltslage zu erreichen;
den Steuermix insbesondere durch größere steuerliche Anreize, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zu erhöhen, zu verbessern, um ein inklusiveres und

nachhaltigeres Wachstum zu erreichen; die langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems zu sichern.

2. die Umsetzung seines geänderten Aufbau- und Resilienzplans u. a. durch Gewährleistung ausreichender Ressourcen erheblich zu beschleunigen und den Zusatz sowie das REPowerEU-Kapitel zügig fertigzustellen, damit rasch mit deren Umsetzung begonnen werden kann; die kohäsionspolitischen Programme komplementär zum Aufbau- und Resilienzplan unter Ausnutzung von Synergien zügig umzusetzen.
3. die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen auf allen Ebenen zu beschleunigen und die digitalen Kompetenzen der Bevölkerung zu verbessern; Investitionshemmnisse zu beseitigen und Investitionen in digitale Kommunikationsnetze mit sehr hoher Kapazität anzuschieben.
4. sich noch stärker um eine weitere Verringerung seiner Gesamtabhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu bemühen, indem es durch verbesserte Verwaltungskapazitäten und gestraffte Verfahren, auch für Genehmigungen, die Investitionen in erneuerbare Energien und Stromnetze anschiebt und deren Ausbau beschleunigt; seine Bemühungen um Steigerung der Energieeffizienz in den Bereichen Verkehr, Gebäude und Industrie u. a. durch Investitionen in Heizsysteme und weitere Politikmaßnahmen, die auf die Bereitstellung und den Erwerb der für den ökologischen Wandel erforderlichen Kompetenzen abzielen, zu intensivieren.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*