

Brüssel, den 27.2.2019  
SWD(2019) 1004 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Länderbericht Deutschland 2019  
mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer  
Ungleichgewichte**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DIE EUROPÄISCHE  
ZENTRALBANK UND DIE EUROGRUPPE**

**Das Europäische Semester 2019: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen,  
Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der  
eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011**

{COM(2019) 150 final}

# INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	4
1. Wirtschaftslage und -aussichten	9
2. Fortschritte bei den länderspezifischen Empfehlungen	21
3. Gesamtergebnisse in Bezug auf Ungleichgewichte, Risiken und Anpassungsaspekte	26
4. Reformprioritäten	33
4.1. Öffentliche Finanzen und Besteuerung*	33
4.2. Finanzsektor	46
4.3. Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik*	50
4.4. Reformen für Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen*	61
Annex A: Overview Table	76
Anhang B: schulden tragfähigkeitsanalyse der kommission und fiskalische risiken	82
AnHANG C: Standardtabellen	83
Annex D: Investment Guidance on Cohesion Policy Funding 2021-2027 for Germany	89
Quellenverzeichnis	94

## VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1.1:	Schlüsselkomponenten für Erträge und Endnachfrage nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften: Beiträge zum wirtschaftsweiten Finanzierungsüberschuss	14
Tabelle 1.2:	Schlüsselkomponenten für Einkünfte und Endnachfrage der privaten Haushalte: Beiträge zum wirtschaftsweiten Finanzierungsüberschuss	14
Tabelle 1.3:	Schlüsselkomponenten für Einnahmen und Ausgaben des Staates: Beiträge zum wirtschaftsweiten Finanzierungsüberschuss	15
Tabelle 1.4:	Wirtschaftliche und finanzielle Schlüsselindikatoren – Deutschland	20
Tabelle 2.1:	Länderspezifische Empfehlungen 2018 – Bewertungsübersicht	22
Tabelle 3.1:	Intensität der Spillover-Effekte auf Deutschlands EU-Partner	27
Tabelle 1:	Spillover-Effekte von Strukturreformen – wenn Deutschland seine Strukturreformlücken zur Hälfte schließt	29
Table 3.2:	MIP Assessment Matrix	31

Tabelle 1:	Haushaltswirkung der Reformszenarien (in Mio. EUR)	40
Tabelle 4.2.1:	Vierteljährliche Financial-Soundness-Indikatoren	47
Tabelle 4.4.1:	Lastenteilung nach Branchen	73
Tabelle C.1:	Finanzmarktindikatoren	83
Tabelle C.2:	Sozialpolitisches Scoreboard: Indikatoren für die Kernziele	84
Tabelle C.3:	Arbeitsmarkt- und Bildungsindikatoren	85
Table C.4:	Indikatoren für soziale Inklusion und Gesundheit	86
Tabelle C.5:	Leistungsindikatoren der Produktmärkte und Politikindikatoren	87
Tabelle C.6:	Grünes Wachstum	88

## VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Abbildung 1.1:	Nachfragekomponenten des BIP-Wachstums	9
Abbildung 1.2:	Preise und Kosten im Baugewerbe	10
Abbildung 1.3:	Wohnungsneubauten	11
Abbildung 1.4:	Beitrag der einzelnen Bereiche zur Gesamtinflation	11
Abbildung 1.5:	Verbesserungen am Arbeitsmarkt	12
Abbildung 1.6:	Wirtschaftsdaten nach Regionen im Vergleich zum EU-Durchschnitt	13
Abbildung 1.7:	Finanzierungsüberschuss nach Sektoren	13
Abbildung 1.8:	Leistungsbilanzsaldo und Komponenten	15
Abbildung 1.9:	Leistungsbilanzsaldo und Komponenten der Kapitalbilanz	16
Abbildung 1.10:	Für den Leistungsbilanzüberschuss verantwortliche Faktoren	16
Abbildung 1.11:	Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo und Bruttoschuldenstand	17
Abbildung 2.1:	Gesamtumsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2011-2018 bis heute	21
Abb. 4.1.1:	Korrelation zwischen Bruttoinvestitionen und Schulden im Jahr 2017	33
Abb. 4.1.2:	Regionale Schulden- und Investitionsanteile im Jahr 2017	34
Abb. 4.1.3:	Steuerbefolgungskosten (in% des Umsatzes)	36
Abb. 4.1.4:	Steuern zahlen: zeitlicher Befolgungsaufwand (Stunden pro Jahr)	36
Abb. 4.1.5:	Umweltsteueraufkommen (% des BIP)	38
Abb. 1:	Die Modellergebnisse im Überblick	40
Abb. 4.2.1:	Hypothekenschulden, Volumen und% des BIP	47
Abb. 4.3.1:	Beveridge-Kurve	51
Abb. 4.3.2:	Reale Lohnstückkosten, reales Entgelt je Beschäftigten und reale Produktivität im Vergleich zu 2000	51
Abb. 4.3.3:	Armut und soziale Ausgrenzung	56
Abbildung 4.4.1:	Arbeitsproduktivität und totale Faktorproduktivität	62
Abbildung 4.4.2:	FuEul-Ausgaben in Deutschland	65
Abbildung 4.4.3:	Neugründungsquote in Deutschland	66
Abbildung 4.4.4:	Veränderung des BIP pro Kopf (in KKS), 2007-2016	69

## VERZEICHNIS DER KÄSTEN

<i>Kasten 1.1: Die Automobilbranche in Deutschland</i>	18
<i>Kasten 2.1: EU-Mittel und -Programme tragen dazu bei, strukturelle Herausforderungen anzugehen und Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland zu fördern</i>	24
<i>Kasten 3.1: Spillover-Effekte von Strukturreformen am Beispiel Deutschlands</i>	29
<i>Kasten 4.1.1: Steuerumschichtung weg von Arbeit hin zu Erbschaften und Schenkungen</i>	39
<i>Kasten 4.1.2: Reformoptionen für das deutsche Rentensystem</i>	44
<i>Kasten 4.3.1: Ergebnisse bei der europäischen Säule sozialer Rechte</i>	53
<i>Kasten 4.4.1: Investitionshindernisse und Reformen in Deutschland</i>	64

## ZUSAMMENFASSUNG

**Um die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber ungünstigen außen- und binnenwirtschaftlichen Entwicklungen zu erhöhen und ein nachhaltiges, inklusives Wachstumsmodell zu gewährleisten, sind erhebliche Investitionsanstrengungen und Innovationen sowie Strukturreformen erforderlich.** In einigen auf internationaler Ebene traditionell erfolgreichen Wirtschaftszweigen steht die deutsche Wirtschaft vor Herausforderungen. Die Investitions- und Innovationsanstrengungen müssen intensiviert werden, um die Produktivität zu steigern, zur Diversifizierung des deutschen Wachstumsmodells beizutragen und gleichzeitig mit dem technologischen Wandel und der Nachfrageverlagerung und -dynamik Schritt zu halten. Würden sowohl die privaten als auch die öffentlichen Investitionen gesteigert, könnte dies dazu beitragen, die Herausforderungen in Sachen nachhaltiger Verkehr, dezentrale Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen, Digitalisierung und demographischer Wandel in Angriff zu nehmen. Höhere Investitionen und Ausgaben in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Hochleistungs breitbandnetze sowie Forschung und Entwicklung sind für die Steigerung des langfristigen Wachstumspotenzials von zentraler Bedeutung. Strukturreformen, die eine bessere Ausnutzung des Arbeitsmarktpotenzials bislang inaktiver oder unterrepräsentierter Gruppen fördern, könnten dazu beitragen, dem bereits spürbaren Mangel an qualifizierten Arbeitskräften entgegenzuwirken und das Einkommen insbesondere von Geringverdienern aufzubessern. <sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Im vorliegenden Bericht wird die deutsche Wirtschaft vor dem Hintergrund des Jahreswachstumsberichts der Europäischen Kommission vom 21. November 2018 beurteilt. Darin hatte die Kommission bei den EU-Mitgliedstaaten Reformen angemahnt, um die europäische Wirtschaft produktiver, widerstandsfähiger und inklusiver zu machen. Die Mitgliedstaaten sollten dabei ihre Anstrengungen vor allem auf das „magische Dreieck“ der Wirtschaftspolitik richten, nämlich qualitativ hochwertige Investitionen, Fokussierung der Reformanstrengungen auf Produktivitätswachstum, Inklusivität und institutionelle Qualität und Gewährleistung gesamtwirtschaftlicher Stabilität und solider öffentlicher Finanzen. Zur gleichen Zeit legte die Kommission den Warnmechanismusbericht (Alert Mechanism Report – AMR) vor und leitete damit die achte Runde des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten ein. Dem Warnmechanismusbericht zufolge rechtfertigte die Lage in Deutschland eine eingehende Überprüfung. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden im vorliegenden Bericht vorgestellt.

**Die deutsche Wirtschaft wächst dank der Binnennachfrage trotz zunehmend schwieriger außenwirtschaftlicher Rahmenbedingungen weiter.** Nachdem das BIP 2017 um 2,2 % gestiegen war, schwächte sich das Wachstum 2018 auf 1,5 % ab. Der Außenbeitrag kehrte sich ins Negative, da die solide Binnennachfrage die Importquote in die Höhe trieb und das Exportwachstum hinter den Vorjahreswerten zurückblieb. Der Leistungsbilanzüberschuss ging von 8,5 % im Jahr 2016 auf 8,0 % im Jahr 2017 und 7,4 % im Jahr 2018 zurück. Dank des anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums sank die Arbeitslosigkeit trotz wachsender Erwerbsbevölkerung bis Ende 2018 auf den Tiefststand von 3,2 %. Trotz der ausgesprochen niedrigen Arbeitslosigkeit und vieler unbesetzter Stellen stiegen die Reallöhne nur moderat um etwa 1 %. Die Kerninflation betrug 2018 1,5 % und wird bis 2020 angesichts der moderaten Binnennachfrage auf 1,6 % ansteigen.

**Der Haushaltsüberschuss hat sich im Berichtszeitraum ausgeweitet und der öffentliche Schuldenstand geht weiter zurück, wodurch sich erheblicher Spielraum für die Ausweitung der öffentlichen Investitionen bietet.** Der gesamtstaatliche Überschuss erreichte 2017 1,0 % des BIP und weitete sich 2018 auf ein Rekordhoch von 1,7 % des BIP aus.<sup>(2)</sup> Auch für 2019 wird wieder ein – wenn auch geringerer – Haushaltsüberschuss erwartet. Die Bruttoschuldenquote wird voraussichtlich von 63,9 % im Jahr 2017 auf 60,1 % im Jahr 2018 zurückgehen und in den kommenden Jahren unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert absinken.

**Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung Deutschlands und seiner starken Integration in die Wertschöpfungsketten innerhalb der EU könnten Strukturreformen in Deutschland sowohl das Wachstumspotenzial im Inland steigern als auch positive Spillover-Effekte auf andere EU-Mitgliedstaaten auslösen.** Würde Deutschland Strukturreformen durchführen und beispielsweise die hohe steuerliche Belastung des Faktors Arbeit senken, würde dies das BIP in Deutschland und bis zu einem gewissen Grad auch in anderen EU-Mitgliedstaaten erhöhen, da eine höhere Nachfrage nach ausländischen Produkten in

---

<sup>2</sup> Quelle: Vorläufige nationale Daten.

Deutschland die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit ausgleichen dürfte. Auch bei der Weiterentwicklung des Binnenmarkts spielt Deutschland eine wichtige Rolle. Allerdings bestehen nach wie vor einige Hindernisse wie der fehlende Wettbewerb bei Unternehmensdienstleistungen und die zu geringen Investitionen in netzgebundene Wirtschaftszweige.

**Würden die privaten und öffentlichen Investitionen hauptsächlich auf netzgebundene Wirtschaftszweige wie die Digital-, die Energie- und die Verkehrsinfrastruktur sowie auf Bildung und Innovation konzentriert, könnte dies das Wachstumspotenzial Deutschlands steigern.** Trotz einer gewissen Ausweitung der öffentlichen Investitionen lag die deutsche Investitionsquote 2017 nach wie vor unter dem Durchschnitt des restlichen Eurogebiets. Beim Hochleistungs-Breitbandausbau, der bei höheren Investitionen das Produktivitätswachstum steigern und größere regionale Konvergenz herbeiführen könnte, hinkt das Land hinterher. Umfangreichere öffentliche und private Investitionen in eine nachhaltige Verkehrs- und Elektrizitätsinfrastruktur sind für die Erreichung der Klima-, Energie- und Umweltziele von zentraler Bedeutung. Würden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen stärker in Forschung und Innovation investieren, könnte dies die totale Faktorproduktivität erhöhen. Höhere Ausgaben für die allgemeine und die berufliche Bildung könnten sowohl dem unmittelbaren Arbeitskräftemangel als auch der Bevölkerungsalterung begegnen und würden gleichzeitig zu einem inklusiven Wachstum beitragen. In Anhang D werden ausgehend von der Analyse des Investitionsbedarfs und der in diesem Bericht skizzierten Herausforderungen die Hauptprioritäten genannt, die für EU-Finanzierungen in Deutschland im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum 2021-2027 ermittelt worden sind.

**Alles in allem hat Deutschland bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 begrenzte<sup>(3)</sup> Fortschritte erzielt.**

<sup>(3)</sup> Welche Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in den einzelnen Unterbereichen erzielt und welche Maßnahmen ergriffen wurden, ist der tabellarischen Übersicht im Anhang zu entnehmen.

Einige Fortschritte sind in folgenden Bereichen zu verzeichnen:

- Die öffentlichen und privaten Investitionen einschließlich der FuE-Ausgaben haben sich erhöht, was zu einem Teil auf die Aufstockung der Mittel für Infrastrukturprogramme zurückzuführen ist.
- Da sich die Nettolöhne aufgrund von Änderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und bestimmten Leistungen erhöhen, nehmen Fehlanreize, die die Arbeitnehmer von einer Erhöhung der Arbeitszeiten abhalten, ab.
- Lohnzuwächse spiegeln diese verbesserten Bedingungen wider, haben sich real jedoch in Grenzen gehalten.

Begrenzte Fortschritte wurden in folgenden Bereichen erzielt:

- Der flächendeckende Ausbau der Hochleistungs-Breitbandinfrastruktur kommt trotz vielversprechender Ankündigungen nur langsam voran.
- Es wurden nur wenige Maßnahmen ergriffen, um das Steuersystem effizienter und investitionsfreundlicher zu machen.
- Im Bereich der beruflichen Weiterbildung wurden nur wenige Maßnahmen ergriffen, um beispielsweise einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu fördern.

Bei der Erreichung der im Rahmen der Strategie Europa 2020 gesetzten nationalen Ziele schneidet Deutschland in folgenden Bereichen gut ab:

- der Beschäftigungsquote
- der Reduzierung von frühem Schulabgang und Armut
- den Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE)
- der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien.

Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass Deutschland seine indikativen nationalen Energieeffizienz- und Klimaziele bis 2020 erreichen wird.

**Bei den Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards der europäischen Säule sozialer Rechte schneidet Deutschland gut ab.** Die Arbeitslosigkeit auch unter Jugendlichen ist niedrig. Beim Beschäftigungsgefälle zwischen Männern und Frauen fällt die Bilanz allerdings nur durchschnittlich aus. Der soziale Dialog funktioniert gut und die Sozialpartner sind insgesamt eng in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden.

Die Hauptergebnisse der vertieften wirtschaftspolitischen Überprüfung, auf die unten noch näher eingegangen wird, und die sich daraus für die Politik ergebenden Herausforderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Der Leistungsbilanzüberschuss hat in den letzten drei Jahren abgenommen, wird voraussichtlich aber hoch bleiben und mit 2,3 Prozentpunkten zum Überschuss des Eurogebiets von 3,3 % beitragen.** Die kräftige Binnennachfrage dürfte auch weiterhin dafür sorgen, dass die Importe stärker wachsen als die Exporte, und so den Leistungsbilanzüberschuss weiter dämpfen. Bei dem seit 2008 zunehmenden Sparüberhang über die Investitionen wurde 2016 ein Wendepunkt erreicht. Der Finanzierungsüberschuss des privaten Sektors ist seither zurückgegangen, was aber teilweise durch den nach wie vor steigenden öffentlichen Überschuss ausgeglichen wurde. Trotz der unternommenen Anstrengungen sind die Faktoren, die die Investitionen im Verhältnis zu den Ersparnissen gering halten, jedoch weitgehend unverändert.
- **Die privaten Investitionen haben sich merklich erhöht, wengleich dies nicht für alle Bereiche in gleichem Umfang gilt.** Bei den Ausrüstungsinvestitionen ist wegen der Kapazitätsauslastung in Rekordhöhe eine robuste Zunahme zu verzeichnen. Bei den Wohnbauinvestitionen setzt sich der Boom trotz Kapazitätsengpässen und höheren Preisen im Baugewerbe fort. Allerdings zeichnen sich
- **einige große Herausforderungen ab.** So ist das verarbeitende Gewerbe mit einer nachlassenden Dynamik bei der Auslandsnachfrage konfrontiert und muss sich zugleich auf neue Verbraucherpräferenzen und den technologischen Wandel (wie die Nachfrage nach emissionsarmen Kraftfahrzeugen) einstellen. Der Nichtwohnbau hat real nur schleppend zugelegt, was darauf hindeutet, dass wichtige Teile der deutschen Infrastruktur möglicherweise nicht mit den Anforderungen der Wirtschaft Schritt gehalten haben.
- **Nachdem die öffentlichen Investitionen eine Zeit lang zurückgefahren worden waren, legen sie real jetzt wieder zu, wengleich nach wie vor größere Anstrengungen unternommen werden müssen, um die große Investitionslücke insbesondere bei Infrastruktur und Bildung zu schließen.** 2018 stiegen die öffentlichen Investitionen um nominal 7,7 % und real 3,8 %. Seit drei Jahren nehmen die öffentlichen Investitionen nach einer Phase des Negativwachstums real wieder zu, was auf die Anstrengungen der Regierung zur Ankurbelung der Investitionen zurückzuführen ist. Auf kommunaler Ebene blieben die Nettoinvestitionen 2018 allerdings wie in den Vorjahren negativ und schwoll der bis 2018 aufgelaufene Investitionsrückstand auf 5 % des BIP an. Die größten Engpässe sind bei Bildung und Infrastruktur zu verzeichnen. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur werden nach wie vor durch Kapazitäts- und Planungsengpässe auf kommunaler Ebene gebremst. Die zu deren Überwindung eingeleiteten Maßnahmen müssen erst noch zu greifbaren Ergebnissen führen. Auch bei den digitalen öffentlichen Diensten und dem öffentlichen Auftragswesen besteht Raum für Verbesserungen.
- **Das Wachstum der Arbeitsproduktivität hat sich in Deutschland abgeschwächt und kehrte sich in der zweiten Jahreshälfte 2018 ins Negative.** Da das Arbeitskräftepotenzial durch den demographischen Wandel abnimmt, wird das Produktivitätswachstum zunehmend von Investitionen in Produktivkapital und Innovationen, auch in die Digitalisierung abhängen. Einzelunternehmensdaten zeigen,

dass sich der Abstand zwischen den produktivsten und den unproduktivsten Unternehmen vergrößert hat, was auf Hindernisse für die Technologieverbreitung hindeutet.

- **Die Anpassung der deutschen Stromnetze an einen höheren Ökostromanteil kommt nach wie vor nur langsam voran, und es wurde nicht genug in Übertragungs- und Verteilungsnetze investiert.** Das Fehlen einer angemessenen Netzinfrastruktur ist für Deutschland und andere EU-Staaten wegen des dadurch erforderlichen Engpassmanagements mit finanziellen Verlusten verbunden. Es werden Anstrengungen zur Verbesserung der nationalen Netze unternommen, doch wird der Bedarf an Investitionen in zusätzliche Übertragungskapazität voraussichtlich noch weiter zunehmen. Die unzureichende Übertragungskapazität der deutschen Nord-Süd-Verbindungen geht zulasten der Netzkapazität der Nachbarländer.
- **Um mehr für die Luftreinhaltung zu tun, den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel zu fördern und die Produktivität zu steigern, müssen die Investitionen in einen nachhaltigen Verkehr ausgeweitet werden.** Aufgrund der geringen Emissionssenkungen wird Deutschland sein in der Lastenteilungsentscheidung gesetztes Ziel voraussichtlich verfehlen. Besonders schlecht schneidet der Verkehrssektor bei der Senkung der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen ab.
- **Das deutsche Steuersystem ist weder sonderlich effizient noch Wachstum und Investitionen besonders förderlich.** Die stärker verzerrenden direkten Steuern, insbesondere auf Erwerbseinkommen, liegen in Prozent des BIP über dem EU-Durchschnitt, während die Einnahmen aus Verbrauch- und Umweltsteuern darunter liegen. Die hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit selbst bei Gering- und Zweitverdienern verringert den Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung, was sich auch auf das Einkommen und den Konsum der privaten Haushalte auswirkt. Der gesetzliche Körperschaftsteuersatz und der effektive

Durchschnittssteuersatz sind hoch. Das Steuersystem bleibt komplex und verursacht vergleichsweise hohe Befolgungskosten. Der effektive Erbschaft- und Schenkungssteuersatz ist mit etwa 2 % niedrig und trägt damit zum Erhalt der ausgesprochen ungleichen Vermögensverteilung in Deutschland bei.

- **Trotz zunehmenden Arbeitskräftemangels sind die Reallöhne nur geringfügig gestiegen und werden bestimmte Teile des Arbeitsmarktpotenzials nicht voll ausgeschöpft.** Dank des kräftigen Beschäftigungswachstums und einer Arbeitslosigkeit auf Rekordtiefstand steht der deutsche Arbeitsmarkt gut da. Der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, der sich an der hohen Zahl unbesetzter Stellen ablesen lässt, setzt der wirtschaftlichen Entwicklung zunehmend Grenzen. Zugleich war bei den Reallöhnen nur ein moderates Wachstum zu verzeichnen. Eingedämmt worden sein könnte das Lohnwachstum auch dadurch, dass weniger Beschäftigte unter Tarifverträge fallen. Trotz des zunehmenden Mangels an qualifizierten Arbeitskräften wird das Arbeitsmarktpotenzial unterrepräsentierter Gruppen, zu denen Frauen und Personen mit Migrationshintergrund sowie Flüchtlinge zählen, nach wie vor nicht voll ausgeschöpft. Obwohl einige Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung von Geringverdienern getroffen wurden, bestehen nach wie vor Fehlanreize, die diese Gruppe von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten.

Darüber hinaus werden im vorliegenden Bericht noch andere wichtige strukturelle Aspekte analysiert, die auf besondere Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft schließen lassen und die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- **Die Risiken für den Finanzsektor scheinen eingedämmt,** doch müssen die Kostenstrukturen in Angriff genommen werden. Auch wenn der Bankensektor über eine relativ gute Kapital- und Liquiditätsausstattung verfügt, muss er doch seine Kostenstruktur in Angriff nehmen. Die Marktfragmentierung geht zulasten der Gewinne, doch sind die Eigenkapitalquoten zufriedenstellend, und der Anteil der notleidenden Kredite ist nur halb so hoch wie



im Durchschnitt des Euroraums. Der Preisanstieg bei den Wohnimmobilien geht noch nicht mit Risiken für die Gesamtwirtschaft oder die Finanzstabilität einher. Die durch das Niedrigzinsumfeld bedingte Ertragsschwäche, die Kosten der Digitalisierung, aufsichtsrechtliche Anforderungen und der Markteintritt neuer Wettbewerber erhöhen die Herausforderungen für die Banken.

Erhöhung der digitalen Kompetenzen, die Verbesserung der Schulinfrastruktur und die Behebung des Lehrermangels zu. Dies gibt angesichts des technologischen Wandels und des zunehmenden Mangels an qualifizierten Arbeitskräften Anlass zur Sorge.

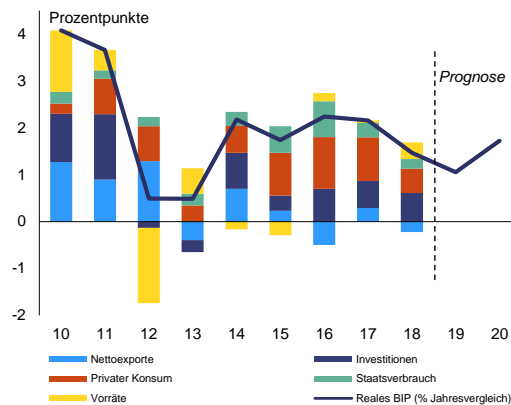
- Deutschland verfügt über ein insgesamt gut funktionierendes Sozialsystem, doch gibt die Zukunft auch aufgrund des demographischen Wandels zu einigen Sorgen Anlass.** Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen ist rückläufig, doch schneiden die Kinder Geringqualifizierter nach wie vor weitaus schlechter ab als der Durchschnitt, was auf Herausforderungen in Sachen Chancengleichheit und eine über Generationen hinweg andauernde Benachteiligung hindeutet. Die unlängst von der Regierung getroffenen Maßnahmen sind mit der Zusage eines angemessenen Sozialschutzes verbunden. Um diesen langfristig zu gewährleisten, könnten allerdings strukturelle Maßnahmen erforderlich sein. Der demographische Wandel wird die öffentlichen Finanzen unter Druck setzen und sowohl für die langfristige Tragfähigkeit als auch die Angemessenheit der Renten eine Herausforderung darstellen. Neben der Angemessenheit und der Tragfähigkeit muss auch der Gerechtigkeit und der Regressivität des Rentensystems Rechnung getragen werden. Die Effizienz des Gesundheitswesens insbesondere im Krankenhaus- und Arzneimittelbereich könnte gesteigert werden, indem den Lieferanten für ein und dieselbe Behandlung bei verschiedenen Patientengruppen das gleiche Preissignal gegeben und die Nutzung elektronischer Gesundheitsdienste verbessert wird.
- Das Bildungssystem reagiert nur langsam auf die raschen Veränderungen am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft.** Während Deutschland einige der jüngeren Herausforderungen, wie die Integration von Flüchtlingen in das Bildungssystem relativ gut bewältigt hat, nehmen andere, wie die

# 1. WIRTSCHAFTSLAGE UND -AUSSICHTEN

## BIP-Wachstum

**Auch in absehbarer Zukunft dürfte die deutsche Wirtschaft trotz zunehmend schwieriger außenwirtschaftlicher Rahmenbedingungen dank der Binnennachfrage weiter solide wachsen.** 2018 lag das BIP-Wachstum bei 1,5 %, nachdem es in den beiden Vorjahren 2,2 % betragen hatte. Grund für diesen Rückgang war die durch den zunehmenden Protektionismus bedingte Abschwächung beim Exportwachstum. Trotz des soliden Beschäftigungs- und Einkommenswachstums ist der private Konsum in der zweiten Jahreshälfte zurückgegangen. Ausrüstungs- und Bauinvestitionen sind nach wie vor robust, wengleich sich die Stimmung in der Wirtschaft, vor allem im verarbeitenden Gewerbe, etwas abgekühlt hat und die jüngsten Erhebungen auf eine Abwärtskorrektur bei Auftragseingang und Exportaussichten hindeuten. Die hohe Kapazitätsauslastung und die Auftragsbestände können auf kurze Sicht zu einem Wiederanziehen der Wirtschaft und zur Stützung des Wachstums beitragen. Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern sich allerdings. Der robuste Arbeitsmarkt und der umfangreiche finanzpolitische Spielraum dürften die Binnennachfrage in diesem und im nächsten Jahr stützen. Der Winterprognose 2019 zufolge soll sich das reale BIP-Wachstum 2019 auf insgesamt 1,1 % abschwächen, sich 2020 wieder leicht erholen und nicht zuletzt aufgrund der höheren Anzahl an Arbeitstagen auf 1,7 % ansteigen.

Abbildung 1.1: Nachfragekomponenten des BIP-Wachstums



(1) Anmerkung: BIP-Wachstum und Beitrag der einzelnen Komponenten zum jährlichen Wachstum  
Quelle: Europäische Kommission

**Das stetige Wachstum der Binnennachfrage wird voraussichtlich zum Abbau des hohen Zahlungsbilanzüberschusses beitragen.** Die Exportaussichten haben sich im Laufe des zurückliegenden Jahres verschlechtert. Zugleich könnte die solide Binnennachfrage das Importwachstum hoch halten und eine weitere Abschwächung des Leistungsbilanzüberschusses bewirken.

## Investitionen

**Angesichts des erheblichen Investitionsrückstands nehmen die öffentlichen Investitionsanstrengungen zu.** Alles in allem haben sich die öffentlichen Gesamtinvestitionen 2015 und 2016 nominal um rund 6 % und 2017 und 2018 nominal um fast 8 % erhöht. Real legten die Investitionen in den vergangenen vier Jahren um durchschnittlich etwa 4,5 % zu. In den Jahren 2017 und 2018 wiesen die Nettoinvestitionen des Staates erstmals seit 2012 insgesamt wieder positive Werte auf. Seit 2018 wird dieses Investitionswachstum durch die Kommunen vorangetrieben, wo die Investitionen allerdings nach wie vor weit unter den Abschreibungen liegen.

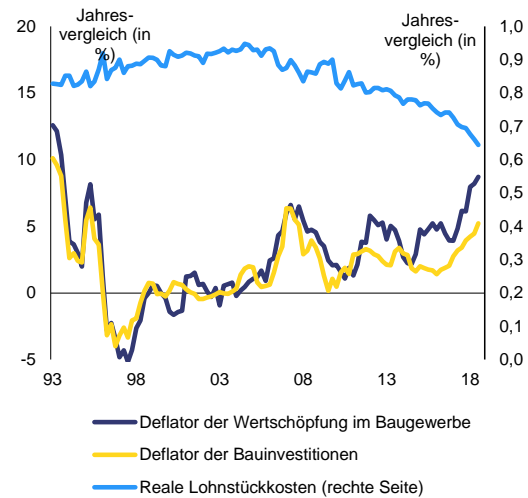
**Infolge der hohen Kapazitätsauslastung und des hohen Ersatzbedarfs werden die privaten Investitionen voraussichtlich zulegen, doch hat auch die Unsicherheit erheblich zugenommen.**

Die überdurchschnittliche Kapazitätsauslastung und die sich wandelnden Verbraucherpräferenzen sollten energische Anstrengungen zur Erneuerung und Ausweitung des Kapitalstocks nach sich ziehen, auch wenn sich das Klima im verarbeitenden Gewerbe im Jahresverlauf 2018 merklich abgekühlt hat. Die Wohnbauinvestitionen verzeichneten 2018 ein kräftiges Wachstum und werden angesichts der beträchtlichen Auftragsrückstände und der nach wie vor hohen Zahl an Baugenehmigungen voraussichtlich auch weiter ansteigen – wengleich nicht mehr im selben Tempo.

**Durch das unzureichende Wohnungsangebot in Großstädten werden die Immobilienpreise wohl weiter steigen, was sich auch auf die Höhe der Mieten auswirkt.** Trotz anziehender Wohnbauinvestitionen hält das Wohnungsangebot vor allem in Ballungsräumen und Großstädten nicht mit dem demographischen Wandel Schritt, was in der zurückliegenden Dekade zu Wohnungsmangel geführt hat. Dies ist wahrscheinlich einer der Hauptfaktoren, die die Wohnungspreise in Großstädten und in ganz Deutschland in die Höhe treiben. Während die Wohnungspreise in den 2000er Jahren stagnierten, korreliert die zunehmende Bedarfslücke mit dem zwischen 2010 und 2017 verzeichneten 30 %igen Nominalanstieg. <sup>(4)</sup>

<sup>(4)</sup> Auch wenn die Mieten in einigen Großstädten erheblich gestiegen sind, bleibt der Anstieg der Mieten in Gesamtdeutschland doch deutlich hinter dem Anstieg der Immobilienpreise zurück. In Verbindung mit der Tatsache, dass die Nachfrage nach kleineren Mietwohnungen in Großstädten nur unzureichend gedeckt wird, könnte die zeitversetzte Reaktion der Mieten die Preise auf dem privaten Vermietungsmarkt künftig in die Höhe treiben und bezahlbaren Wohnraum verknappen.

Abbildung 1.2: Preise und Kosten im Baugewerbe



Anmerkung: saison- und kalenderbereinigte Quartalsdaten, letzter Datenpunkt Q3 2018

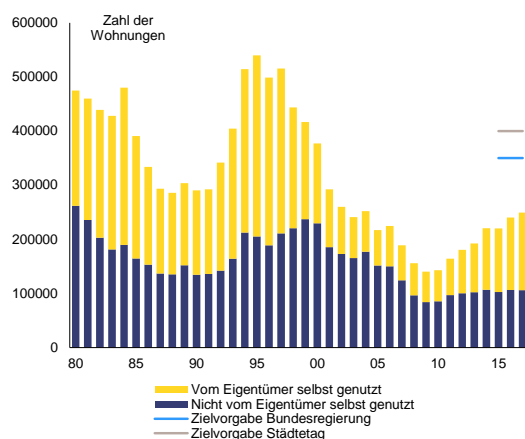
Quelle: Europäische Kommission

**Die Bauwirtschaft arbeitet mit voller Kapazitätsauslastung, was sich an den steigenden Preisen von Bauleistungen und den zunehmenden Gewinnmargen ablesen lässt.** Bei den Bauinvestitionen hat sich die Inflation zwischen Jahresbeginn 2016 und dem dritten Quartal 2018 von 1,4 % auf 5,2 % ausgeweitet. Die Wertschöpfung im Baugewerbe ist tendenziell wesentlich stärker von Inflation betroffen, was darauf hindeutet, dass die Preise für die Produktion schneller steigen als die Preise der Einsatzgüter. Gleichzeitig gehen die realen Lohnstückkosten (d. h. der Anteil der Arbeit) zurück, was bedeutet, dass die Baufirmen in gewissem Umfang an einer restriktiven Lohnpolitik festhalten und profitabler werden (siehe Abbildung 1.2).

**Die Zahl der Wohnungsneubauten hat seit der Krise stark zugenommen, bleibt aber immer noch erheblich hinter der potenziellen Nachfrage zurück.** Zwischen 2011 und 2017 hat sich die Zahl der fertiggestellten Wohnungen von 158 000 auf 285 000 erhöht, wengleich der Löwenanteil dieses Anstiegs auf Eigentumswohnungen und nicht auf Mietwohnungen entfiel (siehe Abbildung 1.3). Damit sind die Investitionen in Wohnungsneubauten in diesem Zeitraum von 1,5 % des BIP auf 2,0 % des BIP gestiegen. Dennoch bleibt die Zahl der fertiggestellten Wohneinheiten hinter dem jährlichen Ziel von

400 000 zurück.<sup>(5)</sup> Die stagnierenden Baugenehmigungen legen zudem nahe, dass sich die jährlichen Wohnungsneubauten in den kommenden Jahren auf 300 000 Wohneinheiten einpendeln werden (Gornig und Michelsen, 2018). Die schwache Angebotsreaktion dürfte die Wohnungs- und Mietpreise vor allem in größeren und in süddeutschen Städten weiter unter Druck setzen. Obwohl der demographische Druck seit Ende der 2000er-Jahre zunimmt, hat die schwache Bautätigkeit eine Wohnungslücke entstehen lassen, die in den meisten Schätzungen auf eine Million Wohneinheiten (GdW, 2017) oder deutlich mehr (Holm et al., 2018) beziffert wird, wobei Großstädte und Ballungsgebiete besonders stark betroffen sind.

Abbildung 1.3: Wohnungsneubauten



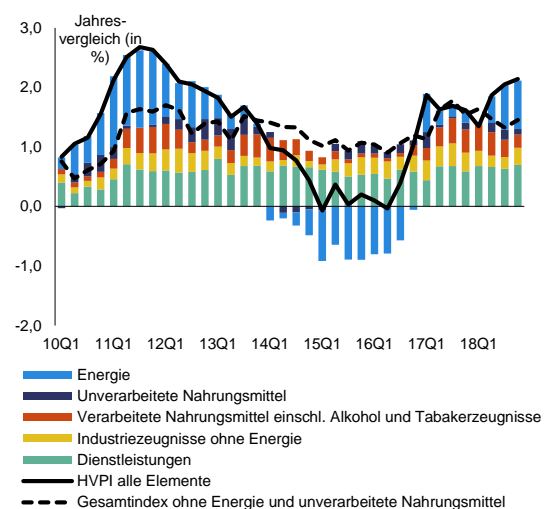
Quelle: Destatis, Bundesregierung, Deutscher Städtetag

**Die Schließung der Wohnungslücke würde eine erhebliche Ausweitung der Investitionen bewirken** Auf regionalen Daten basierende Schätzungen der Kommission deuten darauf hin, dass die bloße Erreichung der Zielsetzung von 350 000-400 000 Wohnungsneubauten jährlich gegenüber 2017 zusätzliche Bauinvestitionen im

<sup>(5)</sup> 2015 veröffentlichte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) seine Fünfjahresvorausschätzung des regionalen Wohnungsneubaubedarfs. Diese lässt darauf schließen, dass Ende der 2010er-Jahre fast 300 000 Wohneinheiten jährlich erforderlich sein werden. Mit Blick auf die weiteren Rückstände und die Migration strebt die Bundesregierung für 2017 350 000 Wohneinheiten an. Unter Hinweis auf den bis 2018 aufgelaufenen Rückstand hat der deutsche Städtetag nun gemeinsam mit verschiedenen Akteuren aus Bauwirtschaft und Lehre dazu aufgerufen, diese Zielvorgabe auf 400 000 Wohneinheiten jährlich zu erhöhen.

Umfang von 1,0-1,5 % des BIP erfordern würde.<sup>(6)</sup> Wären seit 2011 jedoch 400 000 Wohneinheiten jährlich fertiggestellt worden, hätte dies die Investitionen im Zeitraum 2011 bis 2014 um 2,0 % erhöht. Gegenüberstellungen von Einsatzgütern und fertiggestellten Bauten deuten darauf hin, dass der Leistungsbilanzüberschuss in diesem Fall in dem genannten Zeitraum um 0,5 Prozentpunkte des BIP niedriger gewesen wäre. Damit könnte sich die Schließung der Wohnungslücke signifikant auf den Leistungsbilanzüberschuss auswirken. Der bedeutende Rückgang der Bauinvestitionen (gemessen am BIP) seit den späten 1990er Jahren bis 2015 war der bedeutendste Wandel bei den deutschen Investitionen in der Zeit, in der der Leistungsbilanzüberschuss aufgelaufen ist.

Abbildung 1.4: Beitrag der einzelnen Bereiche zur Gesamtinflation



Quelle: Europäische Kommission

<sup>(6)</sup> Diese Schätzung stützt sich auf Immobilienpreise (ohne Grundstückspreise), Statistiken zu Baufertigstellungen (in m<sup>2</sup>) und die lokalen Zielvorgaben auf Kreisebene. Die für die kommunale Ebene zugrunde gelegten Zielvorgaben gehen auf das BBSR (2015) zurück und belaufen sich auf etwa 300 000 für Deutschland insgesamt. Für diese Schätzung wird angenommen, dass die zusätzlichen Wohneinheiten, die zur Erreichung der anvisierten Zahl von 350 000 bzw. 400 000 erforderlich sind, lediglich den 18 Städten mit dem höchsten Bedarf entsprechen. Hierzu sei angemerkt, dass die Baukosten pro Quadratmeter Wohnfläche in diesen Städten um 20-50 % über dem nationalen Durchschnitt liegen, was sich auf den daraus resultierenden Investitionsbedarf auswirkt.

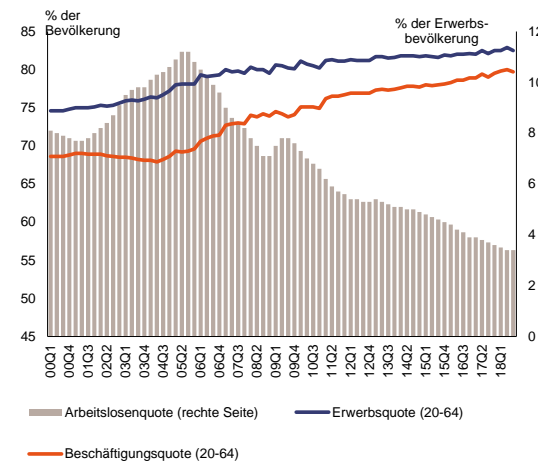
## Inflation

Die anhand des HVPI ermittelte Inflation hat sich 2018 aufgrund gestiegener Energiepreise auf 1,9 % erhöht, während die Kerninflation unverändert bei 1,5 % geblieben ist. Für den Zeitraum 2019-2020 wird eine durchschnittliche Inflation von 1,5 % erwartet, da sich die energiepreisbedingte Inflation weiter abschwächt. Das Lohnwachstum hat zwar zugenommen, dürfte sich aber bei weiterhin gedämpften Aussichten erneut abschwächen, was auch einen weiteren Anstieg der Kerninflation verhindern dürfte.

## Arbeitsmarkt

Mit einer Arbeitslosigkeit auf Rekordtiefstand und hohen Beschäftigungsquoten hat sich die Lage am Arbeitsmarkt weiter verbessert. Infolge des anhaltenden Wirtschaftswachstums und der damit einhergehenden starken Arbeitskräftenachfrage erreichte die Beschäftigungsquote (in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen) im 3. Quartal 2018 79,7 % und ist damit eine der höchsten in der EU. Dies hat dazu beigetragen, dass die Arbeitslosigkeit 2018 auf ein Rekordtief von 3,2 % gesunken ist. Das BIP-Wachstum hat sich 2018 etwas abgeschwächt. Dennoch ging das Beschäftigungswachstum mit 1,3 % gegenüber dem Vorjahr (1,4 %) nur unerheblich zurück und zeigt der Arbeitsmarkt zunehmend Anzeichen eines Arbeitskräftemangels.

Abbildung 1.5: Verbesserungen am Arbeitsmarkt



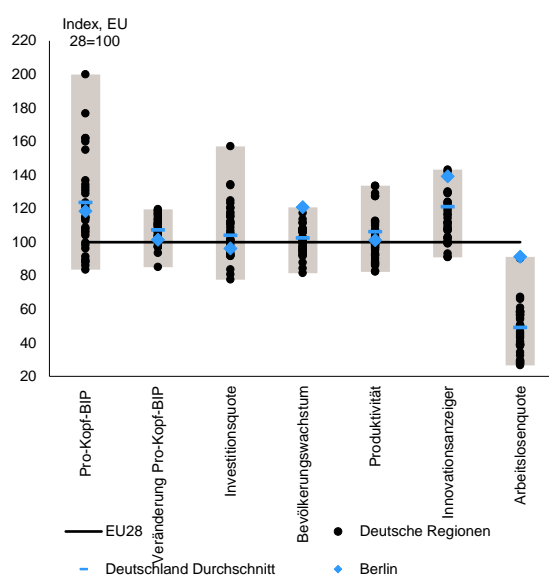
- (1) Erwerbs- und Beschäftigungsquote (in % der Bevölkerung) insgesamt, Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen, saisonbereinigt.  
 (2) Arbeitslosenquote (in % der Erwerbsbevölkerung), saisonbereinigt.

Quelle: Europäische Kommission

**Trotz Arbeitslosigkeit auf Rekordtiefstand und vieler freier Stellen sind die Reallöhne nur leicht gestiegen.** Nach einem durchweg etwa 2,5 %igen Wachstum der Arbeitnehmerentgelte im Zeitraum 2014 bis 2017 schlug die relative Arbeitskräfteknappheit auf die Lohnabschlüsse durch und trug dazu bei, dass die Entgelte 2018 nominal um rund 3 % zulegten. (Siehe Abschnitt 4.3). Angesichts der etwas gestiegenen Inflation bewegt sich das Reallohnwachstum damit nach wie vor in einer Größenordnung von etwas über 1 %.

## Soziale Entwicklungen

**Dass nicht alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen vom Wachstum profitieren, stellt nach wie vor eine Herausforderung dar.** Die verfügbaren Bruttorealeinkommen der privaten Haushalte stiegen im Jahresverlauf 2017 um 1,7 %. Damit blieben sie hinter dem BIP-Wachstum (2,2 %) zurück und bestätigen ein hartnäckiges Muster (siehe Tabelle 1.2), was Fragen hinsichtlich der Inklusivität des Wachstums aufwirft. 2017 lag das Einkommen der reichsten 20 % der Gesellschaft um ein 4,5-Faches über dem der ärmsten 20 %. Somit hat sich der Abstand gegenüber dem Vorjahr (4,6 im Jahr 2016) geringfügig verkleinert, was auch der Lage in der übrigen EU (Rückgang von 5,2 auf 5,1) entsprach.

Abbildung 1.6: **Wirtschaftsdaten nach Regionen im Vergleich zum EU-Durchschnitt**

Quelle: Eurostat

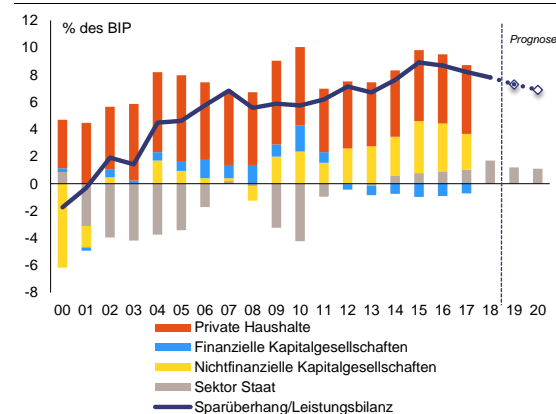
### Regionale Unterschiede

**Beim Pro-Kopf-BIP haben die regionalen Unterschiede zwar im Laufe der Zeit abgenommen, doch schneidet Ostdeutschland in vielerlei Hinsicht nach wie vor schwächer ab.** Hauptmotor der Konvergenz war der Aufholprozess der ostdeutschen Bundesländer. Die Unterschiede zwischen Ost und West, die seit der Wiedervereinigung 1990 im Fokus der Entwicklungspolitik stehen, nehmen folglich ab. Dennoch betrug das Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards im Osten im Jahr 2016 nach wie vor nur 73 % des entsprechenden Werts für den Westen. Auch für das künftige Wachstum in Ostdeutschland bestehen Gefahren, die sich an der fehlenden Forschungstätigkeit im privaten Sektor, der alternden Bevölkerung und der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung ablesen lassen.

**Bei der Arbeitslosigkeit haben die Unterschiede zwischen Ost und West abgenommen, bestehen aber fort.** Als die Quote der registrierten Arbeitslosen 2006 ihren Höchststand erreichte, betrug sie in den ostdeutschen Bundesländern 18,7 %, in den westdeutschen dagegen 9,9 %.<sup>(7)</sup>

(7) „Registrierte Arbeitslosigkeit“ bezeichnet den Anteil der als arbeitslos gemeldeten Personen an der Erwerbsbevölkerung. Damit unterscheidet sich der Begriff von der IAO-Standarddefinition, wonach eine Person als

Bis Januar 2019 hatte die Lücke sich verkleinert und war die registrierte Arbeitslosigkeit im Osten auf 7,1 % und im Westen auf 4,9 % zurückgegangen. Auch wenn die regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosenzahlen abgenommen haben, lag die Quote der registrierten Arbeitslosen im Januar 2019 in Bremen und Berlin doch bei hohen 9,8 % bzw. 8,1 % und damit deutlich über den besten Bundesländern, nämlich Bayern und Baden-Württemberg mit je 3,3 %. Auch die Jugendarbeitslosigkeit war 2017 in Berlin besonders hoch und betrug 11,6 % im Vergleich zu einem nationalen Durchschnitt von 6,8 %. Aufgrund der stark schrumpfenden Erwerbsbevölkerung (siehe Abschnitt 4.4.2) ging der Abbau der Arbeitslosigkeit im Osten nicht mit einem Anstieg der Beschäftigtenzahlen einher.

Abbildung 1.7: **Finanzierungsüberschuss nach Sektoren**

Quelle: Destatis, Europäische Kommission

### Bilanz der einzelnen Sektoren

**Der Finanzierungsüberschuss des privaten Sektors ist zurückgegangen** Die Kreditaufnahme des privaten Sektors hat 2018 aufgrund sinkender Zinsen weiter zugenommen und der Schuldenabbau des Sektors hat sich verlangsamt. Infolge der wachsenden Kapazitätsauslastung stiegen die Unternehmensinvestitionen stetig und folgten dabei dem Tempo des BIP-Wachstums oder gingen sogar leicht darüber hinaus. Damit hat sich der Anteil der Unternehmensinvestitionen am BIP erhöht. Zusätzlich dazu gehen die Ersparnisse der Unternehmen in Prozent des BIP seit 2016

arbeitslos gilt, wenn sie i) aktuell keine Arbeitsstelle hat; ii) aktiv auf der Suche nach einer Arbeitsstelle ist und iii) zur Aufnahme einer Arbeit bereit ist, sobald eine passende Stelle angeboten wird.



leicht zurück. Der seit einigen Jahren rückläufige Anteil der Unternehmensersparnisse am BIP ist auf mehrere Faktoren gleichzeitig zurückzuführen: geringfügiger Rückgang der betrieblichen Rentabilität, Erträge aus (Auslands-) Investitionen bei gleichzeitigem moderaten Anstieg der Dividendenzahlungen, die nach der Krise und der folgenden langjährigen Aufstockung der Eigenkapitalpuffer einen historisch niedrigen Stand erreicht hatten, sowie der anhaltende Anstieg des Anteils der Arbeitskosten (siehe Tabelle 1.1). Infolgedessen haben die Unternehmen, deren Verschuldung eine der niedrigsten im Eurogebiet ist, ihren Finanzierungsüberschuss verringert und damit zum Abbau des Sparüberhangs beigetragen. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu früheren Jahren, als das Verhalten der Unternehmen einer der Hauptfaktoren für den Anstieg des Leistungsbilanzüberschusses war.

Tabelle 1.1: **Schlüsselkomponenten für Erträge und Endnachfrage nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften: Beiträge zum wirtschaftsweiten Finanzierungsüberschuss**

	2007	2009	2011	2012	2016	2017	10/17-09/18
Arbeitnehmerentgelte	2,9	1,2	1,3	0,5	-0,1	-0,5	-0,8
Betriebsüberschuss (+)	4,6	1,5	2,7	1,5	2,3	2,1	1,8
Vermögenserträge, netto (+)	2,3	1,9	2,8	2,9	2,4	2,0	1,9
Unternehmenssteuern (-)	-0,3	0,6	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4
Ausschüttungen (-)	-3,1	-1,8	-1,2	-0,9	0,5	0,8	0,6
Bruttoersparnisse (+)	3,2	1,9	3,9	3,2	4,7	3,9	3,5
Anlageinvestitionen (-)	0,8	2,0	1,4	1,7	1,4	1,4	1,2
Finanzierungsüberschuss	6,1	7,9	7,4	8,5	9,4	8,5	7,3

(1) In Prozentpunkten. Kumulierte Veränderung des BIP-Anteils seit 2001 (dem letzten Jahr, in dem die Leistungsbilanz nicht positiv war)

(2) (+) zeigt eine positive, (-) eine negative Auswirkung auf den Leistungsbilanzsaldo an

Quelle: Europäische Kommission

**Der Finanzierungsüberschuss der privaten Haushalte ist weitgehend unverändert geblieben.** Die Bruttosparquote der Haushalte wuchs 2017 weiter auf 17,3 % des verfügbaren Einkommens an, ist damit die höchste im Euroraum (mit einem Durchschnitt von 11,9 %) und wird – zu einem Teil bedingt durch Altersvorsorge und begünstigt durch steigende Arbeitseinkommen – voraussichtlich auch weiter hoch bleiben. Letztere wurden sowohl durch den Beschäftigungsanstieg als auch das etwas kräftigere Lohnwachstum getrieben. Die Investitionen der privaten Haushalte blieben auf unverändertem Stand, wodurch sich der Finanzierungsüberschuss der Haushalte stabilisiert

hat. Der rückläufige Anteil der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte am BIP ist ein langfristiger Trend, der durch die verbesserten Arbeitseinkommen aber weder gestoppt noch eingedämmt werden konnte. Nach den Sozial- und Arbeitsmarktreformen der 2000er Jahre machen Sozialtransfers einen immer geringeren Anteil am BIP aus. Auch der Anteil der Nichtarbeitseinkommen ist weiter zurückgegangen, was auf zwei Faktoren zurückzuführen ist: So hat der solide Arbeitsmarkt die Attraktivität der abhängigen Beschäftigung gegenüber der Selbstständigkeit erhöht. Der Anteil der Nettovermögenserlöse am BIP ist unter den Vorjahreswerten geblieben, da die Dividendenzahlungen der Unternehmen infolge der Krise nach wie vor niedrig sind (siehe Tabellen 1.1, 1.2). Der Anteil der Einkünfte aus Zinserträgen ist angesichts der anhaltenden Niedrigzinsen weiter zurückgegangen und liegt seit Mitte 2016 unter 0,5 % des BIP. Auch wenn der den privaten Haushalten zufließende Teil des BIP rückläufig ist, nimmt die Sparneigung der Haushalte aktuell leicht zu. Da der rückläufige Anteil des privaten Konsums am BIP weitgehend den Einkommenstrends entsprach (siehe Tabelle 1.2), hielt sich die Fluktuation der Sparquote der privaten Haushalte in Grenzen.

Tabelle 1.2: **Schlüsselkomponenten für Einkünfte und Endnachfrage der privaten Haushalte: Beiträge zum wirtschaftsweiten Finanzierungsüberschuss**

	2007	2009	2011	2017	10/17-09/18
Nettolöhne (+)	-2,6	-1,0	-1,4	-0,8	-0,6
Sozialtransfers (+)	-1,5	0,5	-1,2	-1,5	-1,6
Nichtarbeitseinkommen netto (+)	1,4	0,8	0,0	-3,3	-3,6
davon:					
Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften (+)	2,0	2,2	0,5	-0,9	-0,7
Einkünfte aus Selbstständigkeit (+)	-0,3	-0,7	-0,3	-1,0	-1,0
Steuern (+)	-0,2	-0,2	0,0	-0,7	-0,8
Verfügbares Einkommen (+)	-2,4	-0,4	-2,9	-5,3	-5,4
Konsum (-)	2,3	-0,1	2,0	4,5	4,8
Sparen (+)	0,2	0,2	-0,3	-0,3	-0,1
Anlagen (-)	0,9	1,7	1,0	1,2	1,1
S-A	1,1	1,9	0,8	0,9	1,0

(1) Prozentpunkte. Kumulierte Veränderung des BIP-Anteils seit 2001 (dem letzten Jahr, in dem die Leistungsbilanz nicht positiv war)

(2) (+) zeigt eine positive, (-) eine negative Auswirkung auf den Leistungsbilanzsaldo an

Quelle: Destatis, Europäische Kommission

**Der Überschuss des öffentlichen Sektors nimmt zu.** Wer seit dem Höchststand des

Leistungsbilanzüberschusses im Jahr 2015 einen wachsenden Finanzierungsüberschuss verzeichnet, ist der Sektor Gesamtstaat. Begünstigt wurden die öffentlichen Einsparungen durch die starke Konjunktur, die dazu beigetragen hat, die sozialen Transferleistungen in Grenzen zu halten, während gleichzeitig die Steuereinnahmen kräftig zulegten (bis Mitte 2018 um fast 3 Prozentpunkte gegenüber 2010) (siehe Tabelle 1.3).

Tabelle 1.3: **Schlüsselkomponenten für Einnahmen und Ausgaben des Staates: Beiträge zum wirtschaftsweiten Finanzierungsüberschuss**

	2003	2008	2010	2017	10'17-09'18
Finanzierungsüberschuss (+) /Finanzierungsdefizit (-)	-1,1	2,9	-1,1	4,1	5,0
Nett vermögenserträge, ausbezahlt (-)	-0,1	0,2	0,3	1,6	1,7
Direkte Steuern abzüglich Subventionen (+)	-0,2	1,6	0,1	2,6	2,9
Sozialbeiträge (D61r) (+) abzüglich Sozialtransfers (D62p+D632p) (-)	-0,9	0,0	-1,0	-0,1	0,0
Indirekte Steuern (+)	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,1
Leistungen öffentlicher Einrichtungen (D631p+P32) (-)	-0,1	0,7	0,0	0,2	0,2
Nettoanlageinvestitionen (-)	0,1	0,2	0,0	0,1	0,0
Sonstige Investitionsausgaben, netto (-)	0,0	0,1	-0,6	0,3	0,7
Sonstige Nettotransfers (inkl. EU-Eigenmittel) (-)	0,1	-0,1	-0,1	-0,5	-0,5

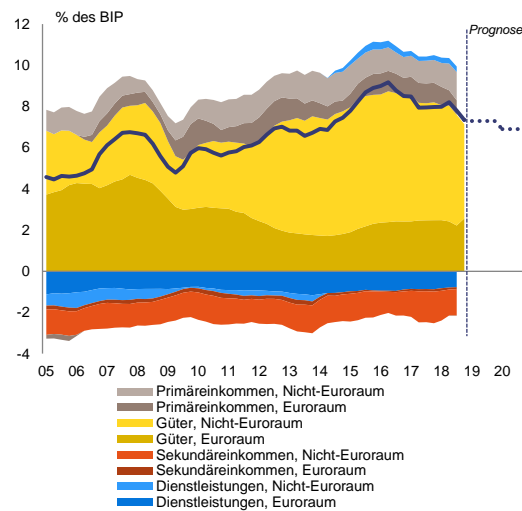
(1) Prozentpunkte. Kumulierte Veränderung des BIP-Anteils seit 2001 (dem letzten Jahr, in dem die Leistungsbilanz nicht positiv war)

(2) (+) zeigt eine positive, (-) eine negative Auswirkung auf den Leistungsbilanzsaldo an

Quelle: Europäische Kommission

Die öffentliche Investitionsquote hat jedoch nicht mit dem Wachstum der öffentlichen Einnahmen Schritt gehalten. Einer deutlicheren Rückführung des Leistungsbilanzüberschusses von seinem Höchststand wurden durch die relativ schwachen öffentlichen Investitionen Grenzen gesetzt. Dies scheint sich in jüngster Zeit geändert zu haben, da sich bei den Investitionsplanungs- und -umsetzungskapazitäten auf kommunaler Ebene erste Anzeichen einer Verbesserung zeigen, wiewohl das Ausgangsniveau niedrig ist.

Abbildung 1.8: **Leistungsbilanzsaldo und Komponenten**



Anmerkung: Gleitender Vierquartalsdurchschnitt

Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission

### Außenwirtschaftliche Position

Seit 2015 geht der Leistungsbilanzüberschuss allmählich zurück. Bundesbankdaten zufolge betrug er 2018 7,4 % des BIP, was auf einen weiteren Rückgang gegenüber 2015 (8,9 %), 2016 (8,5 %) und 2017 (8,0 %) schließen lässt. Der Rückgang im Jahr 2017 ist auf einen Anstieg der Nettoauslandstransfers (-1,7 % netto gegenüber -1,3 % im Jahr 2016) und die schrumpfende Handelsbilanz (von 8,5 % im Jahr 2016 auf 8,2 %) zurückzuführen, während sich der Saldo der Primäreinkommensbilanz geringfügig auf 2,1 % des BIP verbessert hat. Die Handelsbilanz hat sich 2018 gegenüber 2017 um weitere 0,9 Prozentpunkte des BIP verschlechtert, während die Sekundäreinkommens- und die Dienstleistungsbilanz sich um insgesamt 0,4 Prozentpunkte verbessert haben und die Primäreinkommensbilanz<sup>(8)</sup> stabil geblieben ist. Die bei der Leistungsbilanz beobachteten Trends lassen sich auch durch die Entwicklungen bei den Terms-of-Trade-Effekten erklären. Bedeutende Treiber des Leistungsbilanzüberschusses bis zum Höchststand von 2015 waren positive Terms-of-Trade-Effekte (besonders die fallenden Ölpreise). Die Terms of Trade haben sich 2016 weiter

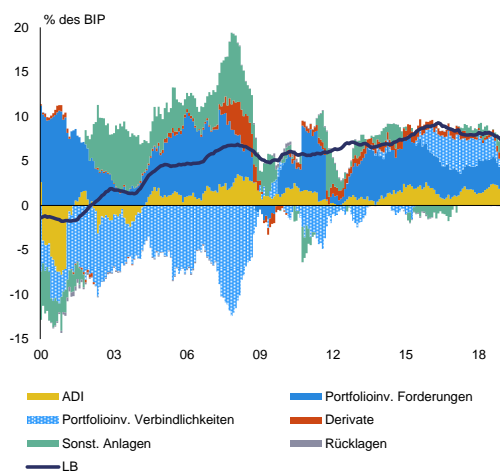
<sup>(8)</sup> Die seit 2016 für Nettoprimäreinkommen hauptverantwortlichen Länder bzw. Regionen sind die Niederlande (0,4 % des BIP), China (0,3 % des BIP), die USA (0,3 %), Luxemburg (0,3 %) und Zentralamerika (0,2 %).



verbessert: allerdings war die Binnennachfrage kräftig, während sich die Exporte abschwächten und der Leistungsbilanzüberschuss dennoch zurückging. Bei wiederanziehenden Energiepreisen ging der Überschuss 2017 durch eine Verschlechterung der Terms of Trade trotz positiven Wachstumsbeitrags des Außenhandels weiter zurück. Auch 2018 setzte sich der Abwärtsdruck auf den Überschuss durch Terms-of-Trade-Effekte fort.

**Strukturelle und konjunkturelle Probleme in der Automobilbranche haben ihre Spuren in der Handelsbilanz hinterlassen.** Die von einer Reihe deutscher Dieselfahrzeughersteller eingeräumte Manipulation von Abgastestergebnissen (der Dieselskandal) könnte das Wachstum der Automobil- und Automobilteileexporte seit 2015 verlangsamt haben. Zugleich hat sich der deutsche Automarkt stärker für Importmarken geöffnet. Dadurch gingen die Nettoautomobilexporte von 4,2 % des BIP im Jahr 2015 auf 3,4 % im Jahr 2018 (Stand: September) zurück. Im dritten Quartal 2018 wurde dieser Rückgang durch Verzögerungen bei der Einhaltung des neu eingeführten Testverfahrens weiter beschleunigt. (Siehe auch Kasten 1.1.)

Abbildung 1.9: Leistungsbilanzsaldo und Komponenten der Kapitalbilanz

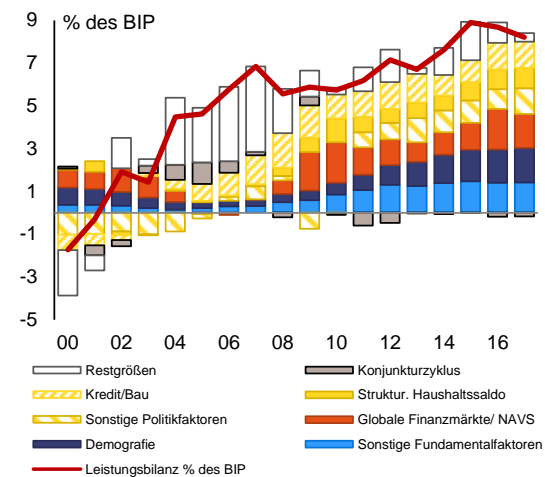


Anmerkung: Gleitender Zwölfmonatsdurchschnitt  
 Quelle: Deutsche Bundesbank

**Die Nettokapitalexporte bestehen hauptsächlich aus Schuldtitelströmen und Direktinvestitionen in Offshore-Zentren.** In den vergangenen Jahren wurden deutsche Auslandsinvestitionen hauptsächlich in Form von Portfolioinvestitionen

getätigt, die seit 2014 etwa zwei Drittel der Kapitalbilanz ausmachen. Seit 2015 handelt es sich dabei etwa zur Hälfte um deutsche Wertpapiere, die (beispielsweise im Rahmen des Programms zum Ankauf von Vermögenswerten des Eurosystems) nach Deutschland zurückkehren. Damit hat sich der Erwerb von Schuldtiteln im Vergleich zu den Vorjahren in etwa halbiert (siehe Abbildung 1.9). Die ausländischen Nettodirektinvestitionen haben seit 2014 wieder etwas angezogen. Hauptinvestitionsziele im fraglichen Zeitraum waren die Niederlande (2014-15) und Luxemburg (2016-17). Diese beiden Länder haben aus Steuerplanungsgründen über Zweckgesellschaften große Mengen an ADI aufgenommen (Europäische Kommission, 2017c). Weitere wichtige Investitionsziele waren die Vereinigten Staaten (2015 und 2018) und Spanien (2018). Alles in allem lässt sich aber nur schwer feststellen, in welchem Umfang Kapitalexporte zur Finanzierung produktiver Tätigkeiten im Ausland genutzt werden.

Abbildung 1.10: Für den Leistungsbilanzüberschuss verantwortliche Faktoren

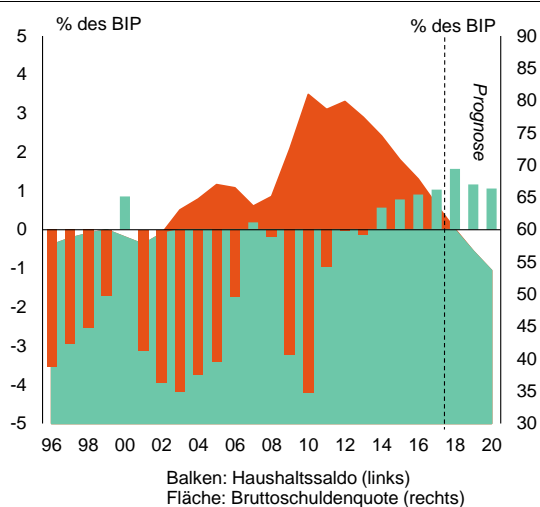


Quelle: Europäische Kommission

**Der Leistungsbilanzüberschuss liegt nach wie vor erheblich über dem nach den Fundamentaldaten zu erwartenden Stand.** Den Leistungsbilanz-„Norm“berechnungen der Kommission zufolge legen die fundamentalen Bestimmungsfaktoren für Ersparnisse und Investitionen derzeit einen Überschuss von 3,0 % des BIP nahe (während der jüngste Wert 7,8 % des BIP betrug). Auch wenn dieser (mit +1,6 Prozentpunkten) in erster Linie der

Bevölkerungsalterung zuzuschreiben ist, stellt auch die Fertigungsintensität der deutschen Exporte (mit +0,8 Prozentpunkten) einen maßgeblichen Faktor dar.<sup>(9)</sup> Der größte Teil des Überschusses (+3,4 Prozentpunkte) und dessen dynamische Entwicklung ist jedoch auf Faktoren zurückzuführen, die sich direkter durch die Politik beeinflussen lassen. Zu einem großen Teil für den Überschuss verantwortlich ist der seit dem Jahr 2000 zu verzeichnende Schuldenabbau im privaten Sektor — auch wenn sich dessen Auswirkungen 2017 nicht weiter erhöht haben (+1,2 Prozentpunkte, unverändert); weitere Faktoren sind der haushaltspolitische Kurs (+0,9 Prozentpunkte, leichter Anstieg) und der wachsende Nettoauslandsvermögensstatus, der bei der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen einen beträchtlichen Überschuss verursacht hat (+1,6 Prozentpunkte gegenüber +1,9 Prozentpunkte im Jahr 2016).

Abbildung 1.11: **Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo und Bruttoschuldenstand**



Quelle: Europäische Kommission

## Öffentliche Finanzen

**Deutschland wird das Schuldenstandskriterium voraussichtlich erfüllen, denn den Prognosen zufolge soll der Schuldenstand unter den im Maastrichter Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP absinken.** Damit wird Deutschland das Schuldenstandskriterium erstmals seit 2002 wieder erfüllen (siehe Abbildung 1.11). Die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 scheint erheblich und nachhaltig zum Abbau des gesamtstaatlichen Schuldenstands beigetragen und bewirkt zu haben, dass statt eines Defizits nun ein Überschuss verzeichnet wird. Seit der öffentliche Schuldenstand 2010 mit 80,9 % des BIP seinen Höchststand erreichte, ist er kontinuierlich zurückgegangen und wird 2019 voraussichtlich unter die 60 %-Schwelle absinken. Dank Konjunkturreffekten und Niedrigzinsen ging ab 2010 auch das Gesamtdefizit erheblich zurück. 2014 wurde daraus dann ein Überschuss, der sich seither kontinuierlich ausgeweitet hat. 2018 erreichte der Haushaltsüberschuss mit 1,7 % des BIP seinen Höchststand und wird sich voraussichtlich auch in den Folgejahren halten.<sup>(10)</sup> Da die Schuldenbremse seit 2016 für den Bund verbindlich ist und es ab 2020 auch für die Länder sein wird, dürfte der gesamtstaatliche Schuldenstand in den kommenden Jahren weiter zurückgehen.

<sup>10</sup> Quelle: Vorläufige nationale Daten.

<sup>(9)</sup> Die „Leistungsbilanznorm“ wird durch Regressionen ermittelt, die die wichtigsten fundamentalen Bestimmungsfaktoren der Spar-Investitionsrelation (z. B. Demografie, Ressourcen) sowie politische Faktoren und die globalen Finanzierungsbedingungen erfassen. Siehe auch Coutinho et al., (2018).

### Kasten 1.1: Die Automobilbranche in Deutschland

**Die Automobilindustrie ist eine tragende Säule der deutschen Wirtschaft und hat an Bedeutung gewonnen.** Sie trägt signifikant zum deutschen BIP und zur Beschäftigung bei. Der Anteil der Branche an der Gesamtwertschöpfung hat sich kontinuierlich von 3,1 % im Jahr 1995 auf 5,3 % im Jahr 2016 erhöht und liegt damit deutlich über dem EU-Durchschnitt, der 2016 2,3 % betrug (während der Anteil in Frankreich, Spanien und Italien bei 1,5 %, 1,7 % bzw. 1,4 % lag). Auch ihr Anteil am verarbeitenden Gewerbe ist zwischen 1995 und 2016 von 13,7 % auf 22,6 % gestiegen (EU-Durchschnitt: 10,6 %). Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeugteile sind Deutschlands wichtigste Exportprodukte und machten 2017 19,2 % der deutschen Ausfuhren aus. Die Branche kann eine Wertschöpfungskette mit einer der weltweit stärksten internationalen Verflechtungen aufweisen. So wurden 2017 rund 66 % der Fahrzeuge deutscher Marken außerhalb Deutschlands produziert. Die deutschen Erstausrüster (OEMs) verdanken ihren Erfolg auch ihren Zulieferern, insbesondere denen aus der übrigen EU, auf die bis zu 80 % der Wertschöpfung entfallen.

**2018 waren bei den Absätzen erhebliche Schwankungen zu verzeichnen, die auf das Inkrafttreten der neuen Abgastest-Bestimmungen Anfang September zurückzuführen sind und eine vorübergehende Unterbrechung darzustellen scheinen.** Im Juli und August stiegen die Neuzulassungen vor Inkrafttreten des neuen weltweit harmonisierten Prüfverfahrens für leichte Nutzfahrzeuge saisonbereinigt merklich an. Im September brachen sie dann drastisch ein, da die Automobilhersteller die meisten ihrer Modelle nicht rechtzeitig zertifizieren konnten. Wie lange die mit den neuen Abgastestvorschriften zusammenhängenden Engpässe anhalten werden, bleibt abzuwarten.

**Bedingt durch den Dieselskandal und die unzureichende Reaktion seitens Automobilindustrie und Politik ist die Nachfrage nach neuen Dieselfahrzeugen erheblich zurückgegangen.** Bei Fahrzeugen mit Dieselantrieb hatten die Hersteller Abschaltvorrichtungen installiert, durch die die Abgasreinigungstechnologie bei den meisten Verwendungszwecken im Normalbetrieb außer Kraft gesetzt wurde. Als diese schließlich entdeckt wurden und die Reaktion seitens der Politik und der Automobilhersteller als unzureichend empfunden wurde, brach die Nachfrage nach Dieselfahrzeugen ein, was auch der Marke „Made in Germany“ auf internationaler wie nationaler Ebene geschadet hat. Die Möglichkeit von Fahrverboten bei Euro-5- und älteren Dieseln und der anhaltende Verstoß dieser Fahrzeuge gegen die Abgasnormen selbst nach einem Software-Update lassen einen weiteren Nachfragerückgang erwarten. Im Oktober 2018 sank der Anteil der Diesel-PKW-Neuzulassungen erstmals auf unter 30 % (nachdem 2015 mit etwa 50 % der Höchststand erreicht worden war). Allerdings wird die kräftige Neuwagen-Gesamtnachfrage auf kurze Sicht voraussichtlich anhalten, da der Nachfragerückgang bei Dieselneuwagen weitgehend durch die höhere Nachfrage nach Benzinern ausgeglichen werden dürfte. Die Auslandsnachfrage scheint in geringerem Maße betroffen, da es sich bei den Exportfahrzeugen hauptsächlich um Kraftfahrzeuge mit Benzinmotor handelt.

**Die Umstellung auf eine emissionsarme bzw. emissionsfreie Mobilität könnte einen globalen Wertewandel bewirken, der die deutschen Automobilhersteller und -zulieferer treffen könnte.** Es wird erwartet, dass auf mittlere bis lange Sicht eine erhebliche Umstellung auf Alternativen (wie e-Mobilität und Brennstoffzellen) und Automatisierung stattfindet. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Anreizen zur Förderung von Elektrofahrzeugen beschlossen. Doch sieht sich die e-Mobilität derzeit vor eine Reihe von Herausforderungen gestellt, die mit dem Preis der Fahrzeuge, deren Reichweite, der Aufladeinfrastruktur, der Aufladezeit und dem technologischen Wettbewerb (wie Batterieaufladung versus Batterieaustausch) zusammenhängen. Eine mögliche Zwischenstufe für die e-Mobilität könnten kommunale Insellösungen, wie Elektrobusse, -postfahrzeuge oder -taxis sein. Aufgrund der erheblich geringeren Komplexität von Elektrofahrzeugen gegenüber Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor könnte der Wettbewerbsvorteil der deutschen Erstausrüster und Zulieferer – zumindest vorübergehend – abnehmen.

**Deutschland ist nach wie vor ein Innovationsführer in der Automobilbranche, doch wird die Sicherung der deutschen Wettbewerbsposition weitere Investitionen in Fortbildung, Forschung und Innovation erfordern.** Bislang gründete die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie weitgehend auf ihren qualifizierten Arbeitskräften und ihrem effizienten Innovationsökosystem. Der technologische Umbau der Automobilindustrie wird noch stärkere Investitionen in Bildungsmaßnahmen,

hausinterne Schulungen, Auffrischkurse und lebenslanges Lernen hoher Qualität erfordern. Rund 35 % der FuE-Ausgaben von Unternehmen und rund 40 % der Patente entfallen in Deutschland auf die Automobilindustrie. Fast die Hälfte aller weltweiten Patente in Sachen Automatisierung in der Automobilbranche wird von deutschen Unternehmen angemeldet. Bei der Batterieforschung sieht sich Deutschland allerdings einem starken Wettbewerb aus den USA und China ausgesetzt. Auch wenn FuE in Deutschland zunehmend auf neue Technologien insbesondere in den Bereichen Automatisierung und Konnektivität gerichtet werden, reicht dies möglicherweise nicht aus, um mögliche Verluste aus weniger ambitionierten Anstrengungen im Bereich e-Mobilität und andere alternative Antriebe auszugleichen.

Tabelle 1.4: **Wirtschaftliche und finanzielle Schlüsselindikatoren – Deutschland**

	2004-07	2008-12	2013-15	2016	2017	Prognose		
						2018	2019	2020
Reales BIP (Jahresvergleich)	2,2	0,7	1,5	2,2	2,2	1,5	1,1	1,7
Potenzialwachstum (Jahresvergleich)	1,3	1,0	1,7	1,6	1,6	1,9	2,1	2,0
Privater Konsum (Jahresvergleich)	0,7	0,8	1,1	2,1	1,8	.	.	.
Öffentlicher Verbrauch (Jahresvergleich)	0,5	1,9	1,9	4,0	1,6	.	.	.
Bruttoanlageinvestitionen (Jahresvergleich)	3,1	0,5	1,4	3,5	2,9	.	.	.
Exporte von Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	9,9	2,2	3,9	2,3	4,6	.	.	.
Importe von Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	7,7	2,2	4,1	4,1	4,8	.	.	.
<b>Beitrag zum BIP-Wachstum:</b>								
Binnennachfrage (Jahresvergleich)	1,1	0,9	1,3	2,6	1,8	.	.	.
Vorratsveränderungen (Jahresvergleich)	0,0	-0,3	0,0	0,2	0,0	.	.	.
Außenbeitrag (Jahresvergleich)	1,2	0,2	0,2	-0,5	0,3	.	.	.
<b>Beitrag zum potenziellen BIP-Wachstum:</b>								
Gesamtarbeitsvolumen (Stunden) (Jahresvergleich)	0,1	0,0	0,7	0,6	0,5	0,8	0,9	0,8
Kapitalbildung (Jahresvergleich)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
Totale Faktorproduktivität (Jahresvergleich)	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Produktionslücke	-0,4	-0,7	-0,4	0,3	0,8	0,6	0,4	0,0
Arbeitslosenquote	10,1	6,6	4,9	4,1	3,8	3,5	3,2	3,0
BIP-Deflator (Jahresvergleich)	0,9	1,2	1,9	1,4	1,5	1,9	2,0	1,9
Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI, Jahresvergleich)	1,9	1,7	0,8	0,4	1,7	1,9	1,4	1,5
Nominales Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Jahresvergleich)	0,6	2,1	2,4	2,2	2,6	3,0	3,0	3,0
Arbeitsproduktivität (real, je Beschäftigten, Jahresvergleich)	1,5	-0,2	0,7	0,9	0,7	0,2	.	.
Lohnstückkosten (LSK, Gesamtwirtschaft, Jahresvergleich)	-0,9	2,2	1,8	1,3	1,8	2,8	2,0	2,0
Reale Lohnstückkosten (Jahresvergleich)	-1,8	1,0	-0,1	-0,1	0,3	0,9	0,0	0,1
Realer effektiver Wechselkurs (LSK, Jahresvergleich)	-1,9	-0,4	0,8	1,0	2,5	3,2	-0,8	-0,2
Realer effektiver Wechselkurs (HVPI, Jahresvergleich)	-0,1	-1,6	-0,7	1,7	1,1	2,6	-1,3	-0,8
Sparquote der Haushalte (Nettoersparnis in % des verfügbaren Nettoeinkommens)	10,1	9,9	9,4	9,8	9,9	.	.	.
Private Kreditströme (konsolidiert, % des BIP)	0,3	0,5	1,8	3,7	4,9	.	.	.
Schulden des privaten Sektors, konsolidiert (% des BIP)	115,2	106,7	99,9	98,5	100,1	.	.	.
davon Schulden der Haushalte, konsolidiert (% des BIP)	65,6	58,7	54,2	52,9	52,7	.	.	.
davon Schulden der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften,	49,6	48,1	45,7	45,6	47,3	.	.	.
Bruttogesamtanteil der notleidenden Kredite (in % der Schuldtitel, Darlehen und Kredite insgesamt) (2)	.	2,1	2,1	1,8	1,6	.	.	.
Finanzierungssaldo der Unternehmen, Überschuss (+) bzw. Defizit (-) (% des BIP)	1,7	2,4	2,4	2,6	1,9	1,3	1,4	1,3
Bruttobetriebsüberschuss der Unternehmen (% des BIP)	26,9	25,8	24,9	25,5	25,3	24,9	25,2	25,2
Finanzierungssaldo der Haushalte, Überschuss (+) bzw. Defizit (-) (% des BIP)	5,8	5,4	4,9	5,1	5,1	4,8	4,7	4,5
Deflationierter Wohnimmobilienpreisindex (Jahresvergleich)	-2,0	0,7	2,8	5,3	2,9	.	.	.
Wohnbauinvestitionen (% des BIP)	5,1	5,3	5,8	5,9	6,1	6,3	.	.
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP), Zahlungsbilanz	5,4	6,0	7,7	8,5	8,0	7,8	7,3	6,9
Handelsbilanzsaldo (% des BIP), Zahlungsbilanz	5,5	5,4	7,0	7,9	7,5	.	.	.
Terms of Trade Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	-0,8	-0,5	1,7	1,7	-1,0	-0,7	0,0	0,0
Kapitalbilanzsaldo (% des BIP)	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	.	.	.
Nettoauslandsvermögensstatus (% des BIP)	14,1	24,1	40,5	50,7	54,0	.	.	.
Nettoauslandsvermögensstatus ohne nicht ausfallfähige Instrumente (% des BIP) (1)	9,6	18,9	31,8	37,5	41,5	.	.	.
Auslandsvermögensstatus ohne nicht ausfallfähige Instrumente (% des BIP) (1)	125,3	163,4	155,9	151,4	140,3	.	.	.
Exportleistung ggü. fortgeschr. Volkswirtsch. (proz. Änd. über 5 Jahre)	14,8	0,0	-3,5	-0,3	1,7	.	.	.
Exportmarktanteil, Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	.	.	1,4	3,3	-1,1	.	.	.
ADI-Nettozuflüsse (% des BIP)	1,7	1,2	1,8	1,0	1,3	.	.	.
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	-2,2	-1,7	0,4	0,9	1,0	1,6	1,2	1,1
Struktureller Haushaltssaldo (% des BIP)	.	.	0,7	0,8	0,9	1,5	1,0	1,1
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)	65,5	75,4	74,3	67,9	63,9	60,1	56,7	53,7
Steuerquote (%)	38,7	39,0	39,6	40,2	40,5	40,9	40,6	40,6
Steuersatz für Alleinstehende mit Durchschnittseinkommen (%)	42,3	40,4	39,5	39,7	.	.	.	.
Steuersatz für Alleinstehende mit 50 % des Durchschnittseinkommens (%)	31,8	31,2	30,8	31,0	.	.	.	.

(1) Nettoauslandsvermögensstatus ohne Direktinvestitionen und Portfolio-Eigenkapitalbeteiligungen

(2) Inländische Bankengruppen und Einzelbanken, ausländisch (EU und nicht-EU) kontrollierte Tochterunternehmen und Zweigniederlassungen.

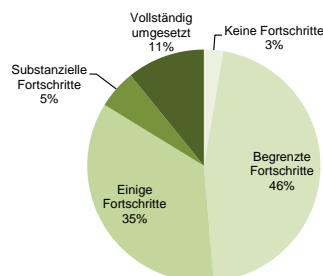
(3) Der Indikator „Steuerquote“ schließt unterstellte Sozialbeiträge ein und weicht somit von dem im Abschnitt über die Besteuerung verwendeten Indikator ab.

**Quelle:** Eurostat und EZB, Stand: 31.1.2019, sofern schon verfügbar; von der Europäischen Kommission für ihre Prognosen verwendete Zahlen (reales BIP und HVPI: Winterprognose 2019, alles andere: Herbstprognose 2018).

## 2. FORTSCHRITTE BEI DEN LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN

**Seit Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011 wurden bei 51 % aller an Deutschland gerichteten Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“ erzielt.** <sup>(1)</sup> Eine Betrachtung der alljährlichen Bewertungen der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von Anbeginn bis heute zeigt, dass bei 51 % aller an Deutschland gerichteten Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“ zu verzeichnen waren. Bei den verbleibenden 49 % waren „begrenzte“ oder „keine Fortschritte“ festzustellen (siehe Abbildung 2.1). Insgesamt betrachtet wurden die Empfehlungen in Deutschland in den einzelnen Semesterzyklen nur relativ mäßig umgesetzt, entsprach die Umsetzung dem Durchschnitt der von anderen Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte oder blieb hinter diesem zurück. 2018 haben sich die Umsetzungsergebnisse allerdings verbessert.

Abbildung 2.1: **Gesamtumsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2011-2018 bis heute**



\* Bei der Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlungen für die Haushaltspolitik ist die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht berücksichtigt.  
 \*\* 2011-2012: Unterschiedliche Bewertungskategorien.  
 \*\*\* Bei der mehrjährigen Bewertung wird die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen seit der erstmaligen Abgabe bis zum Länderbericht vom Februar 2019 betrachtet.  
**Quelle:** Europäische Kommission

**Trotz der über die Jahre anhaltend soliden Haushaltslage werden die öffentlichen Finanzen nur langsam wachstumsfreundlicher.** Die deutsche Haushaltslage ist zwischen 2011 und

<sup>(1)</sup> Was die Bewertung anderer in der Vergangenheit durchgeführter Reformen angeht, siehe insbesondere die Abschnitte 4.1, 4.2, 4.3 und 4.4.

2018 solide geblieben und die seit Anfang der 2010er Jahre ausgegebenen länderspezifischen Empfehlungen zur Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels und zum Schuldenabbau wurden in hohem Maße eingehalten. Die Wachstumsfreundlichkeit der Einnahmen- und Ausgabenstruktur wurde aber nur geringfügig gesteigert. Auf der Einnahmenseite wird der Faktor Arbeit nach wie vor hoch besteuert. Auf der Ausgabenseite sind nach wie vor zu häufige Krankenhausbehandlungen zu verzeichnen, die die Effizienz der Gesundheitsausgaben schmälern. Darüber hinaus sind die Ausgaben für Bildung und für Forschung und Entwicklung hinter den einschlägigen nationalen Zielen zurückgeblieben. Trotz einiger Verbesserungen Anfang der 2010er Jahre sind die öffentlichen Investitionen gemessen am Investitionsbedarf alles in allem gedämpft geblieben. Auch die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems hat sich nur geringfügig erhöht. Mit einem Anstieg der öffentlichen Investitions- und Bildungsausgaben waren 2018 jedoch einige ermutigende Entwicklungen zu verzeichnen.

**Das Wachstumspotenzial effizienter Marktstrukturen wird noch nicht gänzlich ausgeschöpft.** Obgleich effiziente Marktstrukturen zu einer höheren Wertschöpfung und zu größerem Wohl der Verbraucher beitragen, wurde auf die entsprechende länderspezifische Empfehlung hin nur wenig unternommen. Politikmaßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen sind weitgehend ausgeblieben. Schranken für den Wettbewerb im Schienenverkehr wurden nur in begrenztem Umfang abgebaut. Die Energiewende ist relativ kostspielig und der Ausbau der Energienetze kommt nur langsam voran, wenngleich der „Aktionsplan Stromnetz“ von 2018 hier künftig Verbesserungen mit sich bringen könnte.

**Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich weiter verbessert, wozu auch die früheren Strukturreformen und die starke Wirtschaft beigetragen haben.** Deutschland verzeichnet seit 2011 ein hohes Beschäftigungswachstum und eine niedrige Arbeitslosigkeit, was u. a. den günstigen Auswirkungen der früheren Arbeitsmarktrefor-



Tabelle 2.1: **Länderspezifische Empfehlungen 2018 – Bewertungsübersicht**

Deutschland	Bei den länderspezifischen Empfehlungen 2018 insgesamt erzielte Fortschritte: <b>Begrenzt</b>
<p><b>Empfehlung 1:</b> <i>Deutschland sollte unter Einhaltung des mittelfristigen Ziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzen, um auf allen Ebenen des Staates, namentlich auf regionaler und kommunaler Ebene, einen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation, herbeizuführen; verstärkte Anstrengungen unternehmen, um die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität flächendeckend sicherzustellen; die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessern; bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb verstärken. (MIP-relevant)</i></p>	<p><b>Begrenzte Fortschritte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei der Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den öffentlichen und privaten Investitionen sind einige Fortschritte zu verzeichnen.</li> <li>• Bei der Erhöhung der Bildungsausgaben sind begrenzte Fortschritte zu verzeichnen.</li> <li>• Bei der Steigerung der Ausgaben für Forschung und Innovation sind einige Fortschritte zu verzeichnen.</li> <li>• Bei der flächendeckenden Sicherstellung der Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität wurden begrenzte Fortschritte erzielt.</li> <li>• Bei der Verbesserung der Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems wurden begrenzte Fortschritte erzielt.</li> <li>• Bei der Belebung des Wettbewerbs bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen wurden begrenzte Fortschritte erzielt.</li> </ul>
<p><b>Empfehlung 2:</b> <i>Deutschland sollte die Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener verringern; Maßnahmen ergreifen, um längere Erwerbsleben zu fördern; die Voraussetzungen schaffen, um unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Lohnwachstum zu fördern; die Bildungsergebnisse und das Kompetenzniveau benachteiligter Gruppen verbessern. (MIP-relevant)</i></p>	<p><b>Einige Fortschritte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei der Verringerung der Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, wurden einige Fortschritte erzielt.</li> <li>• Bei der Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Geringverdiener, wurden einige Fortschritte erzielt.</li> <li>• Bei der Verringerung der Fehlanreize für Zweitverdiener wurden begrenzte Fortschritte erzielt.</li> <li>• Bei der Ergreifung von Maßnahmen zur Förderung eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben wurden begrenzte Fortschritte erzielt.</li> <li>• Bei der Schaffung von Voraussetzungen zur Förderung eines höheren Lohnwachstums wurden einige Fortschritte erzielt.</li> <li>• Bei der Verbesserung der Bildungsergebnisse und des Kompetenzniveaus benachteiligter Gruppen wurden begrenzte Fortschritte erzielt.</li> </ul>

(1) Die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist nicht Gegenstand dieser Gesamtbewertung der ersten länderspezifischen Empfehlung.

**Quelle:** Europäische Kommission

dem beschäftigungsfreundlichen sozialen Dialog, dem gestiegenen Angebot an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung und der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie geschuldet ist. Trotz der anhaltend hohen Steuer- und Abgabenbelastung ist die Gesamtbeschäftigungsquote kontinuierlich gestiegen. Auch bei den älteren über 50-jährigen Arbeitnehmern hat sich die Beschäftigungsquote aufgrund der günstigen Lage am Arbeitsmarkt und der durchgeführten Strukturreformen erhöht. Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hat den Wechsel von Mini-Jobs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse gefördert und zu einem Anstieg der Stundenlöhne

am unteren Ende der Lohnskala beigetragen. Seine Auswirkungen haben sich im Laufe der Zeit allerdings abgeschwächt. Neue Reformen sollen die Fehlanreize, die von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, 2019 und 2020 etwas verringern. Angesichts der anhaltend hohen steuerlichen Fehlanreize für Zweitverdienende und das unzureichende Angebot an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung ist noch Potenzial zur weiteren Verbesserung der Lage am Arbeitsmarkt vorhanden.

**Alles in allem hat Deutschland bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2018 begrenzte Fortschritte**

**erzielt.**<sup>(12)</sup> Einige Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, bei den öffentlichen und privaten Investitionen ein nachhaltiges Wachstum herbeizuführen – eine Empfehlung, die eng mit der für das Euro-Währungsgebiet empfohlenen Steigerung der Binnennachfrage und des Wachstumspotenzials zusammenhängt. Erreicht wurde dies durch die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und durch eine Aufstockung der Mittel für Länder und Kommunen sowie für bestimmte Infrastrukturprogramme. Bei der Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben sind die Fortschritte aber trotz vielversprechender Initiativen bislang nur begrenzt. Auch wenn die Bildungsausgaben absolut gesehen steigen, sind sie in Prozent des BIP doch weitgehend unverändert geblieben. Bei der Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Innovation sind einige Fortschritte zu verzeichnen. Auch die privaten Investitionen haben merklich zugenommen. Der Nichtwohnbau hat real allerdings nur schleppend zugelegt und wichtige Infrastruktur hat möglicherweise nicht

mit dem Bedarf der Wirtschaft Schritt gehalten. Ankündigungen, wonach die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur landesweit verbessert werden soll, sind ermutigend, doch wurden bislang nur kleine Schritte zu deren Umsetzung unternommen. Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, das Steuersystem effizienter und investitionsfreundlicher zu machen. Auch bei der Förderung des Wettbewerbs bei den Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen waren die Fortschritte begrenzt. Einige Fortschritte wurden im Zusammenhang mit der Empfehlung zum Arbeitsmarkt erzielt, u. a. der Empfehlung, die Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende zu senken, doch sind die Fehlanreize hier nach wie vor hoch. Es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass die aktuellen Rentenreformen einen längeren Verbleib im Erwerbsleben fördern, und bislang wurden nur begrenzte Fortschritte dabei erzielt, das schulische Abschneiden und das Qualifikationsniveau benachteiligter Gruppen zu verbessern. Bei der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen zur Förderung eines höheren Lohnwachstums wurden einige Fortschritte erzielt.

---

<sup>(12)</sup> Welche Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen in den einzelnen Unterbereichen erzielt und welche Maßnahmen ergriffen wurden, ist der tabellarischen Übersicht im Anhang zu entnehmen. Die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist nicht Gegenstand dieser Gesamtbewertung.



### **Kasten 2.1: EU-Mittel und -Programme tragen dazu bei, strukturelle Herausforderungen anzugehen und Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland zu fördern**

**Der strukturelle Wandel in Deutschland wird auch weiterhin mit EU-Solidarmitteln unterstützt.** Unter dem aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) erhält Deutschland zur Bewältigung künftiger Herausforderungen aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) mehr als 27,9 Mrd. EUR, was etwa 0,1 % des jährlichen BIP entspricht. Ende 2018 waren schon etwa 67 % der Gesamtmittel (rund 18,6 Mrd. EUR) für konkrete Projekte zugewiesen. Zusätzlich zu den Mitteln aus den ESI-Fonds wurden auch aus der Fazilität „Connecting Europe“ 2,2 Mrd. EUR für Projekte im Bereich strategische Verkehrsnetze bereitgestellt. Darüber hinaus haben viele deutsche Forschungseinrichtungen, innovative Unternehmen und Wissenschaftler Mittel aus anderen Finanzierungsinstrumenten der EU erhalten. Ein Beispiel hierfür ist das Programm „Horizont 2020“, aus dem 5,6 Mrd. EUR zur Förderung von Innovation und Forschung in Deutschland bereitgestellt wurden. Ein Teil der EU-Mittel hat zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen beigetragen.

**Die EU-Mittel haben geholfen, die in den länderspezifischen Empfehlungen 2018 ermittelten politischen Herausforderungen in Angriff zu nehmen.** Die ESI-Fonds haben dazu beigetragen, das schulische Abscheiden und die Beschäftigungssituation benachteiligter Gruppen zu verbessern, und haben bis Ende 2017 mehr als 1,3 Mio. Begünstigte gefördert, von denen über 390 000 einer Minderheit angehörten. Dies hat mehr als 437 000 Menschen den Erwerb einer Qualifikation ermöglicht. Aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) wurden Investitionen in Humankapital gefördert, darunter gezielte Maßnahmen für 214 600 benachteiligte Menschen zur Mobilisierung von deren wirtschaftlichem Potenzial, Programme für die allgemeine und berufliche Bildung für 89 800 Teilnehmer sowie 7 600 Projekte zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurde die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen sowie FuE-Investitionen im Privatsektor gefördert. Bis Ende 2017 waren im Rahmen dieses Fonds 1 510 Unternehmen für die Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen und 3 860 Unternehmen für die Markteinführung neuer Produkte ausgewählt worden. Aus dem Programm „Horizont 2020“ wurden 5 585 Forschungsprojekte mit einem breiten Themenspektrum gefördert, das von „Innovation in KMU“ (kleine und mittlere Unternehmen) bis zu „Gesundheit, demographischer Wandel und Wohlergehen“ reichte.

**Über ihre Finanzierungsinstrumente tragen die ESI-Fonds auch zur Mobilisierung privater Investitionen bei.** Bis Ende 2017 wurden aus den ESI-Fonds für Finanzierungsinstrumente einschließlich Darlehen, Bürgschaften und Eigenkapital 1,06 Mrd. EUR bereitgestellt. Dies dürfte zusätzliche private Investitionen in erheblichem Umfang anschieben.

**Auf Antrag eines Mitgliedstaats kann die Kommission zudem im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen maßgeschneiderte technische Unterstützung leisten, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, wachstumsfördernde Reformen, mit denen die beim Europäischen Semester ermittelten Herausforderungen in Angriff genommen werden sollen, oder andere nationale Reformen durchzuführen.** Deutschland beispielsweise erhält Unterstützung für die Entwicklung einer institutionellen Lösung zur Modernisierung der Mechanismen für die Erfassung und Verarbeitung der Unternehmensdaten multinationaler Konzerne im Kontext einer globalisierten Wirtschaft. Die Fördermaßnahme konzentriert sich hauptsächlich auf das deutsche System der amtlichen Statistik, soll aber auch dazu beitragen, die Qualität zentraler wirtschaftlicher Daten für die politische Entscheidungsfindung zu verbessern.

**Absolut gesehen ist Deutschland der viertgrößte Empfänger von Finanzmitteln aus dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen, rangiert beim Anteil der insgesamt bewilligten Maßnahmen am BIP aber nur an 22. Stelle.** Insgesamt belaufen sich die Finanzierungen auf 7,3 Mrd. EUR und sollen 35,2 Mrd. EUR an zusätzlichen privaten und öffentlichen Investitionen anschieben. Im Rahmen des Finanzierungsfensters „Infrastruktur und Innovation“ wurden 74 Projekte<sup>(1)</sup> im Gesamtwert von 6,4 Mrd. EUR bewilligt, die Investitionen von insgesamt 29,1 Mrd. EUR anschieben sollen. Im Rahmen des Finanzierungsfensters „KMU“ wurden 29 Finanzierungsvereinbarungen mit zwischengeschalteten Banken im Wert von 974 Mio. EUR bewilligt. Diese sollen Investitionen von rund 6 Mrd. EUR anschieben und etwa 30 285 KMU und Midcap-Unternehmen den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern. Eines dieser Projekte in

Deutschland ist „Evotec medical research“, das ein EU-Darlehen in Höhe von 75 Mio. EUR erhalten hat. Evotec ist ein Wirkstoffforschungs- und -entwicklungsunternehmen, dem es das Darlehen über 75 Mio. EUR ermöglicht hat, in die Forschung und Entwicklung von Behandlungsmöglichkeiten bei schweren Krankheiten zu investieren.

**Weitere Informationen unter:** <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/DE>

<sup>(1)</sup> Darunter 36 Mehrländerprojekte.

### 3. GESAMTERGEBNISSE IN BEZUG AUF UNGLEICHGEWICHTE, RISIKEN UND ANPASSUNGSASPEKTE

**Im Warnmechanismusbericht 2019 (Europäische Kommission, 2018a) wurde der Schluss gezogen, dass Deutschland erneut einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden sollte, um zu beurteilen, ob die für das Land relevanten Ungleichgewichte fortbestehen oder abnehmen.** Im Frühjahr 2018 war festgestellt worden, dass in Deutschland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen (Europäische Kommission, 2018b). Die festgestellten Ungleichgewichte betrafen insbesondere den Sparüberhang und die schwachen privaten und öffentlichen Investitionen. Dieses Kapitel gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Ergebnisse der Analysen, die bei der eingehenden Überprüfung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) durchgeführt wurden und in den verschiedenen Abschnitten dieses Berichts dargestellt sind.<sup>(13)</sup>

#### Ungleichgewichte und deren Schwere

**Der anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands ist darauf zurückzuführen, dass Konsum und Investitionen gemessen an den Einnahmen gedämpft sind.** Auch wenn derzeit eine Verlagerung hin zu einem stärker binnennachfragegetriebenen Wachstum und zu mehr Investitionen stattfindet, machen Konsum und Investitionen gemessen an den günstigen Arbeitsmarkt- und Finanzierungsbedingungen sowie dem Bedarf an Infrastrukturinvestitionen nach wie vor einen geringen Gesamtanteil aus.

**Die anhaltend gedämpfte Investitionsquote schwächt auch weiterhin das künftige Wachstumspotenzial Deutschlands und wirkt sich auf den Euroraum aus.** Die privaten Investitionen halten nicht mit dem Infrastruktur- und Wohnraumbedarf Schritt. Zusätzliche Bauinvestitionen zur Erreichung der angestrebten Zahl an Wohnungsneubauten könnten den Leistungsbilanzüberschuss um 0,5 Prozentpunkte

des BIP verringern (siehe Abschnitt 1 zu Investitionen). Die öffentlichen Investitionen nehmen zwar wieder zu, doch dürfte es länger dauern, bis der erhebliche Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene, wo die Abschreibungen nach wie vor über den Neuinvestitionen liegen, aufgeholt ist. Durch stärkere Investitionen in Innovation, hochwertige Angebote für die allgemeine und die berufliche Bildung, Hochleistungsbreitbandnetze, nachhaltigen Verkehr und Elektrizitätsinfrastruktur kann das Potenzialwachstum künftig gesteigert werden, wenn gleichzeitig Strukturreformen durchgeführt werden, die das Steuersystem investitionsfreundlicher und effizienter machen. Strukturreformen, die eine bessere Ausnutzung des Arbeitsmarktpotenzials bislang unterrepräsentierter Gruppen fördern, könnten dazu beitragen, dem bereits spürbaren Mangel an qualifizierten Arbeitskräften entgegenzuwirken. Dies wäre vor allem angesichts der fortschreitenden Bevölkerungsalterung und einer sich möglicherweise abschwächenden Zuwanderung von zentraler Bedeutung. Wachstumssteigernde Maßnahmen könnten auch positive Spillover-Effekte auf die anderen EU-Länder entfalten.

#### Entwicklung, Aussichten und politische Maßnahmen

**Seit 2015 geht der Leistungsbilanzüberschuss allmählich zurück.** Strukturelle und konjunkturelle Probleme in der Automobilbranche haben ihre Spuren in der Handelsbilanz hinterlassen. Haupttreiber der Nettokapitalexporte waren die Schuldtitelströme, wenn auch in geringerem Umfang als in früheren Zeiten. Zwar nehmen die ausländischen Direktinvestitionen zu, doch flossen sie bis vor kurzem hauptsächlich in Offshore-Zentren, sodass sich nur schwer eine Verbindung zu produktiven Tätigkeiten im Ausland erkennen lässt. Angesichts der etwas nachlassenden Rentabilität der Unternehmen ist der Finanzierungsüberschuss des Unternehmenssektors zurückgegangen, während die Investitionen robust geblieben sind. Der Finanzierungsüberschuss der privaten Haushalte ist weitgehend unverändert und weist im Vergleich zu den anderen EU-Ländern einen ausgesprochen hohen Stand auf. Verbesserte Arbeitseinkommen

<sup>(13)</sup> Diese Abschnitte sind: Öffentliche und private Investitionen, Wohnungsmarkt (Kapitel 1), öffentliche Finanzen (Abschnitt 4.1), Finanzsektor (Abschnitt 4.2), Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (Abschnitt 4.3) und sektorale und regionale Aspekte im Zusammenhang mit Investitionen (Abschnitt 4.4). Ein Sternchen zeigt an, dass die in diesem Abschnitt enthaltene Analyse zur eingehenden Überprüfung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten beiträgt.

haben die Sparquote in die Höhe getrieben, während die Einkommenszuwächse der privaten Haushalte und der Konsum hinter dem BIP-Wachstum zurückgeblieben sind. Der Überschuss des öffentlichen Sektors hat sich infolge höherer Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen und Einsparungen bei den Sozialtransfers, die ihrerseits der starken Konjunktur und der niedrigen Arbeitslosigkeit zu verdanken sind, ausgeweitet.

**Der Abbau der Ungleichgewichte kommt nur langsam voran, dürfte sich aber weiter fortsetzen.** Angesichts der für Exporteure zunehmend schwierigen außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird die Binnennachfrage der Winterzwischenprognose 2019 der Kommission zufolge im Zeitraum 2018-2020 der Hauptwachstumstreiber sein. Die Anstrengungen zum Abbau des Rückstands bei den öffentlichen Investitionen dürften sich fortsetzen und mit anderen expansiven haushaltspolitischen Maßnahmen kombiniert werden. Auch die privaten Investitionen dürften sich weiter erhöhen, um die Wirtschaft für den wirtschaftlichen Wandel zu rüsten. Kräftige Arbeitseinkommen und steigende Löhne dürften den privaten Konsum stützen. Die Bevölkerungsalterung und Sorgen um die Angemessenheit des künftigen Rentenniveaus tragen derzeit zum Anstieg der inländischen Ersparnisse bei. Der demographische Wandel treibt den Leistungsbilanzüberschuss in die Höhe, dürfte langfristig aber zu einem Rückgang der Ersparnisse führen. Dennoch ist zu erwarten, dass der Leistungsbilanzüberschuss über dem MIP-Schwellenwert bleibt und mittelfristig nur allmählich abnimmt.

**Angesichts der Größe der deutschen Wirtschaft und ihrer starken Handels- und Finanzverflechtungen, können von Deutschland starke Spillover-Effekte auf andere EU-Länder ausgehen.** Aufgrund seiner starken Exporte ist Deutschland für alle EU-Länder ein wichtiger Handelspartner. So machten Importe aus Deutschland in einigen Ländern wie der Tschechischen Republik, Ungarn, Österreich, den Niederlanden und Polen über 10 % des BIP aus (siehe Tabelle 3.1). Insbesondere im Fall der mittel- und osteuropäischen Länder spiegelt dies die Bedeutung der von deutschen Unternehmen koordinierten internationalen Wertschöpfungsketten wider, wobei ein erheblicher Teil des Handels im Wesentlichen auf

unternehmensinterne Transfers entfällt. Da die wichtigste dieser Wertschöpfungsketten die Automobilherstellung ist, können die negativen Spillover-Effekte – sollten die deutschen Autobauer ihren globalen Wettbewerbsvorteil nicht halten können – erheblich sein. Die finanziellen Verbindungen zu anderen Ländern sind im Durchschnitt weniger umfangreich als die Handelsverbindungen, bei einigen Ländern aber nach wie vor sehr stark. Besonders für Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande und Österreich, die einen großen Teil ihrer Finanzinvestitionen in Deutschland getätigt haben, sind die wirtschaftlichen Entwicklungen in Deutschland von Bedeutung. Verbindlichkeiten gegenüber deutschen Banken und Bankforderungen gegenüber Deutschland konzentrieren sich ganz besonders auf bestimmte Finanzzentren wie Luxemburg, Malta, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Irland und Österreich. Auch wenn Strukturreformen in Deutschland in erster Linie das deutsche BIP erhöhen, haben sie doch auch positive Spillover-Effekte auf andere Länder des Eurogebiets (siehe Kasten 3.1) <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> Die Simulationen in Kasten 3.1 sind im Sinne der Ratsempfehlung 2019 für das Euro-Währungsgebiet.

Tabelle 3.1: Intensität der Spillover-Effekte auf Deutschlands EU-Partner

	EU-Partner																											
	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
Importe	15,6	10	6,6	7,9	0,8	27	5,6	2,9	3,7	3,8		3,2	24,2	8	3,8	2,9	4,4	19,6	3,8	14,1	12,8	4,1	8,4	19,3	13,8	3,5	3,8	2,4
Importe (bez. auf die Wertschöpfung)	12,7	5,7	5,5	4,7	4,0	12,6	5,6	5,5	4,6	3,9		3,0	11,7	3,3	3,5	4,0	4,5	6,8	3,7	6,3	8,4	3,6	5,3	9,0	6,6	3,2	4,8	3,0
Finanzielle Verbindlichkeiten	27,3	30,8	2,9	4,1	17,7	4,6	29,6	4,6	13,3	13,9		3,8	3	59,3	7,4	7	1,2	1032	24,1	55,1	0,8	9	0,5	2,7	9,8	4	12,4	20,5
Finanzielle Forderungen	53,6	29,8	9,5	9,6	31,4	15,8	19,6	4,0	31,1	27,0		17,7	22,3	63,5	17,1	10,4	15,4	1547,0	175,0	67,5	16,1	16,6	6,8	17,1	23,9	24,9	23,0	23,7
Verbindlichkeiten (gegenüber Banken)	9,5	1,3							1,5	6,3		1,1		0,3	9,6					19,3		1				4,5	5,5	7,9
Bankforderungen	9,3	4,8	0,5		11,2	3	3,7	0,4	6,7	5,4		1,8	2,4	8,9	4,4	1,1	0,5	121,6	14,8	8	9,6	5,2	0,2	1,9	2,6	4,3	5,3	10,5

Anmerkung: Werte in % des BIP des Partnerlandes. Der dunkelste Rotton entspricht dem Perzentilwert 95, der dunkelste Grünton dem Perzentilwert 5. Die Perzentile wurden ausgehend von der vollen verfügbaren Stichprobe bilateraler Exponierungen zwischen EU-Ländern für jede Variable berechnet. Leerstellen stehen für fehlende Daten. Bezugsdaten sind: Importe — 2016, Importe (bezogen auf die Wertschöpfung) — 2014, Finanzielle Verbindlichkeiten — 2015, Finanzielle Forderungen — 2015, Verbindlichkeiten (gegenüber Banken) — 2018-Q2, Bankforderungen — 2018-Q2.

Quelle: UN, OECD, WIOD, BIZ und Europäische Kommission

**Deutschland hat in jüngster Zeit einige wichtige politische Schritte unternommen, um seine Ungleichgewichte anzugehen. Um sie vollumfänglich in Angriff zu nehmen, werden in den kommenden Jahren aber größere Anstrengungen erforderlich sein.** Bei den öffentlichen Investitionen sind politische Fortschritte zu verzeichnen, wenngleich der Rückstand auf kommunaler Ebene nach wie vor anhält. Einige kleinere Fortschritte gab es auch bei den Investitionen in die digitale Infrastruktur, beim Abbau der Fehlanreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der Förderung des Lohnwachstums. Doch bleibt abzuwarten, ob die politischen Maßnahmen entschlossen genug waren, um die gewünschten Ergebnisse herbeizuführen.

### Kasten 3.1: Spillover-Effekte von Strukturreformen am Beispiel Deutschlands

**Strukturreformen entfalten tendenziell sowohl positive als auch negative Spillover-Effekte auf andere Länder, wobei Umfang und Wirkungsrichtung des Gesamteffekts ungewiss sind.** Während die Nachfragewirkung (höhere Nachfrage nach ausländischen Produkten) unweigerlich positive Spillover-Effekte mit sich bringt, erhöhen Reformen in aller Regel auch die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, was (relativ) auf Kosten anderer Länder gehen kann. Ob der Gesamteffekt im Ergebnis positiv oder negativ ist, hängt von der relativen Stärke dieser beiden gegensätzlichen Wirkungskanäle und vermutlich auch von der spezifischen Reformmaßnahme ab.

**Mit dem QUEST-Modell der Kommission<sup>(1)</sup> wurde – in harmonisierter Weise – simuliert, wie sich ein umfassendes Reformpaket auf alle EU-Mitgliedstaaten auswirken würde.<sup>(2)</sup>** Dabei wird der Durchschnitt der drei Länder mit den besten Ergebnissen für einen umfassenden Strukturindikatorensatz als Benchmark definiert. Dann werden in der Simulationsrechnung die Lücken zur Hälfte geschlossen, und zwar für alle Indikatoren zusammen und für jedes einzelne Land getrennt. Die nachstehende Tabelle enthält eine Aktualisierung der Simulation von 2014 für Deutschland auf Basis aktuellerer Indikatoren (die aber die allerjüngsten Reformen noch nicht abbilden). Da die Größenordnung der hier simulierten „Reformschocks“ auf einem harmonisierten Benchmarking beruht, entsprechen diese natürlich nicht den früheren länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters. Sie veranschaulichen aber durchaus, wie sich Strukturreformen in Deutschland dort und im übrigen Euroraum auf die Wirtschaft auswirken könnten.

**Von den Strukturreformen würde eine geringe, aber positive Wirkung auf den übrigen Euroraum ausgehen.** Simuliert wird ein breites Spektrum von Strukturreformen, darunter eine Verbesserung von Produktmarktregulierung und -zugang, eine höhere Erwerbsbeteiligung und ein besseres Besteuerungsgefüge. Deutschland schneidet insgesamt gut ab und weist bei den strukturellen Indikatoren nur geringe Lücken gegenüber den Spitzenreitern in der EU auf. Die größten „Reformlücken“ bestehen in Deutschland demnach beim Steuergefüge (abgebildet durch den relativen Anteil des Steueraufkommens aus Arbeit im Vergleich zum Verbrauchsteueraufkommen) und bei der geringen Erwerbsbeteiligung geringqualifizierter Frauen. Insgesamt könnte das BIP mit dem simulierten ehrgeizigen Reformpaket innerhalb von 10 Jahren um 4 % und innerhalb von 20 Jahren um 6¼ % gesteigert werden (siehe Tabelle 1). Diese Reformen erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Exporte, während die höhere Nachfrage auch vermehrte Importe zur Folge hat. Da die Terms-of-Trade innerhalb von 10 Jahren um rund 3 % sinken, schmilzt der Handelsbilanzsaldo im Verhältnis zum BIP tatsächlich geringfügig um 0,34 Prozentpunkte ab. Der Spillover-Effekt auf den übrigen Euroraum ist im Ergebnis gering, aber positiv, und das BIP des Euroraums insgesamt erhöht sich innerhalb von 10 Jahren um 0,3 %.

Tabelle 1: Spillover-Effekte von Strukturreformen – wenn Deutschland seine Strukturreformlücken zur Hälfte schließt

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	20
<b>Deutschland</b>											
BIP	0,66	0,91	1,16	1,49	1,85	2,3	2,8	3,27	3,71	4,11	6,81
Beschäftigung	0,69	1,17	1,52	1,97	2,45	2,97	3,5	3,97	4,38	4,74	6,73
Handelsbilanzsaldo (% des BIP)	-0,89	-1,26	-1,08	-0,77	-0,45	-0,25	-0,23	-0,27	-0,31	-0,34	-0,33
<b>BIP übriger Euroraum</b>	-0,01	0,07	0,09	0,08	0,06	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,07
<b>BIP Euroraum</b>	0,03	0,12	0,15	0,16	0,16	0,17	0,19	0,21	0,24	0,26	0,45

Quelle: Europäische Kommission.

**Diese Modellrechnung ergänzt frühere QUEST-Simulationen zur Abbildung eines unmittelbaren Nachfrageimpulses.** Bei früheren Modellrechnungen wurden unter anderem eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen und eine Einkommensteuersenkung (Europäische Kommission, 2017a) sowie höhere FuE- und Bildungsausgaben (Europäische Kommission, 2018a) simuliert.

<sup>(1)</sup> Ausführliche Informationen zum QUEST-Modell und dessen Anwendung unter: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/research/macroeconomic\\_models\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/research/macroeconomic_models_en.htm).

<sup>(2)</sup> Die Simulationen folgen der Methodik von Varga und in't Veld (2014).

### Gesamtbewertung

**Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss zeigt nach wie vor, dass das Konsum- und Investitionsniveau im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Produktion verhalten und somit Spielraum für weitere Anstrengungen der Politik vorhanden ist.** Umfang und Hartnäckigkeit des Überschusses sind nur zum Teil durch die Industriestruktur (z. B. das hoch wettbewerbsfähige verarbeitende Gewerbe) und andere Besonderheiten der Wirtschaft und der Gesellschaft zu erklären. Der Leistungsbilanzüberschuss liegt also erheblich über den empirischen Vergleichswerten, auch nachdem diese spezifisch deutschen Gegebenheiten bei den Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern berücksichtigt wurden. Die Investitionsschwäche und die private Konsumzurückhaltung haben auch dazu beigetragen, dass der Zahlungsbilanzüberschuss angewachsen ist. Die nach dem Wiedervereinigungsboom notwendigen Anpassungen bei den Investitionen haben zu einer erheblichen Reduzierung der Bau- und Planungskapazitäten geführt, die nun der Erneuerung und dem Ausbau der zentralen Infrastruktur im Wege steht. Auch wenn derzeit eine Verlagerung hin zu einem stärker binnennachfragegetriebenen Wachstum stattfindet, sind sowohl der Konsum als auch die Investitionen gemessen an den günstigen Arbeitsmarkt- und

Finanzierungsbedingungen sowie dem Bedarf an Infrastrukturinvestitionen nach wie vor gedämpft. Der anhaltende Trend einer relativ verhaltenen Investitionsquote schwächt auch das künftige Wachstumspotenzial Deutschlands und wirkt sich auf den Euroraum aus. Alles in allem sind Fortschritte festzustellen. Allerdings muss die Politik noch mehr tun, um die Ungleichgewichte anzugehen, vor allen durch

- mehr Investitionen auf kommunaler Ebene sowie Investitionen in Bildung, Innovation und digitale Infrastruktur,
- Abbau von Fehlanreizen für die Erwerbstätigkeit und Förderung des Lohnwachstums,
- Verbesserung des Steuersystems,
- mehr Wettbewerb bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen und
- Maßnahmen zur Verlängerung des Erwerbslebens.

Eine vollumfängliche Umsetzung erklärter Politikziele (z. B. gemäß dem Koalitionsvertrag vom Frühjahr 2018) könnte makroökonomische Ungleichgewichte beseitigen helfen.



Tabelle 3.2: MIP-Bewertungsmatrix

	Größe der Herausforderung	Entwicklung und Aussichten	Politische Maßnahmen
Ungleichgewichte (auf Dauer nicht tragfähige Trends, Anfälligkeiten und damit verbundene Risiken)			
Außenbilanz	<p>Deutschland weist weiterhin einen hohen Leistungsbilanzüberschuss auf, der das durch die Fundamentalfaktoren zu erklärende Niveau beträchtlich übersteigt. Die aufgelaufenen Überschüsse haben einen hohen positiven Nettoauslandsvermögensstat (NAVS) zur Folge, der 2017 54 % des BIP erreichte.</p>	<p>Der deutsche Überschuss ist gegenüber seinem Rekordhoch von 8,9 % des BIP im Jahr 2015 geringfügig gesunken und lag 2018 bei 7,4 %, was teilweise der Rohstoffpreisentwicklung geschuldet war. Den Projektionen zufolge wird der Überschuss zwar zurückgehen, mittelfristig aber weiterhin deutlich über 6 % des BIP ausmachen. Die Importe sind 2017 und 2018, auch in Relation zu den Exporten und zum BIP, gewachsen. Die Netto-Kapitalexporte blieben wegen des Rückflusses deutscher Anleihen erheblich, während sich die Anlagen in ausländische Schuldverschreibungen verlangsamen. Auch die deutschen Direktinvestitionen im Ausland sind per Saldo signifikant, was aber teilweise auf die Anlagen an Offshore-Finanzplätzen zurückzuführen ist.</p>	<p>Deutschland hat einige Maßnahmen ergriffen, um seine Ungleichgewichte anzugehen. Die öffentlichen Investitionen steigen schneller als das BIP, doch muss noch mehr getan werden, um den Investitionsstau aufzulösen. Die öffentlichen Investitionen wuchsen 2017 und 2018 nominal um nahezu 8 %. Dies ist ein merklicher Anstieg gegenüber früheren Jahren und gegenüber dem langfristigen Durchschnitt. Angesichts des Investitionsstaus, vor allem auf kommunaler Ebene, muss die öffentliche Hand jedoch noch mehr investieren, um den Kapitalstock zu erhalten.</p>
	<p>Der Überschuss spiegelt die Ersparnis und den Verschuldungsabbau in allen Wirtschaftssektoren wider: bei den Haushalten, den Unternehmen und dem öffentlichen Sektor.</p> <p>Die inländische Investitionsschwäche hat zu Engpässen bei der Nutzung erneuerbarer Energiequellen, der Funktionsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur und der Ausweitung des Wohnungsangebots sowie zu langsamen Fortschritten bei der Digitalisierung, geringen Bildungsinvestitionen und einem erheblichen Investitionsstau auf kommunaler Ebene geführt. All dies birgt Risiken für das künftige Wachstumspotenzial Deutschlands. Hinzu kommt, dass eine Stärkung der Investitionen in Deutschland nicht nur dem Land selbst zugutekommen würde, sondern auch seinen Partnern im Euroraum und in der EU, wo der Schuldenabbau das Wachstum immer noch drückt.</p>	<p>Dass der Ersparnisüberhang in den letzten Jahren gewachsen ist, war vor allem auf den lang anhaltenden Aufbau von Eigenkapitalpuffern im Unternehmenssektor, die langjährige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und die anhaltende Investitionszurückhaltung zurückzuführen.</p> <p>Der private Konsum legte 2016 und 2017 real um robuste 2,1 % bzw. 1,8 % zu, doch schwächte sich das Wachstum 2018 auf knapp 1 % ab, obwohl die Beschäftigung Rekordhöhen erreichte und die Löhne anzogen. Die niedrigen Zinsen haben den Investitionen der privaten Haushalte Auftrieb gegeben, doch hat die Sparneigung noch zugenommen, was mit Sorgen über die Angemessenheit der Altersrente zusammenhängen könnte.</p> <p>Der Anteil des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte am BIP ist weiter geschrumpft; Gleiches gilt für den BIP-Anteil des Konsums. Der Anteil der Arbeitseinkommen am BIP ist wieder gewachsen. Der Reallohnanstieg blieb bescheiden, und das Rekordhoch bei der abhängigen Beschäftigung war teilweise auch einem Rückgang der selbstständigen Beschäftigung geschuldet. Letzterer hat zusammen mit den weiterhin verhaltenen Vermögenseinkommen dazu geführt, dass der Anteil der Nichtarbeitseinkommen auf historisch niedrigem Niveau verharrte.</p> <p>Die Investitionen des privaten Sektors sind infolge der hohen Kapazitätsauslastung gestiegen. Indessen haben die Infrastrukturinvestitionen kaum auf die günstigen Wachstums- und Finanzierungsbedingungen reagiert.</p> <p>Dank wachsender Steuereinnahmen und Einsparungen bei den sozialen Transferleistungen hat sich die Ersparnis des öffentlichen Sektors im Verhältnis zum BIP erhöht. Dies hat den Haushaltsüberschuss in die Höhe getrieben und mehr Spielraum für öffentliche Investitionen und andere langfristig wachstumsfördernde Ausgaben eröffnet.</p>	<p>Die Bundesregierung bemüht sich verstärkt darum, Investitionen auf der Ebene der Bundesländer und Kommunen zu fördern. Mit der Einrichtung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds und der Schaffung des Beratungsunternehmens „Partnerschaft Deutschland“ hat die Bundesregierung Maßnahmen getroffen, um Investitionen auf den unteren Verwaltungsebenen zu unterstützen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung Schritte eingeleitet, um zusätzliche Investitionen auf diesen Ebenen, insbesondere in Bildung und Forschung, zu ermöglichen.</p> <p>Auch bei den Investitionen in die digitale Infrastruktur Deutschlands, der Beseitigung von Fehlanreizen für die Erwerbstätigkeit und der Förderung des Lohnwachstums waren kleinere Fortschritte festzustellen.</p>



---

Fazit der IDR-Analyse

---

- Deutschland verzeichnet einen anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss, der private Konsumzurückhaltung und im Verhältnis zur privaten und insbesondere öffentlichen Ersparnis verhaltene Investitionen widerspiegelt. Ein Rückfall in die inländische Investitionsschwäche könnte das langfristige Potenzialwachstum nicht nur in Deutschland, sondern auch im übrigen Euroraum einschränken.
  - Auch wenn der private Konsum real weiter angestiegen ist, hat der wieder zunehmende Anteil der Löhne am BIP bislang doch vor allem zu höherer Ersparnis geführt. Mit der Anspannung am Arbeitsmarkt hat sich das Lohnwachstum zwar etwas beschleunigt, doch bleibt der Reallohnanstieg moderat. Fehlanreize, die bestimmte Gruppen von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, schränken das Arbeitskräfteangebot, das verfügbare Einkommen und die Konsummöglichkeiten weiterhin ein.
  - Die öffentliche Ersparnis hat sich dank kräftig sprudelnder Steuer- und Beitragseinnahmen sowie Einsparungen bei den sozialen Transferleistungen erhöht. Die Maßnahmen zur Stärkung der öffentlichen Investitionen haben bei der öffentlichen Investitionsquote noch keinen eindeutigen Aufwärtstrend bewirkt, der aber notwendig erscheint, um den Investitionsstau insbesondere auf kommunaler Ebene zu beseitigen. Der wachsende Haushaltsüberschuss macht einen zunehmend großen Teil der gesamtwirtschaftlichen Nettoersparnis und somit des Ersparnisüberhangs aus. Die Bemühungen um eine Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen für private Investitionen halten sich sehr in Grenzen. Die Regulierung im Dienstleistungssektor ist nach wie vor sehr restriktiv und die Unternehmensbesteuerung bleibt ineffizient.
- 

**Quelle:** Europäische Kommission

---

# 4. REFORMPRIORITÄTEN

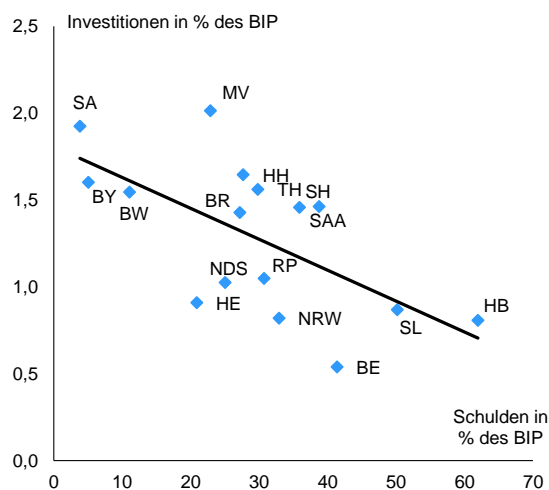
## 4.1. ÖFFENTLICHE FINANZEN UND BESTEUERUNG\*

### Öffentliche Finanzen

Die öffentlichen Finanzen Deutschlands weisen einen soliden Überschuss auf und bei der Schuldenquote soll den Projektionen zufolge die im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegte 60 %-Marke eingehalten werden. Seit 2014 verbucht der Sektor Staat einen gesamtstaatlichen Haushaltsüberschuss; dieser fortlaufende Trend wird jetzt noch deutlicher erkennbar. Nach 0,6 % des BIP im Jahr 2014 erhöhte sich der Gesamtüberschuss 2017 auf 1,0 % des BIP und wuchs 2018 weiter auf 1,7 % des BIP an. Auch der öffentliche Schuldenstand, der 2010 einen Höchststand von 80,9 % des BIP erreicht hatte, setzt seine durchgängig rückläufige Entwicklung fort. 2018 lag er bei 60,1 % des BIP und dürfte nach der Herbstprognose 2018 der Kommission im Jahr 2019 weiter auf 56,7 % zurückgehen, womit er erstmals seit 2002 unter den Maastrichter Referenzwert von 60 % absinken wird. Eine Analyse der Schuldentragfähigkeit und der damit einhergehenden fiskalischen Risiken enthält Anhang B.

verschiedenen Regionen Deutschlands unterschiedlich (Durchschnitt: 1,24 % des BIP). Die Kluft zwischen den Ländern des früheren West- und des früheren Ostdeutschlands ist nach wie vor erkennbar, jedoch mit einigen merklichen Ausnahmen. Drei der investitionsschwächsten Länder liegen im Westen: Bremen (HB – 0,81 %), Nordrhein-Westfalen (NRW – 0,82 %) und das Saarland (SL – 0,87 %), während zwei der Bundesländer mit den höchsten Investitionsquoten im Osten zu finden sind: Mecklenburg-Vorpommern (MV – 2,01 %) und Sachsen (SA – 1,92 %). Die Investitionsausgaben hängen mit der am BIP-Anteil gemessenen Wirtschaftsleistung zusammen, doch ist die Korrelation der öffentlichen Investitionen mit dem öffentlichen Schuldenstand der einzelnen Bundesländer noch ausgeprägter, wobei höher verschuldete Bundesländer tendenziell weniger investieren (siehe Abb. 4.1.1). Diese negative Korrelation weist darauf hin, dass es Bundesländern mit angespannter Finanzlage an den nötigen Finanzmitteln fehlt, um entsprechend ihrer Wirtschaftsleistung ausreichend investieren zu können. So haben etwa das Saarland und Nordrhein-Westfalen – zwei Regionen mit einer ehemals blühenden Kohle- und Stahlindustrie – mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel zu kämpfen, was geringere Einnahmen aus der lokalen Gewerbesteuer, höhere Sozialausgaben und ein niedriges Investitionsniveau zur Folge hat.

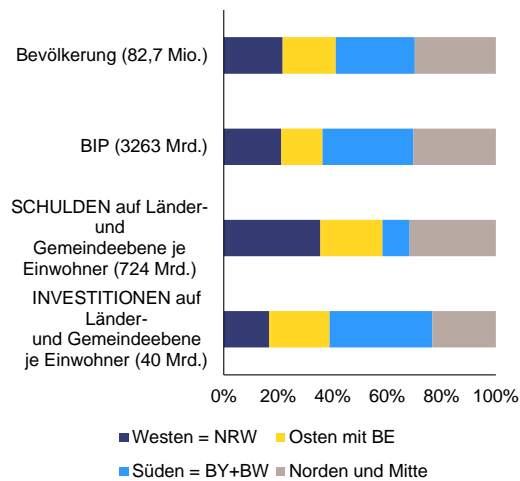
Abb. 4.1.1: Korrelation zwischen Bruttoinvestitionen und Schulden im Jahr 2017



Quelle: Destatis

Bei den öffentlichen Investitionen der Bundesländer ist eine Korrelation mit der Wirtschaftskraft und mehr noch mit der Höhe der Verschuldung erkennbar. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP ist in den

Abb. 4.1.2: Regionale Schulden- und Investitionsanteile im Jahr 2017



Quelle: Destatis

**Auch zwischen den westlichen Bundesländern sind die Unterschiede bei der Verschuldung und den Investitionen der öffentlichen Hand groß.** Unterteilt man Deutschland in vier große Wirtschaftsregionen (Westen: Nordrhein-Westfalen (NRW), Osten: frühere ostdeutsche Regionen einschließlich Berlin (BE), Süden: Bayern (BY) und Baden-Württemberg (BW), Norden und Mitte: übrige Regionen), so weisen diese ähnliche Bevölkerungszahlen auf, die jeweils in etwa dem Anteil der Wirtschaftsregion am BIP entsprechen (siehe Abb. 4.1.2). Doch sind die Schulden je Einwohner auf regionaler und kommunaler Ebene im Westen unverhältnismäßig höher (145 % des Länderdurchschnitts) und im Süden geringer (41 % des Länderdurchschnitts), während umgekehrt die öffentlichen Investitionen im Westen niedriger (65 % des Länderdurchschnitts) und im Süden höher (146 % des Länderdurchschnitts) sind. Dies zeigt auch, dass die Unterschiede im früheren Westdeutschland weit stärker ausgeprägt sind als im früheren Ostdeutschland (93 % des durchschnittlichen Schuldenstands der Bundesländer und 86 % der durchschnittlichen Investitionen der Bundesländer). Vergleicht man die absoluten Schuldenstände pro Einwohner zwischen 2010 und 2017, so zeigt sich, dass Regionen mit bereits niedrigen Schuldenständen sich weiter verbessern, während andere weiter zurückfallen und sich die Unterschiede noch vergrößern. Konsequenz für die öffentlichen

Investitionen ist, dass Regionen mit akuterem Investitionsbedarf nach wie vor nur eingeschränkten finanziellen Handlungsspielraum haben und noch weiter in Investitionsrückstand geraten.

### Besteuerung

**Mit seiner relativ hohen steuerlichen Belastung der Arbeit erscheint das deutsche Steuersystem wenig wachstums- und investitionsfreundlich.** Deutschland erzielt einen vergleichsweise hohen Aufkommensanteil aus eher verzerrenden direkten Steuern, namentlich auf Arbeit. 2017 betrug die Gesamtsteuerbelastung 39,1 % und entsprach damit dem EU-Durchschnitt. Prozentual zum BIP waren die Einnahmen aus der Besteuerung von Arbeit 2017 mit 22,2 % des BIP vergleichsweise hoch (EU-Durchschnitt: 19,4 %). Einkommen- und Körperschaftsteuern entsprechen in Deutschland (mit 12,1 % des BIP) dem EU-Durchschnitt, während die Einnahmen aus indirekten Steuern (10,7 % des BIP) unter dem EU-Durchschnitt (13,6 %) liegen. Auch das Aufkommen aus Verbrauch- und Umweltsteuern (10,1 % bzw. 1,8 % des BIP im Jahr 2017) ist geringer als im EU-Durchschnitt (11,1 % bzw. 2,4 %). Dies gilt auch für die Steuern auf Kapital (6,7 % des BIP gegenüber einem EU-Durchschnitt von 8,6 %). Die vermögensbezogenen Steuern (1,1 % des BIP gegenüber einem EU-Durchschnitt von 2,6 %) sind überaus niedrig, ebenso wie die wiederkehrenden Steuern auf Vermögen (0,4 % des BIP gegenüber einem EU-Durchschnitt von 1,6 %).

**Obwohl Maßnahmen gegen den Anstieg der direkten Steuern getroffen wurden, wächst das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen weiter an.** Von 2010 bis 2017 sind die Einnahmen aus direkten Steuern von 10,8 % des BIP auf 13,0 % des BIP gestiegen, während das Aufkommen aus indirekten Steuern leicht von 10,9 % auf 10,7 % des BIP zurückging. Ausschlaggebend für den Zuwachs bei den direkten Steuern waren in erster Linie die Einkommen- und Körperschaftsteuern. Im selben Zeitraum erhöhten sich die Sozialversicherungsbeiträge geringfügig von 15 % auf 15,3 % des BIP. Dies bedeutet, dass sich die in den letzten Jahren getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung der „kalten Progression“ (d. h. der schleichenden Steuerprogression) und die zusätzlichen ESt-Freibeträge noch in keinerlei

Weise auf die Zahlen niedergeschlagen haben. Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit ist mit etwa 50 % unverändert geblieben; damit liegt sie über dem EU-Schnitt von 46 % und ist innerhalb der EU die zweithöchste. Die Steuer- und Abgabenbelastung von Gering- und Zweitverdienern ist im EU-Vergleich weiterhin hoch (siehe Abschnitt 4.3.1). Nach der vom Bundesfinanzministerium vorgelegten Haushaltsplanung 2018 dürften die direkten Steuern<sup>(15)</sup> auch 2018 und 2019 nicht zurückgehen. Der Haushaltsplanung zufolge soll der Solidaritätszuschlag ab 2021 für 90 % aller Steuerzahler abgeschafft werden, was zur steuerlichen Entlastung beitragen würde. Die vollständige Abschaffung des Solidaritätszuschlags würde den impliziten Steuersatz auf Arbeit um 1 % verringern (Europäische Kommission, 2017a). Verschiedene Änderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen, der Familienförderung und der Einkommensteuer werden sich ab 2019 auf die Besteuerung der Arbeit auswirken und voraussichtlich eine Entlastung geringer Einkommen zur Folge haben (siehe Abschnitt 4.3.1).

**Das Steuersystem ist nach wie vor relativ ineffizient und somit nicht besonders investitionsfreundlich.** Sowohl die gesetzlichen Körperschaftsteuersätze als auch die effektiven Durchschnittssteuersätze sind hoch (Europäische Kommission, 2018b), was vorhandene Verzerrungen noch verschärft<sup>(16)</sup>. So sind beispielsweise die Verschuldungsanreize im Unternehmensbesteuerungssystem, die daher rühren, dass Fremdfinanzierungskosten im Gegensatz zu Eigenfinanzierungskosten von der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer abziehbar sind, europaweit die dritthöchsten (Europäische Kommission, 2018b).<sup>(17)</sup> Dies könnte sich unverhältnismäßig nachteilig auf die Investitionen junger, innovativer und risikoträchtiger Unternehmen auswirken, die sich üblicherweise eher über Eigenkapital finanzieren. Gleiches gilt für Familienunternehmen, die

tendenziell einen höheren Eigenkapitalfinanzierungsanteil aufweisen (Gottschalk et al., 2017). Außerdem gelten für Verlustvorträge relativ strenge Regelungen, wonach der Verlustvortrag auf jeweils 60 % des zu versteuernden Einkommens eines Jahres begrenzt ist (ZEW, 2019). Mit der jüngsten Neuregelung der Verlustvorträge wurden nur bestimmte Beschränkungen für spezielle Fälle aufgehoben, wenn es bei jungen Unternehmen zu einem Eigentumswechsel kommt. Andere Verzerrungen im Steuersystem betreffen die Besteuerung des Faktors Arbeit, den Umstand, dass das deutsche Steuersystem Marktversagen vergleichsweise wenig korrigiert (dies gilt insbesondere für die Umweltsteuern), sowie die hohen Befolgungskosten.

**Das deutsche Steuersystem bleibt komplex und verursacht vergleichsweise hohe Befolgungskosten.** Eine aktuelle Studie (KPMG und GfK, 2018), die sich detailliert damit befasst, welche Kosten den Unternehmen durch die Einhaltung der Steuervorschriften entstehen, sieht Deutschland bei den Gesamtbefolgungskosten im Verhältnis zum Umsatz von 20 EU-Ländern auf Platz 17<sup>(18)</sup> (siehe Abb. 4.1.3). Ebenso stellt die Weltbank fest, dass die Erfüllung der Steuerpflichten in Deutschland 218 Stunden in Anspruch nimmt, in 22 anderen EU-Ländern hingegen nur durchschnittlich 164 Stunden. Damit hat sich die Lage gegenüber 2006 umgekehrt (siehe Abb. 4.1.4). Die jüngsten Maßnahmen mögen dazu beigetragen haben, die Befolgungskosten zu senken, sie nehmen dem Steuersystem jedoch nichts von seiner Komplexität. Die aktuelle Reform der Steuerverwaltung wird vermutlich dazu beitragen, die Befolgungskosten zu senken. Gleiches gilt für die jüngste Anhebung der Grenze für eine Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter von 410 EUR auf 800 EUR. Allerdings bleibt das System weiterhin komplex, zumal sich die Unternehmen mit zwei auf komplexen Rechtsvorschriften basierenden Körperschaftsteuererklärungen<sup>(19)</sup> und bis zu

<sup>(15)</sup> Gemessen an den Steuern auf Einkommen und Vermögen.

<sup>(16)</sup> Der effektive Durchschnittssteuersatz lag 2017 bei 28,8 % gegenüber 20 % in der EU-28 (ZEW, 2018a).

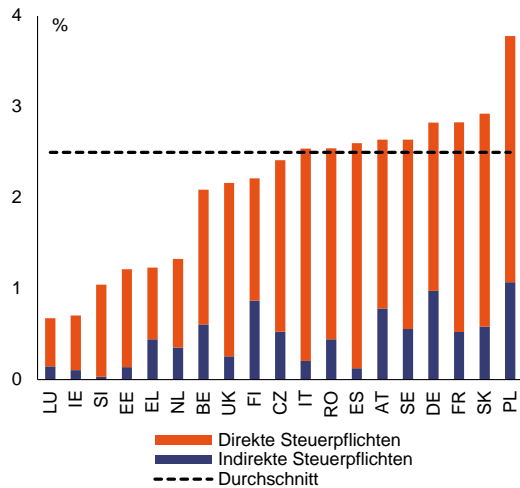
<sup>(17)</sup> Bemessen als zusätzliche Rendite vor Steuern, die eine eigenfinanzierte Investition im Vergleich zu einer fremdfinanzierten Investition erzielen muss, um die Rentabilitätsschwelle zu erreichen, beträgt der Verschuldungsanreiz in Deutschland 2,8 %.

<sup>(18)</sup> Die Rangfolge wurde für alle Steuern aufgestellt. Bei den absoluten Steuerbefolgungskosten ist Deutschland Schlusslicht. Bei der Körperschaftsteuer wurde das Ergebnis möglicherweise durch die einmaligen Kosten der Einführung der E-Bilanz-Pflicht beeinflusst.

<sup>(19)</sup> Für die Körperschaftsteuer und die kommunale Gewerbesteuer.

16 Steuerbehörden, die zu wenig Informationen austauschen, auseinandersetzen müssen.

Abb. 4.1.3: Steuerbefolgungskosten (in% des Umsatzes)

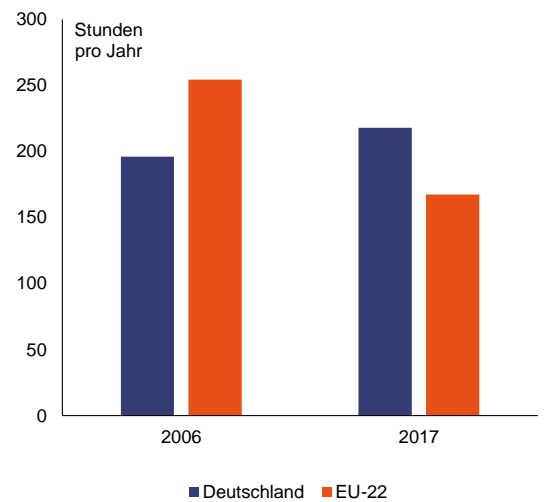


Quelle: Europäische Kommission (2018b).

Damit das Steuersystem effizienter werden kann, gilt es auch, gleiche Spielregeln für alle Unternehmen sicherzustellen. Konstrukte wie die sogenannten „Cum-Ex“- und „Cum-Cum“-Geschäfte zielen darauf ab, unrechtmäßige Quellensteuererstattungen für Dividenden zu erhalten (Dutt et al., 2018; Buettner et al., 2018) oder Quellensteuerbefreiungen oder -ermäßigungen zu erwirken. Dadurch sind Deutschland Schätzungen zufolge Steuerausfälle von insgesamt mindestens 31,8 Mrd. EUR entstanden (Spengel et al., 2017a, Spengel et al., 2017b). Deutschland ist zwar nicht als einziges Land von solchen Steuerkonstrukten betroffen, hat dadurch aber in absoluten Zahlen die höchsten Verluste erlitten. Wenngleich Deutschland einige der Schlupflöcher, durch die diese Geschäfte nach allgemeiner Einschätzung ermöglicht wurden, inzwischen geschlossen hat, weist das System doch noch weitere Lücken auf<sup>(20)</sup>, die künftige Vermeidungspraktiken zur Folge haben könnten.

<sup>(20)</sup> Die derzeitigen Steuerregelungen geben Anreize dafür, die unterschiedliche Behandlung von Dividenden in- und ausländischer Investoren sowie die unterschiedliche Besteuerung verschiedener Einkommensarten von ausländischen Investoren auszunutzen.

Abb. 4.1.4: Steuern zahlen: zeitlicher Befolgungsaufwand (Stunden pro Jahr)



(1) EU-22 bezieht sich auf den Durchschnitt der EU-Mitgliedstaaten ohne DE, CY, MT, LU, BG und HU.

Quelle: World Bank, „Doing Business“-Datenbank.

Verbesserungen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer könnten dazu beitragen, Ungleichheit zu verringern, da die in Deutschland festzustellende große Vermögensungleichheit durch Erbvermögen erhalten wird. Der Gini-Koeffizient des Nettovermögens in Deutschland gehört zu den höchsten im Euroraum. Vermögen ist in Deutschland sehr ungleich verteilt: Die reichsten 10 % der Haushalte besitzen knapp zwei Drittel des Volksvermögens, das reichste Prozent ein Drittel. Allein die reichsten 0,1 % verfügen über 17 % des Vermögens – das sind 41 000 Haushalte mit durchschnittlich 40 Mio. EUR. Da große Einkommens- und Vermögensungleichheiten schädlich für das Wirtschaftswachstum, die gesamtwirtschaftliche Stabilität und den sozialen Zusammenhalt sein können, können wohlgedachte Erbschaft- und Schenkungsteuern der Vermögensungleichheit entgegenwirken, die soziale Mobilität unterstützen und Chancengleichheit bei minimalen Verzerrungen und akzeptablem Verwaltungsaufwand sicherstellen (OECD 2018a, Iara 2015). 2017 belief sich das Erbschaft- und Schenkungsteueraufkommen auf 0,19 % des BIP (rund 0,5 % des Gesamtaufkommens). In Deutschland werden jährlich 250 bis 300 Mrd. EUR vererbt oder verschenkt – Tendenz steigend, denn das Vermögen der deutschen Privathaushalte ist auf mehr als 10 Billionen EUR

angewachsen. Die Erbschaften sind überaus ungleich verteilt. Die Mehrheit erbt nichts oder nur wenig. Mehr als 50 000 EUR können nur 45 % der Bevölkerung erwarten, mehr als 200 000 EUR nur 8 %. 0,1 % der Bevölkerung erbt mehr als 5 Mio. EUR, im Durchschnitt 17 Mio. EUR (Bach, 2018).

**Bei der Übertragung von Familienunternehmen auf die nächste Generation werden im Rahmen der deutschen Erbschaft- und Schenkungsteuer hohe Freibeträge gewährt.** Dies macht das System komplex und ineffizient und benachteiligt Familienunternehmen, die einen Eigentümerwechsel über den Markt vollziehen. Diese Freibeträge sind als recht hoch anzusehen und führen zu einer geringen effektiven Erbschaftsteuerbelastung für hohe und sehr hohe Vermögensübertragungen (Bach und Thiemann, 2016; Dorn et al., 2017). Die Reformen, die 2016 und 2018 durchgeführt wurden, nachdem das Bundesverfassungsgericht diese Steuerbefreiungen für zu weitreichend und verfassungswidrig erklärt hatte, haben die Lage nur minimal verändert. Auch ist die wirtschaftliche Begründung für die überaus großzügige Steuerbefreiung für Familienunternehmen fragwürdig, da offen bleibt, warum ein Eigentumswechsel durch Vererbung, der mit 7 % bis 30 % besteuert wird, die Unternehmensfortführung gefährden sollte, ein Erwerb durch einen unabhängigen Dritten zum vollen Marktwert hingegen nicht (BMF, 2012; Kiziltepe und Scholz, 2016). Erbschaft- und Schenkungsteuer bringen bisher rund 6 Mrd. EUR jährlich ein, was einem effektiven Steuersatz von etwa 2 % entspricht. Dieses Aufkommen ließe sich in etwa verdoppeln, würden die Steuerbefreiungen abgeschafft. Die Mehreinnahmen, die durch eine Abschaffung oder deutliche Einschränkung der Steuerbefreiungen erzielt würden, könnten genutzt werden, um die Erbschaft- und Schenkungsteuersätze abzusenken und so kleinere Familienbetriebe zu entlasten (Bach, 2018; siehe auch Kasten 4.1.1 Szenario 1). Potenziell wahrgenommenen Liquiditäts- und Finanzierungsbelastungen neuer Unternehmensinhaber könnte dadurch begegnet werden, dass die Steuerbelastungen über längere Zeiträume gestreckt<sup>(21)</sup> oder Finanzmarktösungen

gefunden würden, bei denen die Erben Mittel zu vergünstigten Bedingungen aufnehmen könnten, da nur ein Bruchteil der zugehörigen Sicherheit fällig würde.

**In Relation zum BIP gehört das Umweltsteueraufkommen zu den niedrigsten in der EU.** Das Aufkommen aus deutschen Umweltsteuern ist von 2,4 % des BIP im Jahr 2005 auf 1,8 % im Jahr 2017 gesunken, während es im EU-Durchschnitt mit rund 2,4 % des BIP recht stabil blieb (Abb. 4.1.3). Umweltsteuern fördern einen effizienteren Ressourceneinsatz und können Investitionen und Beschäftigung fördern. In Deutschland erfüllen diese Steuern jedoch nicht ihren Zweck, da sie keine Preissignale an alle Verursacher geben, sondern beispielsweise durch Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen so gestaltet sind, dass letztlich viele Verursacher verschont bleiben. Das Aufkommen aus der Kraftstoffsteuer ist in den letzten Jahren im Verhältnis zum BIP zurückgegangen. Die Kraftstoffsteuersätze sind seit 2003 nicht mehr angepasst worden. Darüber hinaus wird Diesel steuerlich günstiger gestellt als Benzin, wodurch Deutschland insofern zunehmend eine Sonderstellung einnimmt, als es die Dieselschnitztechnologie mit seinen Verbrauchsteuern begünstigt. Auch Firmenwagen werden steuerlich günstig gestellt. Der implizite Energiesteuersatz sank in Deutschland von 2005 bis 2016 um 26 % auf 203,2 EUR je t RÖE gegenüber einem EU-Durchschnitt von 234,8 EUR je t RÖE. Mit dem Energiesteuergesetz wurden 2006 für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren Energiesteuer- und Abgabenbefreiungen eingeführt. Die für Teile der Industrie geltenden Befreiungen von der EEG-Umlage verteuern den Strom für andere gewerbliche Stromverbraucher und für die privaten Haushalte und verzerren die Preissignale.

**Die Subventionen für fossile Brennstoffe sind in den letzten zehn Jahren gestiegen.** Zu diesen Subventionen gehören etwa Energiesteuerentlastungen und der Spitzenausgleich für energieintensive Unternehmen sowie diverse steuerliche Ausnahmen, z. B. für die gewerbliche Luftfahrt, den öffentlichen Verkehr sowie Agrardiesel. Die

<sup>(21)</sup> Nach den derzeitigen Erbschaft- und Schenkungsteuerregelungen können Begünstigte die

Steuerschuld aus den laufenden Gewinnen über einen Zeitraum von sieben Jahren abzahlen.

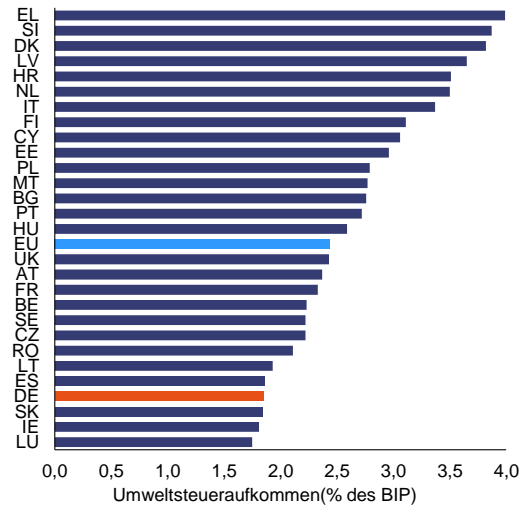


Abschaffung (oder Einschränkung) solcher Maßnahmen würde eine Verschiebung hin zu weniger wachstumsschädlichen Steuern ermöglichen und zur Lösung von Umweltproblemen beitragen.

**Die verzerrenden Steuersätze variieren stark nach Energieverwender, Kraftstoff und Kohlenstoffintensität, was die Emissionsreduktion und die Investitionen in Energieeffizienz bremst.** Strom wird in Deutschland je Energieeinheit höher mit Steuern und Abgaben belastet als andere Energieträger wie Benzin und Diesel, Erdgas und Heizöl (Agora Energiewende, 2018). Auch wird Kohle niedriger besteuert als Erdgas, während Pendler über die Einkommensteuer entlastet werden. Diese derart unterschiedliche Besteuerung könnte darüber hinaus eine Erklärung dafür sein, warum Deutschland bei der Verringerung seiner Treibhausgasemissionen in Sektoren wie Verkehr sowie Wärme- und Kälteversorgung im Sinne der Lastenteilungsentscheidung nur langsam vorankommt. Prognosen zufolge wird Deutschland sein Lastenteilungsziel für 2017 um mehr als 20 Mio. t CO<sub>2</sub> überschreiten, womit das

Gesamtziel für 2013-2020 wohl kaum noch zu erreichen ist.

Abb. 4.1.5: Umweltsteueraufkommen (% des BIP)



Quelle: Eurostat.

#### Kasten 4.1.1: Steuerumschichtung weg von Arbeit hin zu Erbschaften und Schenkungen

**Wie schon in den Vorjahren wird Deutschland in der länderspezifischen Empfehlung des Rates von 2018 aufgefordert, die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Gering- und Zweitverdiener zu verringern und die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems zu verbessern.** Fast nirgendwo sonst in der EU erhalten Arbeitnehmer insbesondere auch im unteren Bereich des Lohnspektrums so wenig Netto vom Brutto wie in Deutschland. Im Rahmen der Erbschaft- und Schenkungsteuer hingegen werden bei der Übertragung von Familienunternehmen an die nächste Generation hohe Freibeträge gewährt. Dadurch wird das System übermäßig komplex, ineffizient und steuerplanungsanfällig (Bach, 2016; Bach und Thiemann, 2016; Kopczuk, 2012).

**Im nachstehenden Kasten werden drei hypothetische Szenarien für eine Umschichtung der Steuer- und Abgabenbelastung weg von Einkommen und Sozialversicherungsbeiträgen und hin zu Erbschaften und Schenkungen vorgestellt.** <sup>(1)</sup> Im aktuellen System (Basisszenario) werden Erbschaften und Schenkungen mit progressiven Steuersätzen besteuert, die sowohl vom Wert der Übertragung als auch vom Verwandtschaftsverhältnis zwischen dem Erblasser/Schenkenden und dem Begünstigten abhängen. Darüber hinaus sind bestimmte Vermögensarten, etwa Unternehmensvermögen, teilweise steuerfrei gestellt. In den drei hypothetischen Szenarien werden alle Steuerbefreiungen vernachlässigt und ein Grundfreibetrag von 400 000 EUR je Steuerzahler angenommen.

1. Im ersten Szenario werden die progressiven Tarife durch einen verhältnismäßigen Steuersatz von 10 % ersetzt. Das gegenüber dem Basisszenario erzielte Zusatzaufkommen wird für eine Einkommensteuerentlastung durch Anhebung des ESt-Schwellenwerts für den Solidaritätszuschlag von 81 EUR auf 156 EUR pro Monat (Steuerschuld) genutzt.<sup>(2)</sup>
2. Im zweiten Szenario bleiben die derzeitigen progressiven Steuersätze erhalten. Das gegenüber dem Basisszenario erzielte Zusatzaufkommen wird für Entlastungen bei der Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen durch eine weitere Anhebung des ESt-Schwellenwerts für den Solidaritätszuschlag auf 316 EUR/Monat und Erweiterung der Gleitzone von 850 EUR auf 2000 EUR pro Monat bei linearem Beitragsverlauf genutzt.
3. Im dritten Szenario bleibt der gegenwärtige progressive Steuertarif bis auf die oberste Steuerklasse erhalten. Der für Vermögensübertragungen von mehr als 26 Mio. EUR geltende Spitzensteuersatz wird von 30 % auf 50 % angehoben. Das gegenüber dem Basisszenario erzielte Zusatzaufkommen wird zur Abflachung des „Mittelstandsbauchs“ durch Erweiterung der zweiten Steuerklasse von 13 996 EUR auf 16 500 EUR genutzt.

**Statische Verteilungs- und Haushaltswirkung.** Die ohne auftretende Verhaltensänderungen<sup>(3)</sup> erzielte unmittelbare statische Haushaltswirkung ist in den verschiedenen Szenarien sehr unterschiedlich. Während das erste Szenario gegenüber dem Basisszenario ein Zusatzaufkommen von rund 550 Mio. EUR generiert, ist das Zusatzaufkommen im zweiten (+ 9,0 Mrd. EUR)<sup>(4)</sup> und dritten (+12,7 Mrd. EUR) Szenario erheblich höher (Tabelle 1). In allen Szenarien bleibt ein großer Teil der Vermögensübertragungen steuerfrei und wird das meiste (zweitmeiste) Aufkommen aus Erbschaften und Schenkungen von mehr als 20 Mio. EUR (500 000 EUR bis 2,5 Mio. EUR) erzielt (Abb. 2.1). Alle drei Szenarien führen zu einer niedrigeren Steuer- bzw. Sozialversicherungsbeitragsbelastung und höheren Einkommen. Die Verteilungswirkung der „Soli“-Reform (1. Szenario) ist sehr begrenzt, während mit dem zweiten Szenario die größte Umverteilungswirkung erzielt wird. Alle Dezile der Einkommensverteilung profitieren von der Abflachung des „Mittelstandsbauchs“ (3. Szenario), insbesondere die Haushalte zwischen dem vierten und neunten Dezil (Abb. 1.2).



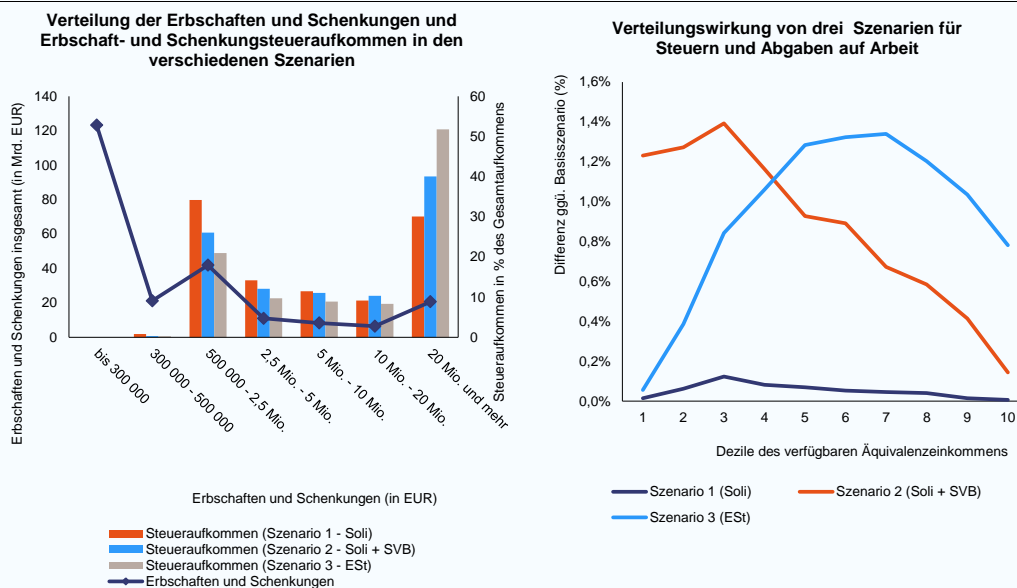
Tabelle 1: Haushaltswirkung der Reformszenarien (in Mio. EUR)

	Basisszenario	Absolute Differenz zum Basisszenario		
		Szenario 1 (Soli)	Szenario 2 (Soli + SVB)	Szenario 3 (EST)
<b>Teil I: Erbschaft- und Schenkungsteuer</b>				
Steueraufkommen	6 305,00	546,00	8 964,00	12 670,00
<b>Teil II: Einkommensteuerlast</b>				
Einkommensteuer (EST)	381 834,00	-588,00	-331,00	-12 889,00
SVB Arbeitnehmer insg.	215 837,14	0,00	-9 819,00	0,00
Bedürftigkeitsabhängige Leistungen insg.	71 410,09	-18,00	-1 110,00	-223,00
Netto-Haushaltswirkung	-	-570,00	-9 041,00	-12 666,00

(1) Die EUROMOD-Simulationen basieren auf den Steuerregelungen von 2018 und den in der EU-SILC-Umfrage ermittelten Einkommen von 2016, die auf 2018 hochgerechnet wurden.

**Quelle:** Europäische Kommission, Gemeinsame Forschungsstelle, auf Basis von EUROMOD sowie Bach und Thiemann (2016) (Erbschaften und Schenkungen).

Abb. 1: Die Modellergebnisse im Überblick



(1) Den Modellrechnungen zufolge werden jährlich rund 235 Mrd. EUR vererbt oder verschenkt. In allen drei Szenarien wird die Steuer auf den Nettowert einer Erbschaft oder Schenkung erhoben, wobei ein Grundfreibetrag von 400 000 EUR je Steuerpflichtigen zugrunde gelegt wird. In den Szenarien werden unterschiedliche Steuersätze angewandt: ein proportionaler Satz von 10 % (1. Szenario), die bestehenden progressiven Sätze bei Übertragungen von einem Elternteil (2. Szenario) und die bestehenden progressiven Sätze wie im 2. Szenario bei Ersetzung des Höchstsatzes durch einen Satz von 50 % (3. Szenario).

**Quelle:** Europäische Kommission, Gemeinsame Forschungsstelle, auf Basis von EUROMOD sowie Bach und Thiemann (2016) (Erbschaften und Schenkungen).

**Gesamtwirtschaftliche Wirkung verschiedener Steuer- und Abgabenbelastungsszenarien** Im ersten Szenario treten keine nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen auf. In den anderen Szenarien erhöhen sich durch die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit jedoch die Beschäftigung und das BIP, sowohl kurzfristig wie auch auf mittlere Sicht (nach 5 Jahren). Im 2. und 3. Szenario nimmt die Beschäftigung mittelfristig in ähnlichem Umfang zu (+ 0,16 % bzw. + 0,18 %). Diese Wirkung wird vor allem durch die gering qualifizierte Beschäftigung (2. Szenario) und die mittel- und hochqualifizierte Beschäftigung (3. Szenario) erzielt. Nach fünf Jahren bewirkt die höhere Beschäftigung im 2. Szenario (3. Szenario) gegenüber dem Basisszenario einen Zuwachs von 0,11 % (0,15 %) bei der Wirtschaftsleistung, von 0,18 % (0,24 %) beim Verbrauch und von 0,06 % (0,08 %) bei den Investitionen.

- <sup>(1)</sup> Die Simulation der Erbschaft- und Schenkungsteuerszenarien ist eng an Bach und Thiemann (2016) angelehnt. Sie basiert auf einer konsistenten mikrobasierten Vermögensverteilung für die privaten Haushalte in Deutschland für das Jahr 2015. Die Vermögensverteilung wurde aus dem zweiten „Household Finance and Consumption Survey“ (HFCS) einschließlich einer Zuschätzung für die untererfassten Haushalte mit sehr hohem Vermögen konstruiert (Bach et al., 2018a). Auf dieser Grundlage simulieren wir mit den aktuellen Sterbewahrscheinlichkeiten nach Geschlecht und Alter die Sterbefälle über zehn Jahre (2015 bis 2024). Daraus ergibt sich die potenzielle Verteilung der Erbschaften in den kommenden Jahren, anhand deren sich Erbschaft- und Schenkungsteuerszenarien simulieren lassen. Für diese Simulation müssen verschiedene Annahmen getroffen werden, die in Bach und Thiemann (2016) beschrieben und auf die neueren Daten ab 2015 angewandt werden. Insbesondere nehmen wir an, dass das für 2015 angesetzte Nettovermögen im gesamten Simulationszeitraum konstant bleibt. In Erwägung sämtlicher Annahmen gehen wir davon aus, dass die künftigen Erbschaften und Schenkungen deutlich unterschätzt werden. Das Erbschaft- und Schenkungsteueraufkommen nach heutiger Rechtslage (Basisszenario) wird als Durchschnitt der Aufkommenswerte für 2016 und 2023 geschätzt, wobei die offiziellen Projektionen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF, 2018) zugrunde gelegt werden. Die statische Verteilungs- und Haushaltswirkung der entsprechenden Einkommensteuerreformen wird mittels EUROMOD simuliert; siehe Figari und Sutherland (2013) mit einer ausführlichen Einführung in das Modell. Wir simulieren eine Steuerumschichtung weg vom Faktor Arbeit und hin zu Vermögensübertragungen anhand einer Kombination aus zwei unterschiedlichen Mikrosimulationsmodellen (EUROMOD und Modell von Bach und Thiemann, 2016). Dabei nehmen wir implizit an, dass die Erbschaft- und Schenkungsteuer aus der Vermögensübertragung, d. h. ohne Auswirkung auf das verfügbare Einkommen der Erben beglichen wird. Mit anderen Worten werden Erbschaften und Schenkungen als außergewöhnliche Ereignisse betrachtet.
- <sup>(2)</sup> Der Solidaritätszuschlag auf Kapitaleinkünfte bleibt unberührt.
- <sup>(3)</sup> Insbesondere das zweite und das dritte Erbschaft- und Schenkungsteuerszenario dürften Verhaltensänderungen auslösen, die letztlich das Gesamtaufkommen schmälern könnten.
- <sup>(4)</sup> Die Veränderung des ESt-Aufkommens ist aufgrund zweier gegensätzlicher Effekte vergleichsweise gering: Die Abschaffung des Soli für einen größeren Teil der Einkommen (niedrigere ESt) wird durch geringere Sozialversicherungsbeiträge, die wiederum die ESt-Bemessungsgrundlage erhöhen (höhere ESt), teilweise wieder ausgeglichen.

## Gesundheitswesen

**Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege dürften in Deutschland angesichts der demografischen Entwicklung steigen; die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind jedoch gering.** Pro Kopf gehören die Gesamtausgaben für Gesundheit in Deutschland zu den höchsten in der EU. In Relation zum BIP sind sie in der EU die zweithöchsten (11,3 % des BIP im Jahr 2017), übertroffen nur noch von Frankreich. Aufgrund der Bevölkerungsalterung dürften die Gesundheitsausgaben für die gesetzlich Krankenversicherten um 0,7 Prozentpunkte des BIP ansteigen, was unter der für die EU projizierten durchschnittlichen Anstiegsrate (0,9 BIP-Prozentpunkte) liegt. Berücksichtigt man die Auswirkungen nicht demografischer Faktoren (wie medizinischer und technologischer Fortschritte) auf das künftige Ausgabenwachstum, ist mit einem Anstieg der Gesundheitsausgaben für die gesetzlich Krankenversicherten um 1,5 Prozentpunkte des BIP bis 2070 zu rechnen (EU: 1,6 Prozentpunkte) (Europäische Kommission, 2018d).

**Die Effizienz ist verbesserungsfähig, insbesondere im Krankenhaus- und**

**Arzneimittelbereich.** Die Kosten für die stationäre Krankenhausbehandlung in Deutschland weisen eine steigende Tendenz auf. Kennzeichnend für die Krankenhausversorgung ist eine hohe Dichte an Gesundheitseinrichtungen, insbesondere in Städten, was auf eine erhebliche Überversorgung in manchen städtischen Gebieten hindeutet. Die Zahl der Krankenhäuser und Krankenhausbetten pro 1 000 Einwohner und die durchschnittliche Dauer eines Krankenhausaufenthalts nehmen in Deutschland nur allmählich ab und gehören in der EU immer noch zu den höchsten bzw. längsten. 93 % der Krankenhausausgaben entfallen auf stationäre Behandlungen mit Übernachtung, was dem zweithöchsten Wert in der EU entspricht, während der Anteil der ambulanten und der Tagesbehandlung überaus gering ist. Eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen Gesundheitsversorgungseinrichtungen untereinander und mit Einrichtungen der sozialen und der Altenpflege könnte die Effizienz verbessern.

**Die Arzneimittelausgaben sind hoch, Tendenz steigend, und die jüngsten Kostendämpfungsreformen haben den Anstieg nicht zu stoppen vermocht.** Die Arzneimittelausgaben der gesetzlichen Krankenkassen und die Zuzahlungen von Patienten

sind von 2016 bis 2017 um 3,7 % auf 39,9 Mrd. EUR gestiegen. Hauptgrund waren neu zugelassene patentgeschützte Arzneimittel, auf die 45 % der Arzneimittelausgaben der gesetzlichen Krankenkassen entfallen (Schwebe et al., 2018). Im Einzelhandel mit Arzneimitteln geben die Deutschen EU-weit pro Kopf am meisten aus. In Deutschland sind die jährlichen Arzneimittelausgaben im Krankenhausbereich in den letzten Jahren schneller gestiegen als im Einzelhandel. Mit dem Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes ist es nur teilweise gelungen, den Anstieg der Arzneimittelausgaben einzudämmen, vor allem weil die Hersteller den Preis für das erste Jahr selbst festlegen können. Der Import verschreibungspflichtiger Arzneimittel über ausländische Online-Apotheken unterliegt nach wie vor ungerechtfertigten Beschränkungen.

**Der Rechtsrahmen für die gesetzliche und die private Krankenversicherung führt zu Ineffizienzen und stellt den Grundsatz der Solidarität im Gesundheitswesen infrage.**

Obwohl sich die Lage durch verschiedene Reformen verbessert hat, untergräbt der aktuelle Rechtsrahmen, der Menschen mit höheren Einkommen, Beamten und Selbständigen die Möglichkeit gibt, aus der gesetzlichen Krankenversicherung auszutreten, den Grundsatz der risiko- und einkommensbasierten Solidarität im Gesundheitswesen. Darüber hinaus können Ärzte Patienten mit privater Krankenversicherung höhere Kostensätze in Rechnung stellen als Kassenpatienten. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung bei den Wartezeiten und beim Zugang zu medizinischen Leistungen. Darüber hinaus entstehen so Anreize für eine Überversorgung von Privatpatienten. Eine Arbeitsgruppe zur Zukunft des deutschen Gesundheitswesens soll bis Jahr 2020 Vorschläge vorlegen, bei denen es insbesondere auch um die Reform der Honorierung von Gesundheitsleistungen geht.

### Rentensystem

**Der demografische Wandel wird die öffentlichen Finanzen Deutschlands belasten und die Angemessenheit der Renten in Frage stellen.** Die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind in Deutschland zurzeit gering, was zu einem Großteil dem vergleichsweise hohen Primärüberschuss zu

verdanken ist. Bei einer weniger ambitionierten Haushaltsposition, die eher den historischen Durchschnittswerten entspräche, würden jedoch mittlere Tragfähigkeitsrisiken erkennbar. Das Ausscheiden der Babyboomer-Generation aus dem Erwerbsleben trifft Deutschland stärker als andere EU-Länder. Bis zum Jahr 2040 dürften die Ausgaben Deutschlands für die gesetzlichen Renten EU-weit mit am steilsten ansteigen (um 1,9 Prozentpunkte des BIP), während das Rentenniveau der gesetzlichen Rentenversicherung dem Bericht über die Bevölkerungsalterung 2018 zufolge um 4,4 Prozentpunkte auf 37,6 % sinken wird (Europäische Kommission. 2018d) (siehe Kasten 4.1.2).

### Haushaltspolitische Rahmen

**Die den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende gesamtwirtschaftliche Prognose wurde erstmals von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet.**

Im Juli 2018 ist die Verordnung über die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung („Vorausschätzungsverordnung“) in Kraft getreten. Darin wird die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, in der die fünf führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute vertreten sind, zur unabhängigen Einrichtung für die Bewertung der den Übersichten über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen erklärt. Am 16. Oktober 2018 gab die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose eine befürwortende Stellungnahme zu den makroökonomischen Projektionen ab, die der Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 zugrunde liegen. Was die Obergrenze für das strukturelle Defizit des Gesamtstaats in Höhe von 0,5 % des nominalen BIP angeht, so kam das Beratungsgremium des Rates (in seinem Bericht vom Dezember 2018) zu dem Schluss, dass sich Deutschland regelkonform verhält.

**Deutschland führt weiterhin Ausgabenüberprüfungen durch, um Effizienz und Wirksamkeit der Staatsausgaben zu erhöhen.**

Diese Ausgabenüberprüfungen finden seit 2015 regelmäßig in jährlichen Zyklen statt, wobei jeweils bestimmte Politikbereiche und Ministerien im Fokus stehen. Beim Zyklus 2017/2018 wurden die „Beschaffung standardisierter Massengüter“ und die

„Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ in den Blick genommen, während bei der aktuellen Überprüfungsrunde 2018-2019 das „Forderungsmanagement“ auf den Prüfstand gestellt wird.

**Die Implementierung der periodengerechten Rechnungsführung verläuft uneinheitlich.** Die periodengerechte Rechnungsführung als Standard für die öffentliche Rechnungslegung bietet einen

umfassenden und transparenten Überblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Körperschaft des öffentlichen Rechts und kann Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit unterstützen. Die meisten öffentlichen Körperschaften auf kommunaler Ebene haben in Deutschland mittlerweile auf die periodengerechte Rechnungsführung umgestellt, was sich jedoch für die Bundes- und Länderebene nicht durchgängig sagen lässt.

#### Kasten 4.1.2: Reformoptionen für das deutsche Rentensystem

**Auch wenn mit den jüngsten Maßnahmen der Regierung ein angemessenes Rentenniveau für bestimmte Gruppen sichergestellt werden soll, könnten doch strukturelle Maßnahmen erforderlich werden, um langfristig angemessene Renten zu gewährleisten.** Die Regierung hat die Rentenansprüche für Mütter und **Menschen mit Behinderungen** erhöht (siehe Abschnitt 4.3.2) und mit der „doppelten Haltelinie“ bis 2025 den Rentenbeitragsatz auf 20 % begrenzt und ein Rentenniveau von mindestens 48 % garantiert. Werden diese Ober- und Untergrenzen jedoch unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen beibehalten, dürften erhebliche Finanztransfers erforderlich werden (Börsch-Supan et al., 2018). Da sich die demografische Alterung schon ab 2023 stark auf den Arbeitsmarkt auswirken wird, scheinen die bis März 2020 vorzulegenden Empfehlungen der Rentenkommission durchaus an der Zeit.

**Das Renteneintrittsalter ist eine wichtige Anpassungsvariable.** In Deutschland ist das Rentenniveau gegenwärtig implizit an die Lebenserwartung gekoppelt (da sich die Rentenindexierung nach der Relation von Rentnern zu Erwerbstätigen richtet). Eine höhere Lebenserwartung bedeutet also ein niedrigeres Rentenniveau. Bei einer Anhebung des Renteneintrittsalters um zwei Drittel des Anstiegs der Lebenserwartung bliebe das derzeitige Verhältnis von 1:2 zwischen der durchschnittlichen Ruhestandsdauer und der durchschnittlichen Erwerbsdauer erhalten, ohne die Angemessenheit der Altersversorgung zu gefährden. Dieser Zusammenhang könnte explizit hergestellt und auf das Renteneintrittsalter angewandt werden, wie es in den Niederlanden, Dänemark und anderen Ländern bereits der Fall ist.

**Erwogen werden könnten auch weiterreichende Reformen des Rentensystems.** So könnten etwa fiktive Systeme mit Beitragszusagen<sup>(1)</sup> eine Lösung sein. Länder wie Schweden haben gute Erfahrungen mit einem fiktiven System mit Beitragszusagen gemacht, wenngleich sich dabei auch Herausforderungen stellen (Weaver und Willén, 2014). Sie haben potenziell den Vorteil, dass sie unter anderem 1. als fair empfunden werden, da die jährlichen Rentenleistungen mit den während des Erwerbslebens eingezahlten Beiträgen in Einklang stehen; 2. die Umverteilung transparent machen, da jede beitragsunabhängig angerechnete Zeit klar erkennbar wird (Ausbildungs- und Kindererziehungszeiten, Arbeitslosigkeit usw.); und 3. automatisch auf den demografischen Wandel (Lebenserwartung, Geburtenraten) und die Beschäftigungsentwicklung reagieren. Sie müssen jedoch gut austariert werden, da sie auch Nachteile aufweisen, etwa den fehlenden Ersatz für die Vorfinanzierung und das Fehlen eines automatischen Ausgleichsmechanismus, falls die Zeitrenten beim Renteneintritt eingefroren werden und der Beitragssatz fix ist.

**Der Einbeziehungsgrad der gesetzlichen Rentenversicherung könnte verbessert werden, um bessere Rentenergebnisse sicherzustellen.** Es wäre hilfreich, die gesetzliche Rentenversicherung als erste Säule umfassender zu gestalten, um auch Selbstständige einzubeziehen (siehe Abschnitt 4.3.2); Beamte bleiben jedoch weiterhin außen vor. Außerdem könnten wohldurchdachte Renten der zweiten und dritten Säule die erste Säule in erheblichem Maße ergänzen. Gegenwärtig verfügen in Deutschland rund 56 % der Arbeitnehmer über eine betriebliche und rund 34 % über eine private Altersvorsorge (der Anteil der Arbeitnehmer, der unter die betriebliche und/oder private Rentenversicherung fällt, wird auf 70 % geschätzt). Die Gestaltung der privaten Altersvorsorge in Deutschland (Riester-Rente) wirft verschiedene Probleme auf, wie etwa Informationslücken, niedrige/negative Erträge und hohe Verwaltungskosten. Die großen Unterschiede bei den Verwaltungskosten legen nahe, dass Marktversagen vorliegt, denn die Anbieter mit den höchsten Verwaltungskosten sind nach wie vor am Markt vertreten. Darüber hinaus erfordert die derzeitige Struktur der Riester-Förderung spezifische Lebensversicherungspläne und damit verbundene Garantien, was dazu beigetragen hat, dass die Portfolioallokation in Richtung geringverzinslicher sicherer Anleihen<sup>(2)</sup> und ausländischer Schuldverschreibungen tendierte. Die steuerlichen Anreize halten die privaten Haushalte also implizit davon ab, sich Altersvorsorgeplänen der dritten Säule zuzuwenden, die eine höhere Rendite bieten und bei denen mehr in Beteiligungen investiert wird.

**Neben der Angemessenheit und der Tragfähigkeit gilt es auch die Gerechtigkeit und Regressivität des Rentensystems zu bedenken.** In Deutschland sterben Menschen, die von Armut bedroht sind (d. h. deren Einkommen weniger als 60 % des Medianeinkommens beträgt) im Durchschnitt 10 Jahre früher als Reiche (mit einem Einkommen von über 150 % des Medianeinkommens) und beziehen daher viel kürzer Rente (Deutsche Bundesregierung, 2017). Darüber hinaus sind die Nettolohnersatzquoten für Geringverdienende im Vergleich zu anderen OECD-Ländern in Deutschland besonders niedrig (siehe Abschnitt 4.3.2). Diese

Faktoren führen dazu, dass das Rentensystem mit Blick auf die Lebenszeit stark regressiv ist.

- (<sup>1</sup>) Bei fiktiven Systemen mit Beitragszusagen werden die Beiträge eines jeden Erwerbstätigen auf einem individuellen Konto erfasst und diese Konten mit einem bestimmten Faktor verzinst. Die Konten sind insofern „fiktiv“, als sowohl die eingehenden Beiträge als auch die darauf berechneten Zinsen nur in den Büchern der sie verwaltenden Einrichtung existieren.
- (<sup>2</sup>) Beispielhaft dafür ist, dass 60 Mrd. EUR der 2011 eingeführten Zinszusatzreserve zugeführt wurden.

## 4.2. FINANZSEKTOR

### Gesamtwirtschaftliche Stabilität

**Der deutsche Bankensektor verfügt über eine angemessene Kapital- und Liquiditätsausstattung, wird aber durch relativ hohe Kosten vor Herausforderungen gestellt.**

Der erbitterte Wettbewerb unter den deutschen Banken belastet deren Gewinne, führt aber gleichzeitig dazu, dass die Realwirtschaft zu recht günstigen Bedingungen finanziert wird. Ihr ausgedehntes Filialnetz verursacht den deutschen Banken sehr hohe Betriebskosten, und das Kosten-/Ertragsverhältnis lag Ende 2017 bei mehr als 71,9 %. Dies sind 2,6 Prozentpunkte mehr als 2016, trotz Personalkürzungen um 3,7 %.

**Die Banken sind nach wie vor in hohem Maße vom Zinsgeschäft abhängig.**

Der Anteil des Zinsüberschusses an den operativen Erträgen der Banken belief sich 2017 auf 69,5 % und damit 1,7 Prozentpunkte weniger als im Vorjahr. Der Zinsüberschuss aus dem unmittelbar zinsbezogenen Geschäft sank um 7 % auf 71 Mrd. EUR, da die Banken negative Zinsen bislang immer noch zögerlich weitergeben, was die Gewinnmarge drückt. Indes ist die Bedeutung des Zinsüberschusses bei den verschiedenen Institutsarten sehr unterschiedlich: Bei den Großbanken, die mehr aus dem Handels- und Provisionsgeschäft einnehmen, macht der Zinsüberschuss 57,3 % der operativen Erträge aus. Bei den kleineren Sparkassen beläuft er sich auf 73,9 % und bei den (noch kleineren) Kreditgenossenschaften auf 75,3 %. Die Netto-Zinsmarge der verschiedenen Institutsarten ist sehr unterschiedlich: 1,90 % bei den Kreditgenossenschaften, 1,87 % bei den Sparkassen und 1,04 % im Durchschnitt.

**Ein wachsender Teil der Einlagen wird negativ verzinst.**

Im Januar 2017 wurden auf 26 % aller Sichteinlagen Negativzinsen erhoben. Dieser Anteil erhöhte sich bis Dezember 2017 auf 50 %. Betroffen sind vor allem großvolumige Einlagen im Firmenkundengeschäft. Seit März 2017 ist die gewichtete Verzinsung von Sichteinlagen im Firmenkundengeschäft negativ. Nur 4 % der Sichteinlagen privater Haushalte werden negativ verzinst, doch hat sich die Zahl der Banken, die die Negativzinsen an ihre Kunden weitergeben, im Laufe von 2017 von 3 % auf 12 % vervierfacht.

**Die Kapitalausstattung liegt etwas über dem EU-Durchschnitt.**

Im Juni 2018 betrug die harte Kernkapitalquote der deutschen Banken 15,8 %, gegenüber 14,9 % in der EU und 14,7 % im Euro-Währungsgebiet. Im September 2018 verfügten die deutschen Banken über Eigenkapital und Rücklagen in Höhe von 595 Mrd. EUR, d. h. 63 % mehr als bei der Lehman-Pleite im September 2008. Auch die Eigenkapitalquote, berechnet als Quotient aus bilanziellem Eigenkapital und Bilanzsumme, erreichte mit 5,9 % einen neuen Höchststand. Mit Ausnahme der Landesbanken und Realkreditinstitute stieg das bilanzielle Eigenkapital 2017 in allen anderen Bankengruppen an. Die deutschen Eigenkapitalquoten haben sich langsamer erhöht als in anderen europäischen Ländern, da die meisten Banken in Deutschland öffentlich-rechtliche oder genossenschaftliche Institute sind, die im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften keine Aktien ausgeben können und ihr Eigenkapital eher aus eigener Kraft generieren.

**Der Anteil der notleidenden Kredite ist halb so hoch wie im Euroraum-Durchschnitt.**

Im Juni 2018 belief sich der Anteil der notleidenden Kredite auf 1,7 % des gesamten Kreditvolumens, d. h. 60 Basispunkte weniger als 12 Monate zuvor. Damit liegt Deutschland weit unter dem Durchschnitt der EU und des Euroraums (3,4 % bzw. 4,2 %).

**Das Kreditwachstum steht in Einklang mit dem nominalen BIP-Wachstum und der passive Fremdfinanzierungsabbau ist zum Stillstand gekommen.**

Die ausstehenden Kredite der Banken an den privaten nichtfinanziellen Sektor beliefen sich Ende September 2018 auf 2 696 Mrd. EUR und damit 4,5 % mehr als im Vorjahr, womit sie sich gegenüber den zuvor verzeichneten jährlichen Zuwachsraten von 2-3 % beschleunigt haben. Bezogen auf das BIP erhöhten sich die ausstehenden Kredite in den zwölf Monaten bis Ende September 2018 um 0,5 Prozentpunkte auf 80,5 % des BIP. Mit diesem minimalen Anstieg ist die Verschuldung des privaten nichtfinanziellen Sektors (im Verhältnis zum BIP) erstmals wieder gewachsen, seit die ausstehenden Kredite an den privaten Sektor 2001 mit rund 103 % des BIP einen Höchststand erreicht hatten.

**Das Wachstum der Hypothekarkredite war in aggregierter Betrachtung moderat, doch ist in**



Tabelle 4.2.1: Vierteljährliche Financial-Soundness-Indikatoren

	14Q4	15Q4	16Q2	16Q3	16Q4	17Q1	17Q2	17Q3	17Q4	18Q1	18Q2	EU 18Q2	EA 18Q2
Notleidende Kredite	3,9	3,0	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,1	1,8	1,7	1,7	3,4	4,2
davon ausländische Schuldner	0,7	0,7	3,1	3,0	0,7	0,7	0,7	0,6	1,7	2,2	2,3	-	-
davon NFK & HH	6,7	4,9	5,0	4,9	4,6	4,6	4,3	4,0	3,0	2,9	2,8	-	-
davon NFK	8,9	6,5	6,6	6,5	6,4	6,3	6,0	5,6	4,1	3,8	3,6	6,7	7,7
davon HH	2,9	2,3	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	3,7	4,4
Deckungsquote	34,8	36,7	37,4	38,1	36,9	37,1	38,4	38,4	56,5	55,1	54,3	47,2	49,0
Eigenkapitalrentabilität <sup>(1)</sup>	2,5	1,7	1,6	1,3	2,2	2,4	1,9	2,0	2,9	4,1	4,8	8,0	6,8
Gesamtkapitalrentabilität <sup>(1)</sup>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5
Gesamtkapitalquote	17,3	17,9	17,8	17,9	18,1	17,9	18,4	18,7	18,8	18,3	18,5	18,7	17,9
CET1-Quote	14,3	14,9	14,8	14,9	15,0	14,9	15,4	15,8	15,9	15,4	15,8	14,9	14,7
T1-Quote	14,8	15,4	15,4	15,5	15,6	15,6	16,0	16,4	16,4	16,0	16,3	16,2	15,6
Kredit-Einlagen-Verhältnis	97,5	94,6	94,2	95,2	92,6	92,5	91,0	91,2	89,4	90,5	90,3	95,6	96,0

(1) Auf Jahresbasis hochgerechnet.

**Quelle:** EZB – CBD2 – Konsolidierte Bankdaten; eigene Berechnungen.

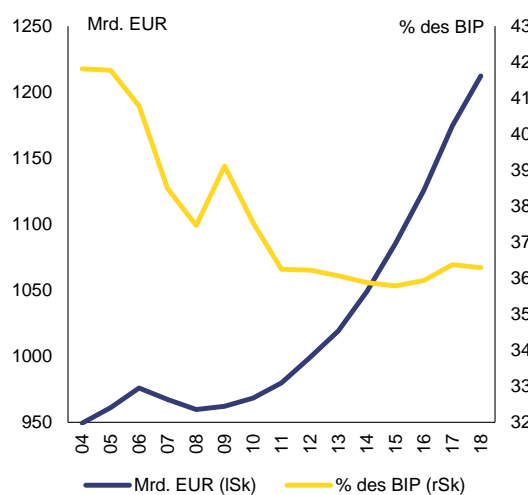
### jüngster Zeit eine gewisse Beschleunigung zu erkennen.

Der Gesamtbestand an Hypothekarkrediten ist zwar gestiegen (Abb. 4.2.1), doch in ähnlichem Tempo wie das nominale BIP-Wachstum. Infolgedessen bewegt sich der Hypothekarkredit-Gesamtbestand in den letzten sechs Jahren bei rund 35 % des BIP. In letzter Zeit ist eine maßvolle Beschleunigung erkennbar, denn das jährliche Wachstum der Wohnbaukredite lag im September 2018 bei 4,5 %, gegenüber 3,9 % ein Jahr zuvor.

### Der Preisanstieg bei Wohnimmobilien bringt keine gesamtwirtschaftlichen oder finanzstabilitätsbezogenen Risiken mit sich.

Auch wenn die Preisanstiege der letzten Jahre als Normalisierungsprozess betrachtet werden könnten, sind Wohnimmobilien in den sieben größten deutschen Städten Schätzungen zufolge inzwischen doch um bis zu 30 % überbewertet (siehe auch Kapitel 1). Gleichwohl würden die Eigenkapitalquoten der Banken selbst bei einer Immobilienpreiskorrektur um 30 % und der damit verbundenen finanziellen Belastung nicht unter die aufsichtsrechtlich vorgeschriebenen Mindestwerte absinken (Bundesbank, 2018).

Abb. 4.2.1: Hypothekenschulden, Volumen und% des BIP

**Quelle:** EZB.

### Das kreditnehmerbasierte makroprudenzielle Instrumentarium ist noch nicht vollständig.

2017 wurde die Einführung von Beleihungsgrenzen und Laufzeitlimits, d. h. von Tilgungsanforderungen ermöglicht. Allerdings fehlen beim makroprudenziellen Instrumentarium noch einkommensbasierte Instrumente, etwa die Möglichkeit, Obergrenzen für die Relation zwischen Verschuldungshöhe und Einkommen oder zwischen Schuldendienst und Einkommen einzuführen. Der nach deutschem Recht vorgesehene Aktivierungsprozess für die Beleihungsgrenze ist langwierig und kompliziert. In anderen Ländern mussten sich die Aufsichtsbehörden bei dem Versuch, die Hypothekarkreditvergabe aus Gründen der

makrofinanziellen Stabilität einzuschränken, politischem Druck beugen.

**Die durch das Niedrigzinsumfeld bedingte Ertragsschwäche, die Kosten der Digitalisierung, regulatorische Anforderungen und der Markteintritt neuer Wettbewerber werden die Banken in naher Zukunft vor noch größere Herausforderungen stellen.** Mit seiner Vielzahl an kleinen Banken und der nach wie vor vergleichsweise hohen Abhängigkeit vom Zinsgeschäft ist das deutsche Bankensystem gegenüber den aktuellen Herausforderungen verwundbarer. Die Digitalisierung erfordert kostspielige Vorabinvestitionen in Softwareanwendungen, Backoffice-Strukturen und Internetsicherheit. Fintech- und Bigtech-Unternehmen erhöhen den Wettbewerb in Teilen des Finanzsystems und dürften die Margen herkömmlicher Banken daher weiter unter Druck setzen.

**Die Banken werden eine strategische Vision brauchen, um diese Herausforderungen zu bestehen, indem sie ihr Geschäftsmodell auf den Prüfstand stellen, Zusammenschlüsse in Erwägung ziehen und Kosten weiter senken.** Die Auflösung stiller Reserven, die Ausweitung der Fristentransformation und die Übernahme höherer Risiken haben die Profitabilität in den letzten Jahren positiv gehalten, und die Eigenkapitalquoten scheinen nach wie vor gesund. Dennoch braucht es für die Zukunft eine umfassende Strategie, um in dem zunehmend digitalen und wettbewerbsbestimmten Umfeld nicht den Anschluss zu verlieren.

### Finanzierungszugang

**Alles in allem haben die Unternehmen einen guten Zugang zu Krediten und anderen Formen der Finanzierung.** Nach der SAFE-Umfrage der Kommission/Europäischen Zentralbank bereitet der Zugang zu Krediten den meisten Unternehmen in Deutschland keine Sorge, wie sich auch am geringen Anteil der abgelehnten Kreditanträge ablesen lässt. Der deutsche Mittelstand kann auf ein dichtes Netz von Banken zählen, die sich in den Dienst der lokalen Wirtschaft stellen. Im Rahmen des „Hausbankwesens“ pflegen regionale Banken bestehende Kundenbeziehung über viele Jahre hinweg und verfügen so über eingehende

Kenntnisse der kreditnachfragenden Unternehmen. Dazu trägt auch bei, dass das Rückgrat der deutschen Industrie ihr Mittelstand ist – häufig nicht börsennotierte Familienbetriebe, die dennoch ein größeres Geschäftsvolumen (auch im Export) und mehr Beschäftigte aufweisen als das typische kleine oder mittlere Unternehmen. Solche Betriebe haben bei der Stellung von Sicherheiten für Bankkredite weniger Probleme, doch scheuen die Eigentümer – häufig die weiterhin am Tagesgeschäft beteiligten Gründer – die öffentliche Aufmerksamkeit und die Transparenz, die mit einem Börsengang verbunden wären.

**Neben Bankkrediten und klassischen Anleihen bieten sich in Deutschland weitere Finanzierungsmöglichkeiten an.** Schuldscheine sind eine weit verbreitete Alternative. Da Schuldscheinemissionen nur einen Bruchteil der Kosten einer klassischen Anleihe verursachen, bleiben sie für kleinere ebenso wie größere Unternehmen eine gangbare Finanzierungslösung. Der deutsche Markt für gedeckte Schuldverschreibungen ist sehr stark, und der (in aller Regel mit einem AAA-Rating versehene) Pfandbrief kommt mit seinen strengen Besicherungsanforderungen der weit verbreiteten Risikoscheu entgegen. Anleger in Mittelstandsanleihen mussten in den letzten Jahren hohe Verluste hinnehmen, was von einigen Seiten mit Negativselektion erklärt wurde, da für gut laufende kleine und mittlere Unternehmen Bankkredite die Finanzierung der Wahl seien.

**Das Risikokapitalangebot hat sich in den letzten Jahren verbessert, liegt aber weiterhin unter dem EU-Durchschnitt.** Auch wenn im Verhältnis zum BIP mehr Risikokapital zur Verfügung steht, ist dies noch immer weniger als 2008 und der EU-Durchschnitt von 0,04 % (Invest Europe, 2018). Auch die Gesamtinvestitionen in privates Beteiligungskapital liegen unter dem EU-Durchschnitt. Unternehmensanleger sind zu einer zunehmend wichtigen Finanzierungsquelle für Start-up-Unternehmen in Deutschland geworden und haben dazu beigetragen, dass der Markt in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist. Außerdem haben auch Nicht-Wagniskapitalgesellschaften, die in Start-ups investieren, ihr Investitionsvolumen erhöht. Innerhalb des deutschen Risikokapitalmarkts konzentrieren sich die Unternehmensinvestitionen zunehmend auf einige

wenige Ballungsräume, wobei ein besonders hoher Investitionsanteil auf Berlin und München entfällt.

**Auch wenn die Wagniskapitalinvestitionen zunehmen, stellt die begrenzte Verfügbarkeit von Expansionskapital für inländische Start-ups doch nach wie vor ein Wachstumshemmnis dar.** Trotz insgesamt günstiger Rahmenbedingungen gibt es nach wie vor bestimmte Hindernisse, insbesondere für die Wachstumsphase junger und innovativer Unternehmen, deren Finanzierungsmöglichkeiten häufig begrenzt sind. Fehlende Alternativen für spätere Finanzierungsrunden in der kapitalintensiven Scale-up-Phase sind ein Hemmnis für das Wachstum inländischer Start-ups (Expertenkommission Forschung und Innovation, 2017). Ungeachtet der bereits getroffenen Fördermaßnahmen könnten Initiativen, mit denen institutionelle Anleger wie Versicherungsunternehmen dazu bewegt werden sollen, in diesen Markt zu investieren, diese Lücke schließen helfen. Die staatliche Förderbank KfW will ihre Förderung weiter ausbauen und hierfür unter anderem eine separate Investmentgesellschaft nutzen.

## 4.3. ARBEITSMARKT-, BILDUNGS- UND SOZIALPOLITIK\*

### 4.3.1. ARBEITSMARKT

**Vor dem Hintergrund des robusten Wirtschaftswachstums hat sich die Lage am deutschen Arbeitsmarkt weiter angespannt.** Die Beschäftigung dürfte 2018 um weitere 1,3 % gestiegen sein, sodass die Arbeitslosigkeit auf ihren strukturellen Sockel gedrückt wurde und im vierten Quartal 2018 ein Rekordtief von 3,2 % erreichte, was auch im sozialpolitischen Scoreboard zur europäischen Säule sozialer Rechte hervorgehoben wird. Das Beschäftigungswachstum dürfte sich 2019 gegenüber 2018 verlangsamen, da sich die Zeichen für einen Arbeitskräftemangel am Arbeitsmarkt mehren. Beschäftigungs- und Erwerbsquote verbessern sich weiter, doch könnte noch mehr getan werden, um das Potenzial bestimmter Gruppen zu nutzen.

**Da die Arbeitslosigkeit auf ein Rekordtief gesunken und ein hoher Anteil von Stellen unbesetzt ist, werden Arbeitskräfteengpässe zunehmend erkennbar.** Spiegelbildlich zur starken Konjunkturlage und dem stetigen Rückgang der Arbeitslosigkeit stieg der Arbeitskräftemangelindikator in den ersten drei Quartalen 2018 auf sehr hohe Werte an, was auf eine Anspannung am Arbeitsmarkt hindeutet (siehe Abb. 4.3.1).<sup>(22)</sup> Dies zeigt sich auch an der Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten offenen Stellen, die im Mai 2018 auf ein Hoch von rund 800 000 (saisonbereinigt) kletterte und seither (bis Januar 2019) auf diesem Niveau verharrt, sowie an der Quote der offenen Stellen, die in den ersten drei Quartalen 2018 bei 2,9 % und damit 0,2 Prozentpunkte höher lag als im Vergleichszeitraum 2017. Der Anteil der Unternehmen, die Arbeitskräftemangel als produktionshemmenden Faktor anführen, ist in den ersten drei Quartalen 2018 im Dienstleistungssektor auf 30,5 %, in der Industrie auf 25,8 % und im Baugewerbe auf 15,8 % gestiegen.

**Der Fachkräftemangel könnte die Wirtschaftsentwicklung hemmen und weitere Investitionen erforderlich machen.**<sup>(23)</sup> Der

Arbeitskräftemangel hat eine starke regionale und eine sektorale Dimension. Betroffen sind die wirtschaftlich starken Regionen in Süddeutschland (Bayern, Baden-Württemberg), aber auch Teile Ostdeutschlands, insbesondere Thüringen. Besonders akut ist der Mangel an Gesundheits- und Pflegekräften (vor allem für die Altenpflege), Ingenieuren und Informationstechnologie-Entwicklern.<sup>(24)</sup> Auch wenn die Regierung in einigen dieser Sektoren Maßnahmen ergriffen hat<sup>(25)</sup>, scheinen diese im Vergleich zu den erwarteten Engpässen doch begrenzt, insbesondere in unterversorgten Regionen. Die Neuregelung der Fachkräftezuwanderung könnte die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Sektoren erhöhen. Die Verbesserung des Humankapitals durch mehr Investitionen in Bildung und eine bessere Qualifizierung der Arbeitskräfte (siehe auch Abschnitt 4.3.3) könnte diese Bedenken für die Zukunft entschärfen und gleichzeitig zu höheren Gesamtinvestitionen beitragen (siehe Abschnitt 4.4).

---

Investitionshemmnis an. Der Anteil der Firmen, die Fachkräftemangel als Hemmnis für ihre Innovationstätigkeit sehen, war sogar noch höher (82 %) (DIHK, 2017). Auch in der EIBIS-Umfrage war die begrenzte Verfügbarkeit von Fachkräften das am häufigsten angeführte Investitionshemmnis (EIB, 2018); 84 % der Unternehmen sahen diese als Hindernis an (EU-Durchschnitt: 77 %). Modellrechnungen legen nahe, dass ein Mangel von etwa 440 000 Fachkräften das Wirtschaftswachstum um rund 0,9 Prozentpunkte bremsen könnte (IW, 2018).

<sup>(24)</sup> Studien zufolge werden bis zum Jahr 2030 im Gesundheitswesen und in der Langzeitpflege Pflegekräfte fehlen. Die Projektionen für den Mangel reichen von 260 000 (im günstigsten Fall) bis hin zu einer halben Million (im schlechtesten Fall) (Rothgang et al., 2012).

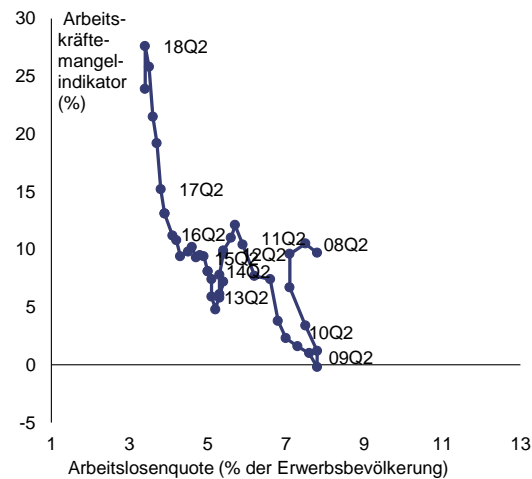
<sup>(25)</sup> Pflegepersonal-Stärkungsgesetz, mit dem bessere Arbeitsbedingungen in der Kranken- und Altenpflege erreicht werden sollen. Das Gesetz sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, unter anderem sollen 13 000 zusätzliche Langzeitpflegekräfte eingestellt werden.

---

<sup>(22)</sup> Der Arbeitskräftemangelindikator des Ifo-Instituts und der Stellenindex BA-X der Bundesagentur für Arbeit sind seit 2015 auf Allzeithochs gestiegen.

<sup>(23)</sup> In einer Unternehmensumfrage (DIHK, 2018) führten 68 % der Unternehmen den Fachkräftemangel als

Abb. 4.3.1: Beveridge-Kurve



(1) Jahresdaten auf Basis des Vierquartalsdurchschnitts.  
**Quelle:** Eurostat, Europäische Kommission.

### Trotz zunehmenden Arbeitskräftemangels hat sich das Reallohnwachstum kaum beschleunigt.

Die Nominallöhne stiegen 2018 um 3,0 % und damit 0,5 Prozentpunkte mehr als 2017. <sup>(26)</sup> Der Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter fiel mit 3,2 % im Jahr 2018 nach 2,5 % im Jahr 2017 etwas kräftiger aus. <sup>(27)</sup> Die monatlichen Tariflöhne dürften 2018 um 2,8 % und damit 0,2 Prozentpunkte stärker gestiegen sein als 2017, womit die realen Tariflöhne unverändert geblieben sind. Die Tarifvereinbarungen im öffentlichen Sektor waren etwas dynamischer. <sup>(28)</sup> Das höhere gesamtwirtschaftliche Lohnwachstums ist teilweise durch die veränderte Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung (und insbesondere das steigende Durchschnittsalter) und nicht durch einen Anstieg der individuellen Löhne zu erklären (Europäische Kommission 2018e). Auch die Konzentration des Beschäftigungswachstums auf die besser bezahlte Vollzeitbeschäftigung und ein

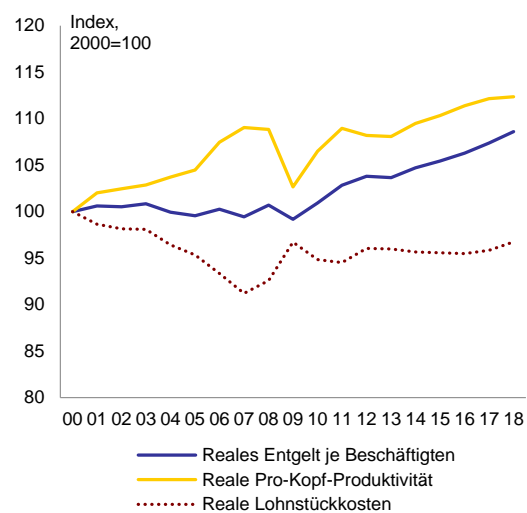
<sup>(26)</sup> Derweil hat sich die Inflation von 1,7 % auf 1,9 % leicht erhöht.

<sup>(27)</sup> Das Wachstum der Nominallöhne dürfte sich weiter beschleunigen, was einem Einmaleffekt geschuldet ist: der Rückkehr zur Beitragsparität von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der gesetzlichen Krankenversicherung im Jahr 2019. Dabei werden die Beiträge der Arbeitnehmer (und Rentner) um 0,5 Prozentpunkte abgesenkt, was mehr Netto vom Brutto bedeutet.

<sup>(28)</sup> Für Angestellte im öffentlichen Dienst wurde für die Bundes- und Kommunalebene ein Tarifvertrag mit einer Laufzeit von 30 Monaten ab März 2018 geschlossen, der etwa 2,3 Mio. Arbeitnehmer direkt und 300 000 Arbeitnehmer indirekt betrifft. Er sieht Lohnerhöhungen und Einmalzahlungen vor, die insgesamt ein Lohnplus von nominal 3,0 % pro Jahr ergeben.

anteilmäßiger Rückgang der geringfügigen Beschäftigung hatten ihren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Lohnwachstum 2018. Die seit 2000 aufgelaufene Lücke zwischen dem Produktivitäts- und dem Reallohnwachstum besteht fort (Abb. 4.3.2) und dürfte sich auch in den Jahren 2018 und 2019 nicht schnell schließen.

Abb. 4.3.2: Reale Lohnstückkosten, reales Entgelt je Beschäftigten und reale Produktivität im Vergleich zu 2000



**Quelle:** Eurostat, Europäische Kommission.

### Die geringere Tarifbindung könnte das Lohnwachstum ebenfalls gebremst haben.

So verringerte sich die Tarifbindung weiter (um 2 Prozentpunkte von 2016 auf 2017) auf 49 % im Westen und 34 % im Osten. Die Tarifbindung ist in den verschiedenen Sektoren sehr unterschiedlich und im öffentlichen Sektor sowie der Industrie erheblich höher als im Dienstleistungssektor. Auch zwischen den verschiedenen Lohngruppen sind die Unterschiede recht ausgeprägt. So war in den beiden untersten Lohnquintilen 2014 nur gut ein Viertel (27 %) der Beschäftigten durch einen Tarifvertrag geschützt; in den beiden obersten Lohnquintilen waren es dagegen über 60 % (Hayter und Visser, 2018). Auch wenn die Reform des Tarifvertragsgesetzes im Jahr 2014 grundsätzlich die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen und Allgemeinverbindlichkeitserklärungen erleichtert hat, ist deren Zahl doch nicht wesentlich gestiegen. Dies könnte darauf hindeuten, dass nach wie vor

signifikante Hindernisse für die Ausweitung von Tarifverträgen bestehen. <sup>(29)</sup>

---

<sup>(29)</sup> Die jüngste Reform hat die Rolle der Tarifkommission nicht verändert und deren faktisches Vetorecht erhalten. In

---

der Praxis werden Branchenorganisationen davon abgehalten, die Allgemeinverbindlichkeit zu beantragen, wenn sie damit rechnen, dass der Spitzenverband der Arbeitgeber den Antrag ablehnen wird (Hayter und Visser, 2018).

### Kasten 4.3.1: Ergebnisse bei der europäischen Säule sozialer Rechte

Die europäische Säule sozialer Rechte ist als Kompass für einen erneuerten Prozess der Aufwärtskonvergenz hin zu besseren Arbeits- und Lebensbedingungen in der Europäischen Union gedacht.<sup>(1)</sup> Sie umfasst zwanzig Grundsätze und Rechte in den Bereichen Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und Inklusion.

**Bei den Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards der europäischen Säule sozialer Rechte schneidet Deutschland gut ab.** Bei der Beschäftigungsquote, der NEET-Quote bei jungen Menschen und dem Nettoeinkommen eines alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten gehört Deutschland zu den Spitzenreitern. Gleichwohl gilt es die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, die Fairness der Arbeitsbedingungen und die Segmentierung des Arbeitsmarktes im Auge zu behalten.

SOZIALPOLITISCHES SCOREBOARD - DEUTSCHLAND		
Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt	Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger (Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger im Alter von 18-24)	Durchschnittlich
	Geschlechtsspezifisches Beschäftigungsgefälle	Durchschnittlich
	Einkommensungleichheiten (S80/S20)	Durchschnittlich
	Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (in %)	Überdurchschnittlich
	NEET-Quote junger Menschen (% der 15-24-Jährigen)	Beste Leistung
Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	Beschäftigungsquote (% der 20-64-Jährigen)	Beste Leistung
	Arbeitslosenquote (% der 15-74-Jährigen)	Überdurchschnittlich
	Langzeitarbeitslosenquote (% der 15-74-Jährigen)	Überdurchschnittlich
	Wachstum des verfügbaren Pro-Kopf-GDHI	Durchschnittlich
	Nettoeinkommen eines alleinstehenden Vollzeitbeschäftigten mit Durchschnittseinkommen	Beste Leistung
Sozialschutz und Inklusion	Wirkung sozialer Transferleistungen (ohne Rentenzahlungen) auf die Armutsbekämpfung	Durchschnittlich
	Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung	Zu beobachten
	Nach eigener Aussage ungedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung	Überdurchschnittlich
	Niveau der persönlichen digitalen Kompetenz	Überdurchschnittlich

Die Mitgliedstaaten werden mithilfe einer vom Beschäftigungsausschuss und vom Ausschuss für Sozialschutz vereinbarten Methodik eingestuft. Bei dieser Methodik werden sowohl der Stand als auch die Veränderung der Indikatoren im Vergleich zum jeweiligen EU-Durchschnitt herangezogen und die Mitgliedstaaten dementsprechend in eine von sieben Kategorien (von "beste Leistung" bis "kritische Lage") eingestuft. Beispielsweise kann ein Land als "überdurchschnittlich" eingestuft werden, wenn der Indikator zwar nahe am EU-Durchschnitt liegt, sich aber rasch verbessert. Näheres zur Methodik im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2019 (COM (2018)761 final).  
NEET: weder in Beschäftigung noch in einer schulischen oder beruflichen Ausbildung ; GDHI: verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte.

**Trotz der insgesamt guten Arbeitsmarktlage stellen sich nach wie vor einige Herausforderungen, etwa die Verringerung der Zahl der Langzeitarbeitslosen.** Seit 2008 ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen um die Hälfte auf rund 900 000 gesunken. Doch mit 1,6 % der Erwerbsbevölkerung im Jahr 2017 macht der Anteil der Langzeitarbeitslosen 41,9 % aller Arbeitslosen in Deutschland aus. Damit bleibt ein beträchtliches Arbeitsmarktpotenzial ungenutzt.

**Deutschland hat erkannt, dass ausreichende und hochwertige Betreuungsangebote für unter Dreijährige unerlässlich sind, damit Eltern mit Betreuungspflichten länger arbeiten können.** Daher werden systematische und ehrgeizige Maßnahmen durchgeführt, um die Situation zu verbessern. Das Kinderbetreuungsangebot konnte dadurch schon erheblich ausgebaut werden. Darüber hinaus hat Deutschland im Juni 2018 ein Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ aufgelegt, um mehr Betreuungsplätze für die Kleinsten zur Verfügung zu stellen und damit mehr Frauen eine Vollzeitbeschäftigung zu ermöglichen. Mit diesem 3,28 Mrd. EUR schweren Programm sollen 100 000 zusätzliche Kinderbetreuungsplätze geschaffen werden. Im September 2018 beschloss das Bundeskabinett das „Gute-Kita-Gesetz“ zur Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, das zum Jahresanfang 2019 in Kraft getreten ist (siehe Abschnitt 4.3.3).

<sup>(1)</sup> Die europäische Säule sozialer Rechte wurde am 17. November 2017 von Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission proklamiert. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_de](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de)



**Wenngleich Geringverdiener nach wie vor einen großen Anteil der Arbeitnehmerschaft ausmachen, haben sie im Allgemeinen doch von der schrittweisen Einführung des Mindestlohns ab dem Jahr 2015 profitiert.** Die Stundenlöhne am unteren Ende der Lohnverteilung, insbesondere in den beiden untersten Lohndezilen, sind deutlich gestiegen, während die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden in den untersten Dezilen abgenommen hat.<sup>(30)</sup> Mit 22,7 % im Jahr 2016 ist der Anteil der Geringverdiener allerdings nach wie vor groß. Auch wenn er von 24,5 % im Jahr 2010 zurückgegangen ist, liegt er beträchtlich über dem EU-Durchschnitt (17,2 % im Jahr 2014) (Institut für Arbeit und Qualifikation, 2018) und rund 0,8 Mio. Arbeitnehmer verdienen noch immer weniger als den Mindestlohn. Die Zahl der reinen Minijobber ging im Zeitraum 2010-2018 um 6,8 % zurück, während die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zugleich um rund 18,1 % zunahm. Die Zahl der als Nebentätigkeit in Minijobs Beschäftigten stieg beständig an: von 1 963 000 im Jahr 2010 auf 2 364 000 im März 2014 und 2 756 000 im März 2018.

**Eine bessere Ausschöpfung und mehr Investitionen zugunsten des Arbeitsmarktpotenzials von Frauen könnten den Arbeitskräftemangel lindern und die Bevölkerungsalterung bewältigen helfen.** Deutschland weist in der EU eine der höchsten Erwerbstätigenquoten der Frauen auf, die sich in den letzten 10 Jahren stetig auf 75,2 % im Jahr 2017 erhöht hat. Da jedoch fast die Hälfte (46,8 %) der Frauenerwerbstätigkeit auf Teilzeitbeschäftigung entfällt, ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Vollzeitäquivalenten geringer. Das unbereinigte Lohngefälle zwischen Frauen und Männern gehört zu den größten in der EU (2016 verdienten Frauen in Deutschland pro Stunde 21,5 % weniger als Männer; im EU-Durchschnitt waren es 16,2 %). Auch wenn das bereinigte geschlechtsspezifische Lohngefälle geringer ist, spiegelt die erhebliche Diskrepanz doch auch wider, dass sich Teilzeitbeschäftigung negativ auf die Löhne

<sup>(30)</sup> Für denselben Zeitraum zeigen Untersuchungen von Caliendo et al., (2017), dass die durchschnittlichen Stundenlöhne am unteren Ende des Lohnspektrums zwar gestiegen sind, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden in den unteren Dezilen jedoch zurückgegangen ist, sodass das Monatseinkommen praktisch unverändert blieb.

auswirkt und Frauen in den Niedriglohnsektoren übermäßig stark vertreten sind.<sup>(31)</sup>

**Zwar wird mit verschiedenen Maßnahmen versucht, die Fehlanreize gegen längere Arbeitszeiten abzubauen, doch bestehen nach wie vor große Hemmnisse.** Der für die hohe effektive Grenzsteuerbelastung von Alleinverdienern verantwortliche Familienzuschlag fällt bei Erreichung der Schwelle nicht gänzlich weg, sondern wird ab 2020 mit steigendem Einkommen allmählicher verringert. Andere Maßnahmen, wie das Recht auf Rückkehr in eine Vollzeitbeschäftigung könnten ebenfalls dazu beitragen, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen. Allerdings ist Arbeit in Deutschland nach wie vor vergleichsweise hoch mit Steuern und Abgaben belastet (siehe Abschnitt 4.1), was insbesondere für Geringverdiener gilt.<sup>(32)</sup> Die Regelungen für die gemeinsame ESt-Veranlagung von Ehegatten (*Ehegattensplitting*) tragen maßgeblich dazu bei, dass Zweitverdiener von einer Aufstockung ihrer Arbeitszeit abgehalten werden (Englisch und Becker, 2016; Europäische Kommission, 2018a).

**Um die hohe Steuer- und Abgabenbelastung von Geringverdienern zu senken, wurden einige Maßnahmen ergriffen.** Während die Beitragssenkung bei der Arbeitslosenversicherung durch einen höheren Beitragssatz bei der Pflegeversicherung aufgewogen wurde (-0,5 Prozentpunkte bzw. +0,5 Prozentpunkte), wurde die Minijob-Schwelle von 850 EUR auf 1 300 EUR erhöht, wodurch sich eine allmählichere Staffelung der Sozialversicherungsbeiträge ergibt. Dies bewirkt bei bestimmten Geringverdienergruppen eine Entlastung, die nach Schätzungen der Bundesregierung 3,5 Mio. Beschäftigten zugutekommen dürfte, darunter einer großen Zahl von teilzeitbeschäftigten Frauen. Die Entwicklungen müssen aufmerksam verfolgt

<sup>(31)</sup> Die meisten Frauen arbeiten in der öffentlichen Verwaltung, dem Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesen sowie im Großhandel und anderen Dienstleistungsbranchen, während der Frauenanteil in der Industrie, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft geringer ist.

<sup>(32)</sup> Im Zeitraum 2013 bis 2016 hat sich die Steuer- und Abgabenbelastung – berechnet für einen kinderlosen Alleinstehenden mit 50 % des Durchschnittslohns – von 42,0 % auf 42,2 % leicht erhöht, während sie in der EU-28 von 33,8 % auf 32,5 % weiter zurückgegangen ist.

werden, da negative Auswirkungen durch erhöhte Anreize für einen Verbleib in der Teilzeitbeschäftigung oder eine Verkürzung der Arbeitszeit nicht auszuschließen sind (Bach et al., 2018b). Durch die Wiedereinführung der Beitragsparität von Arbeitgebern und Arbeitnehmer in der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Beiträge für Arbeitnehmer und Rentner um durchschnittlich 0,5 Prozentpunkte gesunken, was mehr Netto vom Brutto und höhere Lohnstückkosten mit sich bringt. Da jedoch zugleich die Arbeitgeberbeiträge angehoben wurden, ist diese Maßnahme im Hinblick auf die Steuer- und Abgabenbelastung wirkungsneutral.

**Bei Menschen mit Migrationshintergrund ist die Beschäftigungsquote niedriger als bei Einheimischen, wobei der Unterschied bei Frauen besonders groß ausfällt.** 2017 stellten außerhalb der EU Geborene 12 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre), doch war ihre Beschäftigungsquote mit 64,5 % weiterhin deutlich niedriger als bei den in Deutschland Geborenen (81,6 %, d. h. eine Lücke von 17,1 Prozentpunkten gegenüber 10,0 Prozentpunkten im EU-Durchschnitt). Selbst bei gut ausgebildeten Migranten ist eine Erwerbstätigkeit weniger wahrscheinlich.<sup>(33)</sup> Ungünstige Arbeitsergebnisse drohen nicht nur Einwanderern, sondern auch Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren sind und dort ihre Ausbildung absolviert haben.<sup>(34)</sup>

**Auch wenn die Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten langsam zunimmt, bleibt sie doch eine Herausforderung, die weitere Investitionen erfordert.** Die Beschäftigungsquote von Menschen aus Ländern, aus denen die meisten Geflüchteten kamen<sup>(35)</sup>, lag im November 2018

bei 32,7 % und damit 7,8 Prozentpunkte höher als im November 2017. Von den geflüchteten Frauen sind nur 8 % erwerbstätig (IAB, 2019). Haupthindernisse für die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt sind mangelnde Deutschkenntnisse, fehlende oder nicht übertragbare Qualifikationen, Betreuungspflichten gegenüber Kindern und Angehörigen sowie mangelnde Erfahrung mit den informellen Regelungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt (Dietz et al., 2018). Eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen auf kommunaler Ebene ist von zentraler Bedeutung. Die Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit registrierten Geflüchteten, die sich für eine Ausbildung interessieren, hat sich 2017 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt (2016:10 300; 2017: 26 400) (BMBF, 2018). Auch wenn sich der Zustrom von Asylsuchenden inzwischen verlangsamt hat, ist dadurch bei den Ländern und Kommunen doch ein erheblicher langfristiger Investitionsbedarf in verschiedenen Bereichen entstanden: Arbeitsmarktintegration, allgemeine und berufliche Bildung sowie soziale Inklusion und Wohnungsbau. Investitionen in die Beschäftigungsfähigkeit von Geflüchteten könnten deren Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt beschleunigen und die aktuellen Arbeitsmarktanforderungen erfüllen helfen.

**In Deutschland ist die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer vergleichsweise hoch, doch gibt es noch Luft nach oben.** Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen ist von 45,5 % im Jahr 2005 auf 71,0 % in den ersten drei Quartalen 2018 und damit eine der höchsten in der EU gestiegen. Dieser Anstieg spiegelt die allmähliche Anhebung des Renteneintrittsalters, die Einschränkung der Frühverrentungsmöglichkeiten für Arbeitslose und demografische Effekte wider. In der Altersgruppe der 65- bis 69-Jährigen lag die Beschäftigungsquote in den ersten drei Quartalen 2018 bei 16,8 % und damit über dem EU-Durchschnitt von 13,4 %. Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben, einschließlich der Möglichkeit, flexibel und/oder mit verkürzten Arbeitszeiten im bisherigen

<sup>(33)</sup> Die Beschäftigungsquote der außerhalb der EU geborenen Hochqualifizierten lag 2017 bei 73 %, gegenüber 90,4 % für in Deutschland Geborene mit ähnlicher Ausbildung, Eurostat 2017.

<sup>(34)</sup> Im Jahr 2017 betrug die Beschäftigungsquote der im Inland Geborenen (im Alter von 15 bis 34 Jahren), deren Eltern beide im Ausland geboren wurden, 74,9 % und damit 12,7 Prozentpunkte weniger als bei den im Inland Geborenen ohne Migrationshintergrund (87,6 %). Quelle: OECD-EU – Settling In 2018, auf Basis der nationalen Arbeitskräfteerhebung. (Beschäftigungsquote der 15- bis 34-Jährigen, die keine Ausbildung mehr durchlaufen).

<sup>(35)</sup> Laut deutscher Arbeitsmarktstatistik sind dies unter anderem Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan,

Somalia und Syrien. Die vorgenannte Beschäftigungsquote entspricht nicht der üblichen Eurostat-Definition, sondern dem Anteil der sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten an der Gesamtheit der 15- bis 64-Jährigen.

Beschäftigungsverhältnis zu verbleiben, könnten in Kombination mit verstärkten Weiterqualifizierungsangeboten (siehe Abschnitt 4.3.3) eine weitere Verlängerung des Erwerbslebens bewirken.

#### 4.3.2. SOZIALPOLITIK

**Die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung Bedrohten ist im Berichtszeitraum zurückgegangen, worin Verbesserungen am Arbeitsmarkt und bei der sozialen Lage zum Ausdruck kommen.** 2017 waren 19 % der Bevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Dies liegt unter dem EU-Durchschnitt (22,5 %) und den deutschen Zahlen für 2016 (19,7 %) und 2014, als ein Höchstwert erreicht wurde (20,6 %). Die Verbesserung fand auf breiter Basis statt. Der Anteil der unter erheblicher materieller Deprivation Leidenden ging 2017 auf 3,4 % zurück, während der Anteil unter 60-Jährigen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität auf 8,7 % sank. Die Armutsgefährdungsquote lag bei 16,1 %, nach 16,5 % im Jahr 2016 (siehe Abb. 4.3.5). Die Angemessenheit der Mindesteinkommensleistungen ist relativ hoch, was den Schweregrad der Armut bei den Empfängern mindert.<sup>(36)</sup> Darüber hinaus schneidet Deutschland auch bei den Indikatoren für den Umfang und die Angemessenheit von Leistungen bei Arbeitslosigkeit gut ab.<sup>(37)</sup>

**Die schwachen Ergebnisse für Kinder von gering Qualifizierten lassen Herausforderungen im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit erkennen.** Auch wenn Kinder in Deutschland weit weniger von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht waren als in der EU insgesamt<sup>(38)</sup>, trübt sich das Bild doch ein, wenn der Hintergrund der Eltern mit in den Blick genommen wird. 2017 war

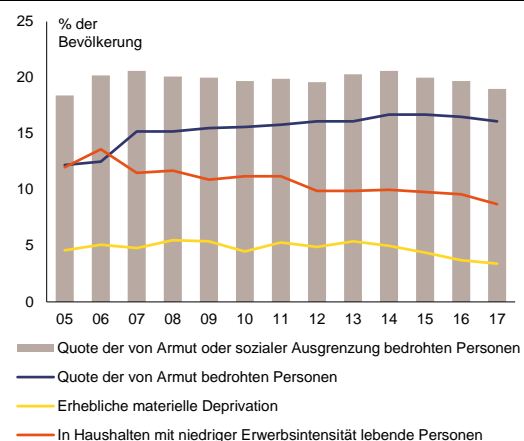
<sup>(36)</sup> Nach den Ergebnissen des Ausschusses für Sozialschutz beim Leistungsvergleich (Benchmarking) im Bereich Mindesteinkommen 2018. Näheres siehe Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2019.

<sup>(37)</sup> Nach dem Leistungsvergleich im Bereich Leistungen bei Arbeitslosigkeit und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen des Beschäftigungsausschusses (EMCO). Näheres siehe Europäische Kommission (2018o).

<sup>(38)</sup> Mit 23,6 % war das Risiko der Armut oder sozialen Ausgrenzung für Kinder unter 18 Jahren erheblich geringer als im EU-Durchschnitt von 29,1 % und blieb 2017 vergleichsweise stabil.

das Risiko der Armut oder sozialen Ausgrenzung für Kinder mit geringqualifizierten Eltern (die oftmals auch einen Migrationshintergrund aufwiesen) 67 Prozentpunkte höher als für die Kinder von Eltern mit hohem Bildungsstand. Die Diskrepanz war damit erheblich größer als im EU-Durchschnitt (53,9 Prozentpunkte). Eine stärkere Beteiligung von Kindern aus Elternhäusern mit niedrigem Bildungsstand an hochwertigen Angeboten für die frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung könnte dazu beitragen, diesen Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen (Camehl und Peter, 2017), und würde darüber hinaus für Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie schaffen. (Siehe auch Abschnitt 4.3.3.)

Abb. 4.3.3: Armut und soziale Ausgrenzung



Quelle: Eurostat

**Die Bundesregierung hat Reformen eingeführt, um für bestimmte Gruppen von Älteren weiterhin ein angemessenes Rentenniveau sicherzustellen.** Das im Januar 2019 in Kraft getretene Rentenpaket soll die Angemessenheit der Altersversorgung verbessern und sieht unter anderem höhere Rentenansprüche für Personengruppen mit vergleichsweise geringen Altersbezügen<sup>(39)</sup> (Frauen mit Kindern, die vor 1992 geboren wurden) (Mütterrente II) sowie Menschen mit Behinderung (Erwerbsminderungsrente) vor.<sup>(40)</sup> Laut Koalitionsvertrag sollen auch Selbständige in die

<sup>(39)</sup> Laut Verteilungsanalyse für die Mütterrente II von Bach et al. (2018c).

<sup>(40)</sup> Das Gesetz zur Verbesserung der Leistungen bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ist 2017 in Kraft getreten.

erste Säule einbezogen werden. Diese Festlegung scheint an der Zeit, waren 2017 doch 42 % der früher Selbstständigen von Altersarmut bedroht. Das Risiko der Altersarmut war damit erheblich größer als bei früher unselbstständig Beschäftigten (17 %) (Europäische Kommission, 2018f).

**Gleichwohl sind die Alterseinkünfte von Geringverdienern noch immer unzureichend.** Wer halb so viel verdient wie der Durchschnitt, kann auf eine Rente in Höhe von 55 % des früheren Einkommens hoffen, was deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 75 % liegt (OECD, 2017; BMAS, 2017). Die Einführung der „Grundrente“<sup>(41)</sup> dürfte sich nur begrenzt auswirken. In vielen Fällen könnten die von Altersarmut Betroffenen wohl kaum die 35 Beitragsjahre vorweisen, die zu der Zusatzleistung berechtigen (Europäische Kommission, 2018f). Daneben birgt das Rentensystem noch weitere langfristige Herausforderungen (siehe Kasten in 4.1).

**Aufgrund der Wohnkosten in Großstädten sind Ältere und Einkommensschwache einem größeren Armutsrisiko ausgesetzt.** Obwohl die Quote der Überbelastung durch Wohnkosten bei der Gesamtbevölkerung seit 2012 rückläufig ist, lag sie mit 10,2 % im Jahr 2017 doch über dem EU-Durchschnitt von 14,5 %.<sup>(42)</sup> Besonders hoch war sie mit 20 % bei den Älteren (ab 65 Jahren). Die Lage der Ärmere ist besonders prekär. Obwohl ihre Überbelastung durch Wohnkosten seit 2014 rückläufig ist, lag sie 2017 mit 44,5 % über dem EU-Durchschnitt von 34,3 %.<sup>(43)</sup> Die Wohnkosten sind landesweit sehr unterschiedlich gestiegen. Vor allem in den Großstädten stellen sich dadurch große Herausforderungen. Nach Mikrozensus-Daten fehlen in zehn Großstädten von Berlin bis Bremen 880 000 bezahlbare Wohnungen. <sup>(44)</sup> Diese Versorgungslücke kann mit dem vorhandenen Sozialwohnungsbestand nur zur Hälfte geschlossen werden (Holm et al., 2018). Der Finanzierungsvorstoß der Bundesregierung, 100 000 neue Sozialwohnungen bereitzustellen, scheint daher durchaus an der Zeit. Doch selbst mit dieser Initiative wird es nicht gelingen, das

<sup>(41)</sup> Die Grundrente soll älteren Grundsicherungsbeziehern zugutekommen, die durch Erwerbstätigkeit, Kindererziehungszeiten oder Pflgetätigkeiten 35 Beitragsjahre erworben haben. Sie sollen eine Rente erhalten, die 10 % über der Grundsicherung liegt.

Unterangebot zu beheben (siehe auch Kapitel 1 zum Mangel an Wohnraum).

### 4.3.3. BILDUNG UND QUALIFIKATIONEN

**Das deutsche Bildungssystem bietet einige Vorteile, muss aber Herausforderungen im Hinblick auf die Gewährleistung gleicher Bildungschancen bewältigen und benötigt mehr Ressourcen und Investitionen.** Deutschland schneidet bei der Beschäftigungsfähigkeit junger Hochschulabsolventen sehr gut ab und investiert deutlich stärker in die frühkindliche Erziehung und Betreuung. Die Bildungsbeteiligung ist insgesamt gestiegen, aber bei den Bemühungen um eine Verringerung des Einflusses von sozioökonomischen Verhältnissen und Migrationshintergrund auf die Bildungsleistung gab es nur begrenzte Fortschritte. Die berufliche Bildung hat bei jungen Deutschen im Vergleich zu den vorhandenen Alternativen anscheinend an Attraktivität eingebüßt, und das Angebot im Bereich der digitalen Bildung hinkt dem Anspruch Deutschlands als Technologieführer auf allen Ebenen hinterher.

**Die öffentlichen Bildungsausgaben liegen weiter unter dem EU-Durchschnitt; strukturelle Faktoren, die durch die Gestaltung der Finanzbeziehungen bedingt sind, wirken als Bremse.** Die öffentlichen Bildungsausgaben blieben 2016 anteilig zum BIP unverändert und liegen mit 4,2 % unter dem EU-Durchschnitt von 4,7 %. Gemessen an den Gesamtausgaben des Staates flossen 9,5 % in das Bildungswesen; auch dieser Wert liegt unter dem EU-Durchschnitt (10,2 %). Gleichzeitig sind u. a. aus der in jüngster Zeit starken Zuwanderung besondere Herausforderungen erwachsen, die höhere Ausgaben nötig machen. Fast drei Viertel der öffentlichen Bildungsausgaben werden von den

<sup>(42)</sup> Die Wohnkostenüberlastungsquote wird von Eurostat als Maßstab für die Bezahlbarkeit von Wohnraum herangezogen. Sie misst den Anteil der Bevölkerung, der mehr als 40 % des verfügbaren Einkommens für Wohnkosten aufwenden muss.

<sup>(43)</sup> Die Messung bezieht sich auf das erste Einkommensquintil, d. h. die 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen.

<sup>(44)</sup> In einigen dieser Städte, darunter Berlin und Bremen, erhöht sich die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum dadurch, dass das Risiko der Armut oder sozialen Ausgrenzung 2016 bei 25 % oder darüber lag.

Ländern getragen, in deren Zuständigkeit dieser Bereich fällt. Auf kommunaler Ebene bestehen in Schulen und in der Erwachsenenbildung Investitionsdefizite, die 30 % des gesamten Investitionsbedarfs erreichen. Mit 47,7 Mrd. EUR liegen sie mittlerweile über den Fehlbeträgen im Verkehrssektor (KfW, 2018). Bisher konnten die Bundesregierung und die Länder keine Einigung über eine Änderung des Grundgesetzes erzielen, die die Befugnis der Bundesregierung, finanzschwachen Gemeinden direkte finanzielle Unterstützung zu leisten, auf alle Gemeinden ausweiten würde.

**Ab dem Alter von vier Jahren nehmen beinahe alle Kinder an der frühkindlichen Erziehung und Betreuung teil, bei den unter 3-Jährigen bestehen aber noch Angebotslücken.** 2016 besuchten 96,6 % der Kinder zwischen vier Jahren und schulpflichtigem Alter eine Einrichtung der frühkindlichen Erziehung und Betreuung, gegenüber 95,3 % in der EU insgesamt. Bei Kindern unter drei Jahren lag die Beteiligung im Jahr 2017 bei 30,3 %. Nationalen Daten zufolge schwankt die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage für diese Altersgruppe zwischen 7,4 % im Osten und 13,1 % im Westen Deutschlands (Gesamtdeutschland: 12,1 %). Die Behörden gehen davon aus, dass bis 2025 307 000 zusätzliche Plätze für unter 3-Jährige benötigt werden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2018). Einige Bundesländer haben die Gebühren für die frühkindliche Erziehung und Betreuung abgeschafft. Die im September 2018 erlassenen Rechtsvorschriften sehen staatliche Investitionen in Höhe von 5,5 Mrd. EUR für die qualitative Verbesserung der frühkindlichen Erziehung und Betreuung vor, die über individuelle Verträge mit den Ländern getätigt werden sollen.

**Sozioökonomische Verhältnisse und Migrationshintergrund sind im Hinblick auf die Bildungsleistung nach wie vor wichtige Einflussfaktoren.** Schüler aus benachteiligten Gruppen schneiden sogar im Primarbereich schlechter ab (Husmann et al., 2017; Stanat et al., 2017), verlassen die Schule früher und haben mehr Schwierigkeiten bei der Suche nach Praktikumsstellen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (BMBF, 2018; Europäische Kommission, 2018m). Insgesamt hat sich die Struktur des Schulsystems (Primar- und

Sekundarbereich) aufgrund des deutlichen Anstiegs der Anzahl der Gesamtschulen, die mehrere Bildungswege und Schulabschlüsse anbieten, etwas aufgelockert (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung*, 2018). Generell zeigt sich im späteren Werdegang der Schüler, dass der Einfluss sozioökonomischer Faktoren auf die Leistung in der Sekundarstufe abnimmt (OECD, 2016). Im Interesse einer stärkeren Inklusion plant die Bundesregierung, einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Ganztagschule zu schaffen und die Zahl der Ganztagschulen weiter zu erhöhen. Sowohl die Bundesregierung als auch die Länder haben über alle Bildungsebenen hinweg mehrere gezielte Maßnahmen ergriffen, um mehr Chancengleichheit sicherzustellen.

**Die Integration von Flüchtlingen in das Bildungssystem schreitet voran, doch werden weitere Investitionen benötigt.** Seit 2015 werden für neu angekommene minderjährige Migranten auf allen Schulebenen Willkommensklassen und parallele Unterstützungsklassen mit Schwerpunkt auf Spracherwerb eingerichtet (BAMF, 2018). Im Bereich der Hochschulbildung haben sich im Studienjahr 2017-18 einer nicht repräsentativen Erhebung zufolge 3 000 Flüchtlinge neu in Bachelor-, Master- oder Promotionsprogramme eingeschrieben, womit sich ihre Zahl im Vergleich zum Vorjahr verdreifacht hat. Zwischen 20 und 25 Prozent der Flüchtlinge an Hochschulen sind weiblich (HRK, 2018).

**Die Quote der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger nähert sich dem nationalen Ziel an, ist bei Menschen mit Migrationshintergrund jedoch nach wie vor hoch.** Mit 10,1 % lag Anfang 2017 der Anteil der Personen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren, die die schulische oder berufliche Bildung frühzeitig verlassen haben, nahe bei der Zielvorgabe von 10 %. Bei jungen Menschen, die nicht in Deutschland geboren sind, ist die Frühabgängerquote jedoch deutlich höher als bei im Land geborenen Menschen (Lücke von 15 Prozentpunkten). Gleiches gilt für Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu Menschen ohne Behinderung (Lücke von 19,1 Prozentpunkten im Vergleich zu einem EU-Durchschnitt von 12,6 Prozentpunkten). Dies gibt Anlass zur Sorge, da es immer weniger Beschäftigungsmöglichkeiten für



Geringqualifizierte und ungelernete Arbeitskräfte gibt.

**Der starke Mangel an Lehrkräften lastet auf dem Bildungsangebot.** Der Lehrermangel macht sich insbesondere in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, in der Sonderpädagogik und im Primarbereich stark bemerkbar. Der geschätzte Bedarf an Grundschullehrkräften bis 2025 variiert zwischen 15 000 (KMK, 2018) und über 30 000, wenn zusätzliche Herausforderungen wie die Ausweitung der Ganztagschulen berücksichtigt werden (Klemm und Zorn, 2018). Dabei bestehen erhebliche regionale Unterschiede. In Baden-Württemberg sind 38,5 % aller Schulen Ganztagschulen, während ihr Anteil in Sachsen bei 97,4 % liegt (2015). In einigen Regionen entfällt der Großteil der Neueinstellungen auf Quereinsteiger, die eine Schnellausbildung am Arbeitsplatz erhalten (GEW, 2017). Auch besondere Herausforderungen wie die Inklusion von Schülern mit besonderen Bedürfnissen und die Integration von Migranten, einschließlich Flüchtlingskindern, machen zusätzliches Personal sowie Unterstützung und Schulungen für die Lehrkräfte nötig. Um die Attraktivität des Berufs zu erhöhen, haben mehrere Länder die Gehälter angehoben oder den Beamtenstatus für Lehrkräfte (wieder-) eingeführt. Die 2013 angelaufene und auf zehn Jahre ausgelegte gemeinsame Initiative von Bund und Ländern zur Verbesserung der Qualität der Lehrerausbildung wurde im Juni 2018 erneuert und erhält weitere 64 Mio. EUR.

**Der langfristige Anstieg der Einschreibungen in Hochschulstudiengänge setzt sich fort, der Anteil der Bildungsaufsteiger ist jedoch nach wie vor gering.** Mit 34 % ist der Anteil der tertiären Bildungsabschlüsse 2017 im Vergleich zu 2016 (33,2 %) leicht gestiegen, liegt aber weiterhin unter dem EU-Durchschnitt (39,9 %). Insbesondere an Fachhochschulen haben die Einschreibungen mit einem Anstieg von 542 000 Studierenden im Jahr 2006 auf 957 000 im Jahr 2016 einen großen Sprung gemacht. Nur etwa ein Viertel (27 %) der Studierenden haben Eltern ohne tertiären Bildungsabschluss; dies ist der zweitniedrigste Anteil in der EU. Seit 2012, als dieser Anteil bei 23 % lag, sind somit nur geringe Fortschritte zu verzeichnen (DZHW, 2018). Studiengebühren sind niedrig oder es gibt sie gar nicht. Der größte Ausgabenposten sind für die Studierenden die Unterbringungskosten, und diese

sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen (DZHW, 2018). Der Bund plant, die staatliche Unterstützung für Studierende (BAFöG) auszubauen und höhere Stipendien und Darlehen für mehr Studierende zu vergeben.

**Die Beschäftigungsergebnisse für Berufsbildungsabsolventen sind nach wie vor ausgezeichnet, doch steht das System vor großen Herausforderungen.** Die Beschäftigungsquote der Absolventen von Berufsbildungsgängen war 2017 mit 91,3 % die höchste in der EU. Gleichzeitig ging der Anteil der an berufsbildenden Ausbildungsgängen teilnehmenden Schüler der Sekundarstufe II im Jahr 2016 leicht zurück und lag mit 46 % unter dem EU-Durchschnitt von 49 %. 2017 gab es einen leichten Anstieg der Zahl der Ausbildungssuchenden (+0,4 %), der angebotenen Ausbildungsplätze (+1,5 %) und der Ausbildungsverträge (+0,6 %) zu verzeichnen; aufgrund der Schwierigkeiten bei der Abstimmung von Angebot und Nachfrage ist die Zahl der nicht besetzten Ausbildungsplätze im Vergleich zu 2016 jedoch gestiegen (BMBF, 2018). Engere Kontakte zwischen Berufsbildungsanbietern und lokalen Unternehmen könnten die Verbreitung moderner Technologien weiter fördern und eine bessere Reaktion auf neu entstehende Qualifikationserfordernisse ermöglichen.

**Gezielte Maßnahmen zur Förderung der Beteiligung von Arbeitnehmern an der Erwachsenenbildung würden dazu beitragen, den Arbeitskräftemangel anzugehen, und Anreize für ein längeres Erwerbsleben setzen.** Die Beteiligung an der Erwachsenenbildung lag 2017 in Deutschland bei 8,4 % und damit unter dem EU-Durchschnitt von 10,9 %; bei Geringqualifizierten liegt die Quote noch niedriger. Von den Arbeitslosen im Alter von 25 bis 64 Jahren nahmen im Jahr 2017 8,4 % an der Erwachsenenbildung teil; der EU-Durchschnitt liegt bei 10,1 %. Das geplante Qualifizierungschancengesetz soll die Weiterbildung für Arbeitnehmer, deren berufliche Tätigkeit durch neue Technologien ersetzt werden kann, die von strukturellen Veränderungen betroffen sind oder die eine Tätigkeit ausüben, in der es einen Fachkräftemangel gibt, finanziell stärker fördern und den Zugang zu solchen

Maßnahmen verbessern.<sup>(45)</sup> Rund 55 % der kleinen und mittleren Unternehmen klagen über Fachkräftemangel, insbesondere bei hoch qualifizierten Ingenieuren, Technikern, Forschern, medizinischem Personal und ähnlichen Fachkräften. Die Regierung arbeitet zusammen mit Interessenträgern derzeit an einer neuen nationalen Fortbildungsstrategie.

**Die Deutschen verfügen in der Regel über überdurchschnittlich gute digitale Kompetenzen, aber aufgrund eines erheblichen Qualifikationsmangels und des uneinheitlichen Ausbildungsangebots im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien sind weitere Investitionen nötig.** In Süddeutschland und in Hessen verfügen die Schulen in der Regel über eine gute Infrastruktur für Informations- und Kommunikationstechnologien, während dies in anderen Bundesländern – und überwiegend in Ostdeutschland – nicht der Fall ist (IW, 2018). Der *Digitalpakt Schule* soll das Unterrichtsangebot der Schulen in diesem Bereich verbessern, muss aber noch umgesetzt werden. Die Fähigkeit der Lehrkräfte, Informations- und Kommunikationstechnologien in ihre Unterrichtseinheiten zu integrieren, variiert von Region zu Region und von Schule zu Schule. Hier spielt auch die (fortlaufende) berufsbegleitende Weiterbildung in digitalen Kompetenzen eine Rolle (Initiative 21, 2016). Zwischen den Ländern gibt es einen regelmäßigen technischen Austausch über entsprechende Maßnahmen (KMK, 2016), aber nur in fünf Ländern sind die digitalen Medien Teil der Vorschriften für das Lehrkräfteexamen (Bertelsmann Stiftung, 2018). 3,7 % der Lehrkräfte sind IKT-Spezialisten, aber mit 55 000 freien Stellen mit IKT-Bezug übertraf die Nachfrage im Oktober 2017 das vorhandene Angebot (Bitkom, 2017); 67 % der kleinen und mittleren Unternehmen melden einen Mangel an IKT-Kenntnissen bei ihren Beschäftigten. Bei den Abschlüssen in Naturwissenschaften, Technik, Ingenieurwesen und Mathematik besteht mit 11,4 Frauen gegenüber 28,1 Männern pro 1000 Personen (20-29 Jahre) ein erhebliches geschlechtsspezifisches Gefälle (Stand 2016). Nur

16,6 % der Fachkräfte in Informations- und Kommunikationstechnologien sind Frauen (2016). Darüber hinaus lag das geschlechtsspezifische Lohngefälle im Bereich Information und Kommunikation im Jahr 2016 bei 25 % (Europäische Kommission, 2018p). Um dem kritischen Mangel an Fachkräften für Informationstechnologien abzuwehren, enthält das Fachkräfteeinwanderungsgesetz besondere Regeln für solche Fachkräfte.

### Investitionsbedarf

**Gezielte Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung und zur Förderung der aktiven Inklusion sind wichtige Voraussetzungen für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und für ein inklusives Wachstum.** Der aktuelle Fachkräftemangel zählt zu den größten Hindernissen für Wachstum und Investitionen der Unternehmen. Zudem wird der disruptive technologische Wandel künftig Anpassungsdruck erzeugen. Das heißt, dass höhere Ausgaben in der allgemeinen und beruflichen Bildung nötig sind und die Bildungsergebnisse besser werden müssen. Zusätzliche Maßnahmen könnten dazu beitragen, ungenutztes oder nur schwach genutztes Arbeitskräftepotenzial zu erschließen; dies gilt auch für die Migranten. Es gibt Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualifikationen und zur Förderung von Inklusion und Qualität in der allgemeinen und beruflichen Bildung, indem z. B. der Lehrerberuf attraktiver gemacht wird. Investitionen in die soziale Inklusion und die Verfügbarkeit hochwertiger Vollzeit-Kinderbetreuungs- und Langzeitpflegedienste bringen sowohl wirtschaftliche als auch soziale Vorteile.

<sup>(45)</sup> Bisher ist eine Förderung Arbeitnehmern ohne berufliche Qualifikation, Arbeitnehmern, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, sowie kleinen und mittleren Unternehmen vorbehalten. Künftig sollen alle Arbeitnehmer unabhängig von Qualifikation, Alter und Art des Arbeitgebers Zugang zu Weiterbildung erhalten.



## 4.4. REFORMEN FÜR WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND INVESTITIONEN\*

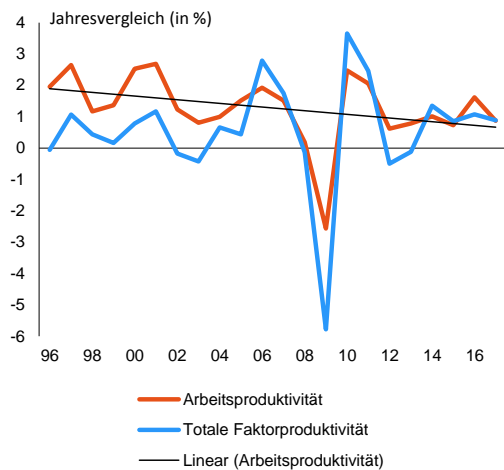
### 4.4.1. PRODUKTIVITÄT UND INVESTITIONSBEDARF

**Um seinen Wettbewerbsvorteil zu erhalten und ein nachhaltiges und inklusives Wachstum zu gewährleisten, braucht Deutschland mehr Investitionen in Innovation, Digitalisierung, hochwertige Bildung und Qualifikationen, Breitbandnetze mit sehr hoher Kapazität und nachhaltige Infrastrukturen.** Deutschland ist beim Ausbau von Breitbandnetzen mit sehr hoher Kapazität in Verzug geraten; dies gilt vor allem im Hinblick auf die FTTP-Technik (Fibre-to-the-Premises) und ländliche Gebiete, wo mehr Investitionen das Produktivitätswachstum stärken könnten. Stärkere Investitionen in nachhaltige Verkehrs- und Strominfrastruktur sind eine entscheidende Voraussetzung für die Erreichung der Klima-, Energie- und Umweltziele. Höhere Ausgaben und mehr Investitionen in Forschung und Innovation (insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen), aber auch in Bildung und Qualifikationen (siehe Abschnitt 4.3), wo die Voraussetzungen für die Annahme digitaler und anderer neuer Technologien geschaffen werden, könnten das Wachstum ankurbeln.

#### Produktivitätswachstum

**Das Wachstum der Arbeitsproduktivität hat sich in Deutschland verlangsamt.** Das Wachstum der Arbeitsproduktivität hat sich in Deutschland auf aggregierter Ebene in den letzten Jahrzehnten verlangsamt (siehe Abbildung 4.4.1), doch bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren. In Medium-Hightech-Branchen wie der Automobilindustrie ist das Wachstum der Arbeitsproduktivität stark gestiegen. Im Baugewerbe hat das Wachstum der Arbeitsproduktivität dagegen stagniert, und bei den Unternehmensdienstleistungen war in den letzten zehn Jahren sogar ein Rückgang zu verzeichnen. Längerfristig wird der demografische Wandel zu einer Verringerung des Arbeitskräftepotenzials führen. Künftiges Wachstum wird daher vom Produktivitätswachstum und dieses wiederum in zunehmendem Maße von Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien und in andere Technologien sowie von Investitionen in immaterielle Vermögenswerte wie Forschung, Entwicklung und Innovation, d. h. von

einer Steigerung der totalen Faktorproduktivität, abhängen. Um die Vorteile der Digitalisierung in Zukunft nutzen zu können, bedarf es eines modernen Regulierungsrahmens und weiterer Anstrengungen in den Bereichen Bildung und digitale Infrastruktur. Mehr Investitionen in die Kreislaufwirtschaft und in die Ressourceneffizienz werden zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern beitragen und können die Produktivität steigern helfen. Unternehmensdaten zeigen, dass sich die Lücke zwischen den produktivsten und den am wenigsten produktiven Unternehmen in den letzten zehn Jahren vergrößert hat, und lassen darauf schließen, dass die Technologieverbreitung und die effiziente Umverteilung von Ressourcen auf die produktivste Nutzung sich an bestimmten Hindernissen stoßen. Deutschland schneidet im Hinblick auf die Effizienz der Ressourcenallokation auf gesamtwirtschaftlicher Ebene relativ gut ab; auf Makroebene blieb die Allokationseffizienz von 2000 bis 2014 weitgehend stabil. Hinter den aggregierten Zahlen verbergen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren. In einigen Branchen – wie den Unternehmensdienstleistungen – ist die Allokationseffizienz ausgesprochen niedrig, d. h. Ressourcen werden – vor allem wegen des mangelnden Wettbewerbs in diesem Sektor – weniger effizient zugewiesen (siehe Europäische Kommission, 2018). Deutschland hat bisher weder eine neue Stelle geschaffen noch eine bestehende Stelle als nationalen Ausschuss für Produktivität im Sinne der entsprechenden Empfehlung des Rates benannt. Zwar wurde die allgemeine Absicht bekundet, dies zu tun, ein entsprechendes Datum wurde aber noch nicht bekannt gegeben.

Abbildung 4.4.1: **Arbeitsproduktivität und totale Faktorproduktivität**

Quelle: Europäische Kommission

### Investitionsbedarf

**Die öffentlichen Investitionen steigen schneller als das BIP, doch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um den Investitionsrückstand aufzuholen.** Die öffentlichen Investitionen sind 2018 nominal um 7,7 % und real um 3,8 % gestiegen und verzeichnen damit im vierten Jahr in Folge ein robustes Wachstum. Angesichts des Rückstands auf kommunaler Ebene sind zur Erhaltung des Kapitalstocks jedoch zusätzliche Anstrengungen erforderlich. Wie in den Vorjahren waren die Nettoinvestitionen auf kommunaler Ebene 2018 negativ; die vorhandene Infrastruktur hat schneller an Wert verloren, als sie ersetzt werden konnte. Die nationale Investitionsbank KfW beziffert den Investitionsrückstau auf kommunaler Ebene im Jahr 2018 auf 159 Mrd. EUR, was im Vergleich zum Vorjahr einen deutlichen Anstieg um 33 Mrd. EUR bedeutet (KfW, 2018). Bei einer Umfrage der Europäischen Investitionsbank zum Thema „Kommunale Infrastruktur“ wurden in Deutschland knappe Haushaltsmittel, mangelnde technische Planungskapazitäten und langwierige Genehmigungsverfahren als erhebliche Investitionshindernisse festgestellt (EIB, 2017).

**Bei den privaten Investitionen gab es einen robusten Anstieg zu verzeichnen, allerdings nicht bei allen Arten von Vermögenswerten.** Die Anlageinvestitionen haben sich in den letzten Quartalen in Reaktion auf die rekordhohe

Kapazitätsauslastung stark entwickelt. Der Boom bei den Wohnungsbauinvestitionen setzt sich trotz der in der Bauwirtschaft gemeldeten Kapazitätsengpässe fort. Dennoch sind einige größere Herausforderungen zu meistern. Das verarbeitende Gewerbe muss mit einer Verlangsamung des Außenhandels klarkommen und sich gleichzeitig an neue Verbraucherpräferenzen und an den technologischen Wandel anpassen; dies gilt beispielsweise für den Automobilsektor. Der Bau von Nichtwohngebäuden schreitet nur verhalten voran, was darauf schließen lässt, dass wesentliche Infrastrukturen unter Umständen nicht mit dem Bedarf der Wirtschaft Schritt halten.

### Forschung und Innovation

**Deutschland ist im Bereich Forschung und Innovation stark aufgestellt, doch vor dem Hintergrund eines langsamen Produktivitätswachstums und negativer demografischer Trends könnten höhere Investitionen in FuE und Innovation dem Land helfen, seine Wettbewerbsposition zu sichern.** Die FuE-Ausgaben sind in Deutschland im Jahr 2017 auf 3,02 % des BIP gestiegen; Deutschland steht in der EU bei der FuE-Intensität damit an vierter Stelle. Der seit 2010 verzeichnete Anstieg der FuE-Intensität ist bei den Unternehmen (+ 0,27 Prozentpunkte) stärker ausgeprägt als im öffentlichen Sektor (+ 0,04 Prozentpunkte). Dem Europäischen Innovationsanzeiger zufolge stagniert die Innovationsleistung Deutschlands seit 2010 und ist die Innovationstätigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen rückläufig.<sup>(46)</sup> Deutschland hat im Laufe der letzten Jahre Maßnahmen zur weiteren Stärkung seiner soliden Forschungs- und Wissenschaftsbasis ergriffen, jedoch könnte die wissenschaftliche Exzellenz noch weiter gesteigert werden. Deutschland liegt in Bezug auf den Schlüsselindikator für wissenschaftliche Exzellenz<sup>(47)</sup> in der EU derzeit an achter Stelle. Die Förderung der inkrementellen Innovation hat sich, insbesondere im

<sup>(46)</sup> Der Europäische Innovationsanzeiger zeigt bei den meisten Indikatoren im Zusammenhang mit KMU-Innovation, intellektuellem Kapital und Innovationswirkung einen Rückgang der relativen Leistung seit 2010. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/30681>.

<sup>(47)</sup> Anteil der wissenschaftlichen Veröffentlichungen des Landes, die zu den 10 % der weltweit meistzitierten wissenschaftlichen Veröffentlichungen gehören.

verarbeitenden Gewerbe, als wirksam erwiesen, aber die Rahmenbedingungen für risikoreiche, disruptive Innovationen könnten verbessert werden. 2018 hat die Bundesregierung ihre Hightech-Strategie 2025 verabschiedet, die den Wissenstransfer und die unternehmerische Initiative fördern soll. In der Strategie ist auch die Einrichtung einer Agentur zur Förderung von Sprunginnovationen vorgesehen. Zudem wird das Ziel einer FuE-Intensität von 3,5 % des BIP vorgegeben und werden Steueranreize für FuE-Tätigkeiten von kleinen und mittleren Unternehmen angekündigt.

**Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen funktioniert im Allgemeinen gut, doch profitieren kleine und mittlere Unternehmen davon weniger.** Deutschlands Strategien zur Förderung der Zusammenarbeit von Wissenschaft

und Wirtschaft (z. B. über die Fraunhofer-Gesellschaft) werden oft als Beispiel für besonders gute Verfahren angeführt. Die guten Ergebnisse des Landes bei den einschlägigen Indikatoren <sup>(48)</sup> sind allerdings häufig auf die enge Zusammenarbeit zwischen einigen wenigen großen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und öffentlichen Forschungseinrichtungen zurückzuführen. Der Anteil von KMU an der Zusammenarbeit mit Hochschulen oder öffentlichen Forschungseinrichtungen liegt in Deutschland nur leicht über dem EU-Durchschnitt <sup>(49)</sup>.

---

<sup>(48)</sup> Mit einem von Unternehmen finanzierten Anteil der öffentlichen FuE von 0,12 % des BIP im Jahr 2015 (EU-Durchschnitt: 0,05 %) liegt Deutschland in der EU an erster Stelle.

<sup>(49)</sup> Daten der Innovationserhebung der Gemeinschaft für 2014.

**Kasten 4.4.1: Investitionshindernisse und Reformen in Deutschland**

**Makroökonomischer Ausblick**

Die relativ niedrige Investitionsquote schwächt das künftige Wachstumspotenzial Deutschlands und hat Auswirkungen auf das Euro-Währungsgebiet (siehe Kapitel 1 und 3). Die privaten Investitionen sind auf die Kapazitätsauslastung und den Bedarf an Wohnraum nur zum Teil angesprungen. Die öffentlichen Investitionen nehmen wieder zu, doch dürfte es eine Weile dauern, bis der erhebliche Investitionsrückstand aufgeholt ist. Um das Potenzialwachstum künftig zu stützen, ist eine stärkere Kapitalbildung erforderlich, insbesondere wenn die Bevölkerungsalterung sich wie erwartet verstärkt und die Zuwanderung eventuell nachlässt.

**Bewertung der Investitionshindernisse und laufende Reformen**

Die größten Hindernisse für private Investitionen in Deutschland sind die Ineffizienz des Steuersystems (siehe Abschnitt 4.1), die begrenzte Verfügbarkeit von Expansionskapital (siehe Abschnitt 4.2), der Fachkräftemangel (siehe Abschnitt 4.3), die unzureichende Verfügbarkeit bestimmter Netzinfrastrukturen, einschließlich Hochgeschwindigkeits-Breitbandverbindungen, (siehe Abschnitt 4.4.1) sowie eine Reihe branchenspezifischer Vorschriften, von denen einige den Wettbewerb bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen einschränken (siehe Abschnitt 4.4.3).

Öffentliche Verwaltung/ Rahmenbedingungen für Unternehmen	Regelungs-/Verwaltungsaufwand		Finanzsektor / Besteuerung	Besteuerung	CSR
	Öffentliche Verwaltung			Zugang zu Finanzmitteln	
	Vergabe öffentlicher Aufträge /ÖPP		FuEul	Kooperation zw. Hochschulen, Forschung und Unternehmen	
	Rechtssystem			Finanzierung von FuEul	CSR
	Insolvenzrahmen		Sektor-spezifische Vorschriften	Unternehmensorientierte Dienstleistungen / reglementierte Berufe	CSR
Wettbewerbs- und Regulierungsrahmen		Einzelhandel			
Arbeitsmarkt/ Bildung	Beschäftigungsschutzbestimmungen und Rahmen für Arbeitsverträge			Bau	
	Löhne und Lohnfindung			Digitalwirtschaft / Telekommunikation	CSR
	Bildung, Qualifikationen, lebenslanges Lernen	CSR		Energie	
			Verkehr		

**Legende:**

	Es wurden keine Investitionshindernisse festgestellt		Einige Fortschritte
CSR	Investitionshindernisse, die auch Gegenstand einer CSR sind		Substanzuelle Fortschritte
	Keine Fortschritte		Vollständige Umsetzung
	Begrenzte Fortschritte		Noch nicht bewertet

**Ausgewählte Investitionshindernisse und laufende vorrangige Maßnahmen**

1. Angesichts der sich anspannenden Arbeitsmarktlage wird die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften insbesondere für mittlere Unternehmen immer mehr zu einem Problem. Aktuell laufende Maßnahmen zur Verringerung negativer Arbeitsanreize (siehe Abschnitt 4.3.1), zur Verbesserung der Finanzierung des Bildungswesens und zur Subventionierung der Erwachsenenbildung (siehe Abschnitt 4.3.3) können diese Hindernisse bis zu einem gewissen Umfang abbauen.

2. Die derzeitige Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen bremst die öffentlichen Investitionen auf kommunaler Ebene. Die schlechte Abstimmung zwischen den auf den verschiedenen staatlichen Ebenen verfügbaren Ressourcen und den jeweiligen Investitionszuständigkeiten und die begrenzte Steuerautonomie der Länder und Gemeinden beschränken den Spielraum für öffentliche Investitionen. Die laufende Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dürfte zu einer weiteren Zunahme der Investitionsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene führen, auch wenn keine grundlegenden Änderungen im Sinne einer Stärkung der Steuerautonomie der Länder und Gemeinden vorgesehen sind. (siehe auch Abschnitt 4.1).

---

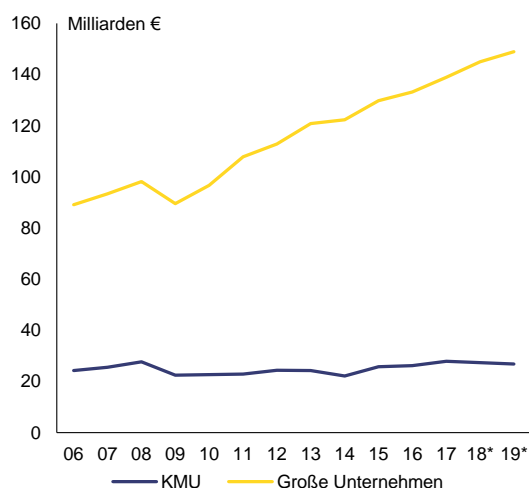
Deutschland fördert Investitionen auch durch seine nationale Förderbank KfW, die die größte Förderbank

Europas ist und im Jahr 2017 ein Finanzierungsvolumen von insgesamt 76,5 Mrd. EUR zugesagt hat. Die KfW spielt eine wichtige Rolle für die Förderung energieeffizienten Wohnraums, die Finanzierung kommunaler Infrastrukturen (z. B. öffentlicher Verkehr und Abwasserentsorgung) und die Unterstützung von Einzelunternehmern und Start-ups durch Darlehen, Beteiligungskapital und Mezzanine-Finanzierungen. Neben der KfW finanziert auch die Rentenbank als nationale Förderbank landwirtschaftliche Projekte und haben die Länder ihre lokalen Förderbanken, die zwar kleiner sind, aber bei der Finanzierung kommunaler Infrastrukturen und Projekte, u. a. im Wohnungsbau, eine wichtige Rolle spielen.

#### **Private Investitionen in Forschung und Entwicklung konzentrieren sich zunehmend auf große Unternehmen und die Medium-High-Tech-Branchen des verarbeitenden Gewerbes.**

Bei den FuE-Ausgaben der Unternehmen sind zwar insgesamt hohe Wachstumsraten zu verzeichnen, allerdings konzentriert sich die Forschung und Entwicklung zunehmend auf Großunternehmen und die Medium-High-Tech-Branchen des verarbeitenden Gewerbes, insbesondere die Automobilbranche. Die FuE-Ausgaben großer Unternehmen sind deutlich gestiegen, die von kleinen und mittleren Unternehmen im letzten Jahrzehnt jedoch stagniert (ZEW, 2018c). Die FuE-Ausgaben von kleinen und mittleren Unternehmen liegen mit 0,17 % des BIP auch weit unter dem EU-Durchschnitt von 0,30 % im Jahr 2015.

Abbildung 4.4.2: FuEul-Ausgaben in Deutschland



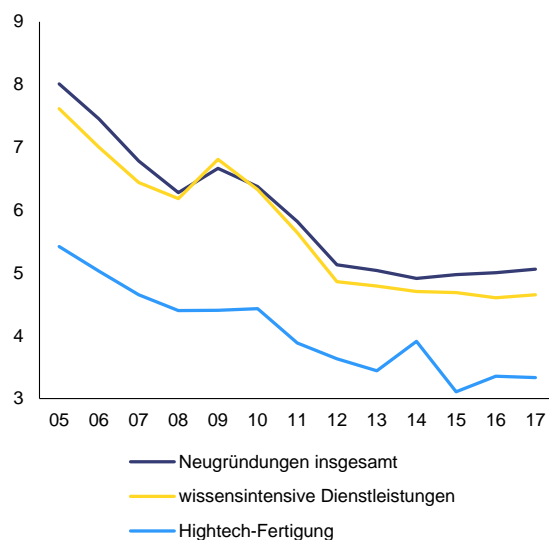
(1) Die Zahlen für 2018 und 2019 basieren auf Planungen.

Quelle: ZEW

**Die unternehmerische Tätigkeit wird durch regulatorische Hindernisse bei der Unternehmensgründung behindert und steht zunehmend unter dem Einfluss demografischer Entwicklungen.** Die unternehmerische Tätigkeit

hat sich bei den meisten Altersgruppen, auch bei denen mit der höchsten Unternehmertätigkeit (d. h. zwischen 30 und 50 Jahren), schrittweise abgeschwächt. Die Unternehmensgründungsrate ist in den letzten Jahren rückläufig und ist von 9,2 % im Jahr 2008 auf 7,1 % im Jahr 2015 und damit deutlich unter den EU-Durchschnitt von 9,6 % gefallen. Die niedrige Arbeitslosigkeit und die steigenden Opportunitätskosten von Start-ups sind nach wie vor die Hauptgründe für den Rückgang bei den Unternehmensgründungen, daneben spielen aber auch regulatorische Hindernisse, die u. a. die relative Leichtigkeit der Gründung eines Unternehmens beeinträchtigen, und demografische Faktoren eine wichtige Rolle. Beim Indikator der Weltbank für die Leichtigkeit von Unternehmensgründungen schneidet Deutschland eher schlecht ab (113. Platz weltweit). Demografische Trends dürften sich in den kommenden Jahren zunehmend auf die unternehmerische Tätigkeit und die Übergabe von Betrieben auswirken. Ende 2018 startete die Bundesregierung ihre Gründungsoffensive, um die Gründungskultur in Deutschland zu stärken und besser auf bestehende Förderprogramme aufmerksam zu machen. Allerdings könnte – z. B. in der sekundären und tertiären Bildung – mehr getan werden, um unternehmerische Fähigkeiten zu fördern.

Abbildung 4.4.3: Neugründungsquote in Deutschland



(1) Neugründungsquote: Neugründungen pro 100 etablierten Unternehmen

Quelle: ZEW

**In Deutschland sind sowohl die Neugründungsquote als auch die Beschäftigung in wachstumsstarken Unternehmen in innovativen Sektoren gesunken.** Die Neugründungsquoten sind in Deutschland seit 15 Jahren in verschiedenen Sektoren und Regionen rückläufig. Der Rückgang bei den Unternehmensgründungen betrifft nicht nur nichttechnologische Branchen, sondern auch wissensintensive Dienstleistungen und die Hightech-Fertigung (Abbildung 4.4.3). Laut Innovationserhebung der Gemeinschaft ist der Anteil der innovativen Unternehmen gesunken, zählt aber weiterhin zu den höchsten in der EU. Der Anteil der Beschäftigung in wachstumsstarken Unternehmen in innovativen Sektoren fällt seit 2012 und liegt in Deutschland unter dem EU-Durchschnitt (siehe Europäische Kommission, 2018g).

### Digitalisierung

**Deutschland hat bei der Integration der Digitaltechnik in den Unternehmen einige Fortschritte erzielt. Kleine und mittlere Unternehmen übernehmen die digitalen Technologien jedoch nach wie vor nur zögerlich; viele dieser Unternehmen sind nur sehr schwach digitalisiert.** Laut Fortschrittsanzeiger für die Digitale Agenda greifen deutsche Unternehmen zunehmend auf die

Möglichkeiten, die der Online-Handel bietet, zu: 2017 nutzten 23,5 % der kleinen und mittleren Unternehmen das Internet als Absatzkanal und 11,3 % verkauften Waren oder Dienstleistungen an Kunden in anderen Ländern. Allerdings übernehmen kleine und mittlere Unternehmen digitale Technologien nur langsam; bei 34,6 % von ihnen ist der Digitalisierungsgrad sehr gering. Nur 5,3 % der kleinen und mittleren Unternehmen nutzten 2016 Big-Data-Analysen, im Vergleich zu fast 10 % in der EU insgesamt. Mit dem Ausbau eines Netzwerks von Kompetenzzentren will die Bundesregierung kleinen und mittleren Unternehmen dabei helfen, bei der Digitalisierung aufzuholen. Seit Juli 2017 bietet das Programm „go-digital“ kleinen und mittleren Unternehmen im ganzen Land Beratungsdienste über Innovationsgutscheine an, um die Digitalisierung im eigenen Betrieb in den Bereichen IT-Sicherheit, digitale Markterschließung und digitalisierte Geschäftsprozesse voranzutreiben. Digitale Knotenpunkte fördern eine engere Zusammenarbeit zwischen Start-up-Unternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen, Industrie, Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung (Europäische Kommission, 2018h). Allerdings hält der Mangel an Fachpersonal und an Kapazitäten diese Unternehmen häufig von Investitionen in Digitalisierungsprojekte ab (siehe Kapitel 4.3).

**Deutschland ist beim Ausbau von Breitbandnetzen mit sehr hoher Kapazität auf nationaler Ebene und insbesondere in ländlichen Gebieten, wo mehr Investitionen das Produktivitätswachstum stärken könnten, in Verzug geraten.** Der Anteil der Glasfaseranschlüsse ist mit nur 8 % der Haushalte (Stand: Mitte 2018) sehr niedrig; Deutschland hinkt damit mehreren anderen EU-Ländern hinterher (Europäische Kommission, 2018h). Im Oktober 2017 waren 23 700 Gewerbegebiete nicht an ein Glasfasernetz angeschlossen, und 28 % aller Unternehmen hatten keinen Zugang zu einem Netz mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 Megabit/s. Der Koalitionsvertrag von 2018 enthält eine Verpflichtung zur vollständigen Abdeckung mit Gigabit-fähigen Netzen und setzt vorrangig auf Glasfasernetze. Ferner wurde die Einrichtung eines Fonds für digitale Infrastruktur beschlossen. Die Einnahmen aus der 5G-Auktion werden in diesen Fonds, und insbesondere in den Ausbau der Gigabit-Netze, fließen; zusätzliche finanzielle Mittel können im



Einklang mit dem Haushaltsgesetz bereitgestellt werden. Im Koalitionsvertrag werden für den Ausbau der Gigabit-Netze bis 2021 Mittel in Höhe von 10 bis 12 Mrd. EUR zugewiesen. Der Ausbau von Hochleistungsbreitbandnetzen wird in Deutschland in erster Linie vom Privatsektor vorangetrieben, und die Unternehmen der „Netzallianz Digitales Deutschland“ haben sich verpflichtet, bis zum Jahr 2023 rund 100 Mrd. EUR zu investieren, um bis 2025 Gigabit-fähige konvergente Infrastrukturen realisieren zu können. In ländlichen Gebieten hängt der Ausbau von ultraschnellen Breitbandinfrastrukturen ( $\geq 100$  Mbps) allerdings nach wie vor entscheidend von Interventionen der öffentlichen Hand ab; hier könnten verschiedene Optionen, die über Subventionen hinausgehen, geprüft werden. Der Koalitionsvertrag verleiht einen rechtlich gesicherten Anspruch auf schnelles Internet ab dem 1. Januar 2025 und garantiert bis 2021 direkte Glasfaseranschlüsse für Bereiche mit besonderer sozioökonomischer Bedeutung wie Schulen, Krankenhäuser, Gewerbegebiete usw. Im November 2018 veröffentlichte die Bundesnetzagentur ihren endgültigen Plan für die im Frühjahr 2019 geplante 5G-Frequenzauktion. Die Zahl der zu versteigernden Lizenzen und die von der Regulierungsbehörde festgelegten Bedingungen werden sich auf den Wettbewerb und die Investitionen in diesem Sektor auswirken.

**Wenn Deutschland weltweit wettbewerbsfähig bleiben und seine digitale Souveränität wahren will, müssen Investitionen in künstliche Intelligenz und Cybersicherheit getätigt werden.** Im November 2018 verabschiedete das Bundeskabinett seine Strategie Künstliche Intelligenz, durch die die Rolle Deutschlands als Forschungsstandort gefestigt und die KI-Nutzung durch kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden sollen. Die Mittelausstattung beläuft sich im Jahr 2019 auf 500 Mio. EUR, die kumulierten Ausgaben betragen 3 Mrd. EUR bis 2025. Im September 2018 gründete das Bundesministerium des Innern zusammen mit dem Deutschen Industrieverband die Cyberallianz, die Schlüsseltechnologien für kritische Geschäftsprozesse fördern soll. Ziel ist der Erhalt der digitalen Souveränität der deutschen Industrie und des deutschen Staates. Durch eine besondere Initiative sollen kleine und mittlere Unternehmen für Fragen der Cybersicherheit sensibilisiert werden. Die „Agentur für Innovation in der

Cybersicherheit“ wird 2019 eingerichtet, um innovative Projekte zu finanzieren, die durch radikale technologische Neuheiten den Markt verändern könnten.

## Energie

**Der Übergang von der zentralisierten zur dezentralen Stromerzeugung eröffnet beträchtliche Investitionsmöglichkeiten und führt zu einer grundlegenden Umgestaltung des deutschen Energiemarktes.** Angesichts des Trends zur Dezentralisierung sind erhebliche Investitionen in ein flexibleres elektrisches System erforderlich (z. B. Stromspeicherung, Produktion kohlenstoffarmer Brennstoffe und umweltfreundliche Technologien).

**Das Fehlen einer geeigneten Netzinfrastruktur führt derzeit in Deutschland und anderen EU-Ländern zu finanziellen Verlusten.** Nach Angaben der Bundesnetzagentur (BNetzA, 2017) gaben die Netzbetreiber im Jahr 2017 1,4 Mrd. EUR für das Engpassmanagement zur Stabilisierung des Stromnetzes aus. Dieser Betrag hat im Vergleich zu 2016 (880 Mio. EUR) um rund 60 % zugenommen. Ferner stieg die gelieferte Menge Strom aus erneuerbaren Energien im Jahr 2017 auf 5 518 GWh (gegenüber 4 722 GWh im Jahr 2015 und 3 743 GWh im Jahr 2016). Die Bundesnetzagentur erklärt den Anstieg bei Maßnahmen des Einspeisemanagements und ihren Kosten durch die Anbindung neuer Offshore-Windparks in den Jahren 2016 und 2017.

**Es werden Anstrengungen zur Verbesserung der nationalen Netze unternommen, doch wird der Bedarf an Investitionen in zusätzliche Übertragungskapazität voraussichtlich noch weiter zunehmen.** Die Investitionskosten für den Ausbau des Onshore-Netzes dürften sich bis 2030 auf 32 bis 34 Mrd. EUR belaufen; nach Einschätzung der Übertragungsnetzbetreiber könnten die Kosten bis dahin sogar auf 50 Mrd. EUR ansteigen. Die Bundesregierung hat Änderungen von Planungsgesetzen in Angriff genommen, die für den Netzausbau relevant sind. Bis 2030 werden die Kapazitäten aus erneuerbaren Energiequellen erhöht, alte Kraftwerke sollen geschlossen werden. Ein Mangel an finanzieller Unterstützung oder zeitliche Verzögerungen beim Netzausbau würden sowohl innerhalb Deutschlands als auch im grenzüberschreitenden



Handel zu höheren Kosten für das Engpassmanagement und zu weiteren Verzerrungen des Marktes führen.

**Das Engpassmanagement in Mitteleuropa, einschließlich Deutschlands, bedarf einer Lösung, die grenzüberschreitende Stromflüsse erleichtert und gleichzeitig Systemsicherheit gewährleistet.** Die geltenden nationalen Regelungen für das Engpassmanagement und die Abgrenzung der Gebotszonen in Mitteleuropa spiegeln die bestehenden Engpässe nicht unbedingt angemessen wider, wodurch grenzüberschreitende Stromflüsse behindert werden. Strukturelle Engpässe im Übertragungssystem, die sich auf dem Großhandelsmarkt nicht vollständig widerspiegeln, führen zu zusätzlichen Ringflüssen in Nachbarländer und damit zu einem ineffizienten Markt (siehe Abschnitt 4.4.3).

#### Umwelt und Kreislaufwirtschaft

**Deutschland bewegt sich auf eine stärker kreislauforientierte Wirtschaft zu, wird jedoch sein nationales Ziel der Verdoppelung der Ressourcenproduktivität bis 2020 verfehlen.** Bei der kreislaufwirtschaftlichen Verwendung von Materialien (Sekundärnutzung), d. h. dem Anteil der verwerteten und in die Wirtschaft zurückgeführten Materialien, lag Deutschland im Jahr 2014 mit 10,7 % nahe beim EU-Durchschnitt, aber hinter Nachbarländern wie den Niederlanden (26,7 %), Belgien (18,1 %) und Frankreich (17,8 %). Erhebliche zusätzliche Anstrengungen sind nötig, um die Ziele des aktualisierten Ressourceneffizienz-Programms (ProgRes II) zu erreichen, insbesondere was die stärkere Sekundärnutzung von Materialien betrifft. Im ganzen Land entstehen Bewegungen, die sich für Wiederverwendung, Reparatur und Teilen einsetzen, aber immer noch Nischencharakter haben. Bei der nächsten für 2020 geplanten Aktualisierung von ProgRes könnten eine umfassendere Strategie für die Kreislaufwirtschaft, die den gesamten Lebenszyklus von Materialien erfasst, entwickelt und die Aspekte Dekarbonisierung und Digitalisierung berücksichtigt werden.

**Die auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene gesetzten Ziele und Vorgaben für die Kreislaufwirtschaft erfordern einen nachhaltigen Anstieg der Investitionen, auch im**

**Bereich FuE.** Mehr Investitionen, einschließlich Investitionen in FuE, sind nötig, um nicht nur die Ziele von ProgRes zu erreichen, sondern auch um die neuen Recyclingziele für die Zeit nach 2020 und die Vorgaben des Aktionsplans der EU für die Kreislaufwirtschaft zu erfüllen. Öko-Innovationen sind ein wichtiger Faktor für den Übergang zu einer emissionsarmen Kreislaufwirtschaft. Konzepte für die Produktgestaltung und neue Geschäftsmodelle können dazu beitragen, Innovationen für eine systemische Kreislaufwirtschaft hervorzubringen, und neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnen. Eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2017 bestätigte, dass Wiederverwendung, Reparatur und Recycling in der deutschen Wirtschaft noch besser gefördert werden könnten. Der Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen, die zu wenig (d. h. weniger als 1 % ihres Umsatzes) in Maßnahmen der Ressourceneffizienz investieren, ist zwischen 2015 und 2017 um 9 Prozentpunkte auf 47 % gestiegen.

**Angesichts offener Mobilitätsfragen und damit zusammenhängender Probleme der Luftqualität sowie der Notwendigkeit, die Auswirkungen des Klimawandels zu mindern und die Produktivität zu steigern, werden mehr Investitionen in nachhaltige Verkehrslösungen benötigt.** Die Luftqualität gibt in Deutschland Anlass zu ernster Besorgnis, da das Land die Luftqualitätsnormen der EU noch stets nicht erfüllt. Wegen der Nichteinhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte wurde vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen Deutschland erhoben. Der Verkehr verursacht etwa 60 % der gesundheitsschädlichen NO<sub>x</sub>-Emissionen in städtischen Gebieten; 72,5 % dieser Emissionen entstehen durch Dieselfahrzeuge. Bei Fahrzeugen, die mit alternativen Kraftstoffen betrieben werden, ist zwar der höchste Anstieg unter den Neuzulassungen zu verzeichnen, die Zahlen liegen jedoch nach wie vor weit unter dem von der Regierung vorgegebenen Zielwert von einer Million Elektroautos bis 2020 (KBA, 2018). Im täglichen Pendlerverkehr sind Autos nach wie vor das deutlich am häufigsten genutzte Verkehrsmittel. Die Deutschen verbringen im Durchschnitt rund 30 Stunden pro Jahr in Verkehrsstaus (Europäische Kommission, 2018i). Schätzungen zufolge verursachen Staus und die Suche nach Parkplätzen Kosten in Höhe von 110 Mrd. EUR pro Jahr, d. h. etwa 4 % des BIP (OECD 2018b). Da die Beförderung eine

Vermittlungsleistung ist, entstehen dadurch Produktivitätsverluste in anderen Sektoren. Car-Sharing und Fahrgemeinschaften als Optionen für eine nachhaltigere Mobilität in der Stadt werden nach wie vor viel zu wenig genutzt. Nach einer aktuellen Fallstudie entfallen in Deutschland derzeit weniger als ein Zehntel der Passagierkilometer mit Kraftfahrzeugen auf Car-Sharing (Ecological Institute, 2018).

**Die Verschmutzung von Oberflächengewässern durch Nitrate, und insbesondere die Verschmutzung des Grundwassers, stellt nach wie vor ein ernstes Problem dar und verursacht den Verbrauchern, die Trinkwasser reinigen müssen, erhebliche Kosten.** Bei der Verringerung der Umweltverschmutzung gab es nur geringfügige Fortschritte zu verzeichnen (UBA, 2018). Es werden wirksame Maßnahmen benötigt, um die übermäßigen Nitratreinträge zu verringern, um die Nitrat-Richtlinie einzuhalten und um dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs Folge zu leisten.

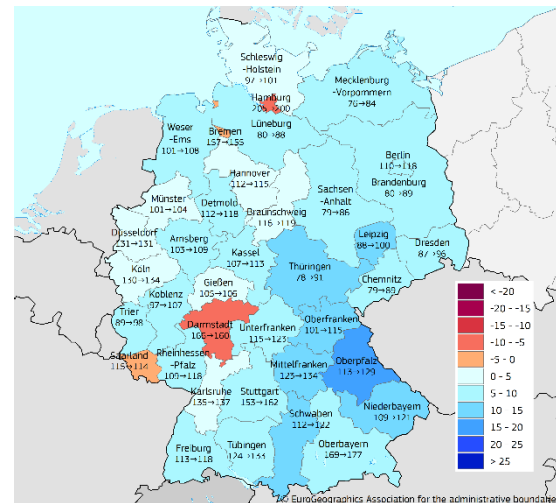
**4.4.2. REGIONALE UNTERSCHIEDE**

**Trotz des Anpassungsprozesses, der seit 1990 eingesetzt hat, bestehen in Deutschland weiterhin regionale Unterschiede zwischen Ost und West.** Der Osten Deutschlands hat mit seiner Wirtschaftsleistung noch immer nicht zum Westen aufgeschlossen; die Hauptstadt Berlin ist die einzige Region des Ostens, deren BIP pro Kopf über dem EU-Durchschnitt liegt. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass in Deutschland seit der Wiedervereinigung eine deutliche wirtschaftliche Konvergenz eingesetzt hat. Während im Jahr 1991 das BIP pro Kopf im Osten lediglich 43 % des BIP pro Kopf im Westen betrug, war es bis 2010 auf 72 % angestiegen. In jüngerer Zeit hat sich dieser Prozess jedoch verlangsamt. Zwischen 2010 und 2016 war nur ein marginaler Anstieg von einem Prozentpunkt auf 73 % zu verbuchen (BMW, 2018a). Alle Regionen des Ostens haben zwischen 2010 und 2016 ihr BIP pro Kopf (gemessen als KKS) im Verhältnis zum EU-Durchschnitt verbessert, einige der stärksten Regionen im Westen verzeichneten dagegen im selben Zeitraum einen relativen Rückgang. Die Abbildungen 4.4.4 und 1.6 zeigen die Verteilung des regionalen BIP-Wachstums im Verhältnis zum EU-Durchschnitt. Die Ost-West-

Disparitäten bezüglich der Produktivität haben in diesem Zeitraum in ähnlicher Weise abgenommen. Bis 2000 steigerte der Osten seine Produktivität auf 69 % und bis 2017 auf 78 % der Produktivität des Westens (BMW, 2018a). Auch auf dem Arbeitsmarkt konnte in den letzten Jahren eine starke Konvergenz beobachtet werden.

**Die regionalen Unterschiede innerhalb Deutschlands sind nicht auf das Ost-West-Gefälle beschränkt.** Das Nord-Süd-Gefälle zwischen den Ländern der früheren Bundesrepublik ist zwar nicht mehr so klar definiert wie früher, besteht aber weiterhin. Abgesehen von Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen schneiden die nördlichen Länder bei der Wirtschaftsleistung schlechter ab als der Süden. Zudem hat sich die relative Position einiger Regionen des Westens infolge des Strukturwandels in der Wirtschaft verschlechtert (z. B. Hamburg und Darmstadt, siehe auch Abbildung 4.4.4).

Abbildung 4.4.4: **Veränderung des BIP pro Kopf (in KKS), 2007-2016**



(1) KKS: Kaufkraftstandard  
 Die Werte stehen für das BIP pro Kopf relativ zur EU-28 in den Jahren 2007 und 2016 (EU-28=100). Die Farben drücken die Entwicklung des Index von 2007 bis 2016 aus; blau steht für eine gestiegene Quote. Das reale BIP pro Kopf der EU-28 stieg im Bezugszeitraum um 3,4 %.

**Quelle:** Europäische Kommission

**Der geplante Ausstieg aus der Kohle wird den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspfad in mehreren Regionen verändern.** Um seine Zielvorgaben für die Senkung der CO2-Emissionen zu erfüllen, plant Deutschland, die Kohleverstromung auslaufen zu lassen. Die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und

Beschäftigung hat im Januar 2019 empfohlen, die Kohleverstromung spätestens bis Ende 2038 zu beenden. Laut einer im Auftrag der Kommission erfolgten Studie waren 2016 fast 20 000 Menschen direkt in der Braunkohleindustrie beschäftigt (einschließlich Bergbau, Kraftwerksbetrieb und Weiterverwendung ehemaliger Gruben). Bei Berücksichtigung indirekter Verbindungen könnten 55 000 Menschen betroffen sein. Die stärksten negativen Effekte werden in den Ländern Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt erwartet, aber auch Nordrhein-Westfalen wird die Auswirkungen spüren.

**Auch bei der Investitionsquote zeigen sich Unterschiede zwischen den östlichen und den westlichen Bundesländern** (siehe auch Abschnitt 4.1). In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung flossen Investitionen verstärkt in die östlichen Bundesländer. 1995 beliefen sich die Investitionen je Einwohner im Osten auf 141,5 % des entsprechenden Wertes im Westen. Bis 2000 fiel dieser Wert auf 100 % und bis 2015 auf 67,3 %. Bei den Investitionen im verarbeitenden Gewerbe treten diese Unterschiede noch deutlicher zutage; hier erreichen die Pro-Kopf-Investitionen im Osten lediglich 53 % des Wertes in den westlichen Bundesländern (BMWi, 2018a).

**Der demografische Wandel mit zunehmender Verstädterung und einem Bevölkerungsrückgang in ländlichen Gebieten verschärft die regionalen Unterschiede, und dies wirkt sich auch auf die Gesundheitsversorgung aus.** Während die Bevölkerung des Landes insgesamt wächst, ist in bestimmten Regionen ein starker Bevölkerungsrückgang festzustellen, der in einigen östlichen Regionen am stärksten ausgeprägt ist. Die Landflucht führt zu einem Anstieg der städtischen Bevölkerung und zur Ausdehnung der städtischen Ballungsgebiete. Mehrere städtische Zentren in Ostdeutschland wie Leipzig, Dresden, Erfurt und Magdeburg verzeichneten einen erheblichen Bevölkerungszuwachs, selbst in Gebieten, in denen die regionale Bevölkerung insgesamt abnimmt. Andernorts expandiert die Bevölkerung großer Städte wie Berlin, Hamburg, München, Frankfurt und Stuttgart in rasantem Tempo; diese Entwicklung erfasst auch das städtische Hinterland und die Einzugsgebiete. Aufgrund der Unterschiede bei der regionalen

Ärztendichte und der bevorstehenden Verringerungen zahlreicher älterer Ärzte könnte der Zugang zur medizinischen Grundversorgung für bestimmte ländliche und entlegene Gebiete bald zu einem Problem werden. Zudem zeigt das Jahr 2016 besorgniserregende Werte der NO<sub>2</sub>-Jahreskonzentrationen in wachsenden Städten wie Berlin (51,06 µg/m<sup>3</sup>), Hamburg (50,46 µg/m<sup>3</sup>) und Wiesbaden (52,95 µg/m<sup>3</sup>); der Jahresgrenzwert beträgt in der EU 40 µg/m<sup>3</sup>.

**Auch Armut und Arbeitslosigkeit führen zu sozioökonomischen Herausforderungen für städtische Regionen.** Die Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung ist für Großstadtbewohner mit 23,7 % höher als bei der Bevölkerung von Kleinstädten und Vororten (17,6 %) oder ländlichen Gebieten (17,2 %). Besonders stark betroffen sind Städte, in denen – mitunter aufgrund stark differenzierter sozialer Strukturen – große Unterschiede zwischen einzelnen Stadtteilen festzustellen sind. In vielen Städten gehen diese sozioökonomischen Ungleichheiten mit einem höheren Anteil von Ausländern und Migranten an der Bevölkerung einher. Im Jahr 2016 waren 28 % der Bevölkerung von Frankfurt am Main Ausländer, während ihr Anteil auf nationaler Ebene bei 10,5 % lag. Die Arbeitslosenquote ist in Deutschland niedrig und liegt unter dem EU-Durchschnitt, weist jedoch erhebliche regionale Unterschiede auf (siehe Kapitel 1).

**Die Wettbewerbsfähigkeit variiert innerhalb Deutschlands signifikant und korreliert weitgehend mit der Produktionsleistung.** Im Vergleich zu anderen Regionen der EU ist die Innovationsleistung der deutschen Regionen relativ gut. Alle deutschen Regionen sind entweder starke Innovatoren oder Innovationsführer. Fünf deutsche Regionen (Oberbayern, Tübingen, Stuttgart, Berlin und Karlsruhe) gehören zu den 25 innovativsten Regionen Europas. Allerdings bestehen erhebliche regionale Unterschiede: Der Süden ist innovativer als der Norden und der Osten (Europäische Kommission, 2018j). Dies korreliert im Allgemeinen mit einem höheren Anteil der Beschäftigung in der Spitzentechnologie, höheren FuE-Ausgaben und höheren Produktivitätsniveaus. Kein großes Unternehmen hat seinen Hauptsitz in den östlichen Bundesländern; dies könnte die Schwäche der privaten Forschung und Entwicklung in diesen Regionen teilweise erklären.

**Bei den Zugangsnetzen der nächsten Generation besteht eine digitale Kluft zwischen ländlichen und städtischen Gebieten.** Die Festnetz-Breitbandversorgung liegt in Deutschland bei 98 %, allerdings decken die Zugangsnetze der nächsten Generation ( $\geq 30$ Mbps) nur 54 % der ländlichen Gebiete ab, verglichen mit einem nationalen Durchschnitt von 84 % (Europäische Kommission, 2018h). Für Gebiete ohne Zugang zu den Netzen der nächsten Generation bedeutet dies eine deutliche Belastung der Wettbewerbsfähigkeit; sie haben mehr Schwierigkeiten, Unternehmen anzuziehen und zu halten, und es ist für sie schwieriger, Beschäftigungsmöglichkeiten in Branchen mit hoher Wertschöpfung zu schaffen.

#### 4.4.3. INTEGRATION DES BINNENMARKTS

##### Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen

**Deutschland spielt eine wichtige Rolle für die Weiterentwicklung des Binnenmarktes.** Deutschland hat von der Integration im Binnenmarkt besonders profitiert (Europäische Kommission, 2018n). Es ist der größte Importeur von Waren in der EU und Hamburg der drittgrößte Hafen in Europa. Deutschland trägt daher große Verantwortung für die Aufgabe zu verhindern, dass nicht konforme Produkte in die EU gelangen. Im Gegensatz zu den meisten anderen Mitgliedstaaten stellt Deutschland keine Daten über Zollkontrollen im Bereich der Produktsicherheit und -konformität zur Verfügung. Trotz der geringeren Anzahl anhängiger Vertragsverletzungsverfahren liegt Deutschland laut Binnenmarktanzeiger nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt.

**Die Wettbewerbshindernisse bei den Unternehmensdienstleistungen sind in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten nach wie vor hoch; Änderungen bei der Regulierung könnten Wirtschaftstätigkeit und Investitionen ankurbeln.** Laut OECD-Index für Hemmnisse im Handel mit Dienstleistungen im EWR liegt die Regulierungsintensität in Deutschland in vielen Sektoren über dem Binnenmarktdurchschnitt, u. a. was Architektur, Ingenieurwesen, Recht und Computerdienstleistungen betrifft. Dies führt zu höheren Aufschlägen und höheren Preisen, was

angesichts des signifikanten Anteils von Dienstleistungen im deutschen verarbeitenden Gewerbe problematisch ist. Einige freiberufliche Dienstleistungen werden als überreguliert betrachtet; bei diesen behindern Exklusivitätsrechte, die Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer und die Regulierung von Preisen und Gebühren den Wettbewerb (IWF, 2018). Bisher wurden nur begrenzte Maßnahmen im Anschluss an Gerichtsentscheidungen über bestimmte reglementierte Berufe ergriffen.

**Der Einzelhandel ist weitreichenden Beschränkungen unterworfen.** Nach dem von der Kommission im Jahr 2018 veröffentlichten Indikator für Beschränkungen im Einzelhandel zählt Deutschland zu den zehn Ländern, die sowohl im Hinblick auf die Niederlassung als auch den täglichen Betrieb die restriktivsten Vorschriften haben. Dadurch werden neue innovative Geschäftsmodelle verhindert und Reaktionen auf die Verbrauchernachfrage erschwert. Die Planungsvorschriften sind sehr detailliert und beschränken den Verkauf einer Vielzahl von Waren auf bestimmte Bereiche. Auch für den täglichen Betrieb gelten Beschränkungen.

**Die „Sharing Economy“ könnte den Märkten neue Dynamik verleihen, die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher erweitern, Arbeitsplätze schaffen und die unternehmerische Tätigkeit fördern.** In einer aktuellen Studie wurden die wirtschaftliche Bedeutung der „Sharing Economy“ in Deutschland hervorgehoben und bestehende regulatorische Herausforderungen analysiert (BMW, 2018b). Die Regulierung unterscheidet sich zwischen Regionen und Städten, und die Genehmigungsverfahren können großen Aufwand verursachen.

##### Energieunion

**Mangelnde Übertragungskapazitäten der Strombinnenleitungen von Norden nach Süden führen zu zusätzlichen Ringflüssen, die die Netzkapazität der Nachbarländer belasten.** Wenn solche Ringflüsse zu erwarten sind, muss in den Verbindungsleitungen ein Teil der Übertragungskapazität für die Aufnahme des Ringflusses reserviert werden. Infolgedessen ist eine geringere grenzüberschreitende Kapazität für den grenzüberschreitenden Stromhandel verfügbar. Zudem könnten die deutschen

Übertragungsnetzbetreiber versucht sein, die verfügbare grenzüberschreitende Kapazität zu verringern und so den Zufluss von Strom nach Deutschland zu verringern, um eine erschwerende Überlastung der Binnenleitungen zu vermeiden. Letztlich führt dies zu Ineffizienz im Binnenmarkt und zu einem Verlust an gesamtwirtschaftlichem Wohlstand.

**Deutschland verfügt über Verbindungsleitungen zu fast allen seinen Nachbarn, weitere Investitionen in die grenzüberschreitende Kapazität könnten jedoch die deutschen Exporte stärken.** Eine erste Verbindungsleitung mit Belgien (ALEGrO) befindet sich im Bau. ALEGrO soll ab 2020 voll funktionsfähig sein und dürfte den Stromhandel zwischen den beiden Ländern weiter erleichtern, was auch der Versorgungssicherheit zugutekommen könnte<sup>(50)</sup>. Mit 9 % liegt der Verbundgrad Deutschlands knapp unter dem Ziel von 10 % für das Jahr 2020. Durch den Ausbau der grenzüberschreitenden Kapazität könnten zusätzliche Einnahmen aus Energieexporten erzielt werden. Investitionen in die grenzüberschreitende Kapazität würden somit die deutschen Exporte ankurbeln.

**Die Endkundenmärkte für Strom und Gas sind nach wie vor wettbewerbsfähig, aber auf dem Großhandelsmarkt mangelt es an Flexibilität und Laststeuerung.** Eine ständige Herausforderung ist die Sorge um reibungslos funktionierende Märkte und korrekte marktbasiertere Investitionssignale. Auf den Märkten für Großkunden und für Hilfsdienste gibt es nur sehr wenig Flexibilität oder Laststeuerung. Nur 3,5 % der Haushalte erzeugen Strom. Intelligente Stromzähler sind eine Voraussetzung für die Einbindung der Verbraucher in den Markt. Der in Deutschland geplante Netzausbau schließt jedoch private Verbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 6 000 kWh aus. Selbst für große Verbraucher soll der Netzausbau viele Jahre dauern.

**Deutschland scheint auf gutem Wege zur Erreichung seines Europa 2020-Ziels für**

**erneuerbare Energien, doch könnten einige neue Trends den Erfolg gefährden.** Im Jahr 2017 entfielen auf erneuerbare Energien nur 15,5 % des Bruttoendenergieverbrauchs; Ziel sind 18 %. Trotz umfangreicher Investitionen im Jahr 2017 mangelt es an Gewissheit bezüglich der künftigen Möglichkeiten für Investitionen in erneuerbare Energien in Deutschland. Lange Genehmigungsperioden, rechtliche Probleme und verschärfte Planungsbeschränkungen wirken sich insbesondere auf den Ausbau der Windkraft negativ aus. Dies spiegelt sich auch in der Unterzeichnung einer Auktion im Oktober 2018 wider, bei der nur knapp über 50 % der versteigerten 670 MW zugeteilt wurden. Auch der mangelhafte Wettbewerb bei den Auktionen dürfte die Preise in die Höhe treiben. Darüber hinaus könnten ein relativ starkes Wirtschaftswachstum und möglicherweise auch eine Zunahme der Bevölkerung zum jüngsten Anstieg des Energieverbrauchs in Deutschland beigetragen haben.

**Investitionen in Elektrifizierung, Netzflexibilität und Sektorkopplung sowie eine Verbesserung der Energieeffizienz in allen Branchen könnten Deutschland dabei helfen, sein Lastenteilungsziel für 2030 zu erreichen und seine Einfuhrabhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern.** Mehr als 60 % des deutschen Energieverbrauchs hängen von Einfuhren ab. Dies liegt über dem EU-Durchschnitt und ist u. a. Ergebnis der hohen Einfuhren von Rohöl und Flüssigerdgas (97 %), Steinkohle (95 %) und Erdgas (89 %). In seinem Nationalen Energie- und Klimaplan, der gemäß der Verordnung 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz bis zum 31. Dezember 2019 vorzulegen ist, wird Deutschland – aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Dimensionen der Energieunion – einen Überblick über seinen Investitionsbedarf bis 2030 bieten (u. a. erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Versorgungssicherheit sowie Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel). Die gelieferten Informationen, einschließlich der Angaben des am 20. Dezember 2018 vorgelegten Planentwurfs, werden zur Ermittlung und Bewertung des Bedarfs Deutschlands an Investitionen in den Bereichen Energie und Klima beitragen.

<sup>(50)</sup> Wenn die Verbindungsleitung als technisch betriebsfähig betrachtet werden kann, ist es wichtig, Kapazität verfügbar zu machen und die Kapazität, die tatsächlich für den Markt bereitgestellt wird, zu maximieren.



Tabelle 4.4.1: Lastenteilung nach Branchen

Lastenteilung nach Branchen	Anteil an den Gesamtemissionen		Veränderungen bei den Emissionen		Reduktionsziel laut Klimaschutzplan
	1990	2017	1990-2017	2016-2017	1990-2030
Verkehr	13 %	19 %	4 %	3.1 %	-40 % bis -42 %
Wohnungssektor	11 %	10 %	-31 %	0.0 %	-66 % bis -67 % für Gebäude
Einzelhandel, Großhandel und Dienstleistungen	6 %	4 %	-50 %	1.7 %	-66 % bis -67 % für Gebäude
Landwirtschaft	7 %	8 %	-20 %	0.3 %	-31 % bis -34 %
Abfallbewirtschaftung	3 %	1 %	-74 %	-4.3 %	kein spezifisches Ziel

(1) Die Daten für 2017 sind Schätzungen.

Quelle: BMU (2018), BMU (2016)

**Die schwache Emissionsverringering bedeutet, dass Deutschland das im EU-Recht festgelegte Lastenteilungsziel voraussichtlich verfehlen wird.** Vorläufige Daten zeigen, dass Deutschland sein Zwischenziel für die Lastenteilung für 2017 um sieben Prozentpunkte verfehlt. Insbesondere Verkehr (+ 6 Prozentpunkte) und Landwirtschaft (+ 1 Prozentpunkt) erhöhten ihren Anteil an den Gesamtemissionen Deutschlands zwischen 1990 und 2017 (siehe Tabelle 4.4.1). Die jüngsten Prognosen lassen für 2020 eine Zielunterschreitung um drei Prozentpunkte erwarten. Angesichts der jüngsten makroökonomischen Entwicklungen (Bevölkerungswachstum und wirtschaftliche Entwicklung) ist diese Schätzung eher optimistisch. Folglich sind konsequentere Maßnahmen erforderlich, um das noch strengere Ziel von -38 %, das in der Lastenteilungsverordnung für 2030 festgelegt ist, zu erreichen. Nach den jüngsten Prognosen wird dieses Ziel bei Ausbleiben zusätzlicher Maßnahmen um 16 Prozentpunkte verfehlt.

**Klimastrategien und Investitionen in den Klimaschutz haben das Potenzial, wirtschaftliche Nettovorteile für Deutschland zu generieren.** Es wird geschätzt, dass der Nettogegenwartswert der Maßnahmen des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 und des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz die Kosten um rund 150 Mrd. EUR übersteigen. Insbesondere die privaten Haushalte dürften von einer Verringerung der Nettokosten um 26 Mrd. EUR profitieren (BMU, 2018).

**Deutschland hat eine Strategie für die Anpassung an den Klimawandel entwickelt.** Das Land hat vor zehn Jahren eine Anpassungsstrategie

(BMUB, 2008) umgesetzt und erzielt bei fast all seinen Indikatoren für die Anpassungsvorsorge gute Ergebnisse (Europäische Kommission, 2018k). Zudem haben alle Bundesländer regionale Anpassungsstrategien entwickelt, sodass 100 % des deutschen Hoheitsgebiets abgedeckt sind. Die Umsetzung dieser Anpassungsstrategien erfordert zusätzliche Investitionen.

#### Verkehrsinfrastruktur

**Die bisherigen Investitionen sind unzureichend. Der dadurch bedingte Investitionsrückstand betrifft insbesondere die Schieneninfrastruktur und Brücken und erhöht nicht nur den Leistungsbilanzüberschuss, sondern hat auch darüber hinaus Auswirkungen auf das Euro-Währungsgebiet.** Die Verkehrsinfrastruktur hat generell hohe Qualität, aber die Investitionen sind in den letzten Jahren nur nominal gestiegen; real blieben sie konstant bei 0,6 % des BIP und damit unter dem Niveau der Vorkrisenzeit. Der Anstieg könnte sich somit als unzureichend erweisen, um den Investitionsrückstand aufzuholen und die Infrastruktur so zu verbessern, dass der künftige Bedarf gedeckt ist. Wie in anderen EU-Mitgliedstaaten werden nicht nur Infrastrukturinvestitionen für neue Projekte oder die Anpassung der bestehenden Infrastruktur an höhere Standards benötigt, sondern besteht darüber hinaus auch ein erheblicher Wartungsbedarf zur Erhaltung der Bauparameter der bestehenden Infrastruktur. Politische Maßnahmen, die auf nationaler Ebene zur finanziellen Entlastung der Gemeinden ergriffen werden, (z. B. das Infrastrukturprogramm im Rahmen des kommunalen Investitionsförderungsgesetzes oder die Erweiterung der Dienste des Infrastrukturberatungsunternehmens) können den

Investitionsrückstand bei der Verkehrsinfrastruktur nur in begrenztem Umfang abbauen helfen.

**Deutschland macht bei der Umsetzung des TEN-V-Netzes gute Fortschritte, aber der Investitionsbedarf ist nach wie vor hoch.** In Deutschland wird aktuell geschätzt, dass zwischen 2021 und 2030 für die deutschen Abschnitte des TEN-V-Kernnetzes und des TEN-V-Gesamtnetzes Investitionen in Höhe von 115 Mrd. EUR benötigt werden (Europäische Kommission, 2017b). Der Bundesverkehrswegeplan 2030 spiegelt die in der TEN-V-Verordnung festgelegten Anforderungen vollständig wider. Allerdings mangelt es sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene häufig an langfristigen politischen und finanziellen Verpflichtungen zur Vollendung wichtiger grenzüberschreitender Infrastrukturen, insbesondere im Eisenbahnsektor. Da Deutschland ein wichtiges Transitland ist, schadet dies nicht nur dem Funktionieren des Binnenmarktes, sondern steht auch im Widerspruch zu den auf europäischer und nationaler Ebene festgelegten Verkehrsverlagerungs- und Klimaschutzziele. Die Bundesinfrastrukturgesellschaft wird erst 2021 ihre Arbeit aufnehmen und sich mit den komplexen Planungszuständigkeiten auf den verschiedenen Regierungsebenen befassen können. Die komplizierten und langwierigen Genehmigungsverfahren sollen durch eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsprozesse angegangen werden. Es ist jetzt noch nicht möglich vorherzusagen, wie stark dadurch einzelne Projekte beschleunigen werden können.

**Der Wettbewerb im Eisenbahnsektor nimmt in zwei Teilsektoren zu (Güterzüge und Personenzüge im Regionalverkehr); auf dem Markt für den Schienenpersonenfernverkehr ist der Marktanteil neuer Anbieter jedoch nach wie vor gering.** Im Jahr 2016 entfiel nach wie vor nur etwa 1 % des Marktes für den Schienenpersonenfernverkehr auf neue Anbieter, und auch in den Jahren 2017 und 2018 waren keine Fortschritte zu verzeichnen. Hauptgrund hierfür sind die hohen Weegeentgelte für den Schienenpersonenfernverkehr, die hohe Betriebskosten zur Folge haben, beträchtliche Investitionen in geeignetes Rollmaterial erfordern und es nötig machen, sich attraktive Infrastruktur-Zeitnischen zu sichern. In den Jahren 2017 und 2018 wurden 45 % bzw. 66 % der Zugkilometer

von Vorort- und Regionalbahnen wettbewerblich ausgeschrieben (BAGSPNV, 2018). Beim Schienengüterverkehr liegt der Marktanteil neuer Marktteilnehmer bereits bei fast 50 %. Darüber hinaus enthält der Masterplan Schienengüterverkehr 2017 (BMVI, 2017) 66 Maßnahmen zur weiteren Förderung des Schienengüterverkehrs, einschließlich einer Senkung der Weegeentgelte für die Schieneninfrastruktur. Das Programm „Zukunft des Schienengüterverkehrs“, das Teil des Masterplans ist, wird jedoch nicht vor 2020 umgesetzt werden.

#### 4.4.4. STAATLICHES HANDELN UND INSTITUTIONELLE QUALITÄT

##### Digitale öffentliche Dienste

**Deutschland ist bei den digitalen öffentlichen Diensten im Rückstand.** Deutschland gehört nach wie vor zu den EU-Ländern mit der geringsten Online-Interaktion zwischen Behörden und Bürgern. Die elektronischen Behördendienste sind fragmentiert und nicht immer besonders benutzerfreundlich; in der Vergangenheit konnten in diesem Bereich nur relativ langsam Fortschritte erzielt werden. Die Bundesregierung hat verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Lage ergriffen. In das Grundgesetz wurde eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Bundesregierung aufgenommen. Das Onlinezugangsgesetz verpflichtet Bund und Länder dazu, ihre Verwaltungsdienste innerhalb von fünf Jahren online anzubieten und ihre jeweiligen Portale mit einem Portalnetz zu verlinken. Die Bundesregierung beabsichtigt, 500 Mio. EUR für die Umsetzung des Gesetzes bereitzustellen und eine Agentur für elektronische Behördendienste einzurichten, die Standards und Pilotprojekte entwickelt. Der IT-Planungsrat hat zwei Projekte in die Wege geleitet: das Digitalisierungsprogramm und den Portalverbund.

**Aufgrund der geringen Verteilungsdichte und schwachen Nutzung elektronischer Gesundheitsdienste entgehen Deutschland mögliche Effizienzgewinne im Gesundheitswesen.** Nur 7 % der Deutschen nutzen gelegentlich Online-Gesundheitsdienste (Europäische Kommission, 2018h). Zum Vergleich: In Estland und Finnland tut dies fast die



Hälfte der Bevölkerung. Die extrem schwache Nutzung elektronischer Gesundheitsdienste spiegelt wider, wie schwach das Angebot dieser Dienste beispielsweise bei Allgemeinmedizinern ist (Europäische Kommission, 2019). Die Umsetzung des wichtigsten E-Health-Projekts, der elektronischen Gesundheitskarte und der entsprechenden Dienstinfrastruktur, verläuft seit mehr als einem Jahrzehnt nur schleppend. Um für neuen Schwung zu sorgen, nahm die Bundesregierung im Jahr 2015 das neue E-Health-Gesetz an, das einen konkreten Fahrplan für den Aufbau der Telematikinfrastruktur und die umfassende Nutzung der elektronischen Gesundheitskarte in allen medizinischen Einrichtungen ab Mitte 2018 enthält. Die Frist musste jedoch bis Mitte 2019 verlängert werden. Abgesehen von einigen wenigen Pilotprojekten wurden in Deutschland weder die elektronische Patientenakte noch elektronische Verschreibungen eingeführt.

**Der Investitionsbedarf im Bereich der elektronischen Gesundheitsdienste betrifft nicht nur die digitale Dienstinfrastruktur, sondern auch die Speicherung und den Schutz von Daten sowie die Schulung von Angehörigen der Heilberufe in der Nutzung elektronischer Gesundheitsdienste.** Gemäß dem E-Health-Gesetz bietet die elektronische Gesundheitskarte Patienten und Angehörigen der Heilberufe Zugang zu Notfalldaten, Medikamentenplänen und einer elektronischen Patientenakte. Spezielle Mobiltelefonanwendungen sollten den Patienten ab 2021 Zugang zu ihrer elektronischen Patientenakte verschaffen. Darüber hinaus hat die Deutsche Ärztekammer im Jahr 2018 im Rahmen ihrer Selbstregulierungsbefugnisse das traditionelle Verbot der Fernbehandlung im Berufskodex für Ärzte gelockert, um Konsultationen in der Telemedizin zu ermöglichen.

#### Öffentliches Auftragswesen

**Das öffentliche Auftragswesen ist in Deutschland durch ein dezentralisiertes öffentliches Vergabewesen, ein komplexes Rechtssystem und einen Mangel an Daten und Transparenz gekennzeichnet.** Mit 1,2 % des BIP verzeichnet Deutschland in der EU seit Jahren die niedrigsten Werte für EU-weit ausgeschriebene Aufträge (der EU-Durchschnitt liegt bei 4,25 % des BIP). Mehr Transparenz könnte die Qualität

der Dienstleistungen verbessern und weitere Effizienzgewinne ermöglichen. Sie könnte auch die Rechenschaftspflicht und das Vertrauen in öffentliche Investitionen stärken. In Teilen des Gesundheitssektors ist die Zahl der veröffentlichten Ausschreibungen gering; in zahlreichen Fällen ging nur ein Angebot ein. Bislang beschränkt sich die Vergabe öffentlicher Aufträge häufig noch auf etablierte oder wenig innovative Lösungen und bleibt das Potenzial zur Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen ungenutzt.

**Die elektronische Auftragsvergabe ist nunmehr verbindlich vorgeschrieben, was auch dazu beitragen könnte, den Datenmangel zu beheben.** Daten zum öffentlichen Auftragswesen werden derzeit nicht zentral erfasst. Sobald die Vergabestatistikverordnung vollständig umgesetzt ist, wird sich die Situation verbessern. Eine bessere Nutzung der elektronischen Auftragsvergabe könnte auch die Datenverfügbarkeit im öffentlichen Auftragswesen verbessern. Seit dem 18.10.2018 ist bei allen öffentlichen Aufträgen oberhalb der EU-Schwelle das elektronische Vergabeverfahren vorgeschrieben; damit ist ein wichtiger Schritt getan. Das komplexe Rechtssystem mit unterschiedlichen Vorschriften auf Bundes- und Länderebene stellt jedoch für öffentliche Auftraggeber wie Wirtschaftsteilnehmer nach wie vor eine Herausforderung dar.

## ANHANG A: ÜBERSICHTSTABELLE

Verpflichtungszusagen	Zusammenfassende Bewertung ( <sup>51</sup> )
Länderspezifische Empfehlungen (CSR) 2018	
<p><b>LÄNDERSPEZIFISCHE EMPFEHLUNG 1:</b> Nutzung der Haushalts- und Strukturpolitik unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels, um auf allen Ebenen des Staates, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene, einen anhaltenden Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation, herbeizuführen; Verstärkung der Anstrengungen, um die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität flächendeckend sicherzustellen; Verbesserung der Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems; Verstärkung des Wettbewerbs bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen.</p>	<p>Bei der Umsetzung der ersten länderspezifischen Empfehlung hat Deutschland begrenzte Fortschritte erzielt.</p>
<p>Nutzung der Haushalts- und Strukturpolitik unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels, um auf allen Ebenen des Staates ... einen anhaltenden Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen ... herbeizuführen;</p>	<p><b>Einige Fortschritte.</b> Die allgemeine Investitionslage zeigt Anzeichen einer Verbesserung, doch sind weitere Maßnahmen erforderlich. Die öffentlichen Investitionen sind 2018 nominal um 7,7 % und real um 3,8 % gestiegen. Dies stellt im Vergleich zu den Vorjahren und dem langfristigen Durchschnitt einen merklichen Anstieg dar. Angesichts des insbesondere auf kommunaler Ebene verzeichneten Rückstands</p>

(<sup>51</sup>) Zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (CSR) 2017 werden folgende Kategorien verwendet:

**Keine Fortschritte:** Zur Umsetzung der an ihn gerichteten länderspezifischen Empfehlung hat der Mitgliedstaat weder Maßnahmen glaubhaft angekündigt noch beschlossen. Im Folgenden sind Situationen beschrieben, die typischerweise in diese Kategorie eingeordnet werden können, wobei die jeweilige Situation stets unter Berücksichtigung der länderspezifischen Gegebenheiten zu bewerten ist:

- Es wurden weder im nationalen Reformprogramm noch in anderen offiziellen Mitteilungen an das nationale Parlament oder die betreffenden Parlamentsausschüsse, an die Europäische Kommission oder an die Öffentlichkeit (z. B. Pressemitteilung, Ankündigung auf der Website der Regierung) einschlägige gesetzliche, administrative oder finanzpolitische Maßnahmen angekündigt;
- weder die Regierung noch der Gesetzgeber haben Rechtsakte ohne Gesetzescharakter vorgelegt;
- der Mitgliedstaat hat erste Schritte zur Umsetzung der Empfehlung eingeleitet, beispielsweise eine Studie in Auftrag gegeben oder eine Studiengruppe eingesetzt, um zu prüfen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind (es sei denn, die Empfehlung hat ausdrücklich Orientierungs- oder Sondierungsmaßnahmen zum Gegenstand), es wurden jedoch noch keine klar spezifizierten Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung vorgeschlagen.

**Begrenzte Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat

- einige Maßnahmen angekündigt, die der länderspezifischen Empfehlung aber nur in begrenztem Umfang nachkommen, und/oder
- auf Regierungs- oder Gesetzgebungsebene Rechtsakte vorgelegt, die aber noch nicht angenommen wurden, und die geplante Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung erfordert weitere nichtlegislative Arbeiten in beträchtlichem Umfang;
- Rechtsakte ohne Gesetzescharakter vorgelegt, jedoch keine für die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung erforderlichen Folgemaßnahmen getroffen.

**Einige Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen angenommen,

- die der länderspezifischen Empfehlung teilweise nachkommen und/oder
- die der länderspezifischen Empfehlung nachkommen, für deren vollständige Umsetzung aber weitere Arbeiten in beträchtlichem Umfang erforderlich sind, da nur einige dieser Maßnahmen umgesetzt wurden. Beispielsweise wurden Maßnahmen vom nationalen Parlament oder durch Ministerialbeschluss angenommen, aber die Umsetzungsbeschlüsse stehen noch aus.

**Substanzielle Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat Maßnahmen angenommen, die der Empfehlung annähernd nachkommen und die größtenteils bereits umgesetzt wurden.

**Vollständige Umsetzung:** Der Mitgliedstaat hat sämtliche Maßnahmen umgesetzt, die erforderlich sind, um der länderspezifischen Empfehlung in angemessener Weise nachzukommen.

	<p>sind zur Erhaltung des Kapitalstocks jedoch größere Anstrengungen erforderlich. Dies könnte insbesondere durch die Inangriffnahme von Planungsengpässen sowie der großen regionalen Unterschiede bei den öffentlichen Investitionen erreicht werden, die darauf schließen lassen, dass der kommunale Finanzausgleich nicht allen Gemeinden ausreichende finanzielle und personelle Mittel verschafft, um ihre Investitionen erheblich aufzustocken. Auch die privaten Investitionen sind merklich gestiegen, wenngleich nicht in allen Bereichen im gleichen Maße. Die Anlageinvestitionen verzeichnen infolge der rekordhohen Kapazitätsauslastung ein robustes Wachstum. Bei den Wohnbauinvestitionen setzt sich der Boom trotz Kapazitätseingängen und Preissteigerungen im Baugewerbe fort. Der Nichtwohnbau legt real nur schleppend zu, was darauf hindeutet, dass wichtige Infrastruktur möglicherweise nicht mit dem Bedarf der Wirtschaft Schritt hält.</p>
... insbesondere in Bildung, ...	<p><b>Begrenzte Fortschritte.</b> Die Ausgaben sind real gestiegen, lagen anteilig zum BIP jedoch weiterhin bei 4,2 %. Im Koalitionsvertrag waren bedeutende Investitionen angekündigt worden. Allerdings ist auf kommunaler Ebene der Investitionsrückstand im Bildungsbereich inzwischen größer als in anderen Bereichen. Gesetzesänderungen für staatliche Direktinvestitionen in den Bundesländern wurden zurückgestellt, wodurch wichtige Investitionen in die Bildungsinfrastruktur und andere Projekte (digitale Bildung) ins Stocken geraten sind.</p>
... Forschung und Innovation ... insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene ...	<p><b>Einige Fortschritte.</b> Die FuE-Intensität erhöhte sich von 2,71 % des BIP im Jahr 2010 auf 3,02 % im Jahr 2017. Damit wurde das nationale (und EU-)Ziel von 3 % erreicht. Auch das Realwachstum stieg in absoluten Zahlen schneller als der EU-Durchschnitt. Nicht nur die FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors wuchsen schneller als die entsprechenden Aufwendungen der öffentlichen Hand und des Hochschulsektors – auch die FuE-Intensität nahm im Unternehmenssektor in Prozentpunkten rascher zu (von 1,82 % des BIP im Jahr 2010 auf 2,09 % im Jahr 2017) als im öffentlichen Sektor (von 0,89 % des BIP im Jahr 2010 auf 0,93 % im Jahr 2017).</p>
Verstärkung der Anstrengungen, um die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur mit sehr	<p><b>Begrenzte Fortschritte.</b> Trotz der insgesamt vielversprechenden Ankündigungen eines flächendeckenden Ausbaus der</p>

<p>hoher Kapazität flächendeckend sicherzustellen;</p>	<p>Breitbandinfrastruktur wurden bislang nur kleine Schritte in Richtung ihrer Umsetzung getan. In Bezug auf den Hochleistungs-Breitbandausbau auf nationaler Ebene und insbesondere in ländlichen Regionen hinkt Deutschland hinterher. Der Marktanteil der Glasfaserverbindungen lag im Juli 2017 mit 2,1 % – gegenüber dem deutlich höheren EU-Durchschnitt von knapp 12,9 % – weiterhin auf sehr niedrigem Niveau. Was die Inanspruchnahme ultraschneller Verbindungen (DAE-Ziel III) anbelangt, so abonnierten 11,1 % der deutschen Haushalte Breitbanddienste mit 100 Mbit/s oder mehr. Damit liegt Deutschland deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 15,4 %. Die Bundesregierung hat das Problem erkannt und erste Schritte zur Gegensteuerung eingeleitet. So wurde das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ auf den Weg gebracht, in dessen Rahmen 2,4 Mrd. EUR aus dem Bundeshaushalt 2018 bereitgestellt wurden. Der von den regierenden Parteien geschlossene Koalitionsvertrag sieht zudem die Auflage eines Gigabit-Investitionsfonds im Umfang von 10–12 Mrd. EUR vor, mit dem bis 2021 (d. h. in den nächsten vier Jahren) der Ausbau der Gigabit-Infrastruktur gefördert werden soll. Würde dies umgesetzt, könnte es einen wichtigen Schritt in Richtung einer zukunftsfähigen digitalen Infrastruktur in Deutschland darstellen.</p>
<p>Verbesserung der Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems;</p>	<p><b>Begrenzte Fortschritte.</b> Insgesamt sind zur Erhöhung der Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weitere Maßnahmen erforderlich. Wenngleich einige Maßnahmen zu Verbesserungen führen dürften, werden die größten Verzerrungen nicht vollständig beseitigt, das Steuersystem bleibt insgesamt komplex, und die Grenzsteuersätze für neue Investitionen oder die Aufnahme einer (zusätzlichen) beruflichen Tätigkeit sind nach wie vor hoch. Nachdem in den vorherigen Jahren einige Verbesserungen in diesem Bereich verzeichnet worden waren, konnten im vergangenen Jahr nur vergleichsweise geringe Fortschritte erzielt werden. Im Jahr 2017 hatte Deutschland eine Reform zur Modernisierung und Automatisierung des Besteuerungsverfahrens verabschiedet, deren Umsetzung jedoch noch nicht abgeschlossen ist. 2018 vereinfachte Deutschland die steuerliche Behandlung von Investmentfonds und deren Anlegern. Gleichzeitig wurden gewisse Einschränkungen beim Ausgleich von Verlusten, die neuen Anlegern beim Erwerb verlustbringender</p>

<p>Verstärkung des Wettbewerbs bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen.</p>	<p>Unternehmen entstehen, beseitigt. Es bleibt abzuwarten, ob diese beiden neuen Maßnahmen tatsächlich ein reales Investitionswachstum bewirken können.</p> <p><b>Begrenzte Fortschritte.</b> Die Wettbewerbshindernisse bei den Unternehmensdienstleistungen sind im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten nach wie vor hoch. Daten zu Unternehmensentwicklung und -rentabilität deuten auf einen geringeren Wettbewerbsdruck in den wichtigsten Bereichen der Unternehmensdienstleistungen wie Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Architektur und Ingenieurwesen hin, was wiederum zu höheren Gewinnaufschlägen führt. Freiberufliche Dienstleistungen sind nach wie vor überreguliert, wobei ausschließliche Rechte, die Pflichtmitgliedschaft in einer Kammer und die Regulierung von Preisen und Gebühren den Wettbewerb behindern. Dies ist angesichts des hohen Dienstleistungsanteils im verarbeitenden Gewerbe in Deutschland problematisch. Änderungen bei der Regulierung von Dienstleistungen könnten sowohl die Konjunktur als auch die Investitionen in Deutschland ankurbeln. Mit Ausnahme geringfügiger Maßnahmen infolge einzelner Gerichtsentscheidungen zu den Berufen des Rechtsanwalts und des Steuerberaters sind keine politischen Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen zu verzeichnen.</p>
<p><b>LÄNDERSPEZIFISCHE EMPFEHLUNG 2:</b> Verringerung der Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener; Ergreifung von Maßnahmen zur Förderung längerer Erwerbsleben; Schaffung von Voraussetzungen für die Förderung eines höheren Lohnwachstums unter Achtung der Rolle der Sozialpartner; Verbesserung der Bildungsergebnisse und des Kompetenzniveaus benachteiligter Gruppen.</p> <p>Verringerung der Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, ...</p>	<p>Bei der Umsetzung der zweiten länderspezifischen Empfehlung hat Deutschland <b>einige Fortschritte</b> erzielt.</p> <p><b>Einige Fortschritte.</b> Eine Reihe von Maßnahmen wurde ergriffen, um die Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, zu verringern. 2019 wird die Minijob-Verdienstgrenze von 850 EUR auf 1300 EUR angehoben, wodurch im Hinblick auf die Sozialversicherungsbeiträge ein gestaffelter Übergangsbereich geschaffen wird. Dies wird zu einer Verringerung der Grenzsteuersätze für</p>

<p>... darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere Gering[verdiener] ...</p>	<p>bestimmte Gruppen von Geringverdienern führen. Weitere Maßnahmen, wie etwa die Einführung eines Anspruchs auf Rückkehr in Vollzeitbeschäftigung, können ebenfalls zu einer höheren Beschäftigungsquote bei Frauen beitragen.</p>
	<p><b>Einige Fortschritte.</b> 2019 wurden die Sozialversicherungsbeiträge für Selbstständige gesenkt, wobei der monatliche Mindestbeitrag zur Krankenversicherung von 360 EUR auf 160 EUR fallen wird. Die Familienzulagen, die bei bestimmten Familienkonstellationen wie etwa bei Alleinverdienern mit Kindern zu hohen effektiven Grenzsteuersätzen führen, werden im Falle eines Lohnanstiegs schrittweise auslaufen, und nicht weiter schlagartig wegfallen, wenn die Einkommensgrenze überschritten wird. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden ab 2019 um 0,5 Prozentpunkte sinken; dies wird jedoch durch eine Erhöhung des Pflegeversicherungsbeitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte aufgehoben. Die Wiedereinführung der Regelung, wonach Arbeitgeber und Beschäftigte die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung zu gleichen Teilen zahlen müssen, wird zu einer durchschnittlichen Senkung der Beiträge für Beschäftigte und Rentner um 0,5 Prozentpunkte und folglich zu einer Erhöhung der Nettoeinkünfte sowie der Lohnstückkosten führen. Da dies jedoch durch einen Anstieg der Arbeitgeberbeiträge ausgeglichen wird, sind die Auswirkungen auf die Steuer- und Abgabenbelastung neutral. Die Erhöhung des Grundfreibetrags im Jahr 2019 entspricht weitgehend der Inflationsrate und wird daher zu keiner effektiven Steuerentlastung führen.</p>
<p>... und Zweitverdiener.</p>	<p><b>Begrenzte Fortschritte.</b> Es wurden einige Bemühungen unternommen, die Verwendung des Faktorverfahrens zu fördern, um den durch das aktuelle Ehegattensplitting bedingten hohen Grenzsteuersätzen bei den Nettoentgelten von Zweitverdienern entgegenzuwirken. Es bestehen jedoch weiterhin Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken. Dazu gehören – neben der gemeinsamen Steuerveranlagung – unter anderem ein weiterhin unzureichendes Angebot an hochwertiger Ganztageskinderbetreuung.</p>
<p>Ergreifung von Maßnahmen zur Förderung längerer Erwerbsleben;</p>	<p><b>Begrenzte Fortschritte.</b> Die höheren Rentenansprüche von Frauen mit vor 1992 geborenen Kindern (Mütterrente II) sowie von Erwerbsgeminderten (Erwerbsminderungsrente)</p>



	<p>dürften zu einem angemesseneren Rentenniveau für die betroffenen Personengruppen führen. Allerdings dürften weder diese Maßnahmen noch die „doppelte Haltelinie“ – die Festsetzung eines Mindestrentenniveaus und eines Höchstbeitragssatzes bis zum Jahr 2025 – einen längeren Verbleib im Erwerbsleben fördern. Bislang wurde noch keine offizielle Folgenabschätzung für das 2017 in Kraft getretene Flexirentengesetz durchgeführt, und mit den Vorschlägen der Rentenkommission für ein nachhaltigeres und angemesseneres Alterssicherungssystem ist nicht vor März 2020 zu rechnen.</p>
<p>Schaffung von Voraussetzungen für die Förderung eines höheren Lohnwachstums unter Achtung der Rolle der Sozialpartner;</p>	<p><b>Einige Fortschritte.</b> Das Nominallohnwachstum weitete sich 2018 auf 3,2 % aus. Das Reallohnwachstum zog dagegen noch nicht an. Es wurden einige Maßnahmen zur Förderung des Lohnwachstums ergriffen; die Auswirkungen früherer Maßnahmen hingegen lassen nach. Frühere politische Maßnahmen wie die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hatten erhebliche Auswirkungen auf das Lohnwachstum. Allerdings wurden die Niedriglöhne mittlerweile weitgehend angepasst, und vom Anstieg des Mindestlohns gehen derzeit nur begrenzte Preisimpulse aus; dies schlägt sich auch in der Verringerung der Lohndrift nieder. Die Tarifbindung ging 2017 weiter zurück. Für den öffentlichen Dienst auf Ebene der Bundesländer und der Kommunen wurde eine Tarifvereinbarung erzielt, die direkt rund 2,3 Millionen und indirekt etwa 300 000 Bedienstete betrifft. Diese Vereinbarung mit einer Laufzeit von 30 Monaten ab März 2018 sieht Entgelterhöhungen und Einmalzahlungen vor, die zu einem Nominallohnwachstum von insgesamt rund 3,0 % jährlich führen. Dies entspricht einer jährlichen Steigerung von etwa 0,6 Prozentpunkten gegenüber dem in der vorherigen Tarifvereinbarung für diesen Sektor festgelegten Wert und gleicht den seit dem letzten Tarifabschluss von Anfang 2016 verzeichneten Anstieg der Inflationsrate nicht gänzlich aus.</p>
<p>Verbesserung der Bildungsergebnisse und des Kompetenzniveaus benachteiligter Gruppen.</p>	<p><b>Begrenzte Fortschritte.</b> Verschiedene Maßnahmen werden von den Ländern zur Verbesserung der Gerechtigkeit umgesetzt. Der sozioökonomische Hintergrund und/oder ein Migrationshintergrund wirken sich jedoch nach wie vor stark auf die Teilnahme am Bildungswesen und die Bildungsergebnisse aus. Aktuelle nationale Bildungsberichte zeigen, dass im Laufe der Zeit nur</p>

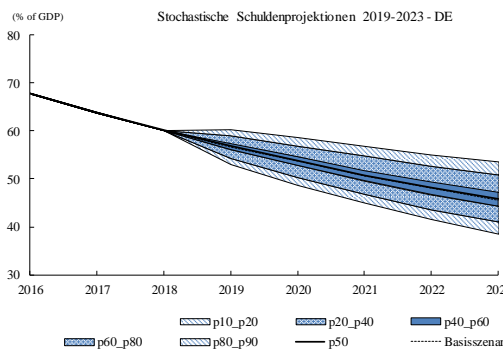
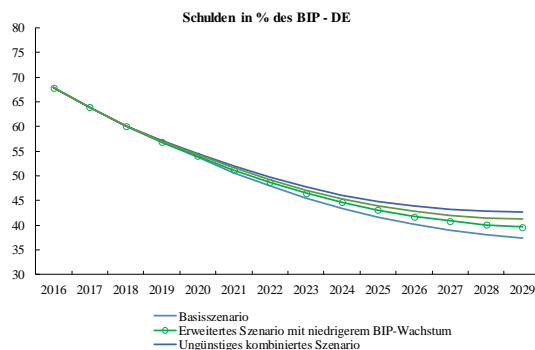
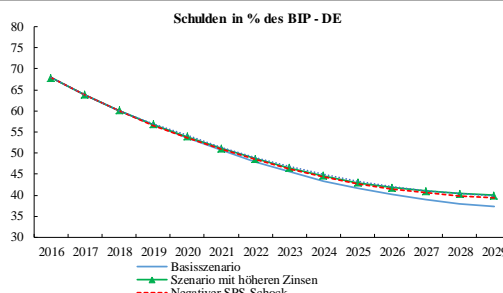
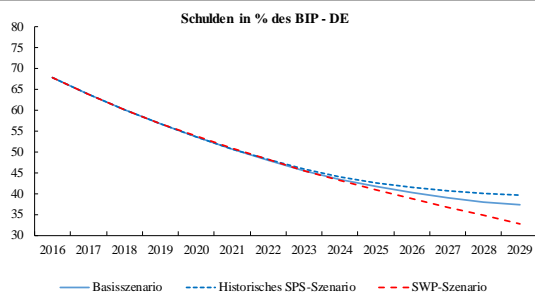
	unzureichende Fortschritte erzielt wurden. Abhilfemaßnahmen wie die Erhöhung der Zahl der Ganztagschulen werden durch einen erheblichen Mangel an Lehrpersonal erschwert.
<b>Europa 2020 (nationale Ziele und Fortschritte)</b>	
Beschäftigungsquote der 20–64-Jährigen: 77 %	79,8 % in dem im September 2018 zu Ende gegangenen Jahr.
Beschäftigungsquote der 55–64-Jährigen: 60 %	71,0 % in dem im September 2018 zu Ende gegangenen Jahr.
Beschäftigungsquote der Frauen: 73 %	75,7 % in dem im September 2018 zu Ende gegangenen Jahr.
FuE-Ziel: 3,0 % des BIP, davon ein Drittel aus öffentlichen und zwei Drittel aus privaten Mitteln	3,02 % im Jahr 2017, davon etwa ein Drittel aus öffentlichen und zwei Drittel aus privaten Mitteln.
Treibhausgasemissionsziel: -14 % im Jahr 2020 gegenüber dem Stand von 2005 (ohne unter den EU-Emissionshandel fallende Wirtschaftszweige)	Laut den jüngsten der Kommission vorgelegten nationalen Projektionen und unter Berücksichtigung bestehender Maßnahmen sollen sich die Treibhausgasemissionen (außerhalb des Emissionshandelssystems) bis 2020 gegenüber dem Stand von 2005 um 10,7 % verringern. Damit wird die Zielvorgabe voraussichtlich um 3,3 Prozentpunkte verfehlt. Laut vorläufigen Daten wurde das für 2017 festgelegte vorläufige Reduktionsziel von 9,5 % um 6,8 Prozentpunkte verfehlt.
Angestrebter Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2020: 18 %	15,2 % im Jahr 2017 (vorläufig)
Indikative nationale Energieeffizienzziele für 2020: 276,6 Mio. t RÖE (Primärenergieverbrauch)	Zwischen 2005 und 2016 verringerte Deutschland seinen Primärenergieverbrauch um 6,8 % auf 295,8 Mio. t RÖE.
Zielquote für frühe Schulabgänger: <10 %	Mit 10,1 % im Jahr 2017 liegt Deutschland nahe an der europäischen und nationalen Zielvorgabe und unter dem EU-Durchschnittswert von 10,7 %.
Zielquote für Tertiärabschlüsse: 40 % (Europa 2020) bzw. 42 % (nationales Ziel)	Die Quote der tertiären Bildungsabschlüsse in Deutschland steigt weiter; sie betrug im Jahr 2017 34,0 %, lag damit jedoch nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt von 39,9 % und dem Zielwert (Europa 2020) von 40 %. Die nationale Zielvorgabe von 42 % umfasst – anders als das EU-Ziel – auch

	Abschlüsse der ISCED-Stufe 4 und wurde somit erfüllt (48,8 % im Jahr 2017).
Ziel für die Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung (Anzahl der Personen): 20 % weniger Langzeitarbeitslose bis 2020 gegenüber dem Stand von 2008 (d. h. eine Verringerung um 320 000 Personen)	Die Zahl der Langzeitarbeitslosen (laut Definition der Arbeitskräfteerhebung) sank zwischen 2008 und 2017 um 950 000, was einem Rückgang von rund 58 % entspricht.

# ANHANG B: SCHULDENTRAGFÄHIGKEITSANALYSE DER KOMMISSION UND FISKALISCHE RISIKEN

## Deutschland

Gesamtstaatliche Schuldenprojektionen im Basisszenario, in Alternativszenarien und Sensitivitätstests													
DE - Schuldenprojektionen Basisszenario	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Bruttoschuldenquote</b>	<b>63,9</b>	<b>60,1</b>	<b>56,7</b>	<b>53,7</b>	<b>50,7</b>	<b>48,0</b>	<b>45,5</b>	<b>43,4</b>	<b>41,6</b>	<b>40,1</b>	<b>39,0</b>	<b>38,0</b>	<b>37,3</b>
Veränderungen der Quote (-1+2+3) davon	-4,0	-3,7	-3,4	-3,0	-3,0	-2,7	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5	-1,2	-1,0	-0,7
<b>(1) Primärsaldo (1.1+1.2+1.3)</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>
<b>(1.1) Struktureller Primärsaldo (1.1.1-1.1.2+1.1.3)</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>
(1.1.1) Struktureller Primärsaldo (vor AK)	1,8	2,4	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
(1.1.2) Alterungskosten					0,1	0,2	0,4	0,6	0,8	1,1	1,3	1,5	1,6
(1.1.3) Sonstiges (Steuern und Vermögenseinkommen)					0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
<b>(1.2) Konjunkturelle Komponente</b>	<b>0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>(1.3) Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>(2) Schneeballeffekt (2.1+2.2+2.3)</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
(2.1) Zinsausgaben	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2
(2.2) Wachstumseffekt	-1,4	-1,1	-1,1	-0,9	-1,0	-0,8	-0,7	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
(2.3) Inflationseffekt	-1,0	-1,1	-1,2	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9	-0,9	-0,9	-0,8	-0,8	-0,8	-0,7
<b>(3) Bestandsanpassungen</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>



Kurzfristig	Mittelfristig	S1	Schuldentragfähigkeitsanalyse (detailliert)						DSA	S2	Langfristig	
			Basisszenario	Historischer SPS	Niedrigeres BIP-Wachstum	Höhere Zinsen	Negativer SPS-Schock	Stochastische Projektionen				
GERING (S0 = 0)	GERING	GERING (S1 = -2)	Risikostufe	GERING	GERING	GERING	GERING	GERING	GERING	GERING	GERING (S2 = 1.7)	GERING
			Schuldenstand (2029)	37,3	39,6	39,9	40,0	39,5				
			Schuldenrekordjahr	2018	2018	2018	2018	2018				
			Perzentilrang	26,0%	29,0%							
			Wahrscheinlichkeit höherer Schulden						1,0%			
			Differenz zw. Perzentilen				15,0					

Anm.: Weitere Informationen im Bericht der Europäischen Kommission über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (FSR) 2018.

[1] Die erste Tabelle enthält die Projektionen des Basisszenarios bei unveränderter Politik. Dargestellt werden die projizierte Schuldendynamik und die Aufgliederung der öffentlichen Schulden in Primärsaldo, Schneeballeffekt und Bestandsanpassungen. Der Schneeballeffekt misst die Nettoauswirkung der gegenläufigen Effekte von Zinsen, Inflation und realem BIP-Wachstum (sowie bei einigen Ländern Wechselkursen). In den Bestandsanpassungen sind Differenzen zwischen Kassen- und Periodenrechnung, die Nettovermögensbildung sowie Bewertungs- und andere Residualeffekte enthalten.

[2] Die Graphen bilden verschiedene Sensitivitätstests um das Basisszenario sowie verschiedene Alternativszenarien ab, insbesondere das Szenario mit dem historischen strukturellen Primärsaldo (SPS-Szenario) (wobei der SPS auf den historischen Durchschnitt festgelegt wird), das Stabilitäts- und Wachstumspakt-(SWP)-Szenario (bei dem eine den wichtigsten Grundsätzen des SWP entsprechende fiskalpolitische Entwicklung angenommen wird), ein Szenario mit höheren Zinsen (+1 pp. gegenüber dem Basisszenario), ein Szenario mit niedrigerem BIP-Wachstum (-0,5 pp. gegenüber dem Basisszenario) und ein Szenario mit einem negativen SPS-Schock (kalibriert auf der Grundlage der prognostizierten Veränderung). Abgebildet werden ferner ein kombiniertes ungünstiges Szenario und erweiterte Sensitivitätstests (für Zinsen und Wachstum) sowie stochastische Projektionen. Ausführliche Informationen zur Ausgestaltung dieser Projektionen enthält der FSR 2018.

[3] Die zweite Tabelle enthält die Gesamteinstufung beim fiskalischen Risiko auf kurze, mittlere und lange Sicht.

a. Beim kurzfristigen Risiko (gering/hoch) erfolgt die Einstufung auf Basis des S0-Indikators. S0 ist ein Indikator zur Früherkennung von fiskalischem Stress im anstehenden Jahr, der auf 25 fiskalischen, Finanzmarkt- und Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren basiert, welche sich als Frühindikatoren für fiskalischen Stress bewährt haben. Die kritische Schwelle, ab der fiskalisches Stress angezeigt wird, liegt bei 0,46.

b. Die Einstufung beim mittelfristigen Risiko (gering/mittel/hoch) beruht auf der gemeinsamen Betrachtung des S1-Indikators und der DSA-Ergebnisse. Der S1-Indikator misst, welche fiskalische Anpassung (kumuliert über die 5 auf den Prognosezeitraum folgenden Jahre und bei anschließender Aufrechterhaltung) erforderlich ist, um die Schuldenquote bis 2033 auf 60 % des BIP zu senken. Als kritische Werte werden 0 und 2,5 Prozentpunkte zugrunde gelegt. Die DSA-Einstufung beruht auf den Ergebnissen von 5 deterministischen Szenarien (Basisszenario, historischer SPS, höhere Zinsen, niedrigeres BIP-Wachstum und negativer SPS-Schock) sowie den stochastischen Projektionen. Dabei werden verschiedene Kriterien herangezogen, wie der projizierte Schuldenstand, der Schuldenpfad, die Realitätsnähe der fiskalischen Annahmen, die Wahrscheinlichkeit einer Schuldenstabilisierung und das Ausmaß der Unwägbarkeiten.

c. Die Einstufung beim langfristigen Risiko (gering/mittel/hoch) beruht auf der gemeinsamen Betrachtung des S2-Indikators und der DSA-Ergebnisse. Der S2-Indikator misst die vorab und auf Dauer erforderliche fiskalische Anpassung, um die Schuldenquote, auch unter Einbeziehung der Alterungskosten, dauerhaft zu stabilisieren. Als kritische Werte werden 2 und 6 Prozentpunkte des BIP zugrunde gelegt. Anhand der DSA-Ergebnisse wird die Einstufung beim langfristigen Risiko ggf. eingeschränkt, insbesondere wenn Anfälligkeiten festgestellt werden (mittlere/hohes DSA-Risikostufe).

## ANHANG C: STANDARDTABELLEN

Tabelle C.1: **Finanzmarktindikatoren**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtvermögen des Bankensektors (% des BIP) <sup>1)</sup>	266,4	265,5	251,4	246,6	235,3	229,9
Anteil der fünf größten Banken (% des Gesamtvermögens)	30,6	32,1	30,6	31,4	29,7	-
Ausländische Beteiligungen im Bankensektor (% des Gesamtvermögens) <sup>2)</sup>	4,1	4,4	4,4	7,1	6,9	6,6
Indikatoren zur Finanzstabilität: <sup>2)</sup>						
- notleidende Kredite (% der Kredite insgesamt)	-	3,9	3,0	2,6	1,8	1,7
- Eigenkapitalquote (%)	18,7	17,3	17,9	18,1	18,8	18,5
- Eigenkapitalrentabilität (%) <sup>3)</sup>	1,3	2,5	1,7	2,2	2,9	4,8
Private Verschuldung (% Jahresvergleich) <sup>1)</sup>	0,5	1,3	2,3	3,7	3,9	4,8
Wohnimmobilienkredite (% Jahresvergleich) <sup>1)</sup>	2,0	2,4	3,5	3,7	4,0	4,5
Kredit-Einlagen-Verhältnis <sup>2)</sup>	-	97,5	94,6	92,6	89,4	90,3
Zentralbank-Liquidität in % der Verbindlichkeiten <sup>1)</sup>	-	1,1	1,0	1,1	1,6	1,5
Schulden des privaten Sektors (% des BIP)	102,7	98,6	98,2	98,5	100,1	-
Bruttoauslandsverschuldung (% des BIP) <sup>2)</sup> - öffentlicher Sektor	45,8	48,7	43,6	39,8	34,1	32,1
- privater Sektor	41,1	41,3	44,6	44,3	43,9	44,2
Spread Langfristzins ggü. Bundesanleihen*	-	-	-	-	-	-
CDS-Spreads für Staatsanleihen (fünfjährig)*	14,9	12,7	7,7	11,5	8,1	5,7

1) Jüngste Daten Q3 2018. Nicht nur Banken, sondern alle monetären Finanzinstitute außer Zentralbanken.

2) Jüngste Daten Q2 2018.

3) Quartalswerte auf Jahresbasis hochgerechnet.

\* In Basispunkten.

**Quelle:** Europäische Kommission (langfristige Zinsen), Weltbank (Bruttoauslandsverschuldung), Eurostat (private Verschuldung), EZB (alle anderen Indikatoren).

Tabelle C.2: Sozialpolitisches Scoreboard: Indikatoren für die Kernziele

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>6)</sup>
<b>Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt</b>						
Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger (% der Bevölkerung der Altersgruppe 18-24 Jahre)	9,8	9,5	10,1	10,3	10,1	:
Geschlechtsspezifisches Beschäftigungsgefälle (Pp.)	9,6	9,1	8,7	8,2	7,9	8,1
Einkommensungleichheiten (gemessen als Quintilverhältnis - S80/S20)	4,6	5,1	4,8	4,6	4,5	:
Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen <sup>1)</sup>	20,3	20,6	20,0	19,7	19,0	:
Anteil der jungen Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (% der Bevölkerung der Altersgruppe 15-24 Jahre)	6,3	6,4	6,2	6,7	6,3	:
<b>Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen<sup>†</sup></b>						
Beschäftigungsquote (20-64 Jahre)	77,3	77,7	78,0	78,6	79,2	79,8
Arbeitslosenquote <sup>2)</sup> (15-74 Jahre)	5,2	5,0	4,6	4,1	3,8	3,4
Langzeitarbeitslosenquote <sup>3)</sup> (in % der aktiven Bevölkerung)	2,3	2,2	2,0	1,7	1,6	1,4
Reales verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf <sup>4)</sup> (Index 2008=100)	102,9	104,2	105,3	106,9	108,5	:
Jährliches Nettoeinkommen eines alleinstehenden, kinderlosen Durchschnittsverdieners in Vollzeit (in KKS, Dreijahresdurchschnitt)	25413	25935	26528	27040	:	:
Jährliches Nettoeinkommen eines alleinstehenden, kinderlosen Durchschnittsverdieners in Vollzeit (prozentuale Veränderung, real, Dreijahresdurchschnitt)	0,1	0,5	1,1	1,7	:	:
<b>Öffentliche Unterstützung / Sozialschutz und Inklusion</b>						
Armutsverringemde Wirkung von Sozialleistungen (ohne Altersversorgung) <sup>5)</sup>	34,0	33,2	33,5	34,8	33,2	:
Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung	27,0	27,5	25,9	32,6	30,3	:
Nach eigener Aussage ungedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung	1,6	1,6	0,5	0,3	0,3	:
Personen mit grundlegender oder mehr als grundlegender digitaler Kompetenz (% der Bevölkerung der Altersgruppe 16-74 Jahre)	:	:	67,0	68,0	68,0	:

1) Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen: Personen, die von Armut bedroht sind und/oder unter erheblicher materieller Deprivation leiden und/oder in Haushalten ohne oder mit nur sehr niedriger Erwerbsintensität leben.

2) Als arbeitslos gelten alle Menschen, die nicht erwerbstätig sind, aktiv Arbeit suchen und bereit sind, sofort oder innerhalb von zwei Wochen eine Arbeitsstelle anzutreten.

3) Als langzeitarbeitslos gelten Menschen, die seit mindestens 12 Monaten nicht erwerbstätig sind.

4) Entsprechend dem Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2019 wird das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte in unbereinigter Betrachtung bemessen.

5) Verringerung der Armutsgefährdungsquote aufgrund von Transferleistungen in Prozent (Vergleich der Armutsgefährdungsquote vor und nach den Transfers. Altersrenten werden in der Berechnung nicht als Transferleistungen betrachtet.)

6) Durchschnitt der ersten drei Quartale 2018 bei der Beschäftigungsquote, der Langzeitarbeitslosenquote und dem geschlechtsspezifischen Beschäftigungsgefälle. Bei den Daten für die Arbeitslosenquote handelt es sich um jährliche Daten (ausgenommen Daten für DK, EE, EL, HU, IT und VK, die auf den ersten drei Quartalen 2018 basieren).

Quelle: Eurostat



Tabelle C.3: Arbeitsmarkt- und Bildungsindikatoren

<b>Arbeitsmarktindikatoren</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018<sup>4)</sup></b>
Erwerbsquote (Altersgruppe 15-64 Jahre)	77,6	77,7	77,6	77,9	78,2	78,5
Dauer des derzeitigen Beschäftigungsverhältnisses						
0 bis 11 Monate	12,1	12,0	12,2	12,4	12,5	:
12 bis 23 Monate	9,2	8,8	8,9	9,0	9,4	:
24 bis 59 Monate	15,5	16,2	15,9	15,3	15,6	:
60 Monate oder mehr	60,8	60,7	60,6	59,9	59,6	:
Beschäftigungswachstum*						
(% Jahresvergleich)	0,6	0,8	0,9	1,3	1,4	1,3
Beschäftigungsquote Frauen						
(% der weibl. Bevölkerung der Altersgruppe 20-64 Jahre)	72,5	73,1	73,6	74,5	75,2	75,6
Beschäftigungsquote Männer						
(% der männl. Bevölkerung der Altersgruppe 20-64 Jahre)	82,1	82,2	82,3	82,7	83,1	83,8
Beschäftigungsquote ältere Menschen*						
(% der Bevölkerung der Altersgruppe 55-64 Jahre)	63,6	65,6	66,2	68,6	70,1	71,0
Teilzeitbeschäftigung*						
(% der Erwerbstätigen der Altersgruppe 15-64 Jahre)	26,6	26,5	26,8	26,7	26,9	26,8
Befristete Beschäftigung*						
(% der Erwerbstätigen der Altersgruppe 15-64 Jahre)	13,4	13,1	13,2	13,2	12,9	12,5
Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen						
(pro 100 an einer Arbeitsaufnahme interessierte Personen)	30,8	31,1	30,3	19,5	:	:
Quote der Übergänge von befristeten zu unbefristeten						
Beschäftigungsverhältnissen	36,1	32,9	29,1	30,3	31,3	:
(3-Jahres-Durchschnitt)						
Jugendarbeitslosenquote (% der Erwerbsbevölkerung der						
Altersgruppe 15-24 Jahre)	7,8	7,7	7,2	7,1	6,8	6,2
Geschlechtsspezifisches Gefälle bei der Teilzeitbeschäftigung						
(Altersgruppe 20-64 Jahre)	38,3	37,8	38,0	37,9	37,5	37,4
Geschlechtsspezifisches Lohngefälle <sup>1)</sup> (unbereinigt)	22,1	22,3	22,0	21,5	21,0	:
<b>Aus- und Weiterbildungsindikatoren</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Beteiligung Erwachsener am Lernen						
(% der 25-64-Jährigen, die an Maßnahmen der allgemeinen und	7,9	8,0	8,1	8,5	8,4	:
beruflichen Bildung teilnehmen)						
Schwache schulische Leistungen <sup>2)</sup>	:	:	17,2	:	:	:
Tertiärabschlussquote (% der Bevölkerung der Altersgruppe 30-34						
Jahre, der einen Tertiärabschluss erlangt hat)	32,9	31,4	32,3	33,2	34,0	:
Unterschiede bei der Leistung aufgrund des sozioökonomischen						
Status der Schüler/innen <sup>3)</sup>	:	:	15,8	:	:	:

\* Nicht im Scoreboard enthaltener Indikator

1) Differenz zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst männlicher und weiblicher Beschäftigter in % des durchschnittlichen Bruttostundenverdiensts der männlichen Beschäftigten. Der Wert gilt als „unbereinigt“, da er keine individuellen Merkmale berücksichtigt (und daher ein Gesamtbild des geschlechtsspezifischen Lohngefälles liefert). Dabei werden alle Beschäftigten berücksichtigt, die in einem Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten arbeiten. Das Alter der Beschäftigten und das Arbeitszeitmodell bleiben unberücksichtigt.

2) Ergebnisse der PISA-Studie (OECD) zu den leistungsschwachen 15-Jährigen in Mathematik.

3) Einfluss des sozioökonomischen und kulturellen Status auf das Abschneiden in der PISA-Studie (OECD). Die Werte für 2012 und 2015 beziehen sich jeweils auf Mathematik Naturwissenschaften.

4) Durchschnitt der ersten drei Quartale 2018 bei der Erwerbsquote, dem Beschäftigungswachstum, der Beschäftigungsquote, der Teilzeitbeschäftigung und der befristeten Beschäftigung. Bei den Daten für die Jugendarbeitslosenquote handelt es sich um jährliche Daten (ausgenommen Daten für DK, EE, EL, HU, IT und VK, die auf den ersten drei Quartalen 2018 basieren).

**Quelle:** Eurostat, OECD

Table C.4: Indikatoren für soziale Inklusion und Gesundheit

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgaben für Sozialleistungen* (% des BIP)						
<i>Krankheit/Gesundheitsvorsorge</i>	9,4	9,7	9,7	9,8	9,8	:
<i>Invalidität</i>	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	:
<i>Alter und Hinterbliebene</i>	11,0	10,9	10,9	10,9	10,9	:
<i>Familie/Kinder</i>	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	:
<i>Arbeitslosigkeit</i>	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	:
<i>Wohnen</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	:
<i>Soziale Ausgrenzung und nicht anderweitig erfasste Leistungen</i>	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	:
<b>Insgesamt</b>	27,6	27,9	27,7	28,0	28,2	:
<i>davon: einkommensabhängige Leistungen</i>	3,3	3,3	3,4	3,5	3,7	:
Gesamtstaatliche Ausgaben nach Aufgabenbereichen (% des BIP, COFOG)						
<i>Sozialschutz</i>	18,8	18,9	18,8	19,0	19,3	:
<i>Gesundheit</i>	6,8	7,0	7,1	7,1	7,2	:
<i>Bildung</i>	4,2	4,3	4,2	4,2	4,2	:
Selbstzahlungen bei der Gesundheitsversorgung (% der Gesamtausgaben für Gesundheit)	13,9	13,1	12,6	12,7	12,4	:
Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Kinder (% der Bevölkerung unter 18 Jahren)*	18,4	19,4	19,6	18,5	19,3	18,0
Armutsgefährdungsquote <sup>1)</sup> (% der Gesamtbevölkerung)	16,1	16,1	16,7	16,7	16,5	16,1
Quote der armutsgefährdeten Erwerbstätigen (% der Erwerbstätigen)	7,8	8,6	9,9	9,7	9,5	9,1
Quote der erheblichen materiellen Deprivation <sup>2)</sup> (% der Gesamtbevölkerung)	4,9	5,4	5,0	4,4	3,7	3,4
Quote schwerer wohnungsbezogener Deprivation <sup>3)</sup> , nach Wohnbesitzverhältnis						
<i>Wohneigentümer mit Hypothek oder Kredit</i>	0,5	0,5	0,3	0,7	0,2	0,3
<i>Mieter mit marktüblichem Mietzins</i>	3,5	3,0	3,6	3,2	3,8	3,5
Menschen in Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität <sup>4)</sup> (% der Bevölkerung unter 60 Jahren)	9,9	9,9	10,0	9,8	9,6	8,7
Armutschwelle (in Landeswährung zu konstanten Preisen)*	10772	10544	10454	10862	11169	11462
Gesunde Lebensjahre (im Alter von 65 Jahren)						
<i>Frauen</i>	6,9	7,0	6,7	12,3	12,4	:
<i>Männer</i>	6,7	7,0	6,8	11,4	11,5	:
Aggregatsersatzverhältnis für Renten <sup>5)</sup> (im Alter von 65 Jahren)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Konnektivitätsdimension des Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) <sup>6)</sup>	:	:	62,1	66,9	69,1	71,5
GINI-Koeffizient vor Steuern und Transferleistungen*	50,5	51,7	51,6	51,5	50,8	50,0
GINI-Koeffizient nach Steuern und Transferleistungen*	28,5	29,7	30,7	30,1	29,5	29,0

\* Nicht im Scoreboard enthaltener Indikator

1) Armutsgefährdungsquote: Anteil der Menschen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianäquivalenzeinkommens.

2) Anteil der Menschen, die unter mindestens vier der folgenden Entbehrungen leiden: Sie können i) ihre Miete oder Wasser-, Gas- und Stromrechnungen nicht bezahlen, ii) ihre Wohnung nicht angemessen warm halten, iii) keine unerwarteten Ausgaben tätigen, iv) nicht jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder ein Proteinäquivalent essen, v) nicht einmal im Jahr für eine Urlaubswoche verreisen, vi) sich kein Auto, vii) keine Waschmaschine, viii) keinen Farbfernseher oder ix) kein Telefon leisten.

3) Anteil an der Gesamtbevölkerung der Personen, die in überbelegten Wohnungen leben und von wohnungsbezogener Deprivation betroffen sind.

4) Menschen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität: Anteil der Menschen unter 60 Jahren, die in Haushalten leben, in denen die Erwachsenen (ausgenommen unterhaltsberechtigter Kinder) in den vergangenen 12 Monaten weniger als 20 % ihrer potenziellen Arbeitszeit erwerbstätig waren.

5) Verhältnis des Medianwerts der persönlichen Bruttorenten der Altersklasse 65-74 zum Medianwert des persönlichen Bruttoeinkommens der Altersklasse 50-59.

6) Nutzung von Festnetz-Breitband (33 %), Nutzung von Mobilfunk-Breitband (22 %), Geschwindigkeit (33 %) und Erschwinglichkeit (11 %) aus dem Fortschrittsanzeiger für die Digitale Agenda (Digital Scoreboard)

Quelle: Eurostat, OECD

Tabelle C.5: Leistungsindikatoren der Produktmärkte und Polifaktoren

Leistungsindikatoren	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wachstum der Arbeitsproduktivität je Beschäftigten <sup>1)</sup> (t/t-1) in %						
Arbeitsproduktivitätswachstum im verarbeitenden Gewerbe	-2,00	-0,75	4,23	2,33	4,46	1,34
Arbeitsproduktivitätswachstum im Baugewerbe	-2,60	-3,08	3,19	0,38	0,81	0,77
Arbeitsproduktivitätswachstum bei marktbestimmten Dienstleistungen	0,06	0,85	0,31	0,17	-0,44	1,01
Anstieg des Lohnstückkosten-(LSK-)Index <sup>2)</sup> (t/t-1) in %						
LSK-Anstieg im verarbeitenden Gewerbe	3,70	4,08	-1,63	0,49	-2,32	0,76
LSK-Anstieg im Baugewerbe	4,78	2,86	0,01	3,34	1,70	1,85
LSK-Anstieg bei marktbestimmten Dienstleistungen	3,59	0,45	3,41	3,15	2,93	2,35
<b>Unternehmensumfeld</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Vertragsdurchsetzung <sup>3)</sup> (Tage)	394	394	459	479	499	499
Unternehmensgründung <sup>3)</sup> (Tage)	14,5	14,5	14,5	10,5	8,0	8,0
Ausgang von KMU-Bankdarlehensanträgen <sup>4)</sup>	0,28	0,17	0,58	0,35	0,38	0,18
<b>Forschung und Innovation</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
FuE-Intensität	2,87	2,82	2,87	2,91	2,92	3,02
Gesamtstaatliche Ausgaben für Bildung (% des BIP)	4,20	4,30	4,20	4,20	4,20	:
Zahl der Beschäftigten mit Tertiärabschluss und/oder Zahl der Beschäftigten in Wissenschaft & Technologie in % der Gesamtbeschäftigung	43	43	44	44	45	45
Bevölkerungsanteil mit Tertiärabschluss <sup>5)</sup>	25	25	23	24	24	25
Junge Menschen mit Abschluss der Sekundarstufe II <sup>6)</sup>	76	77	77	77	78	78
Handelsbilanz von Hightech-Produkten (in % des BIP)	1,05	1,05	0,90	0,96	1,03	0,97
<b>Produkt- und Dienstleistungsmärkte und Wettbewerb</b>				<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
OECD Produktmarktregulierung (PMR) <sup>7)</sup> insgesamt				1,80	1,41	1,29
OECD PMR <sup>7)</sup> im Einzelhandel				3,38	2,88	2,71
OECD PMR <sup>7)</sup> bei freiberuflichen Dienstleistungen				3,03	2,82	2,65
OECD PMR <sup>7)</sup> bei den netzgebundenen Wirtschaftszweigen <sup>8)</sup>				1,87	1,33	1,27

1) Bruttowertschöpfung (in konstanten Preisen) im Verhältnis zur Anzahl der Beschäftigten.

2) Arbeitnehmerentgelt (zu jeweiligen Preisen) im Verhältnis zur Bruttowertschöpfung (in konstanten Preisen).

3) Die diesem Indikator zugrunde liegenden Methoden und Annahmen sind hier eingehend erläutert : <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

4) Durchschnittliche Antwort auf Frage Q7B\_a. „[Bankdarlehen]: Falls Sie in den letzten sechs Monaten eine solche Finanzierung beantragt haben und aushandeln wollten, was war das Ergebnis?“. Die Antworten wurden wie folgt bewertet: Null = der gesamte Betrag wurde erhalten; Eins = der Großteil des Betrags wurde erhalten; Zwei = nur ein Teil des Betrags wurde erhalten; Drei = der Antrag wurde zurückgewiesen oder abgelehnt; kein Wert = der Antrag ist noch in Bearbeitung oder das Ergebnis ist unbekannt.

5) Anteil der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren mit Tertiärabschluss.

6) Anteil der Bevölkerung im Alter von 20 bis 24 Jahren mit abgeschlossener Sekundarstufe II.

7) Skala: 0 = nicht reguliert, 6 = sehr stark reguliert. Die den OECD-Indikatoren für die Produktmarktregulierung zugrunde liegenden Methoden sind eingehend erläutert unter:

<http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

8) Aggregierte OECD-Indikatoren für die Regulierung in den Sektoren Energie, Verkehr und Telekommunikation.

**Quelle:** Europäische Kommission, Weltbank: Doing Business (Daten zur Vertragsdurchsetzung und Zeitaufwand für eine Unternehmensgründung), OECD (Indikatoren der Produktmarktregulierung), SAFE (Ausgang von KMU-Bankdarlehensanträgen).

Tabelle C.6: **Grünes Wachstum**

Indikatoren für grünes Wachstum		2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Gesamtwirtschaftliche Indikatoren</b>							
Energieintensität	kg RÖE / €	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11
Kohlenstoffintensität	kg / €	0,34	0,35	0,33	0,32	0,32	-
Ressourcenintensität (Kehrwert der Ressourcenproduktivität)	kg / €	0,49	0,49	0,49	0,47	0,46	0,44
Abfallintensität	kg / €	0,14	-	0,14	-	0,14	-
Energie-Außenhandelsbilanz	% des BIP	-3,6	-3,4	-2,8	-2,0	-1,5	-1,7
Energieanteil im HVPI	%	12,6	12,4	11,9	11,8	10,4	10,5
Abweichung Energiepreisentwicklung-Inflation	%	3,6	3,2	-1,6	-5,5	-5,0	-0,2
Reale Energiestückkosten	% Wertschöpfung	26,3	21,0	21,5	22,4	23,5	-
Verhältnis Umweltbesteuerung/Arbeitsbesteuerung	Quotient	0,10	0,09	0,09	0,09	0,08	-
Verhältnis der Umweltbesteuerung zum BIP	% des BIP	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8
<b>Indikatoren für einzelne Wirtschaftszweige</b>							
Energieintensität im verarbeitenden Gewerbe	kg RÖE / €	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07
Reale Energiestückkosten für das verarbeitende Gewerbe ohne Mineralölverarbeitung	% Wertschöpfung	23,8	17,6	18,3	19,4	20,5	-
Wirtschaftsanteil der energieintensiven Branchen	% des BIP	9,7	9,5	9,5	9,5	9,7	-
Strompreise für Industriebetriebe mittlerer Größe	€ / kWh	0,13	0,14	0,16	0,15	0,15	0,15
Gaspreise für Industriebetriebe mittlerer Größe	€ / kWh	0,04	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03
Öffentliche FuE-Aufwendungen für den Energiesektor	% des BIP	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04
Öffentliche FuE-Aufwendungen für Umweltschutz	% des BIP	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03
Recyclingquote der Siedlungsabfälle	%	65,2	63,8	65,6	66,7	67,1	67,6
Anteil der vom EHS abgedeckten THG-Emissionen*	%	51,5	51,1	51,4	50,3	49,9	-
Energieintensität im Verkehrssektor	kg RÖE / €	0,56	0,55	0,57	0,57	0,59	0,59
Kohlenstoffintensität im Verkehrssektor	kg / €	1,40	1,41	1,45	1,48	1,50	-
<b>Energieversorgungssicherheit</b>							
Energieimportabhängigkeit	%	61,9	63,0	61,9	62,2	63,7	63,9
Aggregierte Konzentrationsrate der Lieferanten	HHI	13,8	15,0	15,2	18,1	25,1	-
Diversifizierung des Energiemix	HHI	0,24	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25

Sämtliche gesamtwirtschaftlichen Intensitätsindikatoren sind als Verhältnis der physischen Menge zum BIP (zu Preisen von 2010) angegeben.

Energieintensität: Quotient aus Bruttoinlandsenergieverbrauch (Europa 2020-2030) (in kg RÖE) und BIP (in EUR).

Kohlenstoffintensität: Quotient aus Treibhausgasemissionen (in kg CO<sub>2</sub>-Äquivalent) und BIP (in EUR).

Ressourcenintensität: Quotient aus Inlandsmaterialverbrauch (in kg) und BIP (in EUR).

Abfallintensität: Quotient aus Abfall (in kg) und BIP (in EUR).

Energie-Außenhandelsbilanz: Saldo der Energieaus- und -einführen in % des BIP.

Energieanteil im HVPI: Energiekomponente des Warenkorbs, der dem HVPI zugrunde liegt.

Abweichung Energiepreisentwicklung - Inflation: Energiekomponente des HVPI und HVPI-Inflation insgesamt (% Jahresvergleich).

Reale Energiestückkosten: reale Energiekosten als Prozentsatz der Gesamtwertschöpfung für die Wirtschaft.

Energieintensität in der Industrie: Quotient aus Endenergieverbrauch (in kg RÖE) und Bruttowertschöpfung (zu Preisen von 2010 in EUR) in der Industrie, einschließlich Bausektor.

Reale Energiestückkosten für das verarbeitende Gewerbe ohne Mineralölverarbeitung: reale Energiekosten als Prozentsatz der Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe.

Wirtschaftsanteil der energieintensiven Branchen: Anteil der Bruttowertschöpfung der energieintensiven Branchen am BIP.

Strom- und Gaspreise für Industriebetriebe mittlerer Größe: Verbrauchsstufen 500–2000 MWh und 10 000–100 000 GJ; ohne MwSt.

Recyclingquote der Siedlungsabfälle: Anteil der Siedlungsabfälle, die recycelt oder kompostiert werden.

Öffentliche FuE-Aufwendungen für den Energiesektor und für die Umwelt: Aufwendungen der öffentlichen Hand für FuE für diese Sektoren in % des BIP.

Anteil der vom EU-Emissionshandelssystem (ETS) abgedeckten Treibhausgas-(THG)-Emissionen (ohne Luftverkehr): Angaben zu Treibhausgasemissionen (ohne Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft), die der Europäischen Umweltagentur von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden.

Energieintensität im Verkehrssektor: Quotient aus Endenergieverbrauch im Verkehrssektor, einschließlich des internationalen Flugverkehrs, (in kg RÖE) und Bruttowertschöpfung (zu Preisen von 2010 in EUR) im Verkehrssektor.

Kohlenstoffintensität im Verkehrssektor: Quotient aus Treibhausgasemissionen und Bruttowertschöpfung im Verkehrssektor.

Energieimportabhängigkeit: Quotient aus Netto-Energieeinführen und Bruttoinlandsenergieverbrauch (einschl. internationaler Bunkeröle).

Aggregierte Konzentrationsrate der Lieferanten: Herfindahl-Hirschman-Index für Nettoimporte von Rohöl und Flüssigerdgas, Erdgas und Steinkohle. Niedrigere Werte deuten auf eine größere Diversifizierung und damit geringere Risiken hin.

Diversifizierung des Energiemix: Herfindahl-Hirschman-Index für Hauptenergieprodukte im Bruttoinlandsverbrauch von Energie.

\* Europäische Kommission und Europäische Umweltagentur.

**Quelle:** Europäische Kommission und Europäische Umweltagentur (Anteil der vom ETS abgedeckten THG-Emissionen);

Europäische Kommission (Verhältnis der Umweltbesteuerung zur Arbeitsbesteuerung); Eurostat (alle anderen Indikatoren).

## ANHANG D: INVESTITIONSLEITLINIEN FÜR DIE MITTEL IM RAHMEN DER KOHÄSIONSPOLITIK 2021–2027 FÜR DEUTSCHLAND

Aufbauend auf dem Vorschlag der Kommission für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021–2027 vom 2. Mai 2018 (COM(2018) 321) legt dieser Anhang D den vorläufigen Standpunkt der Kommissionsdienststellen zu vorrangigen Investitionsbereichen sowie die Rahmenbedingungen für eine wirksame Umsetzung der Kohäsionspolitik 2021–2027 dar.<sup>(52)</sup> Die vorrangigen Investitionsbereiche wurden in einem allgemeineren Kontext vor dem Hintergrund von Investitionsengpässen, des Investitionsbedarfs und regionaler Unterschiede, die im Bericht bewertet wurden, ermittelt. Der vorliegende Anhang bildet die Grundlage für einen Dialog zwischen Deutschland und den Kommissionsdienststellen mit Blick auf die Programmierung der kohäsionspolitischen Mittel (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Europäischer Sozialfonds Plus).

### **Politisches Ziel 1: Ein intelligenteres Europa – innovativer und intelligenter wirtschaftlicher Wandel**

Deutschland verfügt über einige der innovativsten Regionen in der EU. Die Leistungen variieren jedoch von Region zu Region, und auf Bundesebene rutschte Deutschland von der Gruppe der Innovationsführer in die Gruppe der starken Innovatoren ab. Investitionsbedarf mit Priorität<sup>(53)</sup> wurde folglich beim Ausbau der Forschungs- und Innovationskapazitäten und bei der Einführung fortschrittlicher Technologien sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:

- – Verbesserung der Innovationsleistung und Förderung des Produktivitätswachstums, und zwar durch die Ermittlung von Bereichen, die für eine intelligente Spezialisierung infrage kommen, und unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Bedürfnisse und Potenziale;
- – Erleichterung des Übergangs zu neuen, auf Strategien für eine intelligente Spezialisierung beruhenden Technologien;
- – Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung und Innovation, insbesondere durch private Investitionen durch kleine und mittlere Unternehmen sowie in Ostdeutschland, sowie fortwährende Investitionen in die Entwicklung neuer und Schlüsseltechnologien;
- – Förderung des Technologietransfers zwischen öffentlichem und privatem Sektor, in und zwischen den Regionen sowie über Grenzen hinweg, insbesondere bei neuen Wertschöpfungsketten;
- – Schaffung von Synergien und gemeinsamen Projekten mit anderen Bundesländern, Regionen und Mitgliedstaaten.

Eine weitreichende Einführung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien würde das Produktivitätswachstum in Deutschland fördern und zu nachhaltigeren Entwicklungspfaden führen. Investitionsbedarf mit Priorität wurde folglich bei der Nutzung der Vorteile der Digitalisierung durch Bürger, Unternehmen und Regierungen sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:

- – Verbesserung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in kleinen und mittleren Unternehmen und Förderung der entsprechenden grundlegenden Infrastrukturen und Dienstleistungen zur Unterstützung der Konzeption und Umsetzung von Geschäftsmodellen auf der Grundlage neuer Technologien, und zwar unter besonderer Berücksichtigung digitaler Neulinge und

<sup>(52)</sup> Dieser Anhang ist in Verbindung mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds (COM(2018) 372) sowie dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (COM(2018) 382) zu sehen, insbesondere hinsichtlich der in diesen Vorschlägen dargelegten Erfordernissen im Zusammenhang mit thematischen Schwerpunkten und dem Fokus auf städtischen Gebieten.

<sup>(53)</sup> Die Bedarfsintensität wird in drei Kategorien in absteigender Reihenfolge eingestuft – Investitionsbedarf mit vorrangiger Priorität, Investitionsbedarf mit Priorität, Investitionsbedarf.

<p>Nachzügler;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Bereitstellung öffentlicher elektronischer Dienstleistungen (bei Bedarf auch grenzüberschreitend) sowie Verbesserung ihrer Nutzung durch die Bürger.</li> </ul>
<p>Die private Forschung und Innovation konzentriert sich in Deutschland eher auf große als auf kleine und mittlere Unternehmen; letztere sind im internationalen Vergleich zurückgefallen, was sich auch auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Investitionsbedarf mit Priorität wurde folglich bei der Steigerung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen, vor allem in Ostdeutschland, sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Stärkung ihrer eigenen Innovationskompetenz, und zwar durch die Umsetzung von Innovationen sowie die Förderung der Zusammenarbeit mit anderen kleinen und mittleren Unternehmen und Forschungseinrichtungen, auch in anderen Mitgliedstaaten;</li> <li>• – Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Bewältigung kritischer Entwicklungsstadien (einschließlich der Expansionsphase) mit einem Hauptaugenmerk auf innovativen Start-ups, insbesondere in Übergangsregionen, und Verbesserung der Möglichkeiten der Unternehmensübertragung für kleine und mittlere Unternehmen durch die Bereitstellung von Beratungs- und Finanzierungsangeboten;</li> <li>• – kreislauforientiertere und ressourceneffizientere Gestaltung der Wirtschaft, z. B. durch die Förderung von Öko-Innovationen und Geschäftsmodellen für nachhaltigere Produkte und Produktionssysteme.</li> </ul>
<p>Ein erheblicher Fachkräftemangel, die Risiken der Automatisierung und Defizite im Hinblick auf die Ergebnisse des lebenslangen Lernens stellen die deutsche Wirtschaft vor Herausforderungen. Investitionsbedarf wurde folglich bei der Entwicklung von Kompetenzen für intelligente Spezialisierung, industriellen Wandel und Unternehmertum sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Unterstützung bei der Weiterqualifizierung der Erwerbsbevölkerung, bei der Neudefinierung und Umgestaltung der Kompetenzprofile bestehender Berufe sowie bei der (Um-)Schulung von Arbeitnehmern im Hinblick auf neue Anforderungen, und zwar unter Mitberücksichtigung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes;</li> <li>• – Förderung bewährter Verfahren für Führungskompetenzen im Hochtechnologiesektor und Erarbeitung von Maßnahmen zur Überwindung des Fachkräftemangels im Rahmen der Strategien für eine intelligente Spezialisierung;</li> <li>• – Stärkung der Beziehungen zwischen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung, einschließlich Hochschulen und Zentren der beruflichen Exzellenz, innerhalb des nationalen und regionalen Ökosystems der Innovation, Technologieverbreitung und Kompetenzförderung;</li> <li>• – Entwicklung von Kompetenzen in Bereichen der intelligenten Spezialisierung für kleine und mittlere Unternehmen in Zusammenarbeit mit Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung, insbesondere in Bezug auf Digitalisierung, industriellen Wandel und Unternehmertum.</li> </ul>



<p><b>Politisches Ziel 2: Ein grüneres, CO<sub>2</sub>-armes Europa – saubere Energien und eine faire Energiewende, grüne und blaue Investitionen, Kreislaufwirtschaft, Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention</b></p>
<p>Deutschland wird die indikativen europäischen und nationalen Energieeffizienzziele bis 2020 voraussichtlich nicht erreichen; in diesem Bereich sind nachhaltige Anstrengungen erforderlich. Investitionsbedarf mit Priorität wurde folglich bei der Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Verbesserung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden. Im Rahmen der Kohäsionspolitik könnte der aktuelle Gebäudebestand renoviert werden.</li> </ul>
<p>Der deutsche Energiesektor ist derzeit von erheblichen Veränderungen betroffen, da er einerseits einen Übergang zu erneuerbaren Energiequellen durchläuft, die Anpassung der Stromnetze an die Erzeugung von Ökostrom jedoch andererseits nur langsam vorankommt, da bei den Übertragungs- und Verteilungsnetzen und der Stromspeicherung bislang nur unzureichende Fortschritte erzielt wurden. Investitionsbedarf wurde folglich bei der Entwicklung intelligenter Energiesysteme, Netze und Speichersysteme auf lokaler Ebene sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Förderung von Forschung und Entwicklung, Demonstrationsprojekten in den Bereichen Energiespeicherung und flexible Erzeugungskapazitäten sowie von intelligenten Verteilernetzen auf lokaler Ebene, einschließlich der Zusammenarbeit mit Partnern aus anderen Regionen und Mitgliedstaaten.</li> </ul>
<p>Herausforderungen wie der Klimawandel und Naturkatastrophen, insbesondere Überschwemmungen, stellen eine Bedrohung für bestimmte deutsche Regionen dar. Investitionsbedarf wurde folglich bei der Förderung der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und der Katastrophenresilienz sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Verstärkung der grenzübergreifenden und transnationalen Zusammenarbeit bei der Ermittlung der am besten geeigneten, insbesondere naturbasierten, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Risikoprävention sowie bei deren Anwendung.</li> </ul>
<p>Was die Kreislaufwirtschaft in Deutschland anbelangt, so bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten, insbesondere im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen. Investitionsbedarf wurde folglich bei der Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen bei der effizienten und produktiven Nutzung ihrer Ressourcen, z. B. durch die Demonstration neuer Technologien und Verfahren oder durch Datenbanken für Fallstudien;</li> <li>• – Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen, vor allem in Ostdeutschland, bei einer kreislauforientierteren Gestaltung ihrer Geschäftsabläufe, insbesondere durch die Unterstützung dieser Unternehmen bei der Umsetzung von Lösungsansätzen für die Kreislaufwirtschaft sowie beim Austausch bewährter Verfahren mit anderen Regionen und Mitgliedstaaten.</li> </ul>
<p><b>Politisches Ziel 4: Ein sozialeres Europa – Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte</b></p>
<p>Der hohe Anteil von Frauen in Teilzeitbeschäftigung zeigt, dass deren Arbeitsmarktpotenzial teilweise unerschlossen bleibt. Investitionsbedarf mit Priorität wurde folglich bei der <b>Förderung der Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt sowie einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben</b></p>

festgestellt, einschließlich des Zugangs zu Ganztagskinderbetreuung und Ganztagschulen, und zwar vor allem durch die Beseitigung regionaler Versorgungsungleichgewichte und insbesondere in folgenden Bereichen:

- – Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben und Unterstützung von Personen, die wegen Betreuungsaufgaben keiner Arbeit nachgegangen sind, bei der dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt;
- – Unterstützung der Sozialpartner und Unternehmen bei der Bekanntmachung und Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt und des geschlechtsspezifischen Lohngefälles.

Der Fachkräftemangel weist in Deutschland deutliche regionale Unterschiede auf; gleichzeitig haben Menschen mit Migrationshintergrund größere Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Investitionsbedarf mit Priorität wurde folglich bei der **Verbesserung der Qualität, Gerechtigkeit, Wirksamkeit und Arbeitsmarktrelevanz der allgemeinen und beruflichen Bildung, im Bereich der Förderung des lebenslangen Lernens, vor allem von flexiblen Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten und unter Berücksichtigung digitaler Kompetenzen, sowie in den Bereichen der Erleichterung beruflicher Übergänge und der Förderung der beruflichen Mobilität** festgestellt sowie insbesondere in folgenden Bereichen:

- – Aufbau flexibler Bildungswege zwischen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Arbeitswelt und Verbesserung der Entwicklung allgemeiner und digitaler Kompetenzen;
- – Entwicklung und Umsetzung von Methoden und Technologien für eine gezielte Unterstützung benachteiligter Lernender sowie Förderung von Weiterbildungsmöglichkeiten für Lehrer, um diese besser für ein inklusives Bildungssystem mit einem alternativen schulischen Umfeld vorzubereiten;
- – Entwicklung und Umsetzung von Möglichkeiten des Zugangs zu Dienstleistungen in den Bereichen lebenslanges Lernen und Beratung;
- – Unterstützung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie Weiterbildung und Umschulung von Arbeitskräften durch Erwachsenenbildungsprogramme, einschließlich für Migranten und geringqualifizierte Erwachsene.

Die Erwerbsbeteiligung von Flüchtlingen sowie erhebliche regionale Unterschiede im Hinblick auf die Gefahr von Armut oder sozialer Ausgrenzung stellen nach wie vor eine Herausforderung dar. Investitionsbedarf mit Priorität wurde folglich bei der **Förderung der sozioökonomischen Integration von Drittstaatsangehörigen, bei der Förderung der sozialen Integration von Menschen, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind, einschließlich der am stärksten benachteiligten Personen und Kindern**, sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:

- – Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung durch individuelle Unterstützungs- und Beratungsangebote sowie durch Möglichkeiten der beruflichen Aus- und Weiterbildung, und Unterstützung eines erfolgreichen Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben;
- – Unterstützung der sozialen Inklusion und der sozialen Innovation zur Förderung der sozialen Integration und des Gesundheitszustands von Kindern, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht sind.

**Politisches Ziel 5: Ein bürgernäheres Europa – Förderung einer nachhaltigen und integrierten**

<b>Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen</b>
<p>In Deutschland zeichnet sich derzeit eine ungleiche territoriale Dynamik ab, die durch das Wachstum bestimmter Gebiete und insbesondere regionaler urbaner Zentren geprägt ist, die urbane und soziale Herausforderungen wie die Integration von Migranten, Arbeitslosigkeit und Armut bewältigen müssen. Investitionsbedarf wurde folglich bei der Förderung der integrierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung, des Kulturerbes und der Sicherheit in urbanen Gebieten sowie insbesondere in folgenden Bereichen festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – Unterstützung von Initiativen im Rahmen des Projekts „Intelligente Städte“ in Städten, insbesondere in Zusammenarbeit mit Universitäten, sowie experimenteller Projekte, intelligenter Mobilität in Städten (einschließlich grenzüberschreitender Verbindungen) und von Investitionen im Rahmen der Agenda für eine emissionsarme Wirtschaft;</li> <li>• – Entwicklung einer Zusammenarbeit von Städten und ländlichen Gebieten, insbesondere im Umfeld wachsender Großstädte;</li> <li>• – Aufwertung benachteiligter Wohngegenden zur Erhöhung ihrer Attraktivität für Unternehmen und Arbeitskräfte und Bewältigung von Prozessen des sozialen Wandels, einschließlich der Integration von Migranten;</li> <li>• – Verbesserung des Zugangs zu Sozialwohnungen durch die Unterstützung von Lösungen auf Gemeindeebene und integrierten Dienstleistungen;</li> <li>• – Ausbau der Planungskapazitäten in der öffentlichen Verwaltung, vor allem durch die Entwicklung bzw. den Aufbau spezieller gemeinsamer Kapazitäten, insbesondere für den Ausbau des Breitbandnetzes in kleineren und ländlichen Gemeinden;</li> <li>• – Förderung der Zusammenarbeit und des Austauschs von Kompetenz und Wissen zwischen Groß- und Kleinstädten, und zwar sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene und grenzüberschreitend mit anderen Regionen in der EU.</li> </ul>
<p>Der durch den geplanten Kohleausstieg bedingte Strukturwandel in den Kohlebergbauregionen stellt Deutschland vor Herausforderungen. Investitionsbedarf wurde folglich bei der Förderung der integrierten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung, des Kulturerbes und der Sicherheit auf lokaler Ebene festgestellt, einschließlich in ländlichen und in Küstengebieten, auch durch die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung, sowie insbesondere in folgenden Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• – die Entwicklung von Kohleregionen mit dem Ziel, den Strukturwandel zu bewältigen und somit die Attraktivität dieser Regionen für Unternehmen und Arbeitskräfte zu erhöhen, womit die EU-Initiative „Kohleregionen im Wandel“ ergänzt wird.</li> </ul>
<b>Faktoren für eine wirksame Umsetzung der Kohäsionspolitik</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• – bessere Ergebnisse im öffentlichen Auftragswesen, insbesondere hinsichtlich der Ausschreibungsraten und der Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen;</li> <li>• – eine verstärkte Nutzung von Finanzinstrumenten und/oder Beiträgen zu einem deutschen Teilfonds im Rahmen des Programms „InvestEU“ für einnahmenschaftende oder kosteneinsparende</li> </ul>

Tätigkeiten;

- – eine ausgewogene Anzahl zwischengeschalteter Stellen sowie die Steigerung ihrer Leistungen;
- – die Berücksichtigung der bei der Durchführung eines Pilotprojekts der Kommission zum industriellen Wandel in Sachsen gesammelten Erfahrungen, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen neuer Technologien, die Dekarbonisierung und die Förderung eines inklusiven Wachstums;
- – eine angemessene Beteiligung sowie verstärkte Kapazitäten der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und weiterer relevanter Akteure bei der Umsetzung der politischen Ziele.

## QUELLENVERZEICHNIS

Agora Energiewende (2018): Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr. Optionen für eine aufkommensneutrale CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Agora Energiewende, Berlin.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): *Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*. Bielefeld.

Bach, S. (2016): Erbschaftsteuer, Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer: Wie sollen hohe Vermögen besteuert werden? *DIW Discussion Papers*, 1619. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Berlin.

Bach, S. (2018): Familienangelegenheit? *Leibniz Magazin* 3/2018. Leibniz Gemeinschaft, Berlin.

Bach, S., Thiemann, A. und Zucco, A. (2018a): Looking for the missing rich: Tracing the top tail of the wealth distribution. *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* No 4. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Berlin.

Bach, S., Buslei, H., und Harnisch, M. (2018b): Midijob-Reform entlastet Geringverdienende, vor allem teilzeiterwerbstätige Frauen, *DIW-Aktuell*, Nr. 16 – 28. August 2018. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Berlin.

Bach, S., Buslei, H., und Harnisch, M. (2018c): Die Mütterrente II kommt vor allem Rentnerinnen mit geringen und mittleren Einkommen zugute. *DIW-Wochenbericht*, 85(28). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Berlin, S. 613-622.

Bach, S., Thiemann, A. (2016): Inheritance Tax Revenue Low Despite Surge in Inheritances. *DIW Economic Bulletin* 4+5 2016. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Berlin.

Bach, S., Thiemann, A. und Zucco, A. (2018a): Looking for the missing rich: Tracing the top tail of the wealth distribution. *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms* No 4. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Berlin.

Becker, J., und Englisch, J. (2016): *Reformbedarf und Reformoptionen beim Ehegattensplitting*. *Deutsches Steuerrecht*, 1005. Institut Finanzen und Steuern.

Bennedsen, M., Nielsen, K., Pèrez-González, F. und Wolfenzon, D. (2007): Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance, *Quarterly Journal of Economics* 122(2), Oxford, Oxford University Press, S. 647–691.

Bertelsmann Stiftung (2018): *Monitor Lehrerbildung, Schwerpunkt Digitalisierung*.

Bitkom (2017): 55.000 Jobs für IT-Spezialisten sind unbesetzt. Presseinfo vom 7.11.2017 (<https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/55000-Jobs-fuer-IT-Spezialisten-sind-unbesetzt.html>).

Bloom, N. und Van Reenen J. (2007): Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries *Quarterly Journal of Economics*, 122 (4)1351-1408.

Börsch-Supan, A. und Rausch, J. (2018): Die Kosten der doppelten Haltelinie. *ifo Schnelldienst* 71(9). Münchener Zentrum für Ökonomie und Demographischen Wandel am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München.

Buettner, T., Holzmann, C., Kreidl, F. und Scholz, H., (2018): Withholding-tax non-compliance: The case of cum-ex stock market transactions. Abrufbar unter SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2960015> oder <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2960015>.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018): *Unbegleitete Minderjährige in Deutschland*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Nürnberg.

Bundesarbeitsgemeinschaft Schienen-Personen-Nahverkehr (BAGSPNV) (2018): *Zahlen-Fakten 2018*, Berlin. <https://bag-spnv.de/zahlen-fakten>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2015): *Wohnungsprognose 2015*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2012): *Wissenschaftlicher Beirat: Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer*. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin, S. 26-36.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2018): Ergebnis der Steuerschätzung, *Monatsbericht des BMF*, November 2018. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): *Lebenslagen in Deutschland, der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2018): *Berufsbildungsbericht 2018*. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2018): *Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2017*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2008): *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2018): *Klimaschutzbericht 2017 – Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung*. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): *Klimaschutzplan 2050. Kabinettsbeschluss vom 14. November 2016*. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Berlin.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2017): *Masterplan Schienengüterverkehr 2017*. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018a): *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit*. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018b): *Sharing Economy im Wirtschaftsraum Deutschland*. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Berlin.

Bundesnetzagentur (BNetzA) (2017): *Marktanalyse Eisenbahnen 2017*. Bundesnetzagentur (BNetzA), Bonn.

Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) (2017): *Wohnungswirtschaft zieht stabile Jahresbilanz und fordert Willkommenskultur für Bagger und Neubau. Die Wohnungswirtschaft Deutschland*. Berlin.

[\[https://web.gdw.de/pressecenter/pressekonferenzen/wohnungswirtschaft-zieht-stabile-jahresbilanz-und-fordert-willkommenskultur-fuer-bagger-und-neubau-2\]](https://web.gdw.de/pressecenter/pressekonferenzen/wohnungswirtschaft-zieht-stabile-jahresbilanz-und-fordert-willkommenskultur-fuer-bagger-und-neubau-2)

Caliendo, C., Fedorets, A., Preuss, M., Schroder, C. und Wittbrodt, L. (2017): The Short-Term Distributional Effects of the German Minimum Wage Reform. *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research*, No. 948. Sozio-oekonomische Panel (SOEP), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Camehl, G., und Peter, F. H. (2017): Je höher die Kita-Qualität, desto prosozialer das Verhalten von Kindern. *DIW-Wochenbericht*, 84(51/52). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, Berlin. S. 1197-1204.

Coutinho, L., Turrini, A. und Zeugner, S. (2018): Methodologies for the Assessment of Current Account Benchmarks. *European Economy - Discussion Paper* 86. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Deutsche Bundesbank (2018): *Finanzstabilitätsbericht 2018*. Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2017): *DIHK-Innovationsreport 2017: Innovationsdynamik rückläufig*.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (2018): *DIHK-Konjunkturumfrage*, Februar 2018.

Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW) (2018): *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*. Eurostudent VI 2016-2018. Synopsis of Indicators.

Dietz, M.; Osiander, C., Stobbe, H. (2018): Online-Befragung in Arbeitsagenturen und Jobcentern: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus Sicht der Vermittler. *IAB-Kurzbericht*, 25/2018, Nürnberg.

Dorn F, et al. (2017): Die Erbschaftsteuer in Deutschland – Reformbedarf und Reformkompromiss. *ifo Schnelldienst* 1/2017 – 70. Jahrgang – 12. Januar 2017.

Dutt, V., Spengel, C. und Vay, H. (2018): Dividendenstripping durch Cum/Ex- und Cum/Cum-Geschäfte – Analyse aktueller Entwicklungen. *Steuer und Wirtschaft* 95(3), S. 229-238. Zentrum, für Europäische Wirtschaftsforschung.

Ecologic Institute (2018): *Car Sharing in Germany – A Case Study on the Circular Economy*. Aaron Best & Marius Hasenheide.

Europäische Investitionsbank (EIB) (2017): *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance: Municipality Infrastructure Investment Activities*. Europäische Investitionsbank, Luxemburg.

Europäische Investitionsbank (EIB) (2018): *EIB Group Survey on Investment and Investment Finance Country Overview: Germany*. Europäische Investitionsbank, Luxemburg.

Europäische Kommission (2017a): *Länderbericht Deutschland 2017*. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2017b): *Delivering TEN-Facts and figures 2017*. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2017c): *Aggressive Tax Planning Indicators – Final Report*. Taxation Papers. Working Paper No 71-2017. Europäische Kommission, Brüssel.



Europäische Kommission, (2017d): *Employment and Social Developments in Europe – Annual Review 2017*. Luxemburg. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Luxemburg, 2017.

Europäische Kommission (2018a): *Länderbericht Deutschland 2018*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b): *Taxation Trends in the European Union*. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018c): *Warnmechanismusbericht 2019*. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, COM(2018) 758 final.

Europäische Kommission (2018d): *Tax Policies in the European Union*. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018e): *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*. Brüssel 2018.

Europäische Kommission (2018f): *Labour market and wage developments in Europe, Annual Review 2018*. Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018g): *Pension Adequacy Report*. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018h): *European Innovation Scoreboard*. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018i): *Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 1*. Länderbericht Deutschland 2018. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018j): *European Transport Scoreboard*. Europäische Kommission. Brüssel. ([https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/countries/germany/energy-union-innovation\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/countries/germany/energy-union-innovation_en))

Europäische Kommission (2018k): *Regional Innovation Scoreboard 2017*. Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission (2018l): *Evaluation of the EU Strategy on adaptation to climate change*. In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0461&from=EN>

Europäische Kommission (2018m): *Allocative efficiency in labour and product markets. Thematic discussions on growth and jobs*. Technischer Hintergrundvermerk der Kommissionsdienststellen für den Ausschuss für Wirtschaftspolitik.

Europäische Kommission (2018n): *Employment and Social Developments in Europe – Annual Review 2018*. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Luxemburg, 2018.

Europäische Kommission (2018o): *Ein neuer, moderner mehrjähriger Finanzrahmen für eine Europäische Union, die ihre Prioritäten nach 2020 effizient erfüllt*. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, COM(2018) 98 final.

Europäische Kommission (2018p): *Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts der Kommission und des Rates, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2019*.

Europäische Kommission (2018q): *Women in Digital Scoreboard*. Länderbericht Deutschland. [<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/country-reports-women-digital-scoreboard>]

Europäische Kommission (2019): *Benchmarking Deployment of eHealth among General Practitioners 2018* (geplante Veröffentlichung 2019).

Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2017): *Jahresgutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands*, 2017. Expertenkommission Forschung und Innovation.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) (2017): *Erziehung und Wissenschaft 11/2017*. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW).

Gornig, M und Michelsen, C. (2018): Bauwirtschaft: Ende des Neubaubooms. *DIW Wochenbericht* 1+2/2018.

Gottschalk, S., Egel, J., Kinne, J., Hauer, A., Keese, D. und Oehme, M. (2017): *Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Familienunternehmen*. Stiftung Familienunternehmen, Mannheim/München.

Grossmann, V. und Strulik, H. (2010): Should continued family firms face lower taxes than other estates? *Journal of Public Economics* 94, S. 87-101.

Hayter, S. und Visser, J. (2018): *Collective agreements: Extending Labour protection*. ILO, Genf. [[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_633672.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_633672.pdf)]

Hochschulrektorenkonferenz (HRK) (2018): Befragung: Immer mehr Flüchtlinge qualifizieren sich im Studium. HRK, 10. April 2018, S. 36.

Holm, A., Junker, S., Neitzel, K., (2018): Wem nützen wohnungspolitische Maßnahmen? *Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung*, Nr. 93. September 2018. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Hußmann, A. et al. (2017): *IGLU 2016 Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*. Waxmann Verlag GmbH, Münster.

Iara, A. (2015): Wealth distribution and taxation in EU Members. *European Commission Taxation Papers*. Working paper n. 60 -2015. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg .

Initiative 21 (2016): *Sonderstudie „Schule Digital“*. Initiative 21, Berlin.

Institut der deutschen Wirtschaft (DIW) Köln (2018): *Bildungsmonitor 2018*. Institut der deutschen Wirtschaft (DIW) Köln.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) (2019): *IAB Zuwanderungsmonitor*. Januar 2019.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2018): Article IV Consultation Staff Report - Germany. *IMF Country Report* No. 18/208. Juli 2018. Internationaler Währungsfonds (IWF), Washington D.C.

Invest Europe (2018): *European Private Equity Activity Report 2017*. Invest Europe, Brüssel.

Kiziltepe, C., Scholz B., (2016): „Die Erbschaftsteuer auf Betriebsvermögen gefährdet Arbeitsplätze“, Steuermythen.de, <https://steuermythen.de/mythen/mythos-16/>.

Klemm, K., Zorn, D. (2018): *Lehrkräfte dringend gesucht. Bedarf und Angebot für die Primarstufe*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kopczuk W., (2012): Taxation of intergenerational transfers and wealth. *NBER Working Paper* 18584. November 2012.

KPMG und GfK (2019): *Study on tax compliance costs for SMEs*. European Commission, Brüssel. [Studie noch nicht abgeschlossen – Quellenangabe ggf. noch zu aktualisieren].

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (2018): *Jahresbilanz des Fahrzeugbestandes am 1. Januar 2018*, Kraftfahrt-Bundesamt (KBA), Flensburg. [[https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/b\\_jahresbilanz.html;jsessionid=F4C751ECF2F76CED07473B43D68CE2FF.live11293?nn=644526](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/b_jahresbilanz.html;jsessionid=F4C751ECF2F76CED07473B43D68CE2FF.live11293?nn=644526)].

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 2018: KfW-Kommunalpanel 2018. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Frankfurt am Main.

Kultusministeriumkonferenz (KMK) (2016): *Bildung in der digitalen Welt – Strategie der Kultusministerkonferenz*.

OECD (2016): *Ländernotiz Deutschland – PISA 2015 Ergebnisse*. OECD Publishing, Paris.

OECD (2017): *Preventing Ageing Unequally*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018a): The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. *OECD Tax Policy Studies* No. 26, OECD publishing, Paris.

OECD (2018b): *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2018*. OECD Publishing, Paris.

Pérez-González, F. (2006): Inherited Control and Firm Performance, *American Economic Review* 96(5), 1559–1588.

Rothgang, H., Müller, R., und Unger, R. (2012): *Themenreport „Pflege 2030“: was ist zu erwarten-was ist zu tun?“* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Schwabe, U., Paffrath, D., Ludwig, W.-D., Klauber, J. (Hrsg.) (2018): *Arzneiverordnungs-Report 2018*. Springer.

Spengel, C., Dutt, V. und Vay, H. (2017a): *Schätzung des durch Cum/Ex-Geschätzung des durch Cum/Ex-Geschäfte mit Leerverkäufen entstandenen Steuerschadens*. Universität Mannheim, Mannheim.

Stanat, P., Schipolowski, S., Rjosk, C., Weirich, S., Haag, N (2017): *IQB-Bildungstrend (2016): Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich*.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (2018): *Lehrereinstellungsbedarf und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland 2018 – 2030. Zusammengefasste Modellrechnungen der Länder*.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018): *Bildungsausgaben - Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2015/2016*, 12. April 2018. Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden.

Sutherland, H. und Figari, F. (2013): EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1). Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, S. 4-26.

Tiefensee, A. und Grabka M. (2017): Das Erbvolumen in Deutschland dürfte um gut ein Viertel größer sein als bisher angenommen. *DIW Wochenbericht* Nr. 27, 2017.

Umweltbundesamt (UBA) (2018): *Umwelt und Landwirtschaft*. Umweltbundesamt (UBA), Dessau-Roßlau.

Varga und in't Veld (2014): „The potential growth impact of structural reforms in the EU. A benchmarking exercise“. *European Economy - Economic Papers* 2008 - 2015 541. Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN). Europäische Kommission, Brüssel.

Weaver, K. und A. Willén (2014): „The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons“. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/3. OECD Publications service, Paris.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2018a): *Effective Tax Rates in an Enlarged European Union (TAXUD/2013/CC/120)*. Studie für die Europäische Kommission. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2018b): *Structural Reform in Germany, 2013-2017*. Studie für die Europäische Kommission. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2018c): *ZEW-Innovationserhebung 2018*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2019): The impact of the CCTB on the effective tax burden of corporations: results from the tax analyzer model, *Taxation Papers* No 75. Studie für die Europäische Kommission. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim (noch nicht veröffentlicht).