095138/EU XXV. GP
Eingelangt am 01/03/16

Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 29. Februar 2016
(OR. en)

6606/16

ECOFIN 176
UEM 77
SOC 122
EMPL 81
COMPET 96
ENV 122
EDUC 65
RECH 54
ENER 66
JAI 162

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. Februar 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2016) 75 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Länderbericht Deutschland 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte Beim vorliegenden Dokument handelt es sich um eine Arbeitsunterlage der Dienststellen der Europäischen Kommission. Diese gibt weder den offiziellen Standpunkt der Kommission wieder noch greift sie ihm vor.

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2016) 75 final.

Anl.: SWD(2016) 75 final

www.parlament.gv.at

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.2.2016
C(2016) 75 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Länderbericht Deutschland 2016

mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

Beim vorliegenden Dokument handelt es sich um eine Arbeitsunterlage der Dienststellen der Europäischen Kommission. Diese gibt weder den offiziellen Standpunkt der Kommission wieder noch greift sie ihm vor.

www.parlament.gv.at

INHALT

Zusammenfassung 1

1. Situationsbeschreibung: Wirtschaftslage und -aussichten 5

2. Ungleichgewichte, Risiken und Anpassungsfragen 14

2.1. Leistungsbilanzentwicklungen 14
2.2. Lohndynamik 26
2.3. Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf Sparverhalten und Verbrauch der privaten Haushalte 33
2.4. Finanzielle Stabilität der Lebensversicherer 41
2.5. Öffentliche Investitionen und föderale Finanzbeziehungen 49
2.6. Wettbewerb im Dienstleistungssektor 62
2.7. Anpassung und Spillover-Effekte im Euro-Währungsgebiet 68
2.8. MIP-Beurteilungsmatrix 76

3. Weitere strukturelle Aspekte 79

3.1. Steuerpolitik 79
3.2. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik 82
3.3. Bildungspolitik 89
3.4. Netzgebundene Wirtschaftszweige und Strategien für langfristiges Wachstum und Ressourceneffizienz 93
3.5. Finanzsektor 100

A. Übersichtstabelle 105

B. MIP-Scoreboard 110

C. Standardtabellen 111

VERZEICHNIS DER KÄSTEN

1.1. Investitionsherausforderungen 10
1.2. Beitrag des EU-Haushalts zum Strukturwandel 12
2.1.1. Auswirkungen von Ölpreis- und Wechselkursschwankungen auf den Leistungsbilanzsaldo Deutschlands 24
2.2.1. Tarifverträge in Deutschland 31

2.5.1. Hemmnisse bei der Finanzierung und Umsetzung von Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen in Deutschland 55

VERZEICHNIS DER TABELLEN

2.3.1. Der deutsche Immobilienmarkt im internationalen Vergleich 38
2.4.1. Erhebung der BaFin zu den aufsichtsrechtlichen Eigenmitteln der deutschen Versicherungswirtschaft 48
2.4.2. Portfoliostruktur von Lebensversicherern und Pensionskassen, 2014 48
2.5.1. Geplante Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur 53
2.5.2. Haushaltsprojektionen gegenüber europäischen und nationalen Defizitobergrenzen 57
2.6.1. Simulation: Produktivitätssteigerungen durch eine Reform im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen in Deutschland 67
2.6.2. Simulation: Verringerungen bei den Aufschlägen durch eine Reform im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen in Deutschland 67
2.6.3. Beispiele: Unterschiede im Rechtsrahmen für Rechtsberatung (Deutschland und Vereinigtes Königreich) 68
2.8.1. MIP-Bewertungsmatrix 76
3.2.1. Anstieg des durchschnittlichen Bruttomonatslohns nach Regionen/ Arbeitnehmergruppen im Jahr 2015 85
3.5.1. Indikatoren zur Finanzstabilität 103
B.1. MIP-Scoreboard 110
C.1. Finanzmarktindikatoren 111
C.2. Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren 112
C.3. Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren (Fortsetzung) 113
C.4. Indikatoren zur Strukturpolitik und zum Geschäftsumfeld 114
C.5. Grünes Wachstum 115

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

1.1: Nachfragekomponenten des BIP-Wachstums 5
1.2: Maschinen und Ausrüstungen – Investitionen und Kapitalstock nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften 6
1.3: Nettozuwanderung nach Deutschland und Zahl der Asylanträge * 6
1.4: In Deutschland registrierte Flüchtlinge 7
1.5: Beiträge zur Gesamtinflation 7
1.6: Leistungsbilanzsaldo nach Handelsregion 8
1.7: Kreditvergabe nach institutionellen Sektoren 9
2.1.1: Treiber der Leistungsbilanzsalden, 2015 15
2.1.2: Leistungsbilanzsaldo, inländische Ersparnis und Investitionen 16
2.1.3: Sparüberhang und Leistungsbilanzsaldo nach Sektoren 17

2.1.4: Staat 17
2.1.5: Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften 18
2.1.6: Haushalte und POE * 19
2.1.7: Leistungsbilanzsaldo und Komponenten 19
2.1.8: Leistungsbilanzsaldo und Komponenten gegenüber dem Euroraum 20
2.1.9: Warenhandel (Zahlungsbilanz) 20
2.1.10: Warenhandelsbilanz gegenüber dem Euroraum 21
2.1.11: Reales Importwachstum und Beiträge nach Wirtschaftsraum 21
2.1.12: Warenhandelsbilanz (Zahlungsbilanz) gegenüber Nicht-EU-Ländern 22
2.1.13: Handelsströme (Zahlungsbilanz) mit China 22
2.1.14: Außenbeitrag (ESVG 2010) 23
2.2.1: Entwicklung der Reallöhne, des privaten Verbrauchs und der Leistungsbilanz 26
2.2.2: Nominallöhne (durchschnittliches jährliches Wachstum) 26
2.2.3: Reallöhne (durchschnittliches jährliches Wachstum) 27
2.2.4: Entwicklung der Real- und Nominallöhne und des Verbraucherpreisindexes 28
2.2.5: Arbeitslosenquote und Lohnquote 28
2.2.6: Arbeitsproduktivität und reales Arbeitsentgelt pro Stunde (durchschnittliches jährliches Wachstum in bestimmten Phasen) 29
2.2.7: Arbeitsproduktivität und reales Arbeitsentgelt pro Arbeitskraft in den Sektoren der handelbaren und nicht handelbaren Güter 29
2.2.8: Reale Lohnstückkosten, Arbeitsproduktivität und reale Arbeitsentgelte (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten) 29
2.2.9: Tatsächliches nominales Lohnwachstum und Lohnbenchmarks 30
2.3.1: Zinssätze auf Bankeinlagen in Deutschland 33
2.3.2: Netto- und Bruttosparquote der privaten Haushalte in Deutschland und im Euroraum 34
2.3.3: Reallöhne und privater Verbrauch 34
2.3.4: Verfügbares Real- und Nominalbruttoeinkommen privater Haushalte in Deutschland 34
2.3.5: Erwerb von Finanzaktiva durch deutsche Haushalte 35
2.3.6: Kosten für Immobilienkredite privater Haushalte in Deutschland und im Euroraum 36
2.3.7: Kosten für Immobilienkredite privater Haushalte in ausgewählten Ländern des Euroraums 36
2.3.8: Bilanzen der monetären Finanzinstitute, Wachstumsraten in Deutschland 37
2.3.9: Zusätzliche Beleihung von Immobilien in ausgewählten Euroraumländern 38
2.3.10: Bilanz der privaten Haushalte in Deutschland nach Instrument 39
2.4.1: Durchschnittliche Rendite deutscher Lebensversicherungen 48
2.5.1: Bruttoanlageinvestitionen des Sektors Staat, jeweilige Preise und volumenmäßig 50
2.5.2: Bruttoanlageinvestitionen des Sektors Staat 50
2.5.3: Bruttoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften 50
2.5.4: Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften 50
2.5.5: Bruttoanlageinvestitionen des Sektors Staat, nach Investitionskategorie 51
2.5.6: Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur in den Zeiträumen 2006-2010 und 2011-2015 52
2.5.7: Bildungsausgaben des öffentlichen Sektors (COFOG) 57

2.5.8: : Durchschnittliche kommunale Verschuldung im Zeitraum 2012-2014, in EUR je Einwohner nach Bundesland 58
2.5.9: Durchschnittliche jährliche kommunale Investitionstätigkeit im Zeitraum 2012-2014, in EUR je Einwohner nach Bundesland * 59
2.5.10: Durchschnittliche jährliche Gewerbesteuereinnahmen 2012-2014 in EUR je Einwohner nach Bundesland 60
2.5.11: Finanzielle Leistungsfähigkeit vor und nach dem Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2014, in % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder und Kommunen 61
2.6.1: Allgemeine Restriktivität der Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen, nach Mitgliedstaat 62
2.6.2: PMR-Indikator für freiberufliche Dienstleistungen 63
2.6.3: Aufschläge bei freiberuflichen Dienstleistungen 64
2.6.4: Arbeitsproduktivität (in % des Durchschnitts) und Marktanteil (%), nach Unternehmensgrößenklassen in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Sektor Rechtsberatung, 2012 65
2.6.5: Allokationseffizienz im Sektor Rechtsberatung 66
2.6.6: Auswirkungen der Liberalisierung der freiberuflichen Dienstleistungen 69
2.7.1: Beiträge zum Leistungsbilanzsaldo des Euro-Währungsgebiets 72
3.2.1: Veränderungen bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Realeinkommen vor und nach Einführung des Mindestlohns 85
3.3.1: Jährliche Bildungsausgaben nach Bildungsebene in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2012 90
3.3.2: Allgemeine und berufliche Bildung in Deutschland und in der EU 90
3.3.3: Beschäftigungsquote der Drittstaatsangehörigen zwischen 20 und 64 Jahren, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Qualifikationsniveau, im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen im Jahr 2014 91
3.5.1: Entwicklung der Zinssätze 100
3.5.2: Die verschiedenen Kategorien von Krediten an private Haushalte im Jahresvergleich 101
3.5.3: Entwicklung des Wohnimmobilienkreditvolumens 101
3.5.4: Wohnimmobilienkredite 102
3.5.5: Risikokapitalinvestitionen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern 103

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Länderbericht wird die deutsche Wirtschaft im Lichte des Jahreswachstumsberichts der Europäischen Kommission vom 26. November 2015 bewertet. Im Jahreswachstumsbericht werden drei Prioritäten für die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU im Jahr 2016 empfohlen: Wiederbelebung der Investitionstätigkeit, Fortsetzung der Strukturreformen zur Modernisierung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und verantwortungsvolle Haushaltspolitik. Gleichzeitig veröffentlichte die Kommission den Warnmechanismus-Bericht, mit dem die fünfte Runde des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten eingeleitet wurde. Laut Warnmechanismus-Bericht war bei Deutschland eine eingehende Überprüfung angezeigt.

Das Wirtschaftswachstum war in den letzten Jahren stabil, wobei die Inlandsnachfrage, insbesondere der private Konsum, den wichtigsten Wachstumsmotor darstellte. Nach ersten amtlichen Ergebnissen wuchs das reale BIP 2014 um 1,6 % und 2015 um 1,7 %. Die Wachstumszusammensetzung hat sich verändert, wobei die Inlandsnachfrage zu einem wichtigen Wachstumsmotor geworden ist. Unterstützt durch die kräftige Arbeitsmarktentwicklung und temporäre Faktoren wie die niedrigen Energiepreise hat insbesondere der private Konsum angezogen. Der Arbeitsmarkt hat die Krise gut überstanden, und die Arbeitslosenquote ist auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung gesunken.

Dagegen verlief die Erholung der privaten Investitionen holprig, und trotz jüngster Anstrengungen bleiben die öffentlichen Investitionen gering. Trotz des großen öffentlichen Investitionsstaus sind die öffentlichen Investitionen rückläufig und bleiben im Verhältnis zum BIP unter dem Euroraum-Durchschnitt. Den günstigen Finanzierungsbedingungen und kräftigen Unternehmensgewinnen zum Trotz haben einige Bereiche der Unternehmensinvestitionen, insbesondere die Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen, ihr Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht.

Im weiteren Verlauf dürfte das Wachstum leicht anziehen. Trotz der schwächeren Exportnachfrage in den aufstrebenden Volkswirtschaften dürfte das reale BIP 2016 und 2017 um je 1,8 % wachsen. Weitere Beschäftigungs- und Lohnzuwächse dürften dem privaten Konsum Auftrieb verleihen. Von den öffentlichen Ausgaben für Flüchtlinge dürfte ein weiterer Impuls ausgehen. Die Inflation dürfte nur langsam steigen, da der Effekt der niedrigen Ölpreise erst nach und nach abebbt. Zu den Risiken zählen eine schwächere Weltwirtschaft, die jüngste Finanzmarktvolatilität und die Unsicherheit um die Auswirkungen des starken Flüchtlingszustroms.

Schwache Investitionen haben zu dem hohen und anhaltenden Leistungsbilanzüberschuss beigetragen und bergen Risiken für das künftige Wachstumspotenzial der deutschen Wirtschaft. Mehrere Faktoren spielen bei der Investitionsschwäche eine Rolle, etwa die noch ungenutzte Kapazität und die Unsicherheit. Aber es gibt auch eine Reihe von Engpässen, darunter Marktzutrittsschranken im Dienstleistungssektor, bestimmte Aspekte der Unternehmensbesteuerung und mangelhafte Infrastruktur, unter anderem im Energiesektor. Die derzeitige Gestaltung der Finanzbeziehungen könnte insbesondere die Investitionen der Kommunen hemmen. Komplexe Planungsverfahren für öffentliche Infrastrukturinvestitionen behindern sowohl öffentliche wie auch private Investitionen. Der Risikokapitalmarkt ist nicht gut entwickelt. Angesichts der erwarteten Auswirkungen der alternden Gesellschaft sind eine Stärkung der längerfristigen Produktionskapazität der Wirtschaft und eine Steigerung der Produktivität wichtig, um den hohen deutschen Lebensstandard zu erhalten und Herausforderungen wie die zunehmende Globalisierung und Digitalisierung zu meistern.

Haushaltspolitischer Spielraum für eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen ist vorhanden, da die Lage der öffentlichen Finanzen gesund bleibt. Der gesamtstaatliche Haushalt wies 2014-2015 Überschüsse auf. 2016-2017 soll der Haushalt sowohl in der Gesamtrechnung als auch in struktureller Betrachtung ausgeglichen bleiben, und die Bruttoschuldenquote soll sinken. Dies bedeutet, dass weiterhin haushaltspolitischer Spielraum für höhere öffentliche Investitionen bei gleichzeitiger

Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorhanden ist.

Die alternde Gesellschaft wird eine zentrale Herausforderung bleiben. Der infolgedessen erwartete signifikante Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird das Potenzialwachstum dämpfen. Wenn die anspruchsvolle Aufgabe, die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren, gelingt, könnte dies dazu beitragen, diese Entwicklung bis zu einem gewissen Grad temporär abzumildern. Allerdings stellen auch Defizite im Arbeitsmarkt, die eine vollständige Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials verhindern, sowie die in einigen Sektoren fortbestehenden Wettbewerbshemmnisse weiterhin Hindernisse für eine Hebung des Potenzialwachstums dar.

Insgesamt hat Deutschland bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2015 begrenzte Fortschritte erzielt. Was die für das Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten relevanten Maßnahmen angeht, so ist die Antwort der Politik bislang begrenzt, wenn es darum geht, den Investitionsstau bei der Infrastruktur anzugehen und bei den Investitionen der öffentlichen Hand einen nachhaltigen Aufwärtstrend zu etablieren. Begrenzte Fortschritte wurden dabei erzielt, die restriktive Regulierung im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen zu lockern, die Effizienz des Steuersystems zu verbessern und die hohen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu verringern. Was die Empfehlungen zu anderen politischen Herausforderungen angeht, so wurden keine Fortschritte bei der Überprüfung der fiskalischen Behandlung von Minijobs erzielt, deren Gesamtzahl nach wie vor groß ist, auch wenn sie nach der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns leicht gesunken ist. Darüber hinaus wurden keine Schritte unternommen, um die Wettbewerbshemmnisse auf den Schienenverkehrsmärkten zu beseitigen.

Was die Fortschritte bei den nationalen Zielen der Europa-2020-Strategie anbelangt, so schneidet Deutschland bei der Beschäftigungsquote, der Senkung der Quote der frühen Schulabgänger, der Reduzierung der Armut, der Steigerung der Hochschulabschlussquote, der Senkung der Treibhausgasemissionen und der Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energiequellen gut ab. Etwas größere Anstrengungen sind bei den FuE-Investitionen erforderlich, und es muss mehr getan werden, um das nationale Energieeffizienzziel zu erreichen.

Aus der in diesem Länderbericht enthaltenen eingehenden Überprüfung ergeben sich die folgenden zentralen Befunde und politischen Herausforderungen:

- **Der anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschuss weitete sich 2015 weiter aus und dürfte 2016-2017 weiterhin bei über 8 % des BIP liegen.** Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss macht drei Viertel des Überschusses des Euro-Währungsgebiets aus. Wenngleich sein Anstieg im Jahr 2015 zu einem erheblichen Teil auf den jüngsten Ölpreisverfall zurückgeht, spiegeln der Überschuss und seine Persistenz doch eher strukturelle Merkmale der Wirtschaft wider, darunter die starke Wettbewerbsfähigkeit im Verarbeitenden Gewerbe und die hohen Einnahmen aus privaten Investitionen im Ausland. Er ist aber auch Ausdruck der Investitionszurückhaltung und der hohen Ersparnis. Darüber hinaus werden die privaten Investitionen durch Ineffizienzen in der Unternehmensbesteuerung und durch die Rahmenbedingungen für Unternehmen belastet.

- **Es scheint weiterer Raum für Lohnwachstum vorhanden, ohne die deutsche Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden.** Nach einer langen Zeit der Lohnzurückhaltung hat sich das Lohnwachstum seit 2008 mit dem enger werdenden Arbeitsmarkt beschleunigt. Allerdings legen nicht nur die starke Arbeitsmarktlage, sondern auch die Lohnbenchmarks und Lohnstückkosten im Vergleich zum Euroraum-Durchschnitt nahe, dass Spielraum für weitere dauerhafte Lohnerhöhungen vorhanden ist, die dem privaten Konsum weiteren Auftrieb geben würden.

- **Das Niedrigzinsumfeld hat sich nicht in signifikanten Veränderungen des Sparverhaltens niedergeschlagen, die den Konsum der Haushalte weiter stärken**

würden. Die Haushalte haben mit ihrer Portfoliostrukturierung kaum auf die überaus niedrigen Zinssätze reagiert und lassen sich so möglicherweise höhere Renditen auf ihre Ersparnisse entgehen. Um künftige Konsummöglichkeiten zu erhalten, führen sie eine sehr hohe Sparhaltung fort.

- **Trotz seiner wichtigen Intermediärfunktion für die Ersparnis der Haushalte spielt der Lebensversicherungssektor eine vorwiegend indirekte Rolle bei der Finanzierung öffentlicher und privater Investitionen.** Die fiskalische Behandlung von Altersvorsorgeersparnissen der dritten Säule bietet den Haushalten möglicherweise nur begrenzt Anreize, ihre Anlagen zu diversifizieren, und stellt die Lebensversicherer im Hinblick auf die Umschichtung von liquiden Vermögenswerten in langfristige Investitionen vor Herausforderungen. Die Solvabilität der Lebensversicherer hatte durch den erheblichen Zinsrückgang in Kombination mit einer großen Durationslücke in ihren Bilanzen gelitten, doch haben die Behörden in den letzten Jahren Schutzmaßnahmen ergriffen.

- **Die öffentlichen Investitionen bleiben verhalten.** Die bisherigen Anstrengungen haben keinen nachhaltigen Aufwärtstrend bewirkt. Infolgedessen klafft bei den Infrastrukturinvestitionen nach wie vor eine erhebliche Lücke. Die Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen mag zu dem beharrlichen Investitionsdefizit (insbesondere auf kommunaler Ebene) beigetragen haben. Hinzu kommt, dass sich die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung in den letzten Jahren insgesamt nur leicht erhöht und das nationale Ziel für 2015 vermutlich verfehlt haben. Bei den Investitionen in Verkehrsinfrastruktur wurde nur in begrenztem Umfang von alternativen Finanzierungsinstrumenten Gebrauch gemacht, während komplexe Planungsverfahren und administrative Engpässe die Investitionen behindern.

- **Die vergleichsweise restriktive Regulierung der freiberuflichen Dienstleistungen, die hohe Aufschläge zur Folge hat, schränkt die wirtschaftliche Dynamik und die Investitionstätigkeit ein.** Diese Hemmnisse schaden der Wettbewerbsfähigkeit und tragen zu dem geringen Produktivitätswachstum in diesem Sektor bei. Darüber hinaus ist auch der Einzelhandel durch eine überstrenge Regulierung geprägt.

- **Angesichts seiner zentralen Position im Euro-Währungsgebiet ist Deutschland eine Quelle potenzieller Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten.** Der Leistungsbilanzüberschuss hat nachteilige Auswirkungen für die Wirtschaftsleistung des Euroraums. Die Hebung seines Wachstumspotenzials wäre für Deutschland von Vorteil. Darüber hinaus würde sie angesichts der engen Handels- und Finanzbeziehungen aber auch helfen, vor dem Hintergrund des derzeitigen Nachfrageausfalls die Erholung im Euroraum zu stützen. Stattdessen bergen die schwachen Inlandsinvestitionen und die Abhängigkeit von der Weltkonjunktur für Deutschland Risiken. Auch wenn der Flüchtlingszustrom das deutsche BIP durch die höhere Inlandsnachfrage kurzfristig stützen dürfte, hängen die mittelfristigen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum von der erfolgreichen Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt ab. Deutschlands solide Fundamentalfaktoren, darunter der robuste Arbeitsmarkt und die gesunde öffentliche Finanzlage, bieten ein solides Fundament, um diese Herausforderung anzugehen.

- Neben seinen Auswirkungen auf die Binnenwirtschaft wird der Flüchtlingszustrom über Spillover-Effekte auch auf das Wachstum des Euroraums ausstrahlen.

Darüber hinaus werden in diesem Länderbericht folgende weitere Aspekte der Wirtschaft analysiert, die auf besondere Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft hinweisen:

- **Was die öffentlichen Finanzen angeht,** ist die Unternehmensbesteuerung insgesamt nach wie vor hoch, während die Effizienz der Steuerverwaltung noch verbessert werden könnte. Einkommen und Konsum der Haushalte werden nach wie vor durch die hohe steuerliche Belastung der Arbeit, insbesondere

für Geringverdiener, gebremst, auch wenn Schritte zur Erhöhung der Einkommensteuerfreibeträge und zum Ausgleich der kalten Progression unternommen wurden.

- **Was die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik angeht**, so entwickelt sich der Arbeitsmarkt kraftvoll, während insbesondere die Arbeitslosigkeit historische Tiefstände erreicht hat. Allerdings droht alterungsbedingt ein Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel, der eine volle Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials verlangt. Das Arbeitsmarktpotenzial bestimmter Gruppen wird nach wie vor nicht hinreichend genutzt, und Fehlanreize für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit (auch für Zweitverdiener) bestehen fort. Die Verlängerung des Erwerbslebens und die Langzeitarbeitslosigkeit bleiben Herausforderungen. Zudem nehmen – auch wenn die gravierende materielle Deprivation in etwa unverändert geblieben ist – relative Armut und soziale Ausgrenzung zu und sind Arbeitslose angesichts einer hohen Armutsgefährdungsquote besonders gefährdet.

- **Was die Bildungspolitik angeht**, so ist Bildung für die Integration der vielen (oftmals jungen) Flüchtlinge entscheidend, ebenso wie die volle Mobilisierung des Beitrags der Zivilgesellschaft. Außerdem scheint Raum für eine weitere Verbesserung der Bildungspolitik, unter Entkoppelung des Bildungserfolgs vom sozioökonomischen Hintergrund, vorhanden.

- **Was die netzgebundenen Wirtschaftszweige und die Maßnahmen für langfristiges Wachstum und Ressourceneffizienz anbelangt,** fehlt es an weiteren Fortschritten beim Abbau von Bürokratie, bei der Verbesserung des öffentlichen Auftragswesens, beim Ausbau der digitalen öffentlichen Dienste und bei der Förderung von Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Innovation. Der Wettbewerb im Schienensektor hat kaum zugenommen. Eine weitere Erhöhung des Anteils erneuerbarer Elektrizität am gesamten Energieverbrauch wird durch Verzögerungen bei der Infrastrukturentwicklung behindert. Die Fortschritte bei den Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetzen und bei weiteren Investitionen in den Ausbau der digitalen Infrastruktur sind langsam. Fortgesetzte Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Innovation sind angesichts der nachlassenden Innovationstätigkeit in kleinen und mittleren Unternehmen und angesichts des Fachkräftemangels von großer Bedeutung.

- **Was den Finanzsektor angeht,** hat sich die Stabilität des Bankensystems zwar verbessert, doch bleibt die Erhaltung der Rentabilität, insbesondere im Niedrigzinsumfeld, eine zentrale Herausforderung. Die Finanzierungsbedingungen bleiben trotz der jüngsten Finanzmarktentwicklungen insgesamt günstig, doch der Risikokapitalmarkt ist nach wie vor unterentwickelt.

1. SITUATIONSBESCHREIBUNG: WIRTSCHAFTSLAGE UND -AUSSICHTEN

Wirtschaftslage

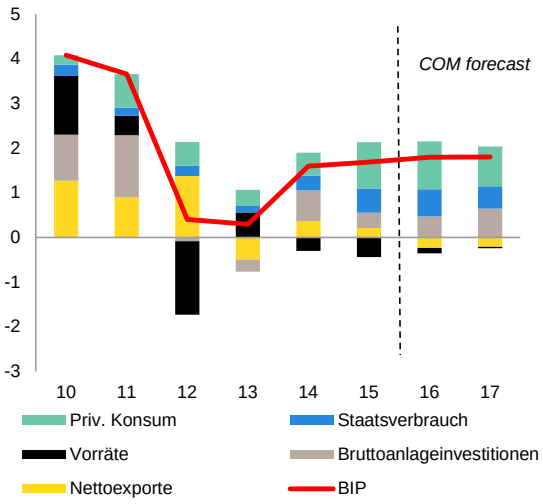
Die deutsche Wirtschaft ist im Jahresverlauf 2015 stetig gewachsen. Während des gesamten Jahres wurde ein maßvolles vierteljährliches BIP-Wachstum verbucht. Insgesamt legte das reale BIP 2015, angetrieben vor allem von der Inlandsnachfrage, um 1,7 % zu, nachdem es 2014 um 1,6 % gewachsen war.

Das Wirtschaftswachstum dürfte 2016 erhalten bleiben. Trotz des Gegenwinds, der zuletzt von der schwächeren Exportnachfrage der aufstrebenden Volkswirtschaften ausging, wird das deutsche Wirtschaftswachstum durch günstige Arbeitsmarkt- und Finanzierungsbedingungen, die der Binnennachfrage Auftrieb geben, sowie durch einige temporäre Faktoren, wie die Auswirkungen der niedrigen Energiepreise und die hohe Zuwanderung, weiterhin gestützt. Insgesamt dürfte das reale BIP 2016 und 2017 um je 1,8 % wachsen.

Abwärtsrisiken erwachsen aus dem weltwirtschaftlichen Umfeld, einschließlich der Konjunkturverlangsamung in China, und den jüngsten Finanzmarktturbulenzen. Im Handel mit China ist Deutschland von allen EU-Mitgliedstaaten am stärksten exponiert und könnte daher von der chinesischen Wachstumsverlangsamung und von Schwächen in anderen aufstrebenden Volkswirtschaften direkt betroffen sein. Zudem könnte sich dieses schwächere weltwirtschaftliche Umfeld, verschärft durch die erhöhte Unsicherheit an den Finanzmärkten, auch negativ auf die wirtschaftliche Einschätzung auswirken, was die Erholung der Investitionen bremsen könnte. Darüber hinaus besteht nach wie vor hohe Unsicherheit hinsichtlich des Flüchtlingszustroms und seiner Folgen für die Wirtschaft.

Das Wachstum dürfte von der Inlandsnachfrage getragen werden. Während die Investitionszurückhaltung andauert, dürfte der private Konsum ein maßgeblicher Wachstumsmotor bleiben (Abbildung 1.1). Stetiges Beschäftigungswachstum und niedrige Inflation dürfte dem realen verfügbaren Einkommen weiterhin Auftrieb verleihen, auch wenn mit einer Verlangsamung des Lohnwachstums gerechnet wird (siehe Abschnitt 2.2 zur Analyse der Lohndynamik). Leicht negative Wachstumsbeiträge werden von der Außenwirtschaft erwartet. Das durch die Binnennachfrage unterstützte Importwachstum dürfte den Effekt des mit der allmählich anziehenden Weltkonjunktur erwarteten höheren Exportwachstums ausgleichen.

Abbildung **1.1:** **Nachfragekomponenten des BIP-Wachstums (%, Prozentpunkte, Beiträge zum jährlichen Wachstum)**



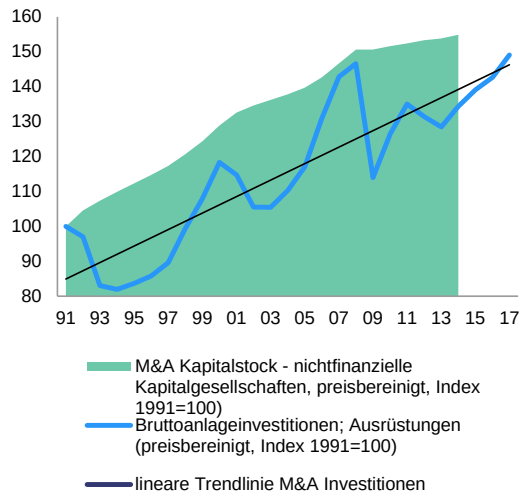
Quelle: Eurostat und Winterprognose 2016 der Europäischen Kommission.

Die Unternehmensinvestitionen bleiben schwach und dürften nur moderat anziehen. Die Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen haben sich nur allmählich erholt, mit häufigen Rückschlägen, auch im Jahr 2015. Möglicherweise auch infolge einer Korrektur der Absatzerwartungen und der Auswirkungen der Unsicherheit scheint der entsprechende Kapitalstock in der Nachkrisenzeit auf einen weniger dynamischen Wachstumspfad eingeschwenkt zu sein (siehe Abbildung 1.2 und Kasten 1.1 zur Analyse der Investitionsherausforderungen). Teils als Spiegel verzögerter Ersatzinvestitionen dürften sich die Ausrüstungsinvestitionen im Laufe von 2016 im Einklang mit dem sich bessernden Ausblick und parallel zum privaten Nichtwohnungsbau moderat

www.parlament.gv.at

beleben. Nach dem Aufschwung der letzten Jahre dürfte das Wachstum der Wohnungsbauinvestitionen weitgehend stabil bleiben, was teils dem zusätzlichen Impuls der hohen Zuwanderung geschuldet ist.

Abbildung 1.2: **Maschinen und Ausrüstungen – Investitionen und Kapitalstock nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften**

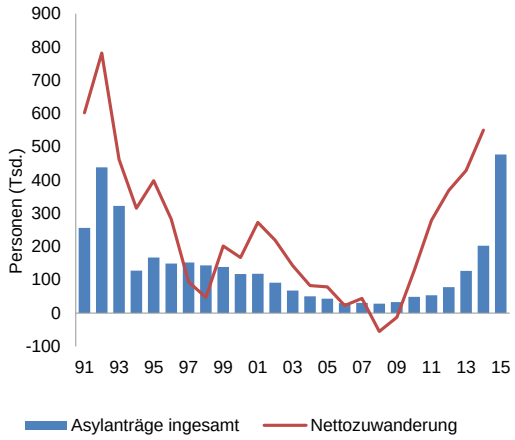


Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Trotz jüngster Bemühungen ist der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP weiter rückläufig, und 2015 sind die Investitionen der öffentlichen Hand sowohl nominal als auch real gesunken. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP ist nach der Krise stetig zurückgegangen und liegt trotz des bestehenden Rückstands bei den öffentlichen Infrastrukturinvestitionen weiterhin unter dem Euroraum-Durchschnitt (siehe auch Kasten 1.1). Im Jahr 2015 sind die Investitionen der öffentlichen Hand sowohl in jeweiligen Preisen als auch real gesunken. Hinzu kommt, dass die Nettoinvestitionen im Jahr 2014 erneut negativ wurden, was eine Schrumpfung des Kapitalstocks impliziert. Im Lichte der bestehenden Finanzbeziehungen sind die öffentlichen Investitionen auf kommunaler Ebene besonders schwach. Nach der Winterprognose 2016 der Kommission werden die öffentlichen Investitionen 2016-2017 etwas Fahrt aufnehmen, doch scheinen die Maßnahmen keinen nachhaltigen Aufwärtstrend zu bewirken (siehe Abschnitt 2.5 zu den öffentlichen Investitionen und den föderalen Finanzbeziehungen).

Der große Flüchtlingszustrom dürfte das Wachstum kurzfristig beleben. Auch wenn Deutschland schon seit mehreren Jahren eine wachsende Nettozuwanderung verzeichnet, hat sich dieser Trend 2015 doch massiv verstärkt. Deutschland war eines der wichtigsten Ziele des noch nie dagewesenen Flüchtlingsstroms nach Europa. Rund 1,1 Mio. Flüchtlinge (1,3 % der Bevölkerung)[1] wurden 2015 in Deutschland registriert (Abbildungen 1.3 und 1.4) und weitere Zuströme werden erwartet. Auf kurze Sicht dürfte hiervon durch zusätzliche öffentliche Ausgaben für Flüchtlinge und Wohnungsbauinvestitionen ein gewisser Impuls auf das BIP-Wachstum ausgehen.

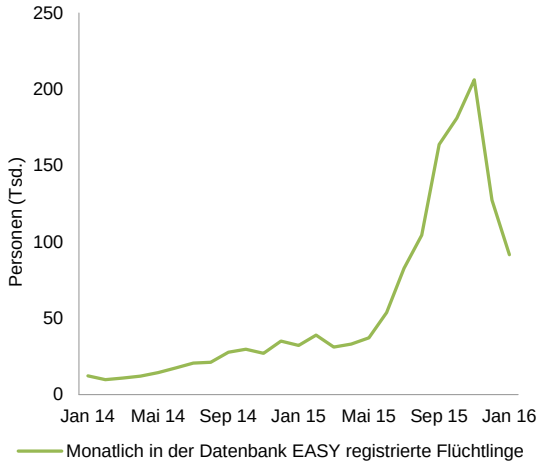
Abbildung 1.3: **Nettozuwanderung nach Deutschland und Zahl der Asylanträge**



Quelle: Destatis, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Anm.: Die große Mehrheit der in Deutschland ankommenden Flüchtlinge hat die Absicht, Asyl zu beantragen. Wegen der erheblichen Verzögerungen bei der Registrierung und Antragstellung spiegelt die Zahl der Asylanträge den starken Migrantenzustrom jedoch noch nicht adäquat wider.

[1] Die hohe Zahl von Flüchtlingen kommt zu der bereits gestiegenen Zuwanderung vorwiegend aus europäischen Ländern (0,55 Mio. im Jahr 2014) hinzu.

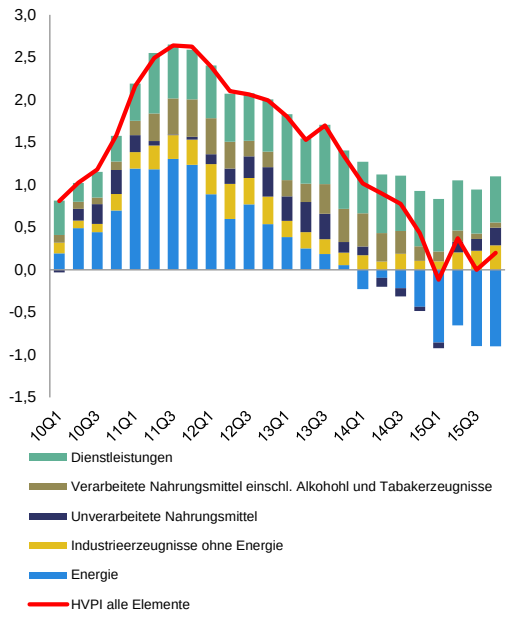
Abbildung 1.4: **In Deutschland registrierte Flüchtlinge**



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Die mittelfristigen Auswirkungen hängen von der erfolgreichen Integration der neuen Zuwanderer in den Arbeitsmarkt ab. Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich 2015 weiterhin robust entwickelt. Das Beschäftigungswachstum hat sich beschleunigt und die Arbeitslosigkeit liegt weiter auf Rekordtief (4,6 % im Jahr 2015). Die noch vorhandene Arbeitslosigkeit ist weitgehend strukturell. Im weiteren Verlauf dürfte sich das Beschäftigungswachstum beschleunigen, doch wird 2016 mit einer moderaten Zunahme der Arbeitslosigkeit gerechnet. Angesichts der Altersstruktur der neu angekommenen Flüchtlinge dürfte sich die Erwerbsbevölkerung erheblich vergrößern, was dazu beitragen könnte, die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels zu mildern. Die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt wird jedoch Zeit und eine zielgerichtete Strategie, auch zur Nachqualifizierung, erfordern, was den projizierten Anstieg der Arbeitslosigkeit erklärt. Trotz der günstigen Arbeitsmarktergebnisse haben Armut und soziale Ausgrenzung in den letzten Jahren zugenommen. Arbeitslose sind besonders gefährdet: bei ihnen liegt die Armutsgefährdungsquote EU-weit am höchsten.

Abbildung 1.5: **Beiträge zur Gesamtinflation (Vorjahresvergleich, %)**



Quelle: Europäische Kommission.

Die Inflation wird weiterhin durch externe Faktoren gedämpft. Die zu einem negativen Energiepreiswachstum führenden niedrigeren Ölpreise drückten die Gesamtinflation (Abbildung 1.5) erheblich nach unten, die 2015 in harmonisierter Betrachtung bei 0,1 % lag. Da sich der inländische Preisdruck in Grenzen hielt, lag die Kerninflation[2] 2015 bei 1 %, dürfte 2016-2017 aber wieder etwas anziehen. Da die dämpfende Wirkung der Ölpreise auf die Energiepreise bis spät ins Jahr 2016 hinein anhalten dürfte, wird die am harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) gemessene Inflation 2016 voraussichtlich nur leicht steigen, bevor sie sich 2017 auf 1,5 % beschleunigt. Insgesamt hat der begrenzte Preisdruck über seine Wirkung auf die verfügbaren Realeinkommen der Inlandsnachfrage Auftrieb verliehen.

Außenwirtschaftliche und sektorale Entwicklungen

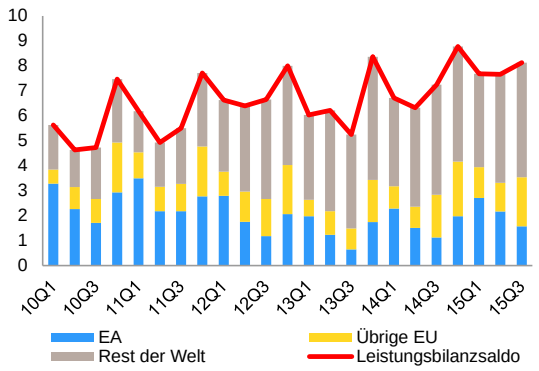
Der Leistungsbilanzüberschuss ist 2015 weiter gewachsen. Der von 2014 auf 2015 verzeichnete

[2] Harmonisierte Inflationsrate ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel.

Anstieg um einen Prozentpunkt auf 8,8 % des BIP[3] erklärt sich zum Großteil durch die jüngsten Ölpreis- und Wechselkursentwicklungen. Da allerdings für 2016 ein Saldo von 8,6 % des BIP und für 2017 von 8,3 % projiziert wird, ist auch in den kommenden Jahren mit keiner signifikanten Verringerung des Saldos zu rechnen. Dies unterstreicht die strukturelle Natur des Leistungsbilanzüberschusses.

Die Rebalancierung gegenüber dem Euroraum ist zuletzt zum Stillstand gekommen. In geografischer Betrachtung ist der Überschuss gegenüber den Nicht-EU-Ländern am größten (Abbildung 1.6). Der Saldo gegenüber China, der sich in den Jahren nach der Krise jäh verbessert hatte und seit 2012 überschüssig ist, hat sich etwas verringert (siehe Abschnitt 2.1). Zugleich scheint sich die Rebalancierung gegenüber der EU und insbesondere gegenüber dem Euroraum nicht fortgesetzt zu haben. Die rückläufige Entwicklung des auf das restliche Euro-Währungsgebiet entfallenden Anteils am deutschen Überschuss, die seit 2007 – als dieser eine Rekordhöhe von rund 60 % erreichte – zu beobachten war, scheint in den letzten Quartalen zum Stillstand gekommen zu sein (siehe Abschnitt 2.1).

Abbildung 1.6: **Leistungsbilanzsaldo nach Handelsregion (% des BIP)**



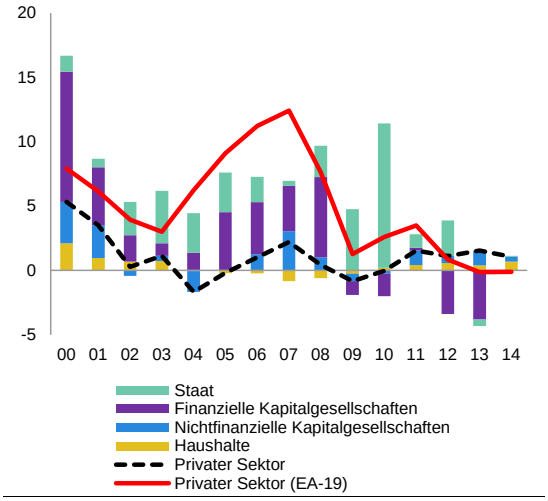
Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission.

Das Kreditwachstum hat sich trotz günstiger Finanzierungsbedingungen nicht belebt. Niedrigen Zinsen und historisch günstigen Kreditvergabebedingungen zum Trotz bleibt das Kreditwachstum verhalten (Abbildung 1.7). Was die Haushalte angeht, so hat sich das Wachstum der Kredite für den Erwerb von Wohneigentum leicht beschleunigt, was im Ergebnis zu einem Wachstum der Kredite an Haushalte geführt hat, das zwar moderat ist, die im letzten Jahrzehnt verzeichneten Raten aber übersteigt (siehe Abschnitt 2.3 zu den Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf Ersparnis und Konsum der Haushalte). Der Sektor nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften nutzt für seine Investitionen nach wie vor Innenfinanzierungsmittel statt Kredite. Seine reichlichen unangezapften Mittel belegen allerdings, dass die Schwäche des Kreditwachstums nachfrageseitig bedingt ist.

Haushaltspolitischer Spielraum für mehr öffentliche Investitionen ist vorhanden, da die öffentliche Finanzlage gesund bleibt. Der gesamtstaatliche Haushaltsüberschuss erhöhte sich von 0,3 % des BIP im Jahr 2014 auf 0,5 % im Jahr 2015. In den kommenden Jahren dürfte sich das Ausgabenwachstum beschleunigen und das Wachstum der laufenden Einnahmen übertreffen. Insbesondere der Flüchtlingszustrom dürfte den Staatsverbrauch und die Ausgaben für Geldleistungen ankurbeln. Durch zusätzliche Mittel für Infrastrukturinvestitionen dürften die Investitionen der öffentlichen Hand allmählich steigen, auch wenn die bisher beschlossenen Maßnahmen noch immer keinen nachhaltigen Aufwärtstrend zu bewirken scheinen. Auch die für 2016 angekündigten kräftigen Rentenerhöhungen werden zum Ausgabenwachstum beitragen. Alles in allem dürfte der Haushalt 2016-2017 sowohl in der Gesamtrechnung als auch in struktureller Betrachtung ausgeglichen bleiben. Dies bedeutet, dass noch haushaltspolitischer Spielraum für höhere öffentliche Investitionen vorhanden ist, ohne die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu gefährden. Die Bruttoschuldenquote dürfte merklich sinken.

[3] Nach vorläufigen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für das Jahr 2015.

Abbildung 1.7: **Kreditvergabe nach institutionellen Sektoren (konsolidiert, % des BIP)**



Quelle: Europäische Kommission.

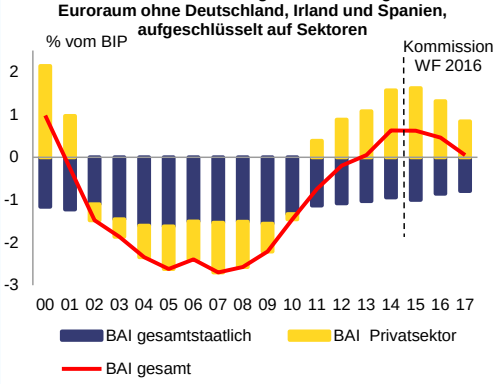
Die alternde Gesellschaft wird trotz der potenziell mildernden Wirkung der jüngsten Zuwanderung eine zentrale Herausforderung bleiben. Der demografische Wandel wird erhebliche Auswirkungen auf verschiedene Bereiche haben, unter anderem auf das Potenzialwachstum, da die Erwerbsbevölkerung auf mittlere Sicht drastisch schrumpfen wird. Der aktuelle Flüchtlingszustrom könnte helfen, diesen Trend abzumildern, wenn die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt gelingt. Doch würde dies nicht ganz ausreichen, um den projizierten Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter um fast 30 % bis zum Jahr 2060 und die damit verbundenen negativen Folgen für das Potenzialwachstum auszugleichen, was zusätzliche ausgleichende Maßnahmen erfordern würde, um die langfristige Tragfähigkeit des sozialen Sicherungssystems zu verbessern und das vorhandene Arbeitskräftepotenzial voll auszuschöpfen.

Kasten 1.1: Investitionsherausforderungen

Makroökonomische Perspektive

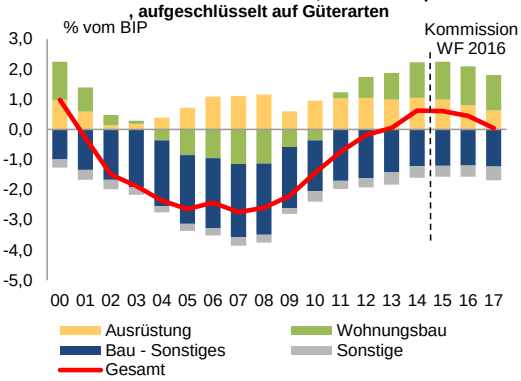
Bereits bei vorherigen eingehenden Überprüfungen wurde festgestellt, dass das relativ niedrige Niveau der öffentlichen und privaten Investitionen in Deutschland eine Ursache für den anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss darstellt und das potenzielle Wirtschaftswachstum[1] dämpft. So war der Anteil der inländischen Bruttoanlageinvestitionen (BAI) am BIP vor der Krise, auch im Zusammenhang mit Deutschlands schwacher Wachstumsleistung und seinen strukturellen Problemen, in der ersten Hälfte der 2000er Jahre rückläufig. Diese Entwicklung wurde in den Jahren 2006 und 2007 dank eines kräftigen Wirtschaftswachstums nur für kurze Zeit umgekehrt. Nach einem krisenbedingten Rückgang im Jahr 2009 ist bei den Investitionen eine ungleichmäßige und schrittweise Erholung zu verzeichnen, die 2016 und 2017, wenn auch langsam, fortschreiten dürfte. Der Anteil der Investitionen am BIP, der seit Anfang der 2000er Jahre noch unter dem Durchschnitt des Euroraums[2] lag, übersteigt diesen seit 2013. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich die Investitionslücke, d. h. die in Prozentpunkten ausgedrückte Differenz zwischen dem Investitionsanteil am BIP zu aktuellen Preisen in Deutschland und im Euroraum, über den Prognosezeitraum hinweg verringern wird (Abb. 1).

Abb. 1: **Investitionslücke insgesamt[1] im Vergleich zum Euroraum ohne Deutschland, Irland und Spanien, aufgeschlüsselt auf Sektoren**



Quelle: Europäische Kommission
[1]Diff. in PP zwischen BAI-Anteil am BIP zu aktuellen Preisen

Abb. 2: **Investitionslücke[1] im Vergleich zum Euroraum ohne Deutschland, Irland und Spanien, aufgeschlüsselt auf Güterarten**



Quelle: Europäische Kommission
[1]Diff. in PP zwischen BAI-Anteil am BIP zu aktuellen Preisen

Die Investitionen des öffentlichen Sektors waren niedrig und rückläufig bei gleichzeitig uneinheitlichem Anstieg der Investitionen des Privatsektors. *Die Investitionen des öffentlichen Sektors* gingen in den Jahren vor der Krise im Verhältnis zum BIP deutlich zurück (siehe Abschnitt 2.5). Dieser Rückgang, der u. a. durch einen Anstieg aufgrund der politischen Maßnahmen in den Jahren 2008 und 2009 unterbrochen wurde, setzte sich nach der Krise fort. Dies führte zu einer anhaltenden und ausgeprägten Investitionslücke des öffentlichen Sektors gegenüber dem Euroraum (siehe hierzu auch Abb. 2.5.3 in Abschnitt 2.5). Die niedrige Investitionsrate ist vor allem auf den schrittweisen Rückgang der Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand zurückzuführen, der sowohl bei der Instandhaltung als auch beim Ausbau der Infrastruktur zu verzeichnen war und zu einem erheblichen Investitionsstau führte. Die Nettoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand lagen in den letzten Jahren vor allem durch die Entwicklungen in den Kommunen im negativen Bereich (siehe Abb. 2.5.4 in Abschnitt 2.5). Auch die *Investitionen des Privatsektors* gingen, gemessen am BIP, in den Jahren vor der Krise zurück, wobei der Rückgang zu Anfang der 2000er Jahre besonders ausgeprägt war. Nach dem deutlichen krisenbedingten Rückgang 2009 zogen die privaten Investitionen leicht an und übersteigen seit 2011 den im restlichen Euroraum verzeichneten Investitionsanteil. Bei den wichtigsten Kategorien, den Investitionen in Maschinen und Ausrüstung, zeigte sich in den Jahren vor der Krise nicht nur ein deutlich zyklischer Verlauf, sondern auch eine ausgeprägte Schwäche, die zum Teil auf die schwache Inlandsnachfrage Anfang der 2000er Jahre zurückzuführen ist.

---

[1] Im Zuge der eingehenden Überprüfung Deutschlands im Jahr 2014 wurde eine detaillierte und auf Sektoren und Kategorien aufgeschlüsselte Analyse der Investitionsentwicklungen in Deutschland vorgenommen. „European Commission (2014), IDR Macroeconomic Imbalances - Germany 2014, European Economy Occasional Papers No. 174“.

[2] In diesem Kasten beziehen sich die Vergleiche mit dem Euroraum durchweg auf ER19, wobei Deutschland, Irland und Spanien wegen der äußerst ausgeprägten Immobilienblasen im Vorlauf der Krise ausgenommen wurden.

(Fortsetzung nächste Seite)

Kasten (Fortsetzung)

Die in gewissem Umfang auf einen starken Rückgang der Ausrüstungspreise in Deutschland zurückzuführende verhaltene nominale Entwicklung konnte im Euroraum insgesamt nicht beobachtet werden. Auch wenn die Investitionen derzeit anziehen, fielen sie in den Jahren nach der Krise wiederholt enttäuschend aus, da angesichts der derzeit günstigen Bedingungen, wie der historisch niedrigen Kreditlasten vor dem Hintergrund solider Bilanzen und niedriger Zinsen, ein deutlicherer Anstieg zu erwarten gewesen wäre (siehe Abb. 1.2 im Hauptteil). Die allmähliche Erholung dürfte sich, gestützt auf diese Faktoren, 2016 und 2017 weiter fortsetzen. Die Investitionslücke gegenüber dem Euroraum war vor allem auf Investitionen im Bausektor zurückzuführen und sank 2007 auf einen Tiefststand (Abb. 1). Die Investitionen in den Wohnungsbau sind vor der Krise, auch infolge der Abschwächung des Booms nach der Wiedervereinigung, deutlich zurückgegangen, beschleunigten sich jedoch in den Jahren nach der Krise vor dem Hintergrund des deutlichen Anstiegs der Nettomigration, der niedrigen Zinssätze, der günstigen Arbeitsmarktentwicklungen und aufgrund ihres Rufs als sichere Investitionen. Die steigenden Immobilienpreise zeigen jedoch, dass die Nachfrage nach Wohnraum das Wohnungsangebot übersteigt. Mit Blick auf die Zukunft wird nur für die Jahre 2016 und 2017 mit einer geringfügigen Mäßigung gerechnet, wenngleich der aktuell starke Migrantenzustrom mittelfristig den Wohnungsbau fördern dürfte. Schließlich zeigten die Bauinvestitionen außerhalb des Wohnungsbaus in den Jahren vor und nach der Krise einige Schwächen und blieben durchgängig hinter dem Durchschnitt des Euroraums zurück. Diese Lücke wird 2016 und 2017 voraussichtlich unverändert bestehen bleiben. Der in den letzten Jahren insgesamt nur geringfügige Anstieg der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung dürfte dazu beigetragen haben, dass das nationale Ziel von 10 % des BIP für 2015 verfehlt wurde.

Bewertung der Investitionshemmnisse[1] und der laufenden Reformen

Derzeit gibt es Bemühungen, die Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, den öffentlichen Investitionsverfahren und der Bereitstellung von Risikokapital zu reformieren. Obwohl ein insgesamt erheblicher finanzpolitischer Spielraum besteht, die öffentlichen Investitionen unter vollständiger Einhaltung europäischer und nationaler Haushaltsregeln zu erhöhen, sind die den verschiedenen Regierungsebenenen bereitgestellten Mittel und die jeweiligen Zuständigkeiten der Regierungsebenen offenbar nicht aufeinander abgestimmt, was insbesondere die Investitionstätigkeit der Kommunen hemmt. Die Verhandlungen über eine Reform der Finanzbeziehungen im Bund laufen noch. Gleichzeitig werden beispielsweise öffentlich-private Partnerschaften als Alternative zur herkömmlichen staatlichen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur nur bedingt genutzt. Zudem stellen komplizierte Zuständigkeiten für die Planung auf unterschiedlichen Regierungsebenen, Engpässe bei den Verwaltungskapazitäten sowie aufwändige Genehmigungsverfahren große Investitionshemmnisse dar. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Behörden derzeit damit befasst sind, die Schlussfolgerungen einer Sachverständigengruppe auszuwerten, die Vorschläge ausarbeiten sollte, inwieweit sich private und öffentliche Investitionen etwa durch einen verstärkten Rückgriff auf private Mittel für öffentliche Infrastrukturvorhaben erhöhen ließen. Hieraus könnten sich Lösungen für den weiter steigenden Bedarf an öffentlichen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen ergeben (siehe Abschnitt 2.5). Außerdem ist der Risikokapitalmarkt in Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor unterentwickelt (siehe Abschnitt 3.5), was insbesondere für die Expansionsfinanzierung gilt. Neben früheren Initiativen billigten die Behörden im September 2015 ein Themenpapier, in dem eine Reihe von Maßnahmen zur verstärkten Förderung von Risikokapitalinvestitionen erörtert wurden.

Privatinvestitionen ließen sich beispielsweise durch weitere Anpassungen des Steuersystems und die Beseitigung sektorspezifischer Hemmnisse fördern. Das komplizierte Steuersystem behindert nach wie vor Privatinvestitionen. So wurden bei der Reform der Gewerbesteuer keine Fortschritt erzielt (siehe Abschnitt 3.1). Zudem könnte die unverändert bestehende Regulierung von Unternehmensdienstleistungen und Berufen, etwa die Anforderungen an berufliche Befähigungsnachweise und die Vorgaben für die Rechtsform und Beteiligungen am Gesellschaftskapital dazu führen, dass Investitionen zurückgehalten werden (siehe Abschnitt 2.6). In einigen Bundesländern schaffen unveränderte Planungsvorschriften Zugangshemmnisse für den Einzelhandel, während aufwändige und langsame Verfahren für die Ausweitung des Stromnetzes möglicherweise Investitionen im Energiesektor behindern.

---

[1] Siehe „Member States Investment Challenges“, SWD(2015) 400 final/2 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2016/ags2016_challenges_ms_investment_environments_en.pdf).

Kasten 1.2: **Beitrag des EU-Haushalts zum Strukturwandel**

Deutschland gehört zu den Empfängerländern der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und wird im Zeitraum 2014-2020 bis zu 27,9 Mrd. EUR erhalten. Dies entspricht 5,5 % der erwarteten öffentlichen Investitionen Deutschlands in den durch die ESI-Fonds unterstützten Bereichen.

Auf nationaler Ebene wurden alle allgemeinen Ex-ante-Konditionalitäten erfüllt. Auf der Ebene der einzelnen regionalen Programme ist dies bei einigen wenigen Konditionalitäten nicht der Fall; sie werden gemäß den vereinbarten Aktionsplänen bis Ende 2016 erfüllt.

Bei den Fondsprogramme stehen u. a. die Prioritäten und Herausforderungen im Mittelpunkt, die in den vergangenen Jahren im Rahmen des Europäischen Semesters ermittelt wurden, nämlich die Steigerung der Investitionen in FuE und Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme am und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, die speziell den Langzeitarbeitslosen zugutekommen sollen. Die Durchführung unterliegt einem regelmäßigen Monitoring; für Mitte 2017 ist ein Bericht über den Beitrag der Fonds zu den mit der Strategie Europa 2020 verfolgten Zielen vorgesehen.

Ergänzt wird die Unterstützung durch die ESI-Fonds durch die Mittel aus dem neuen Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), dem Programm Horizont 2020, der Fazilität „Connecting Europe“ und anderen direkt von der EU verwalteten Fonds. Im Anschluss an die erste Aufforderung zur Einreichung von Projektvorschlägen im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ hat Deutschland Vereinbarungen mit einem Volumen von 2 Mrd. EUR im Bereich Verkehr unterzeichnet. Weitere Informationen über die Inanspruchnahme der ESI-Fonds in Deutschland siehe https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/DE.

Tabelle 1.1: **Wirtschaftliche, finanzielle und soziale Schlüsselindikatoren — Deutschland**

	2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Prognose 2015	Prognose 2016	Prognose 2017
Reales BIP (Jahresvergleich)	1,6	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,4	0,3	1,6	1,7	1,8	1,8
Privater Verbrauch (Jahresvergleich)	0,6	0,6	0,2	0,4	1,4	1,0	0,6	0,9	1,9	2,0	1,7
Öffentlicher Verbrauch (Jahresvergleich)	0,5	3,4	3,0	1,3	0,9	1,3	0,8	1,7	2,8	3,1	2,5
Bruttoanlageinvestitionen (Jahresvergleich)	2,2	1,5	-10,1	5,4	7,2	-0,4	-1,3	3,5	1,7	2,4	3,2
Exporte von Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	8,3	1,9	-14,3	14,5	8,3	2,8	1,6	4,0	5,4	3,8	4,8
Importe von Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	7,4	2,2	-9,6	12,9	7,0	-0,3	3,1	3,7	5,7	5,2	6,3
Produktionslücke	-0,9	1,7	-4,5	-1,4	1,1	0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Potenzialwachstum (Jahresvergleich)	1,3	1,1	0,6	0,8	1,1	1,2	1,2	1,4	1,7	1,8	1,7
Beitrag zum BIP-Wachstum:											
Binnennachfrage (Jahresvergleich)	0,8	1,2	-1,4	1,5	2,3	0,7	0,2	1,5	1,9	2,1	2,0
Vorratsveränderungen (Jahresvergleich)	0,1	-0,2	-1,6	1,3	0,4	-1,6	0,6	-0,3	-0,4	-0,1	0,0
Außenbeitrag (Jahresvergleich)	0,7	0,0	-2,6	1,3	0,9	1,4	-0,5	0,4	0,2	-0,2	-0,2
Beitrag zum potenziellen BIP-Wachstum:											
Gesamtarbeitsvolumen (Stunden) (Jahresvergleich)	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,8	0,8	0,6
Kapitalakkumulation (Jahresvergleich)	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Totale Faktorproduktivität (Jahresvergleich)	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP), Zahlungsbilanz	4,6	5,6	5,7	5,6	6,1	6,8	6,4	7,3	.	.	.
Handelsbilanzsaldo (% des BIP), Zahlungsbilanz	5,1	6,0	4,9	5,2	4,8	5,8	5,8	6,4	.	.	.
Terms of Trade Waren und Dienstleistungen	-0,4	-1,7	4,6	-2,3	-2,7	-0,4	1,4	1,5	2,7	0,7	0,0
Kapitalbilanzsaldo (% des BIP)	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	.	.	.
Nettoauslandsvermögensstatus (% des BIP)	11,4	18,2	25,0	25,8	23,3	28,8	34,8	42,1	.	.	.
Nettoauslandsverschuldung (marktfähig) (% des BIP)1	.	12,3*	20,1*	19,8*	17,1*	14,0	19,8	21,4	.	.	.
Bruttoauslandsverschuldung (marktfähig) (% des BIP)1	120,9	135,7	135,6	142,8	143,7	143,0	126,5	130,7	.	.	.
Exportleistung ggü. fortgeschr. Volkswirtsch. (proz. Änd. über 5 Jahre)	13,3	6,2	1,2	-0,2	-0,9	-6,7	-4,1	-2,82	.	.	.
Exportmarktanteil, Waren und Dienstleistungen	0,5	-3,5	-1,3	-6,4	-1,6	-4,6	1,8	1,7	.	.	.
ADI-Nettozuflüsse (% des BIP)	1,1	1,7	1,3	1,8	0,3	1,3	0,3	2,9	.	.	.
Sparquote der Haushalte (Nettoersparnis in % des verfügbaren Nettoeinkommens)	10,1	10,5	10,0	10,0	9,6	9,3	9,1	9,5	.	.	.
Private Kreditströme (konsolidiert, % des BIP)	0,5	0,4	-0,8	0,0	1,5	1,2	1,6	1,0	.	.	.
Schulden des privaten Sektors, konsolidiert (% des BIP)	116,5	109,4	112,8	107,1	103,2	102,7	102,9	100,4	.	.	.
davon Schulden der Haushalte, konsolidiert (% des BIP)	66,5	59,4	61,7	59,0	56,9	56,4	55,4	54,4	.	.	.
davon Schulden der nichtfinanziellen	50,0	50,0	51,1	48,1	46,3	46,3	47,5	46,0	.	.	.
Finanzierungssaldo der Unternehmen, Überschuss (+) bzw. Defizit (-) (% des BIP)	1,4	0,3	2,9	4,3	2,3	2,3	2,1	2,8	3,5	3,7	3,5
Bruttobetriebsüberschuss der Unternehmen (% des BIP)	26,4	26,8	25,2	26,3	25,9	24,8	24,7	24,6	24,9	25,0	25,0
Finanzierungssaldo der Haushalte, Überschuss (+) bzw. Defizit (-) (% des BIP)	5,8	5,3	6,2	5,8	4,7	4,9	4,6	4,7	4,7	4,8	4,8
Deflationierter Wohnimmobilienpreisindex (Jahresvergleich)	-1,8	-0,4	1,3	-1,0	1,4	1,9	1,8	1,5	.	.	.
Wohnbauinvestitionen (% des BIP)	5,2	5,0	5,1	5,2	5,6	5,8	5,8	5,9	5,9	.	.
BIP-Deflator (Jahresvergleich)	1,0	0,8	1,8	0,8	1,1	1,5	2,1	1,7	2,1	1,5	1,8
Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI,	1,8	2,8	0,2	1,2	2,5	2,1	1,6	0,8	0,1	0,5	1,5
Nominales Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten,	0,8	2,1	0,2	2,6	3,0	2,5	1,8	2,6	2,7	2,8	3,2
Arbeitsproduktivität (real, je Beschäftigten, Jahresvergleich)	1,3	-0,2	-5,7	3,8	2,3	-0,7	-0,3	0,7	0,9	.	.
Lohnstückkosten (LSK, Gesamtwirtschaft, Jahresvergleich)	-0,5	2,3	6,3	-1,2	0,7	3,3	2,2	1,9	1,8	1,8	2,2
Reale Lohnstückkosten (Jahresvergleich)	-1,5	1,5	4,4	-1,9	-0,4	1,8	0,1	0,2	-0,3	0,3	0,5
Realer effektiver Wechselkurs (LSK, Jahresvergleich)	-0,5	0,1	4,2	-4,5	-0,1	-1,0	4,3	1,8	-3,0	1,2	.
Realer effektiver Wechselkurs (HVPI, Jahresvergleich)	1,0	0,5	1,0	-5,2	-0,7	-3,3	2,1	0,9	-4,2	1,1	-0,7
Steuer- und Abgabenbelastung einer Einzelperson mit Durchschnittseinkommen (%)	42,5	42,0	41,3	39,2	39,9	39,8	39,6	39,5	.	.	.
Steuer- und Abgabenbelastung einer Einzelperson mit 50 % des Durchschnittseinkommens (%)	31,9*	31,9	31,1	30,4	31,2	31,1	30,9	30,8	.	.	.
Gesamtverbindlichkeiten des Finanzsektors, nicht konsolidiert (Jahresvergleich)	5,6	3,6	-4,8	-0,3	2,6	3,7	-5,7	5,6	.	.	.
Kernkapitalquote (%)2	.	8,8	10,2	11,3	11,6	13,8	15,2	14,6	.	.	.
Eigenkapitalrentabilität (%)3	.	-11,4	-2,7	2,3	2,3	1,3	1,3	2,5	.	.	.
Bruttogesamtanteil der notleidenden Kredite (in % der Schuldtitel, Darlehen und Kredite insgesamt) (4)	.	1,9	2,7	2,4	1,6	1,7	1,8	2,5	.	.	.
Arbeitslosenquote	10,0	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,8	4,9	5,2
Langzeitarbeitslosenquote (% der Erwerbsbevölkerung)	5,4	3,9	3,5	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	.	.	.
Jugendarbeitslosenquote (% der Erwerbsbevölkerung der betreffenden Altersgruppe)	13,2	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	7,3	.	.
Erwerbsquote (15-64 Jahre)	73,7	75,9	76,3	76,6	77,3	77,2	77,6	77,7	.	.	.
Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen	19,7	20,1	20,0	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6	.	.	.
Personen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität (% der Gesamtbevölkerung unter 60 Jahren)	12,4	11,7	10,9	11,2	11,2	9,9	9,9	10,0	.	.	.
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	-2,6	-0,2	-3,2	-4,2	-1,0	-0,1	-0,1	0,3	0,5	0,1	0,0
Steueraufkommen im Verhältnis zum BIP (%)	38,8	39,2	39,6	38,2	38,7	39,3	39,4	39,5	39,7	39,7	39,9
Struktureller Haushaltssaldo (% des BIP)	.	.	.	-2,2	-1,4	-0,2	0,2	0,8	0,8	0,3	0,0
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)	64,9	65,0	72,5	81,0	78,4	79,7	77,4	74,9	71,6	69,2	66,8

(1) Summe der Schuldverschreibungen, anderen Investitionen und Reserven.
(2,3) Inländische Bankengruppen und eigenständige Banken.
(4) Inländ. Bankengruppen und eigenständ. Banken, ausländ. (EU und nicht EU) kontroll. Tochtergesellschaften sowie ausländ. (EU und nicht EU) kontroll. Zweigniederlassungen.
(*) Kennzeichnet BPM5 und/oder ESVG95.

Quelle: Europäische Kommission, Winterprognose 2016; EZB

www.parlament.gv.at

2. UNGLEICHGEWICHTE, RISIKEN UND ANPASSUNGSFRAGEN

Dieser Abschnitt hat die im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) vorgeschriebene eingehende Überprüfung[4] zum Gegenstand. Im Mittelpunkt stehen die im Warnmechanismus-Bericht 2016 aufgezeigten Risiken und Verwundbarkeiten. In diesem Abschnitt werden die Hintergründe des hohen Leistungsbilanzüberschusses beleuchtet, insbesondere die hinter seiner weiteren Zunahme stehende Dynamik, wobei sowohl strukturelle Aspekte – darunter das Spar- und Investitionsverhalten – als auch konjunkturelle Faktoren – darunter die Terms-of-Trade-Effekte, insbesondere im Zusammenhang mit der Ölpreis- und Wechselkursentwicklung – in den Blick genommen werden. Anschließend werden die Faktoren analysiert, die Einfluss auf die Spar- und Konsumentscheidungen der Haushalte haben, insbesondere die Lohnentwicklungen und die Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds. Erörtert werden ferner die Herausforderungen für den Lebensversicherungssektor, der die Ersparnis der Haushalte zum Großteil verwaltet. Im Anschluss daran werden die Faktoren analysiert, die zur Investitionszurückhaltung der öffentlichen Hand beitragen, darunter die derzeitige Gestaltung der föderalen Finanzbeziehungen. Angesichts der vergleichsweise restriktiven Regulierung der freiberuflichen Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft wird der Blick dann auf die potenziellen Auswirkungen von Reformen gerichtet, die die Gesamteffizienz dieses Sektors verbessern würden. Angesichts der engen Verflechtung Deutschlands mit den anderen Volkswirtschaften der EU werden in diesem Abschnitt schließlich auch mögliche nach innen und nach außen wirkende Spillover-Effekte erörtert, auch im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszustrom nach Deutschland. Den Abschluss dieses Abschnitts bildet die MIP-Bewertungsmatrix, in der die wichtigsten Befunde zusammengestellt werden.

2.1. LEISTUNGSBILANZENTWICKLUNGEN

Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss erhöhte sich 2014 (7,3 % des BIP) und 2015 (8,2 % des BIP), was im Wesentlichen auf einen wachsenden Warenhandelsüberschuss zurückzuführen war. Der Anstieg des Überschusses[5] im Jahr 2015 um insgesamt 1,8 Prozentpunkte des BIP gegenüber 2013 spiegelt in erster Linie eine Ausweitung des Überschusses im Warenhandel (um 1,2 Prozentpunkte auf 8,6 % des BIP) und eine Verringerung des Defizits im Dienstleistungshandel (um 0,4 Prozentpunkte auf -1,2 % des BIP) und bei den Sekundäreinkommen (um 0,2 Prozentpunkte auf -1,3 % des BIP) wider. Der beachtliche Positivsaldo bei den Primäreinkommen blieb unverändert (2,2 % des BIP). Der Leistungsbilanzüberschuss gegenüber der EU[6] erhöhte sich um 1,3 Prozentpunkte, davon 0,7 gegenüber dem Euro-Währungsgebiet. Dass die Rebalancierung gegenüber dem restlichen Euroraum zum Stillstand gekommen ist, lässt sich durch eine Kombination aus Wert- und – in geringerem Maße – Volumeneffekten erklären, die sich auf die deutschen Importe aus der Region ausgewirkt haben.

Der Leistungsbilanzsaldo scheint weitgehend strukturell, nur teilweise durch Fundamentalfaktoren bestimmt und wird auf absehbare Zeit vermutlich bei über 6 % des BIP verharren. Wenngleich der Anstieg des Überschusses 2014-2015 zum Großteil auf die Ölpreis- und Wechselkursschwankungen

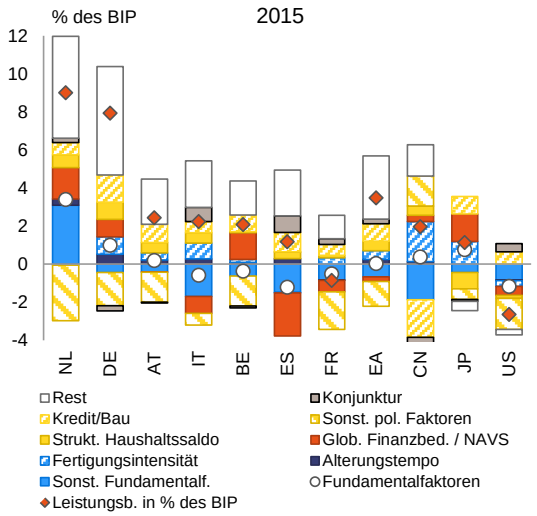
[4] Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011.

[5] In diesem Abschnitt werden Daten der Zahlungsbilanz- und Außenhandelsstatistik herangezogen.

[6] Die geografischen Aufschlüsselungen beziehen sich auf das im dritten Quartal 2015 zu Ende gegangene Jahr.

zurückgeht (Kasten 2.1.1), wird der Überschuss aller Wahrscheinlichkeit nach doch auch nach Auslaufen dieser Effekte noch hoch bleiben. Der Grund liegt darin, dass der Überschuss zum Großteil auf strukturelle Faktoren zurückzuführen ist. Die beharrliche Komponente des Leistungsbilanzüberschusses ist jedoch nur teilweise durch Fundamentalfaktoren, wie etwa die Bevölkerungsentwicklung, die Ressourcenausstattung oder die Fertigungsintensität, zu erklären. Empirische Schätzungen zu den Auswirkungen solcher Fundamentalfaktoren auf den deutschen Überschuss kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Eine aktuelle Schätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF)[7] führt 3,9 Prozentpunkte (rund die Hälfte) des Überschusses auf fundamentale Bestimmungsfaktoren zurück, während diese nach Einschätzung der Europäischen Kommission nur einen Prozentpunkt (rund $^1/_8$)[8] erklären. Die Ergebnisse der meisten anderen Studien, die auf Schätzungen globaler Leistungsbilanzbenchmark-Modelle beruhen, liegen dazwischen.[9] Auch bei der Erklärung des Überschussanstiegs seit Anfang der 2000er Jahre spielen die Fundamentalfaktoren nur zum Teil eine Rolle.

Abbildung 2.1.1: **Treiber der Leistungsbilanzsalden, 2015 (in% des BIP)**



Quelle: Europäische Kommission. Anm.: Leistungsbilanzsalden nach der Winterprognose 2016 der Kommission.

Unter den Fundamentalfaktoren trägt die Alterung zum Leistungsbilanzüberschusses bei. Den Schätzungen der Kommission zufolge gehört die Alterung zu den Treibern des deutschen Leistungsbilanzüberschusses (Abbildung 2.1.1). Der aktuelle Flüchtlingszustrom könnte helfen, die Auswirkung auf die Leistungsbilanz zu verändern, wenn die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt gelingt. Auch eine volle Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials (insbesondere im Hinblick auf Frauen und Ältere) oder eine Veränderung des institutionellen Rahmens für Altersvorsorgeersparnisse könnten sich auswirken (siehe auch Länderbericht 2015).[10]

Zum Teil ist der Anstieg des deutschen Überschusses seit den frühen 2000er Jahren nichtfundamentalen Faktoren zuzuschreiben, darunter auch von der Politik bestimmten Faktoren. Nach Schätzungen der Kommission

[7] IWF (2015), *Germany: Staff Report For The 2015 Article IV Consultation*, IMF, Juni 2015.

[8] Die Benchmark der Europäischen Kommission leitet sich aus einem reduzierten Panel aus 70 Ländern ab, das die wichtigsten Bestimmungsfaktoren des Verhältnisses zwischen Ersparnis und Investitionen erfasst, einschließlich fundamentaler Politikfaktoren und der globalen Finanzierungsbedingungen, die allesamt als Unterschiede gegenüber der Weltwirtschaft gewertet werden. Die Methodik gleicht dem vom IWF entwickelten EBA-Ansatz (EBA: External Balance Assessment). Phillips, S. et al. (2013), *The External Balance Assessment (EBA) Methodology*, IMF Working Paper, 13/272. Abweichungen von den IWF-Schätzungen ergeben sich u. a. aus einer anderen Wahl und Gestaltung der Erklärungsvariablen, insbesondere hinsichtlich des Tempos der Alterung, und der Länderstichprobe.

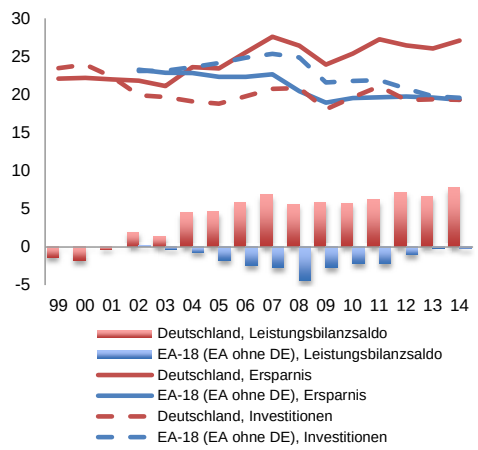
[9] Europäische Kommission (2014), *IDR Macroeconomic imbalances - Germany 2014*, European Economy. Occasional Papers 174, S. 98-100.

[10] Im Gegensatz zu globalen empirischen Modellen ohne feste Effekte können länderspezifische Schätzungen institutionelle Gegebenheiten dieser Art implizit berücksichtigen und gelangen daher zu einer beträchtlich stärkeren Auswirkung der Alterung. Siehe z. B. Kollmann R., Ratto M., Roeger W., In 't Veld J., and Vogel L. (2014), *What drives the German current account? And how does it affect other EU member states?*, European Economy, Economic Paper no. 516.

www.parlament.gv.at

(Abbildung 2.1.1), trug der im Vergleich zur Weltwirtschaft relativ restriktive finanzpolitische Kurs etwa einen Prozentpunkt zum Überschuss im Jahr 2015 bei, während der Beitrag der verhaltenen Kreditvergabe an den privaten Sektor und der vergleichsweise geringen Bauinvestitionen, der Anfang der 2000er Jahre noch negativ war, etwa 1,5 Prozentpunkte ausmachte. Die anhaltenden Überschüsse führen dazu, dass Deutschland Nettoauslandsvermögen akkumuliert hat, das trotz schwankender Vermögensbewertungen die Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen stützt. Das Nettoauslandsvermögen trägt somit schätzungsweise einen weiteren Prozentpunkt bei und ist ein struktureller Faktor, der trotz möglicher Schwankungen der Vermögensbewertungen voraussichtlich weiterhin zum Überschuss beitragen wird. Im Gegensatz dazu hat das in letzter Zeit bestehende Produktionslückengefälle zwischen Deutschland und seinen Handelspartnern („Konjunktur“ in Abbildung 2.1.1) den Leistungsbilanzüberschuss verschiedenen Schätzungen zufolge um rund 0,3 bis 0,6 Prozentpunkte verringert. Dies impliziert, dass der Leistungsbilanzüberschuss noch anschwellen und über 9 % des BIP erreichen könnte, wenn sich die konjunkturellen Bedingungen andernorts bessern. Im Ergebnis stellen sowohl der IWF als auch die Kommission mit ihrem jeweiligen Ansatz eine erhebliche Lücke fest, bei der entschlossene Maßnahmen der Politik dazu beitragen könnten, den Leistungsbilanzüberschuss kurz- bis mittelfristig zu verringern. Gleichwohl bleibt bei verallgemeinerten Modellen dieser Art ein beträchtlich größerer Teil des Überschusses nach wie vor ohne Erklärung, was die Bedeutung der in diesem Länderbericht angestellten ausführlichen Bewertung unterstreicht.

Abbildung 2.1.2: **Leistungsbilanzsaldo, inländische Ersparnis und Investitionen (in % des BIP)**



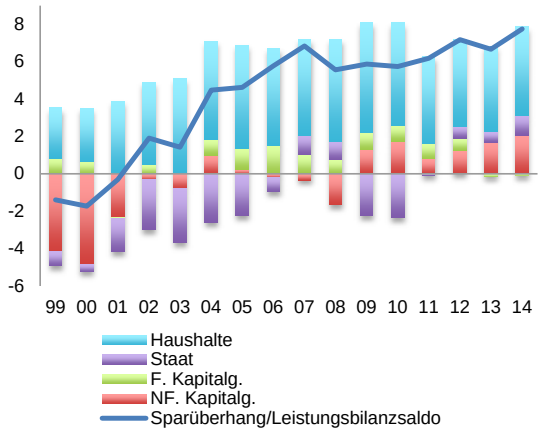
Quelle: Europäische Kommission.

Entwicklungen bei Ersparnis und Investitionen nach Sektoren

Die Ausweitung des Leistungsbilanzüberschusses im Jahr 2014 spiegelte eine höhere Ersparnis wider, während die Investitionen stabil blieben. Im Hinblick auf Leistungsbilanzsalden besteht eine Sichtweise darin, sie als Ausdruck einer Inkongruenz zwischen inländischer Ersparnis und inländischen Investitionen (der Haushalte, des Staates sowie der nichtfinanziellen und finanziellen Kapitalgesellschaften) zu betrachten, wobei der Anstieg des deutschen Leistungsbilanzüberschusses sowohl einen Anstieg der Ersparnis als auch einen Trendrückgang der Investitionen (in Relation zum BIP) widerspiegelt (siehe Abbildung 2.1.2). Seit der Überschuss im Jahr 2007 seinen höchsten Stand vor der Krise erreicht hatte, ist die Ersparnis im Verhältnis zum BIP weitgehend stabil geblieben, während sich der Abwärtstrend der Investitionen fortsetzte. Im Jahr 2014 wurde der weitere Anstieg des Leistungsbilanzüberschusses hauptsächlich durch einen Anstieg der Ersparnis bewirkt. Zugleich wurde der Anteil der Investitionen am BIP um weitere 0,1 Prozentpunkt verringert. Trotz günstiger Bedingungen ist eine Trendumkehr bei den Investitionen somit ausgeblieben. Auf der Ebene des Euro-Währungsgebiets (ohne Deutschland), wo sowohl die Ersparnis als auch die Investitionen nach der Krise gesunken sind, gingen die Ersparnisse 2014 etwas stärker zurück

als die Investitionen, so dass sich das Verhältnis leicht verschlechterte.

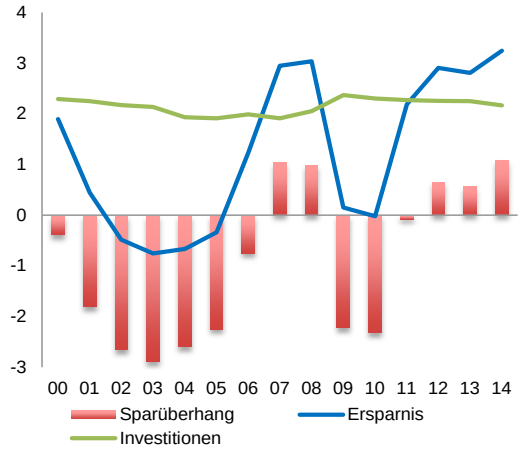
Abbildung 2.1.3: **Sparüberhang und Leistungsbilanzsaldo nach Sektoren (% des BIP)**



Quelle: Europäische Kommission.

Staat und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften waren für den größten Teil des Ersparniszuwachses im Jahr 2014 verantwortlich, während kein Sektor höhere Investitionen aufwies. In sektoraler Betrachtung trug bereits die Verbesserung der öffentlichen Finanzlage maßgeblich zu der höheren Ersparnis und zur Leistungsbilanzdynamik nach der Krise bei (Abbildung 2.1.3). Angesichts eines weiteren Anstiegs der gesamtstaatlichen Ersparnis um 0,4 Prozentpunkte auf 3,2 % des BIP, der teils auf niedrigere Zinsausgaben zurückging, war dies auch 2014 der Fall (Abbildung 2.1.4) und setzte sich 2015 fort. Zugleich setzten die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand ihren langsamen aber stetigen Rückgang nach der Krise fort und sanken trotz des allgemein anerkannten öffentlichen Investitionsstaus um weitere 0,1 Prozentpunkte auf einen Tiefstand von 2,2 % des BIP im Jahr 2014. In Abschnitt 2.5 werden die Entwicklungen bei den öffentlichen Investitionen ausführlicher beleuchtet, wobei insbesondere der Investitionsstau bei der kommunalen und der Verkehrsinfrastruktur hervorgehoben wird.

Abbildung 2.1.4: **Staat (% des BIP)**



Quelle: Europäische Kommission.

Die Unternehmensinvestitionen blieben trotz günstiger Bedingungen recht schwach. Im Wesentlichen aufgrund höherer Ersparnis trugen die deutschen nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften maßgeblich zum Anwachsen des Leistungsbilanzüberschusses bei, da der Finanzierungssaldo dieses Sektors in den Jahren vor der Krise positiv wurde. In jüngerer Zeit hat sich die Lücke zwischen der Ersparnis des Sektors und seinen Investitionen im Zeitraum 2012-2014 weiter um 0,4 BIP-Prozentpunkt pro Jahr langsam aber stetig vergrößert (Abbildung 2.1.5). Insbesondere ist der Anteil der Investitionen des Sektors am BIP im Jahr 2014 trotz günstiger Investitionsbedingungen und vor allem überaus günstiger Finanzierungsbedingungen nicht gestiegen (sondern lag unverändert bei 10,5 % des BIP). Derweil erhöhte sich der Anteil seiner Ersparnis trotz etwas geringerer Rentabilität um 0,4 Prozentpunkte auf 12,6 % des BIP. In Fortsetzung eines Nachkrisentrends reduzierten die Unternehmen den Anteil von Auszahlungen wie Dividenden an der Bruttowertschöpfung (BWS),[11] was eine Erhöhung der Ersparnis zur Folge hatte.

Die Unternehmen nutzten den hohen Sparüberhang teils für Finanzanlagen in Beteiligungen. Wie im Länderbericht 2015 erläutert, gibt es Hinweise darauf, dass diese Beteiligungserwerbe nicht durch kurzfristiges

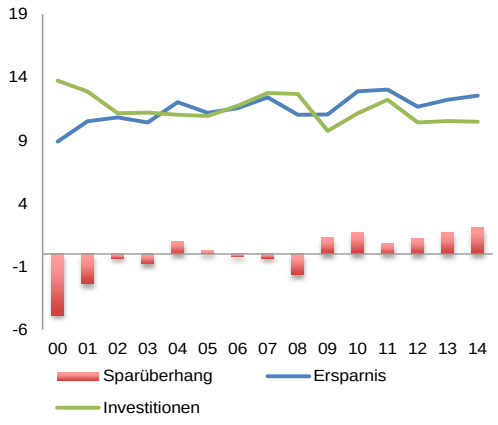
[11] Technisch war der Anteil der Nettoausschüttungen der Kapitalgesellschaften an der Bruttowertschöpfung des Sektors rückläufig.

Gewinnstreben motiviert sind. Sie scheinen eher strategisch, d. h. darauf angelegt zu sein, das Geschäft des erwerbenden Unternehmens durch Schaffung einer dauerhaften Verbindung mit den anderen Unternehmen zu stärken. Das Ziel könnte darin bestehen, strategische Verbindungen zu anderen Unternehmen herzustellen, die im Zusammenhang mit der internationalen Wertschöpfungskette des investierenden Unternehmens stehen. Gleichzeitig könnte der Abbau des Fremdfinanzierungsanteils der Unternehmen auch durch die Steuerreformen der 2000er Jahre unterstützt worden sein, durch die sich die Attraktivität einbehaltener Gewinne als Finanzierungsquelle relativ erhöht hat.

Die niedrigeren Investitionen in einigen Teilen der deutschen Bauwirtschaft sind im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auffallend. Der Löwenanteil der Investitionslücke gegenüber dem Euroraum (siehe Abbildung 1 in Kasten 1.1) entfielt auf die Bauinvestitionen, und zwar sowohl im Wohnungsbau als auch außerhalb. Wie schon im Länderbericht 2014 erläutert, folgte der Rückgang der Wohnungsbauinvestitionen auf den durch die Wiedervereinigung ausgelösten Boom. Ebenso ist auch der Rückgang der Nichtwohnungsbauinvestitionen zum Teil auf den vorangehenden Boom zu erklären, d. h auf die frühere Zunahme des Infrastruktur- und Gebäudebaus in Ostdeutschland. Allerdings könnte die anhaltende Schwäche, insbesondere bei den Nichtwohnungsbauinvestitionen auch ein Hinweis auf bestehende regulatorische und administrative Hürden sowie auf gewisse Ineffizienzen im Steuersystem sein (siehe Kasten 1.1 mit weiteren Einzelheiten). Die Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen blieben in den Jahren nach der Krise schwach. Dies dürfte auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen sein, darunter die noch vorhandenen freien Kapazitäten und die Unsicherheiten. Auch einige Engpässen bestehen fort, darunter Marktzutrittsschranken im Dienstleistungssektor, verbleibende Schwächen in den Rahmenbedingungen für Unternehmen und bestimmte Merkmale der Unternehmensbesteuerung. Zugleich besteht, wie im Länderbericht 2015 ausführlicher erläutert, auch eine starke positive Korrelation zwischen den deutschen Ausrüstungsinvestitionen und den deutschen Warenexporten, da das deutsche Verarbeitende Gewerbe an beiden Aggregaten erheblichen Anteil hat. Dieses Muster könnte die Möglichkeiten für eine Rebalancierung der Leistungsbilanz auf Basis der Ausrüstungsinvestitionen einschränken, denn es ist unwahrscheinlich, dass Letztere signifikant ausgeweitet werden können, ohne dass dies mit einem Anstieg der Exporte einhergeht.

Die Haushalte bleiben der Sektor mit dem höchsten Sparüberhang. Vor dem Hintergrund ihrer traditionell hohen Sparquote entfielen auf den Sektor *Haushalte* 61 % des gesamten deutschen Sparüberhangs im Jahr 2014 (nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften: 27 %, Staat: 14 %, finanzielle Kapitalgesellschaften: -1 %). Die Investitionen der Haushalte liegen seit 2011 stabil bei 6,3 % des BIP, während ihre Ersparnis 2014 leicht (um 0,2 Prozentpunkte auf 11,1 % des BIP) anstieg (Abbildung 2.1.6). Daher ergab sich, wenngleich die Wohnungsbauinvestitionen in den letzten Jahren wieder kräftiger geworden sind, keine signifikante Auswirkung auf die Wohnungsbauinvestitionen im Verhältnis zum BIP. Weder das Niedrigzinsumfeld noch die hohe Ersparnis scheinen sich substanziell ausgewirkt zu haben.

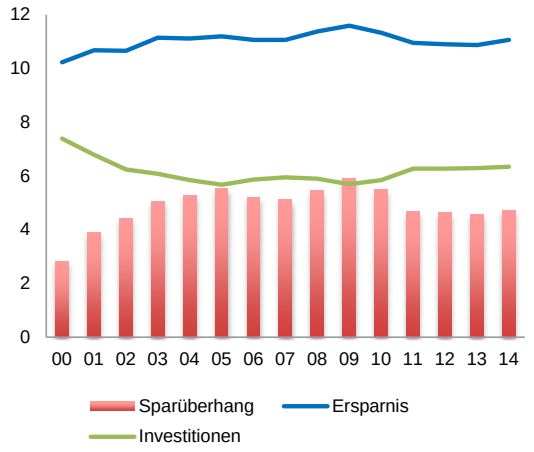
Abbildung 2.1.5: **Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (% des BIP)**



Quelle: Europäische Kommission.

www.parlament.gv.at

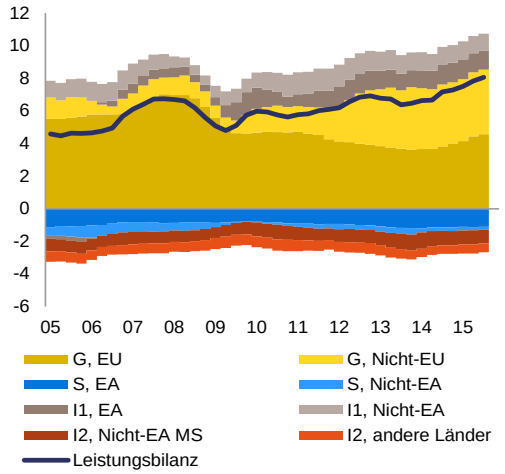
Abbildung 2.1.6: **Haushalte und POE (% des BIP)**



Quelle: Europäische Kommission.Anm.: POE = Private Organisationen ohne Erwerbszweck.

angetrieben, gefolgt vom Handel mit den übrigen Ländern des Euroraums (+ 0,4 Prozentpunkte des BIP). Hingegen blieb der Handelsbilanzüberschuss gegenüber dem Rest der Welt weitgehend unverändert (Anstieg um 0,1 Prozentpunkt des BIP). Infolgedessen ist der deutsche Handelsbilanzüberschuss gegenüber der EU seit Ende 2014 höher als sein Überschuss gegenüber Nicht-EU-Ländern (Abbildung 2.1.7).

Abbildung 2.1.7: **Leistungsbilanzsaldo und Komponenten, (% des BIP, gleitender Vierquartalsdurchschnitt)**



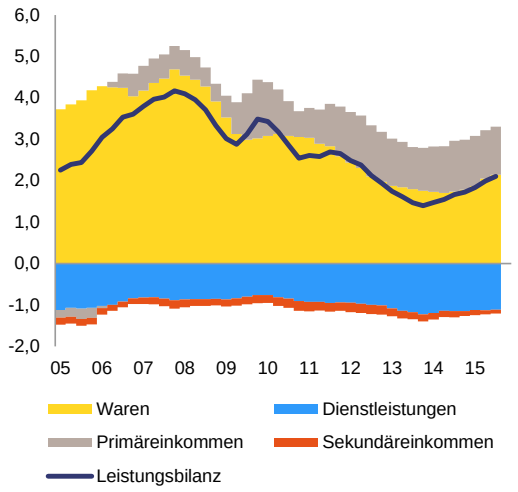
Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission. *Anm.:* G — Waren, S — Dienstleistungen, I1 — Primäreinkommen, I2 — Sekundäreinkommen.

Leistungsbilanzentwicklung

Die deutsche Leistungsbilanz wurde zuletzt vor allem vom Warenhandel getrieben. Für die Ausweitung des Leistungsbilanzüberschusses seit 2009 war vor allem diese Komponente verantwortlich. Deutschland ist Nettoimporteur von Dienstleistungen (hauptsächlich aus anderen Euroraum-Ländern), Nettozahler bei Auslandstransfers (vorwiegend an Nicht-Euro-Mitgliedstaaten) und Nettoverdiener bei den Primäreinkommen, wobei mehr als die Hälfte des Saldos aus dem Euroraum stammt (Abbildung 2.1.7). Die jüngsten Leistungsbilanzentwicklungen spiegeln vor allem die Trends beim Nettowarenhandel und – in geringerem Maße – Entwicklungen bei anderen Komponenten wider, deren Anteil am BIP tendenziell weniger schwankt.

Der Warenhandelsüberschuss weitete sich 2014-2015 aus und wird voraussichtlich auch auf mittlere Sicht hoch bleiben. Nachdem sich der Warenhandelssaldo 2012-2013 auf knapp 7 % des BIP abgeflacht hatte, hat er seinen Aufwärtstrend fortgesetzt, dürfte 2015 bei über 8 % des BIP gelegen haben und dürfte bis 2017 weitgehend unverändert bleiben. Der Anstieg des Handelsbilanzüberschusses auf 8,5 % des BIP in dem im dritten Quartal 2015 endenden Jahr wurde durch den Handel mit Nicht-Euro-Mitgliedstaaten (+ 0,6 Prozentpunkte des BIP gegenüber 2013)

Abbildung 2.1.8: **Leistungsbilanzsaldo und Komponenten gegenüber dem Euroraum, (% des BIP, gleitender Vierquartalsdurchschnitt)**



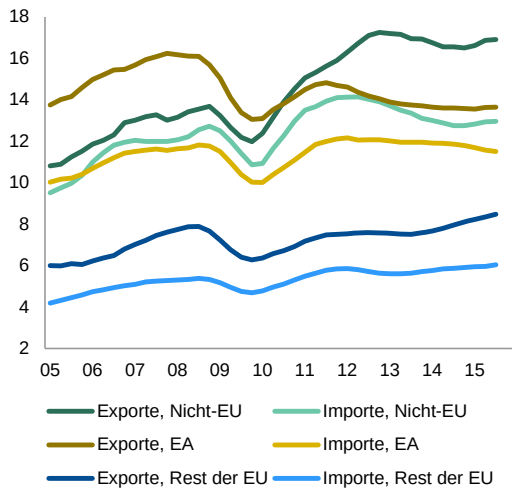
Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission.

Euro-Währungsgebiet

Der Trendrückgang des Handelsbilanzüberschusses gegenüber dem Euroraum ist zum Stillstand gekommen, was Großteils auf den bilateralen Handel mit den Niederlanden zurückzuführen ist. Seit Ende 2013 ist der Rückgang des deutschen Handelsbilanzüberschusses gegenüber dem Rest des Euro-Währungsgebiets und gegenüber der EU insgesamt zum Stillstand gekommen (Abbildung 2.1.8). Gegenüber dem Euroraum kehrt sich die seit 2007 eingetretene stetige Verringerung des Handels- und Leistungsbilanzüberschusses damit um. Die Ausweitung des Handelsbilanzsaldos gegenüber dem Euroraum wird vor allem durch die nachlassende Importintensität bewirkt, während die Exportintensität seit Ende 2013 weitgehend unverändert geblieben ist (Abbildung 2.1.9). Zu welchem Zeitpunkt und wie ausgeprägt sich die Rebalancierung des Handels zwischen Deutschland und dem Euroraum umkehrt, hängt davon ab, ob die Veränderungen des Euroraum-Aggregats mit oder ohne Niederlande berechnet werden. Die Handelsbilanzsalden gegenüber den anderen Euroraum-Ländern haben sich 2014 nicht nennenswert verändert, doch Ende 2014 und im Jahr 2015 stieg der Warenhandelssaldo gegenüber dem Euroraum (ohne Niederlande) aufgrund etwas kräftigerer Exporte und schwächerer Importe von Maschinen und Ausrüstungen (um 0,2 Prozentpunkte des BIP) an (Abbildung 2.1.10).

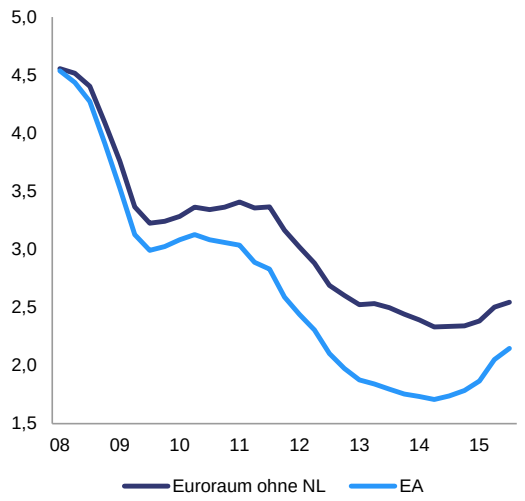
Die jüngste Abschwächung der Importe aus dem Euroraum trifft vor allem die Überschussländer: die Niederlande, Belgien und Österreich. Außerdem setzt sich damit der mittelfristige Trend zu einer nachlassenden Intensität der Importe aus den größeren Ländern, z. B. Frankreich und Italien, fort. Dagegen ist die Importintensität gegenüber Spanien recht stabil geblieben. Deutschland ist nach wie vor ein Hauptabnehmer von Exporten aus dem Euroraum. Als einzelnes Land bleibt es weltweit größter Importeur von Produkten aus dem Euroraum. Der Anteil der Importe aus dem Euroraum am BIP (Importintensität) ist größer als in allen anderen großen EU-Volkswirtschaften (wie Frankreich, Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich).

Abbildung 2.1.9: **Warenhandel (Zahlungsbilanz) (% des BIP, gleitender Vierquartalsdurchschnitt)**



Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission.

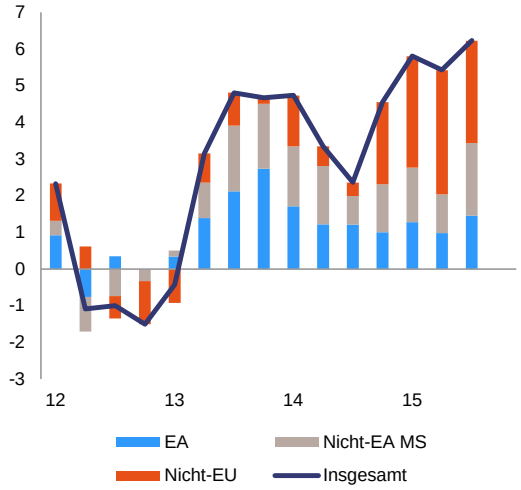
Abbildung 2.1.10: **Warenhandelsbilanz gegenüber dem Euroraum, (% des BIP, gleitender Vierquartalsdurchschnitt)**



Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission.

Inmitten der allgemeinen Erstarkung der Importe verlieren die Importe aus dem Euroraum Marktanteile in Deutschland. Nach den jüngsten Quartalsmeldungen (Q1-Q3 2015) hat sich die Importdynamik insgesamt seit Mitte 2014 wieder belebt (Abbildung 2.1.11). Zugleich haben sich die Importe aus dem Euroraum relativ verlangsamt, während das Wachstum der Importe aus den anderen EU-Ländern und aus Nicht-EU-Ländern spürbar angezogen hat (Abbildung 2.1.9). Eine von dieser Dynamik gekennzeichnete Branche ist der Maschinen- und Anlagenbau, was auf eine weitere Veränderung in der deutschen Angebotskette hindeuten könnte.

Abbildung 2.1.11: **Reales Importwachstum und Beiträge nach Wirtschaftsraum (% gegenüber Vorjahr)**



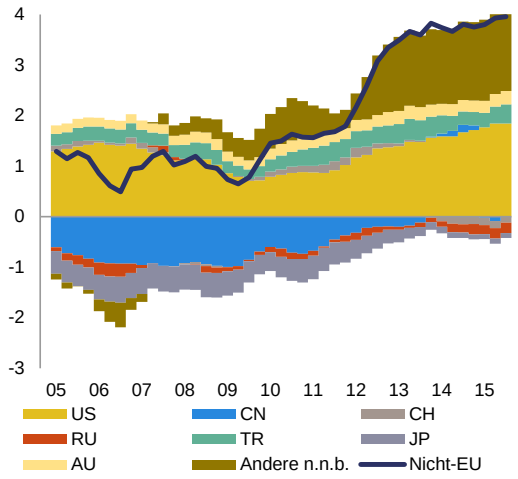
Quelle: Europäische Kommission.

Nicht-Euro-Mitgliedstaaten

Der Handel mit den Nicht-Euro-Mitgliedstaaten hat sich bei einer etwas stärkeren Entwicklung der Exporte intensiviert. Im Vergleich zu 2013 hat sich sowohl die Export- als die Importintensität gegenüber den Nicht-Euro-Mitgliedstaaten erhöht, wobei die Exporte die Oberhand hatten (Abbildung 2.1.9). Die zunehmenden Exporte in EU-Länder außerhalb des Euroraums wurden vor allem durch die kräftige Belebung der Investitionsnachfrage im Vereinigten Königreich angetrieben. Der Handelsbilanzsaldo gegenüber der Region hat sich seit Ende 2013 um 0,6 % des BIP erhöht. Der Großteil davon (0,5 Prozentpunkte des BIP) entfällt auf den Handel mit dem Vereinigten Königreich, insbesondere mit Maschinen, Elektronik und Fahrzeugen. Dies entspricht den Entwicklungen bei den Investitionsausgaben im Vereinigten Königreich im Zeitraum 2014-2015. Die Importintensität gegenüber den mitteleuropäischen Ländern hat in letzter Zeit zugenommen. Deutschland importiert immer mehr aus den mitteleuropäischen Ländern, die dabei sind, zur durchschnittlichen EU-Wachstumsrate aufzuschließen (Polen, Tschechische Republik und Ungarn), insbesondere Maschinen und Ausrüstung. Derweil waren die Importe aus dem Vereinigten Königreich, Schweden und Dänemark in Relation zum BIP rückläufig oder stagnierten.

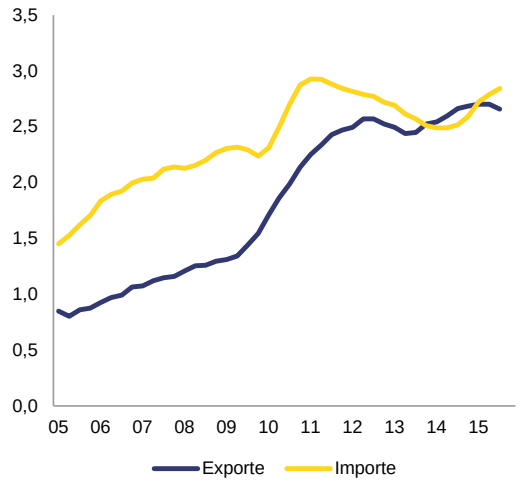
www.parlament.gv.at

Abbildung 2.1.12: **Warenhandelsbilanz (Zahlungsbilanz) gegenüber Nicht-EU-Ländern (% des BIP, gleitender Vierquartalsdurchschnitt)**



Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission.

Abbildung 2.1.13: **Handelsströme (Zahlungsbilanz) mit China (% des BIP, gleitender Vierquartalsdurchschnitt)**



Quelle: Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission.

Andere Länder

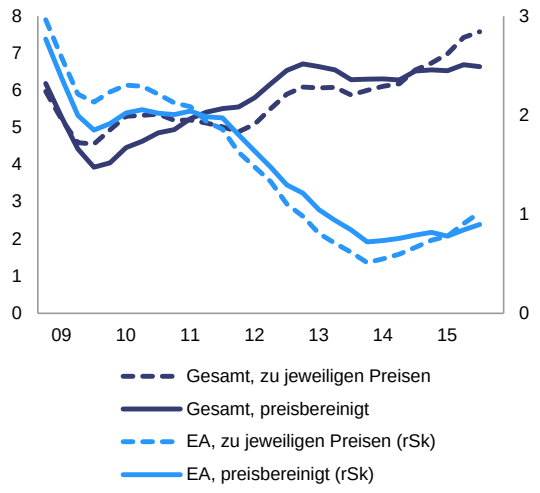
Der Handelsbilanzüberschuss gegenüber den Nicht-EU-Ländern wuchs weiter, aber langsamer. Der Handelsbilanzüberschuss gegenüber China und Russland, die sich in einer Konjunkturabschwächung oder gar Rezession befinden, hat sich verringert (Abbildung 2.1.12). Das deutsche Verarbeitende Gewerbe unterhält enge Beziehungen zu China. Nach Schätzungen auf der Grundlage der jüngsten Input-Output-Tabellen auf Weltebene (2011) entfallen rund 10 % der Wertschöpfung im Maschinen- und Anlagenbau auf den Handel mit China. Der chinesische Konjunkturrückgang schlägt sich in einem Dämpfer für die deutschen Exporte nach China und in einem erneuten Abgleiten der Nettoexporte in das Land in den Negativbereich nieder (Abbildung 2.1.13). Auf der einen Seite lassen die deutschen (Netto-)Exporte von Maschinen und Ausrüstungen nach China nach, während die Einfuhren verschiedener Warenarten aus China wieder wachsen, nachdem sie nach der Krise etwas zurückgegangen waren. Dagegen hat sich der Handelsbilanzüberschuss gegenüber den Vereinigten Staaten und vielen anderen Ländern vergrößert, was die Flexibilität der deutschen Exportwirtschaft widerspiegelt.

Volumen und Werte

Um Preisentwicklungen bereinigt, erscheint die laufende Ausweitung des deutschen Überschusses im Waren- und Dienstleistungshandel moderater. Eine Gegenüberstellung von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zu Volumen und Wert der Waren- und Dienstleistungsexporte macht die Auswirkungen der Terms of Trade deutlich (Abbildung 2.1.14). Die deutsche Exportwirtschaft sah sich einem leicht deflationären Preisumfeld gegenüber. Andererseits war die Deflation der Importe sogar noch stärker, was insgesamt zu signifikant positiven Terms of Trade führte. Die Energiepreise scheinen eine maßgebliche Rolle gespielt zu haben. Volumenmäßig sind die Nettoimporte von Brennstoffen, Schmiermitteln und verwandten Erzeugnissen weitgehend unverändert geblieben, während sie wertmäßig seit 2013 drastisch eingebrochen sind. Die Bedeutung der Energiepreise bestätigt sich auch im Verhältnis zu den großen Wirtschaftsräumen. Die Handelsbilanz gegenüber Drittländern, in der die Energiekomponente am größten ist, reagiert auf Preisänderungen besonders empfindlich. Auch im Verhältnis zum Euroraum haben die Energiepreise gewisse Auswirkungen, insbesondere über den bilateralen Handel mit den Niederlanden. Dagegen war die Handelsbilanz gegenüber den nicht zum

Euroraum zählenden EU-Mitgliedstaaten am wenigsten betroffen. In Kasten 2.1.1 werden weitere Aspekte der Auswirkungen der internationalen Preise auf die deutsche Außenbilanz beleuchtet.

Abbildung 2.1.14: **Außenbeitrag (ESVG 2010) (% des BIP, gleitender Vierquartalsdurchschnitt)**



Quelle: Europäische Kommission.

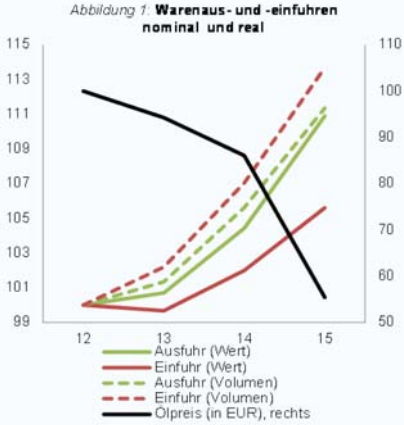
Betrachtet man das Verhältnis zwischen Ersparnis und Investitionen, wurde die Ausweitung des Leistungsbilanzüberschusses im Jahr 2014 durch eine höhere Ersparnis, insbesondere der öffentlichen Hand und der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften, angetrieben. Kein Sektor hat seine Investitionsquote erhöht. Betrachtet man den Außenhandel, spiegelte die weitere Erhöhung des deutschen Leistungsbilanzüberschusses 2014-2015 das schwächere Wachstum der Importe aus dem Euroraum, den kräftiger werdenden Handel mit der übrigen EU und die leichte Ausweitung des Überschusses gegenüber dem Rest der Welt wider. Die Zunahme des Überschusses im Warenhandel mit dem Euroraum und den EU-Ländern außerhalb des Euroraums erklärt sich zu einem erheblichen Teil durch billigere Energieimporte. Allerdings wird aufgrund der strukturellen Natur des Überschusses nicht damit gerechnet, dass dieser in den nächsten Jahren signifikant zurückgehen wird, selbst wenn die temporären Faktoren wegfallen.

www.parlament.gv.at

Kasten 2.1.1: Auswirkungen von Ölpreis- und Wechselkursschwankungen auf den Leistungsbilanzsaldo Deutschlands

Die weitere Zunahme des Saldos der Handelsbilanz Deutschlands im Zeitraum 2014-2015 wurde in hohem Maße durch die Auswirkungen von Ölpreis- und Wechselkursschwankungen beeinflusst. Seit der zweiten Hälfte des Jahres 2014 kam es zu einem Ölpreisverfall und einer deutlichen Abwertung des Euro. Beide Entwicklungen wirkten sich über verschiedene Transmissionskanäle und zeitlich verzögert auf die Handelsbilanz Deutschlands aus. Der starke Anstieg, der beim Überschuss der Leistungsbilanz Deutschlands in den Jahren 2014 und 2015 verzeichnet wurde, lässt sich weitgehend, wenn auch nicht zur Gänze auf diese Effekte zurückführen.

Abbildung 1: **Warenaus- und -einfuhren nominal und real**



Quelle: Destatis, ICE

Tabelle 1: **Simulation - Auswirkungen des Ölpreisrückgangs auf die Handelsbilanz**

Ölpreisschock (ausgedrückt in USD)	2014	2015	2016	2017
Ölpreis [a)]	-8,3	-50,9	-67,1	-61,0
Öl (Volumen) [b)]	0,3	3,3	7,3	10,0
Terms of Trade [b)]	1,0	3,7	4,1	3,8
Handelsbilanz (in % des BIP) [c]	0,1	0,8	1,1	0,8
Ölpreisschock (ausgedrückt in EUR)	2014	2015	2016	2017
Ölpreis [a)]	-8,7	-41,2	-59,7	-52,2
Öl (Volumen) [b)]	0,2	2,4	5,9	8,2
Terms of Trade [b)]	0,7	3,0	3,8	3,4
Handelsbilanz (in % des BIP) [c]	0,1	0,6	1,0	0,7

a) Abweichung von den Preisen des Jahres 2013 in %
b) Abweichung vom Referenzszenario in %
c) Abweichung vom Referenzszenario in Prozentpunkten

Quelle: Europäische Kommission

Die relativen Handelspreise zogen 2015 in Deutschland rascher an. Grund dafür sind die höheren Exportpreise bei den gehandelten Waren und ein anhaltender Abwärtstrend bei den Importpreisen. Die Terms of Trade Deutschlands haben 2015 um über 3 % und in den beiden vorangegangenen Jahren um jeweils ca. 2 % zugelegt. Der extreme Ölpreisrückgang trug merklich zu den niedrigeren Importpreisen bei. Der in USD angegebene Ölpreis dürfte sich 2015 deutlich stärker als in den beiden Jahren davor ausgewirkt haben, weil er 2015 drastischer fiel (-46 %) als in den Jahren 2014 (-8 %) und 2013 (-3 %). Allerdings sind die Einfuhrpreise bei den handelbaren Gütern 2015 nicht rascher gesunken, sondern setzten ihren Abwärtstrend etwa in gleichem Tempo wie in den beiden vorangegangenen Jahren fort. Somit war die Tatsache, dass sich die Terms of Trade 2015 rasant verbessert haben, hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Exportpreise der deutschen Handelsgüter angezogen haben, nachdem sie zuvor zwei Jahre hintereinander rückläufig gewesen waren.

Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss hat 2015 stark zugenommen, was weitgehend den Terms-of-Trade-Effekten zugeschrieben werden kann. Durch niedrigere Einfuhrpreise sinkt der Wert der Einfuhren, was wiederum den Handelsbilanzüberschuss und damit den Leistungsbilanzüberschuss ansteigen lässt. Dieser unmittelbare Effekt wird dadurch abgemildert, dass die Importe aufgrund günstigerer Preise volumenmäßig zunehmen. Der Leistungsbilanzüberschuss vergrößerte sich sowohl 2014 als auch 2015 um ca. 1 Prozentpunkt. Wird die Handelsbilanz nach Volumen- und Preiseffekten arithmetisch aufgeschlüsselt, so zeigt sich, dass auf die Terms-of-Trade-Effekte bei den gehandelten Waren 2014 etwa $^{1}/_{3}$ und 2015 ca. $^{4}/_{5}$ des Anstiegs des Leistungsbilanzüberschusses entfallen. Betrachtet man nur die Handelsbilanz, so lässt sich der Anstieg des Überschusses im Warenhandel in beiden Jahren fast zur Gänze durch Preiseffekte erklären (siehe Abbildung 2).[1] Allerdings war der Handel mit Waren nur einer von vier Treibern des Leistungsbilanzüberschusses im Jahr 2014. Die Zunahme des Überschusses war zu 60 % auf das Sekundäreinkommen,

[1] Eine mithilfe des Shapley-Siegel-Indexes vorgenommene Aufschlüsselung der Handelsbilanz für das Jahr 2014 bringt ähnliche Ergebnisse, siehe Deutsche Bundesbank (2015), „Die deutsche Zahlungsbilanz für das Jahr 2014“, Monatsbericht 03/2015.

(Fortsetzung nächste Seite)

Kasten (Fortsetzung)

das Primäreinkommen und den Dienstleistungshandel zurückzuführen, was wiederum hauptsächlich Volumen- und nicht Preiseffekten geschuldet war (siehe Abbildung 3). Die Entwicklungen bei den Terms-of-Trade dürften sich im Zeitraum 2016-2017 weniger stark auf die Handelsbilanz auswirken, da die Kommission in ihrer Winterprognose 2016 von einer schrittweisen Stabilisierung der relativen Handelspreise ausgeht.

Simulationen über jüngste Ölpreisentwicklungen bestätigen grundsätzlich die Ergebnisse, die man erhält, wenn der Anstieg des Überschusses im Warenhandel nach Preis und Volumen aufgegliedert wird. Wie Simulationen anhand des neu entwickelten globalen Mehrländermodells der Kommission bestätigen, wirkt sich der Ölpreisrückgang insgesamt äußerst positiv auf die Handelsbilanz aus (siehe Tabelle 1). Ein isolierter Ölpreisschock, wie er sich in den beiden vergangenen beiden Jahren ereignete, führte dazu, dass der Überschuss im Warenhandel 2014 geringfügig anstieg (da die Ölpreise erst gegen Ende des Jahres zurückgingen) und 2015 um zusätzliche 0,7 Prozentpunkte und damit recht deutlich zulegte. Gemäß der Winterprognose 2016 der Kommission, die von einem anhaltenden Rückgang des Ölpreises im Jahr 2016 und einer Trendwende im Jahr 2017 ausgeht, kommt es 2016 zu einer vorübergehenden weiteren Zunahme des Überschusses im Warenhandel um 0,3 Prozentpunkte. Da der Euro 2015 gegenüber dem US-Dollar um 16 % an Wert verloren hat, ging der Ölpreis in Euro ausgedrückt weniger stark zurück. Bei Berücksichtigung dieses Umstands fiel der simulierte Anstieg des Überschusses im Warenhandel geringer aus und erreichte mit 0,5 Prozentpunkten im Jahr 2015 nur die Hälfte des tatsächlichen Werts.

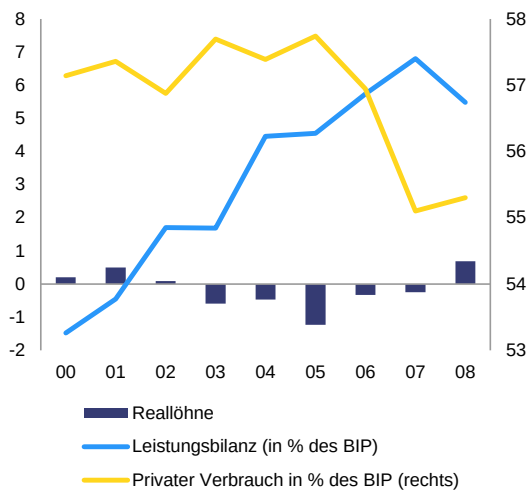
Die Euroabwertung mag zwar den deutschen Exporten zugutegekommen sein, dürfte sich 2015 aber nur begrenzt auf die Handelsbilanz ausgewirkt haben. Deutschlands nominaler effektiver Wechselkurs ging 2015 um 3,8 % zurück. Der Wertverlust des Euro ist den deutschen Exporten in nicht zum Eurowährungsgebiet gehörende Mitgliedstaaten förderlich. Allerdings ist die Wechselkurselastizität der deutschen Exporte – teils aufgrund ihrer hohen nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit – vergleichsweise gering. Außerdem dämpft der damit einhergehende Anstieg der Importpreise die positiven Auswirkungen auf die Handelsbilanz. QUEST-Simulationen deuten darauf hin, dass die positiven und negativen Auswirkungen der Euroabwertung auf die Handelsbilanz auf kurze Sicht einander in etwa aufheben. Die Handelsvolumen passen sich mittelfristig in größerem Ausmaß an die gestiegene preisliche Wettbewerbsfähigkeit an, so dass die positiven Auswirkungen auf die Exporte überwiegen.

Die Terms-of-Trade-Effekte führten bislang zu keiner wesentlichen Veränderung der strukturellen Faktoren für Deutschlands hohen Leistungsbilanzüberschuss. In Deutschlands hohem Leistungsbilanzüberschuss spiegeln sich die im Zuge dieser eingehenden Überprüfung festgestellten makroökonomischen Ungleichgewichte wider. Ohne positive Terms-of-Trade-Effekte könnte der Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands 2015 in der Größenordnung von 7 % bis 8 % des BIP anstatt des in den amtlichen Angaben ausgewiesenen Werts von 8,8 % liegen. Dies wäre immer noch höher als der im MIP-Scoreboard festgelegte Schwellenwert von 6 % (für einen Vergleich zwischen preisbereinigtem und nicht preisbereinigtem Außenbeitrag wird auf Abbildung 2.1.14 verwiesen). Insgesamt haben die Terms-of-Trade-Effekte zwar insbesondere im Jahr 2015 erheblich zu einer Ausweitung des deutschen Leistungsbilanzüberschusses beigetragen, was allerdings noch im Kontext einer ausgeprägten strukturellen Komponente zu betrachten ist.

2.2. LOHNDYNAMIK

In Deutschland ging eine längere Phase der Lohnzurückhaltung mit einem stetigen Aufbau von Leistungsbilanzüberschüssen einher. Von 2000 bis 2008 sind die Nominallöhne im Jahresdurchschnitt um etwa 1,1 % gestiegen. Vor dem Hintergrund einer positiven Inflation führte diese anhaltende Lohnzurückhaltung zu einem deutlichen Rückgang der Reallöhne um durchschnittlich 0,5 % pro Jahr. Die Lohnentwicklung spielt eine wichtige Rolle für Sparverhalten und Konsumentscheidungen der privaten Haushalte (siehe Abschnitt 2.1) und ist aufgrund der Auswirkungen auf die Inlandsnachfrage auch ein Faktor zur Erklärung des hohen Leistungsbilanzüberschusses Deutschlands (Abbildung 2.2.1).

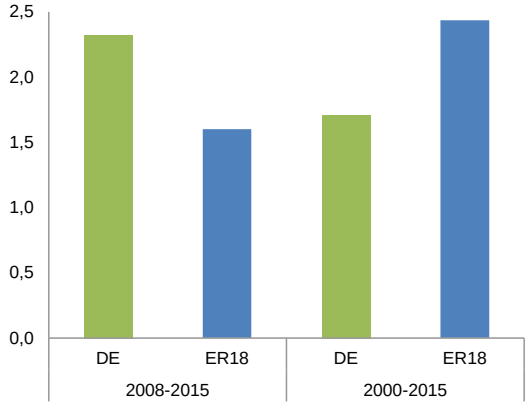
Abbildung 2.2.1: **Entwicklung der Reallöhne, des privaten Verbrauchs und der Leistungsbilanz**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: Reale Bruttolöhne und -gehälter pro Arbeitnehmer für die gesamte Volkswirtschaft, bereinigt um den Deflator des privaten Verbrauchs.

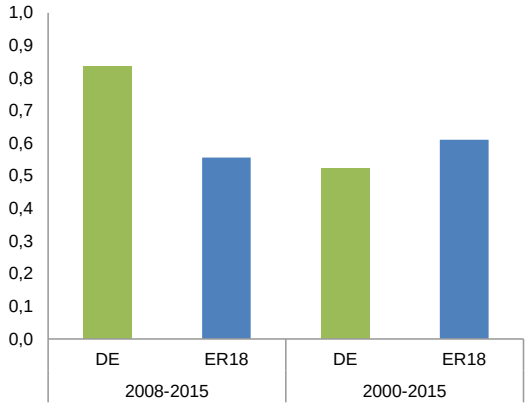
Der Anstieg der Löhne hat sich mit der Verknappung des Angebots auf dem Arbeitsmarkt beschleunigt. Nach Überwindung des ersten Schocks nach der Lehman-Pleite verzeichneten die Nominallöhne zwischen 2008 und 2015 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von etwa 2,3 % und lagen damit über dem Durchschnitt des Euroraums ohne Deutschland (Abbildungen 2.2.2 und 2.2.4). Vor dem Hintergrund des gedämpften Wirtschaftswachstums schwächte sich 2013 auch das Wachstum bei den Nominallöhnen leicht ab, nahm später aber wieder Fahrt auf. Auch die Reallöhne stiegen im Zeitraum 2008-2015 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von über 0,8 % und lagen ebenfalls über dem Durchschnitt des Euroraums ohne Deutschland (Abbildungen 2.2.3 und 2.2.4). Über den gesamten Zeitraum (2000-2015) betrachtet, blieb der Lohnanstieg jedoch (sowohl nominal als auch real) hinter dem Euroraum-Durchschnitt zurück (Abbildungen 2.2.2 und 2.2.3).

Abbildung 2.2.2: **Nominallöhne (durchschnittliches jährliches Wachstum, in %)**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: ER18: Euroraumländer im Januar 2015 mit 19 Mitgliedern ohne Deutschland. Bruttolöhne und -gehälter pro Arbeitnehmer für die gesamte Volkswirtschaft. Die Daten für 2015 beruhen auf der Winterprognose 2016 der Kommission.

Abbildung 2.2.3: **Reallöhne (durchschnittliches jährliches Wachstum, in %)**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: ER18: Euroraumländer im Januar 2015 mit 19 Mitgliedern ohne Deutschland. Reale Bruttolöhne und -gehälter pro Arbeitnehmer für die gesamte Volkswirtschaft, bereinigt um den BIP-Deflator. Die Daten für 2015 beruhen auf der Winterprognose 2016 der Kommission.

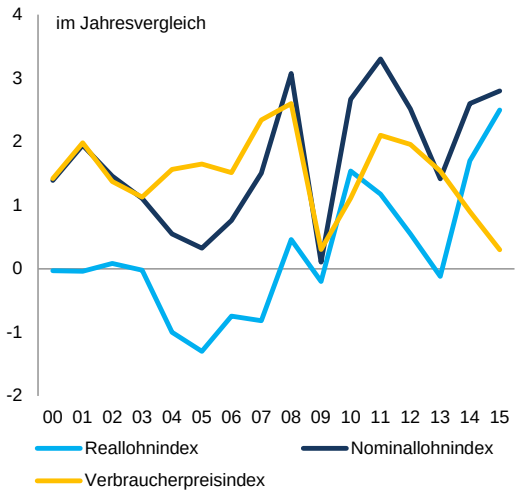
Das dynamischere Lohnwachstum der letzten Jahre ist eine willkommene Entwicklung, doch besteht in Deutschland noch Spielraum für weitere Anhebungen der Löhne. Unter Berücksichtigung der bereits vorgenommenen Anpassungen erscheint das kontinuierliche Lohnwachstum mit der „goldenen Lohnregel" vereinbar.[12] Diese bietet auf makroökonomischer Ebene einen theoretischen Rahmen für die Lohnentwicklung im Euro-Währungsgebiet. Nach der goldenen Regel sollten die Nominallöhne im gleichen Rhythmus wachsen wie das nationale mittelfristige Produktivitätswachstum zuzüglich des Inflationsziels der Zentralbank. Unter der Annahme, dass die Produktivität weiter mit der im Zeitraum 2000–2015 verzeichneten durchschnittlichen Quote von knapp über 1 % wächst, lässt sich anhand einfacher Berechnungen[13] feststellen, dass die Reallöhne jährlich um 2 % steigen müssten, um das Gleichgewichtsniveau der goldenen Regel bis zum Jahr 2022 zu erreichen. Mit einem Anstieg um 3 % pro Jahr würde dies im Jahr 2018 und mit einem Anstieg um 4 % bzw. 5 % bereits in den Jahren 2017 bzw. 2016 geschafft. Bei den Nominallöhnen könnte das Niveau der goldenen Regel bei einem Wachstum von 4 % bis 2025 bzw. von 5 % bis 2020 erreicht werden. In Kombination mit der historisch niedrigen Arbeitslosenquote zeigen diese Zahlen, dass in Deutschland insgesamt noch Spielraum für weiteres Lohnwachstum besteht. Die goldene Regel ist natürlich nur einer von mehreren Ansätzen zur Ermittlung des wünschenswerten Lohnwachstums. Bei der Aushandlung von Tarifverträgen ist selbstverständlich der spezifischen Situation in den einzelnen Sektoren Rechnung zu tragen (Kasten 2.2.1). Der kürzlich eingeführte Mindestlohn hat insbesondere am unteren Ende der Lohnskala zu Anpassungen geführt (siehe Abschnitt 3.2), während der Gesamteffekt auf die Löhne eher begrenzt war.

[12] Die goldene Regel („Fordismus") kommt zur Anwendung, wenn Länder sich in einer Gleichgewichtsposition befinden. Bei einem „Ungleichgewicht", d. h. wenn die Löhne entweder unter oder über dem „Gleichgewichtsniveau" liegen, sollte es in Ländern mit Leistungsbilanzüberschuss einen Lohnbonus geben, während in Ländern mit Leistungsbilanzdefizit Lohnmäßigung angebracht ist. Watt, A (2007), *The role of wage-setting in a growth strategy for Europe*, P. Arestis, M. Baddeley und J. McCombie (Hrsg.) *Economic growth. New directions in theory and policy*, Edward Elgar: 178-199.

[13] Grundlage der Berechnungen sind das durchschnittliche jährliche Wachstum der Arbeitsproduktivität (pro Stunde, gesamte Volkswirtschaft), das durchschnittliche jährliche Wachstum der Real- und Nominallöhne, die durchschnittliche jährliche HVPI-Inflation (harmonisierter Verbraucherpreisindex) für Deutschland und den Euroraum (in unterschiedlicher Zusammensetzung, d. h. je nach Mitgliedschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt) für den Zeitraum 2000-2015. Diese Berechnungen liefern ungefähre Anhaltspunkte, keine exakten Ergebnisse.

www.parlament.gv.at

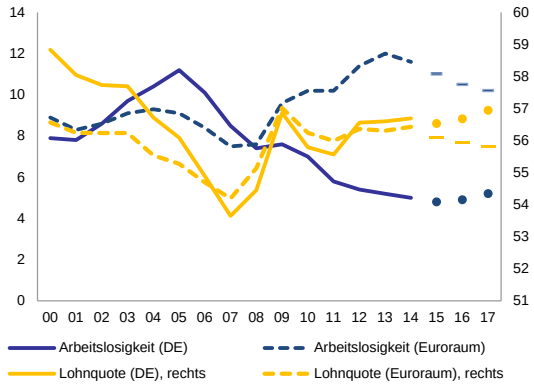
Abbildung 2.2.4: **Entwicklung der Real- und Nominallöhne und des Verbraucherpreisindexes (in % gegenüber Vorjahr)**



Quelle: Destatis. Anmerkung: Bruttomonatsverdienst, einschließlich Boni für Vollzeit-, Teilzeit- und geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor.

Die Lohnquote hat sich trotz der historisch niedrigen Arbeitslosigkeit nicht erhöht. Im Allgemeinen kann eine sehr niedrige Arbeitslosenquote die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer stärken und damit ein Antriebsfaktor für die Lohnentwicklung sein. In Deutschland dagegen ist die bereinigte Lohnquote (als Prozentanteil am BIP und am Nettonationaleinkommen) seit 2011 trotz einer der niedrigsten Arbeitslosenquoten in der EU – parallel zur Entwicklung des Euroraums – stagniert (Abbildung 2.2.5). Allerdings zeichnet sich eine Divergenz ab und soll die Lohnquote in Deutschland leicht ansteigen, im Euroraum dagegen leicht zurückgehen. Mehrere Faktoren können das trotz der robusten Entwicklung des Arbeitsmarkts gedämpfte Wachstum der Lohnquote erklären: i) Arbeitsmarktreformen, ii) hohe Nettogewinne der Unternehmen; iii) schwächerer gewerkschaftlicher Organisationsgrad; iv) Verringerung des Produktivitätswachstums im Dienstleistungssektor und v) deutlichere Kluft zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Stellenmarkt und Teilzeitarbeit. Einer oder eine Kombination dieser Faktoren könnte dazu geführt haben, dass die Beschäftigten bestimmten Aspekten (z. B. einem sicheren Arbeitsplatz) mehr Bedeutung zumessen als Lohnerhöhungen.

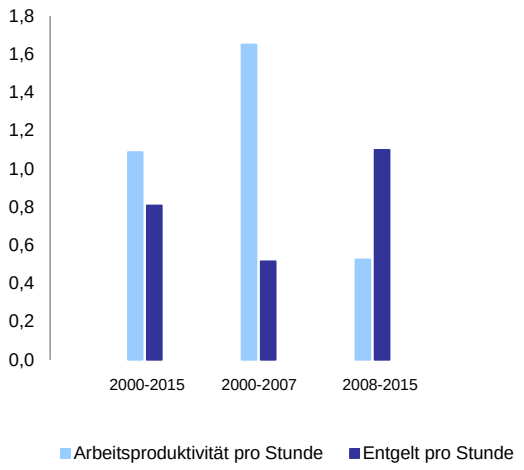
Abbildung 2.2.5: **Arbeitslosenquote und Lohnquote**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: Die bereinigte Lohnquote wird definiert als Anteil des Arbeitseinkommens (in %) am BIP zu Marktpreisen. Angepasst an Veränderungen der Zahl der Selbständigen. ER steht für den Euroraum im Januar 2015 mit 19 Mitgliedern. Die Daten für 2015-2017 beruhen auf der Winterprognose 2016 der Kommission.

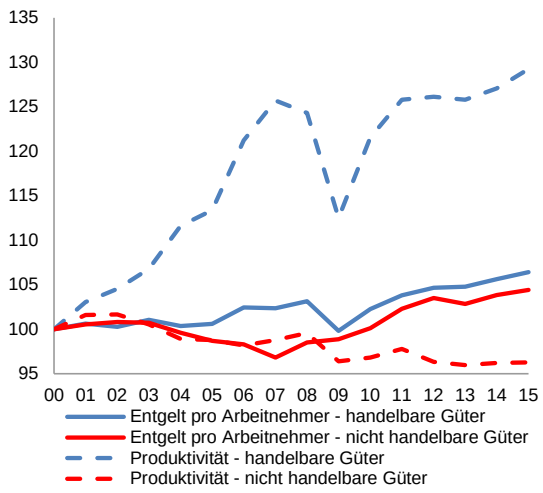
Trotz der jüngsten Lohnerhöhungen hinkt das Lohnwachstum auf längere Sicht – insbesondere im Sektor der handelbaren Güter – dem Produktivitätswachstum hinterher. Im Zeitraum 2000-2007 hat die reale Arbeitsproduktivität pro Stunde das reale Arbeitsentgelt pro Stunde deutlich übertroffen, so dass trotz einer seit 2008 festzustellenden leichten Trendumkehr für den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2015 weiterhin eine beträchtliche Lücke bestehen bleibt (Abbildung 2.2.6). Diese Entwicklungen wurden vor allem vom Sektor der handelbaren Güter getrieben, in dem auch nach der Krise die Produktivität weiterhin schneller zunahm als die realen Lohnkosten (gemessen am Entgelt je Arbeitnehmer). Im Sektor der nicht handelbaren Güter hat sich die Lücke in die andere Richtung geöffnet; hier ist die Produktivität seit 2008 bei gleichzeitig beschleunigtem Lohnwachstum gesunken (Abbildung 2.2.7) (siehe Abschnitt 2.6).

Abbildung 2.2.6: **Arbeitsproduktivität und reales Arbeitsentgelt pro Stunde (durchschnittliches jährliches Wachstum in bestimmten Phasen)**



Quelle: Destatis, Europäische Kommission

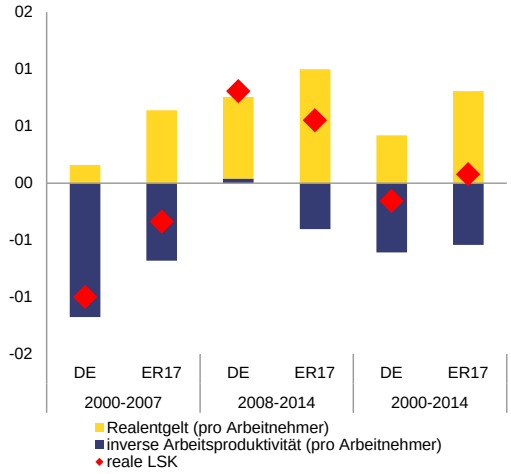
Abbildung 2.2.7: **Arbeitsproduktivität und reales Arbeitsentgelt pro Arbeitskraft in den Sektoren der handelbaren und nicht handelbaren Güter (2000 = 100)**



Quelle: Europäische Kommission.

In der Folge lag die Entwicklung der realen Lohnstückkosten in Deutschland seit 2000 unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Während das durchschnittliche jährliche Wachstum der realen Lohnstückkosten in Deutschland im Zeitraum 2000-2007 deutlich hinter den Euroraumdurchschnitt zurückblieb (Abbildung 2.2.8), haben diese Kosten zwischen 2008 und 2014 durchschnittlich stärker zugelegt als im Euroraum. Triebfeder hierfür war eine Kombination aus einem kräftigeren Wachstum der Reallöhne und einem geringeren Produktivitätswachstum. Im Zeitraum 2000-2014 liegt der Anstieg der realen Lohnstückkosten in Deutschland aufgrund der Reallohn- und Produktivitätsentwicklung unter dem Euroraumdurchschnitt. Im Zeitraum 2008-2014 sind einige Anzeichen für einen Abbau der Ungleichgewichte zu beobachten. Vor allem seit 2012 sind die nominalen Lohnstückkosten in Deutschland stärker gestiegen als in anderen Euroraumländern, was schrittweise zu einer Schwächung der relativen preislichen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands geführt hat.

Abbildung 2.2.8: **Reale Lohnstückkosten, Arbeitsproduktivität und reale Arbeitsentgelte (durchschnittliche jährliche Wachstumsraten)**

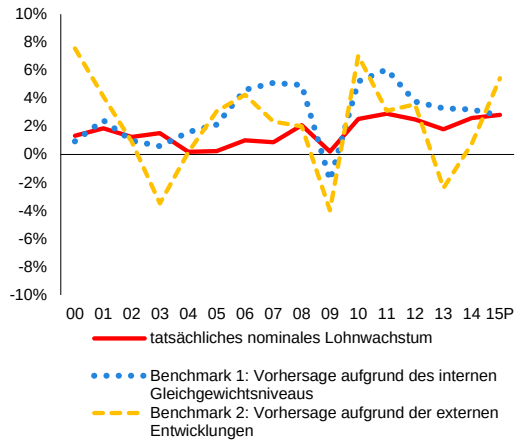


Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: ER17: Euroraumländer bis Januar 2015 mit 18 Mitgliedern ohne Deutschland.

Benchmarks, die länderspezifische wirtschaftliche Eckdaten berücksichtigen, würden ein starkes Lohnwachstum

rechtfertigen.[14] Laut Benchmark 1 lag der Lohnanstieg in Deutschland seit 2003 unter den Vorhersagen, wobei sich die Lücke im letzten Jahr verringert hat (siehe Definition beider Benchmarks unter der Abbildung 2.2.9). Dieser Benchmark basiert auf wirtschaftlichen Eckdaten wie Preis- und Produktivitätsentwicklung und Arbeitslosigkeit (Abbildung 2.2.9). In der Zeit vor der Krise lag das Lohnwachstum zudem meist unter der Quote, die eine stabile Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, gemessen am realen effektiven Wechselkurs, gewährleistet hätte (Benchmark 2). Dies führte zu einer stärkeren preislichen Wettbewerbsfähigkeit und einer geringeren Arbeitslosigkeit und trug zu dem hohen Leistungsbilanzüberschuss bei. Benchmark 1 und 2 lassen darauf schließen, dass unter den derzeitigen makroökonomischen und Arbeitsmarktbedingungen und insbesondere angesichts der deflationären Tendenzen offenbar noch Spielraum für eine Anhebung der Löhne besteht, ohne die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in Gefahr zu bringen.

Abbildung 2.2.9: **Tatsächliches nominales Lohnwachstum und Lohnbenchmarks**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: Benchmark 1 berücksichtigt Preisniveau, Arbeitsproduktivität und Arbeitslosigkeit. Benchmark 2 geht von einem konstanten Wert des realen effektiven Wechselkurses (REWK), berechnet auf der Grundlage der Lohnstückkosten, aus. Prognosedaten (P) stützen sich auf die Herbstprognose 2015 der Kommission.

[14] Arpaia, A. und Kiss, A. (2015): *Benchmarks for the assessment of wage developments*: Spring 2015, Analytical Web Note 2/2015.

Kasten 2.2.1: Tarifverträge in Deutschland

Da rund 60 % der Arbeitnehmer in Unternehmen arbeiten, die durch Branchentarifverträge und Betriebsvereinbarungen gebunden sind, sind die vereinbarten Löhne ein wichtiger Indikator für die allgemeine Lohndynamik. In Deutschland stiegen die vereinbarten Löhne (einschließlich Sonderzahlungen) im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 3,2 %, wohingegen der Anstieg bei den tatsächlichen Einkünften etwas geringer ausfiel. Diese negative Lohndrift ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass Bonuszahlungen aufgrund wirtschaftlicher Unsicherheiten geringer ausfielen. Viele der 2014 ausgehandelten Tarifverträge sahen zweistufige Lohnerhöhungen vor (3% und 2,5%). Vorläufigen Daten des Statistischen Bundesamtes zufolge sind die vereinbarten Löhne (einschließlich der tarifvertraglich geregelten Sonderzahlungen) gegenüber dem Vorjahr um rund 2,1 % gestiegen. Ohne Berücksichtigung der Sonderzahlungen ist 2015 gegenüber dem Vorjahr ein Anstieg von 2,5 % zu verzeichnen.

In bestimmten Teilsektoren haben Boni und andere Sonderzahlungen einen größeren Stellenwert und ermöglichen eine gewisse Flexibilität bei den Lohnverhandlungen. Im Bereich der Motoren- und Kraftfahrzeugproduktion sowie in der chemischen und pharmazeutischen Industrie machten Boni Anfang 2014 im Vergleich zu anderen Teilsektoren einen wesentlichen Anteil der Bruttobezüge aus. Dies deutet auf eine langfristigere Strategie der exportorientierten Unternehmen hin, die ihre Fixkosten durch eine höhere variable Komponente beschränken, um bei den Kosten weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben.

Strukturelle Veränderungen bei der Tarifvereinbarungsdynamik können auch den Lohnanstieg bremsen. Zwischen 1996 und 2013 ging der Anteil der Arbeitnehmer in tarifgebundenen Unternehmen (Flächen- oder Branchentarifverträge) in Westdeutschland von rund 70 % auf 52 % und in Ostdeutschland von 56 % auf 35 % zurück. Immer mehr Branchentarifverträge sehen in den Arbeitsverträgen Ausnahmeregelungen wie „Öffnungsklauseln“ vor, die Unternehmen ein „Opt-out“ ermöglichen, um auf die zunehmende Differenzierung zu reagieren und dem Wettbewerbsdruck standzuhalten. Darüber hinaus ist eine Verlagerung hin zu Firmentarifverträgen oder Hausverträgen festzustellen. Die Abdeckung mit Flächen- oder Branchentarifverträgen ist 2014 leicht gestiegen (auf 53 % in Westdeutschland und 36 % in Ostdeutschland); staatliche Maßnahmen für eine einfachere Ausweitung von Tarifverträgen weisen ebenfalls in diese Richtung. Es ist jedoch zu früh, zu sagen, ob dies eine Trendwende bedeutet.

2015 wurde das Tarifeinheitsgesetz erlassen. Es gewährleistet, dass bei sich überschneidenden, kollidierenden Tarifverträgen in einem Betrieb nur derjenige Vertrag gilt, der von der Gewerkschaft mit den meisten Mitgliedern im betreffenden Betrieb abgeschlossen wurde. Diese Regelung findet jedoch nur Anwendung, wenn die Sozialpartner nicht in der Lage sind, den Konflikt selbst zu lösen.

Es lässt sich noch nicht absehen, ob die Gewerkschaften in Zukunft weiterhin signifikant höhere Lohnabschlüsse anstreben werden. Die Tariflöhne stiegen in Deutschland im Jahr 2014 um durchschnittlich rund 3 % (siehe Kasten 2.2.1); im Jahr 2015 betrug der durchschnittliche Anstieg der Reallöhne rund 2,5 %. Gründe hierfür waren sowohl die weiterhin gedämpften wirtschaftlichen Aussichten als auch die Politik der Gewerkschaften, die den Schwerpunkt stärker auf qualitative Aspekte (z. B. Regelungen für den stufenweisen Übergang in den Ruhestand sowie Aus- und Fortbildung) legten. Anfang 2015 wurde die Lohnentwicklung zudem durch so genannte „Nullmonate“ gedämpft, in denen die Löhne eingefroren wurden. Solche Nullmonate waren häufig Teil der jüngsten Lohnvereinbarungen. Zwar wurden unlängst einige Lohnforderungen erhoben (die *IG Metall* scheint im März 2016 eine deutliche Anhebung der Löhne in der Kunststoffindustrie um ca. 5 % fordern zu wollen; *Verdi*, die Gewerkschaft des öffentlichen Sektors, verlangte Mitte Februar 6 % höhere Löhne für die rund zwei Millionen Angestellten des öffentlichen Sektors); dennoch lassen die Erfahrungen der Vergangenheit – in Verbindung

www.parlament.gv.at

mit dem Umfeld sehr niedriger Zinsen – von den Gewerkschaften auf lange Sicht eher vorsichtige Tarifforderungen erwarten.

Die hohe Anzahl von Flüchtlingen könnte einen Abwärtsdruck auf bestimmte Lohngruppen in Deutschland erzeugen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen können negative Auswirkungen auf die Löhne bestimmter Gruppen in Deutschland geborener Arbeitnehmer erwartet werden; betroffen sind typischerweise in Deutschland geborene gering qualifizierte Arbeitnehmer und neu eingetroffene Immigranten. Gleichzeitig zeigt die Literatur aber auch positive Verteilungseffekte auf in Deutschland geborene (höher entlohnte) Arbeitskräfte, die mit den zusätzlichen Arbeitskräften arbeiten. Der Gesamteffekt auf die Löhne in Deutschland wird – neben anderen Faktoren – damit in hohem Maße von der Komplementarität der neu hinzukommenden Fertigkeiten abhängen, d. h. von der Substituierbarkeit zwischen Flüchtlingen und Einwanderern und in Deutschland geborenen Arbeitnehmern (siehe Abschnitte 2.7, 3.2 und 3.3).[15]

Ungeachtet bereits vorgenommener Anpassungen legt die vorstehende Analyse den Schluss nahe, dass in Deutschland Spielraum für weiteres Lohnwachstum besteht. Trotz des in der Winterprognose 2016 der Kommission erwarteten leichten Anstiegs der Arbeitnehmerentgelte (pro Kopf) in den Jahren 2016 und 2017 ist die Lohndynamik nicht so stark wie ursprünglich erwartet. Ein weiterhin dynamisches Lohnwachstum stünde im Einklang mit den Benchmarks und würde die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nicht in Gefahr bringen.[16]

---

[15] Constant, A. F. (2014), *Do migrants take the jobs of native workers?*, IZA World of Labour, Nr. 10. Peri, G. (2014), *Do immigrant workers depress the wages of native workers?* IZA World of Labour, Nr. 42. Aiyar, S. et al (2016), *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, IMF SDN/16/02.

[16] Europäische Kommission (2016), *European Economic Forecast Winter 2016*, European Economy, Institutional Paper, Nr. 020.

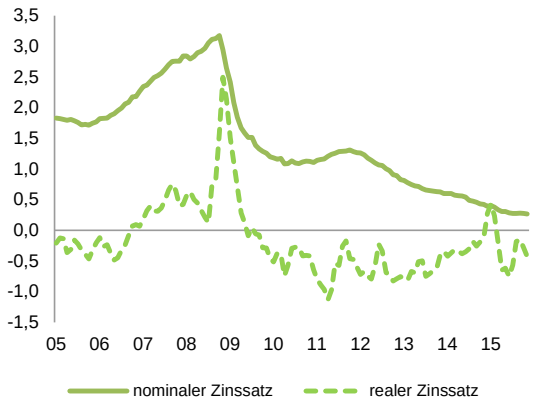
2.3. AUSWIRKUNGEN DES NIEDRIGZINSUMFELDS AUF SPARVERHALTEN UND VERBRAUCH DER PRIVATEN HAUSHALTE

Die Zinsen befinden sich in Deutschland seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise auf sehr niedrigem Niveau, was Auswirkungen auf die Spar- und Konsumentscheidungen der Haushalte erwarten lassen konnte. Das Phänomen niedriger Zinssätze ist zwar nicht auf Deutschland beschränkt, doch verlangen bestimmte Merkmale der deutschen Wirtschaft wie die hohe Sparquote der privaten Haushalte (siehe Abschnitt 2.1) eine tiefer gehende Analyse. Besonders wichtig ist dies vor dem Hintergrund makroökonomischer Ungleichgewichte.

Spar- und Konsummuster der privaten Haushalte in einem Niedrigzinsumfeld

Deutschland hat in der Vergangenheit bereits Phasen negativer Realzinsen erlebt. Veränderungen der realen Zinssätze sollten theoretisch die intertemporalen Substitutionsentscheidungen der Haushalte beeinflussen. In früheren Phasen war der Rückgang der Realzinsen oft durch konjunkturelle Faktoren bedingt und dauerte nicht länger als zwei Jahre. Die aktuelle Situation ist jedoch insofern eine Ausnahme, als sowohl die realen als auch die nominalen Zinssätze nahe bei null liegen oder negativ sind. Die niedrigen Realzinssätze dauern insbesondere bei den Zinsen für Bankeinlagen bereits länger an (Abbildung 2.3.1).

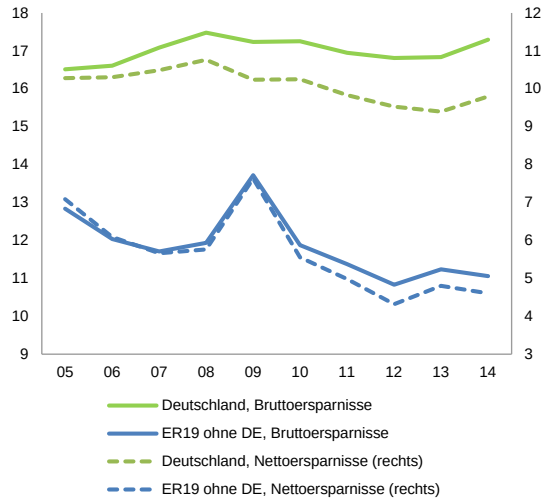
Abbildung 2.3.1: **Zinssätze auf Bankeinlagen in Deutschland**



Quelle: Europäische Zentralbank. Anmerkung: Die Nominalzinsen ergeben sich aus dem gewichteten Durchschnitt für Tagesgeldbestände, Einlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist und Einlagen mit vereinbarter Laufzeit; die Ex-ante-Realzinsen berücksichtigen die erwartete Inflationsrate der nächsten beiden Jahre. Datenstand: November 2015.

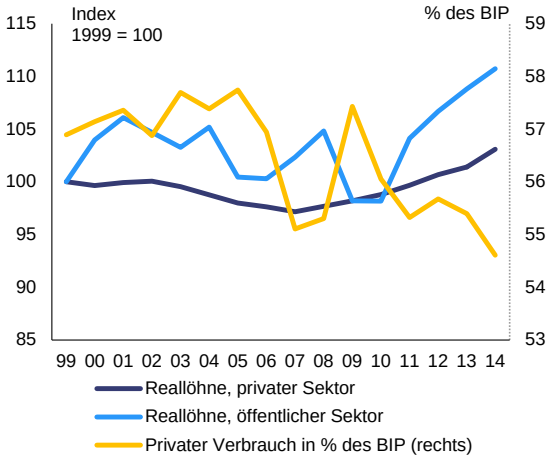
Die Sparquote der privaten Haushalte ist in Deutschland während der Krise vorübergehend gesunken, steigt seit 2013 aber wieder an. Im Vergleich zum übrigen Euroraum ist die Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland deutlich höher und hat sich während der Krise zudem als widerstandsfähiger erwiesen (Abbildung 2.3.2). Nach einem Anstieg der Ersparnisse bis 2008 sind während der Krise sowohl die Netto- als auch die Bruttosparquote in Deutschland gesunken. Dies entsprach den Beobachtungen in früheren Konjunkturzyklen, als die Haushalte weniger sparten, um ihren Konsum in Zeiten gedämpfter Konjunktur zu glätten. Seit 2013 ziehen die Sparquoten wieder an, auch wenn die Nettoersparnisse den Stand vor der Krise noch nicht wieder erreicht haben. Trotz des soliden Anstiegs der Reallöhne lässt die Konsumneigung weiter nach, während die Sparneigung weiter zunimmt (Abbildung 2.3.3).

Abbildung 2.3.2: **Netto- und Bruttosparquote der privaten Haushalte in Deutschland und im Euroraum (in % des verfügbaren Einkommens)**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: Nettosparquote ohne Verbrauch von Bruttoanlageinvestitionen. ER19: Euroraum im Januar 2015.

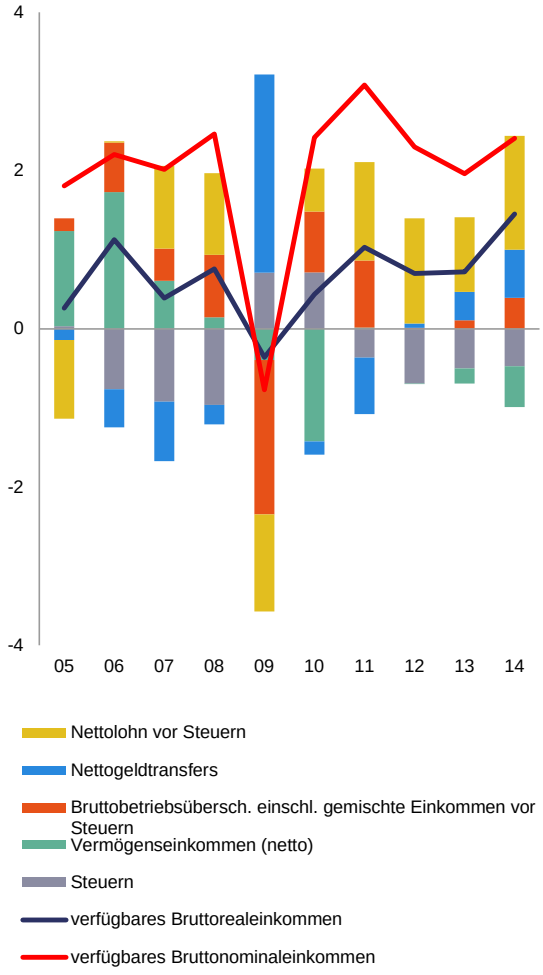
Abbildung 2.3.3: **Reallöhne und privater Verbrauch**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: Reallöhne und -gehälter pro Arbeitnehmer, bereinigt um den Deflator des privaten Verbrauchs.

Die aggregierten Ersparnisse wurden durch den Anstieg des realen verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte gestützt. Das verfügbare Bruttorealeinkommen hat sich selbst während der Krise robust gezeigt und dank der starken Nettoarbeitseinkommen rasch erholt (Abbildung 2.3.4). Gleichzeitig hat das Vermögenseinkommen anders als in den Zeiten vor der Krise das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte nicht gemehrt. Dies ist hauptsächlich auf niedrigere Zinseinkünfte zurückzuführen und lastete – allerdings in überschaubarem Maße – auf den Bruttoersparnissen der privaten Haushalte.

Abbildung 2.3.4: **Verfügbares Real- und Nominalbruttoeinkommen privater Haushalte in Deutschland (gegenüber Vorjahr in %)**

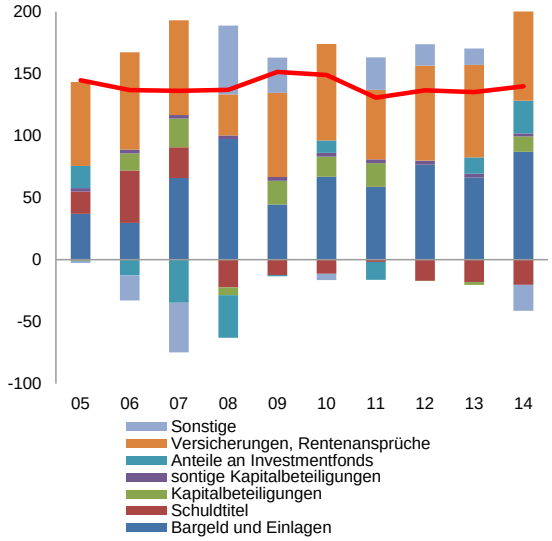


Quelle: Europäische Kommission.

Die deutschen Haushalte haben seit Jahren – und selbst in Zeiten fallender Zinsen – eine Präferenz für Liquidität. Es gibt keine klaren Indizien dafür, dass die Haushalte infolge der fallenden Zinseinkünfte zu einer deutlich stärkeren Diversifizierung zugunsten von Vermögenswerten mit höherer Rendite/höherem Risiko (z. B. Aktien) neigen, um die erwartete Rendite auf gleichem

Niveau zu halten. Vielmehr tendieren die deutschen Haushalte seit 2008 zunehmend zu Bargeld und Einlagen sowie Versicherungs- und Rentenansprüchen (Abbildung 2.3.5). Gleichzeitig verringern sie vor dem Hintergrund der sinkenden nominalen Renditen die von ihnen gehaltenen Schuldtitel und erwerben seit kurzem Anteile an Investmentfonds (siehe Abschnitt 2.1 zum Sparüberhang nach Sektoren).

Abbildung 2.3.5: **Erwerb von Finanzaktiva durch deutsche Haushalte**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: In Mrd. EUR.

Auch die Änderungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung dürften die Sparneigung der privaten Haushalte verstärkt haben. Wie bereits bei der eingehenden Überprüfung 2014 festgestellt wurde, hat die Rentenreform des Jahres 2001 (*Riester-Reform*) schrittweise eine Verringerung der Rentenquote im System der gesetzlichen Rentenversicherung bewirkt, was angesichts der demographischen Entwicklung nicht überrascht.[17] Die Reform des Jahres 2014 (*Mütterrente bzw. Rente mit 63*) zielte auf eine Anhebung der Renten und Verbesserung der Vorruhestandsregelungen für bestimmte Gruppen ab. Diesen Leistungen stehen jedoch höhere Rentenbeiträge der aktiven Erwerbsbevölkerung und eine niedrigere durchschnittliche Rentenquote gegenüber. Die durchschnittliche Rentenquote, die für künftige Rentner bereits heute als eine der niedrigsten in der OECD projiziert wird, ist dadurch weiter gesunken.[18] Die höhere Lebenserwartung und niedrigere Rentenbezüge dürften den Bedarf an privatem Ersparten erhöht und damit einen Anstieg der Sparquote der privaten Haushalte bewirkt haben. Jüngste Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für einen späteren Renteneintritt zielen in erster Linie auf die Förderung der Teilzeitarbeit bei älteren Arbeitnehmern ab; sie dürften diese negative Auswirkung der letzten Rentenreform wohl nur teilweise ausgleichen (siehe Abschnitt 3.2).

Die Verschuldung der privaten Haushalte in einem Niedrigzinsumfeld

Die über einen längeren Zeitraum hinweg relativ geringe Kreditaufnahme der privaten Haushalte ist das auffälligste Merkmal zur Unterscheidung der Haushalte Deutschlands von denen anderer Mitgliedstaaten. Während der Bruttoerwerb von Finanzaktiva auf lange Sicht weitgehend mit dem des Euroraums vergleichbar ist, werden nach wie vor deutlich weniger Verbindlichkeiten durch Aufnahme von Darlehen eingegangen als in anderen Mitgliedstaaten und sind starke Preisschwankungen auf dem Immobilienmarkt ausgeblieben. Die niedrigen Zinssätze haben die Kreditnachfrage der Haushalte zweifellos stimuliert, doch blieb es seit 2011 bei einem eher gedämpften Ansprung der Nachfrage nach neuen Krediten.

Die deutschen Haushalte setzen den passiven Schuldenabbau fort, die Aufnahme neuer Kredite liegt weiterhin deutlich unter dem nominalen BIP-Wachstum. Die Nettoersparnisse der Haushalte fließen nicht nur in den Erwerb von Finanzaktiva, sondern auch in den Schuldenabbau. Zwar wird der in der Zeit vor der Krise verzeichnete Rückgang der Darlehen an private Haushalte seit 2010 durch einen Anstieg der Nachfrage ausgeglichen, doch liegt die Kreditvergabe an private Haushalte nach wie vor unter 1 % des BIP. Obwohl die Verschuldung der privaten Haushalte mit 54 % des BIP zu den niedrigsten in der OECD zählt, ist sie im Vergleich

[17] Europäische Kommission (2014), *IDR Macroeconomic imbalances - Germany 2014*, European Economy. Occasional Papers 174.

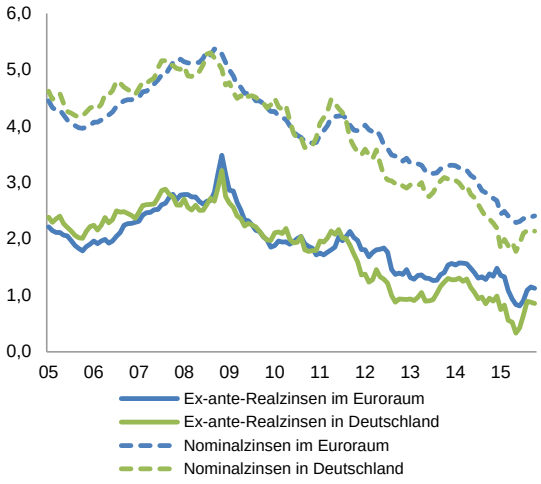
[18] OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD-Veröffentlichungen, Paris.

zum Einkommen der Haushalte also weiterhin rückläufig.

Der seit 2008 einsetzende leichte Anstieg des Kreditwachstums bei den privaten Haushalten ist hauptsächlich Ergebnis der stärkeren Nachfrage nach Immobilienkrediten (siehe Abschnitt 3.5). Die Kosten für neue Darlehen zum Erwerb von Wohneigentum liegen seit 2011 sowohl real als auch nominal durchweg unter den Durchschnitt des Euroraums (Abbildung 2.3.6). Im Gegensatz zu der Zeit vor der Krise waren sie in Deutschland niedriger als in der Gruppe von Euroraumländern mit ähnlichem Entwicklungsverlauf (Abbildung 2.3.7). Angesichts des stärkeren Kreditwachstums scheinen die deutschen Haushalte die gegenwärtig niedrigen Zinsen für Immobilienkäufe „festhalten" zu wollen (Abbildung 2.3.8). Anders als bei neuen Krediten sind die Zinssätze ausstehender Kredite privater Haushalte in Deutschland allerdings weiterhin höher als der Durchschnitt des Euroraums und höher als in den meisten Nachbarländern, wo vor allem festverzinsliche Hypothekarkredite abgeschlossen werden. Dies kann damit zusammenhängen, dass die Zinssätze bei hypothekenbesicherten Darlehen meist für mindestens zehn Jahre festgeschrieben werden und die Flexibilität, niedrige Zinssätze durch Neuaufnahme eines Hypothekenkredits zu nutzen, durch vergleichsweise hohe Refinanzierungskosten erkauft werden muss.[19]

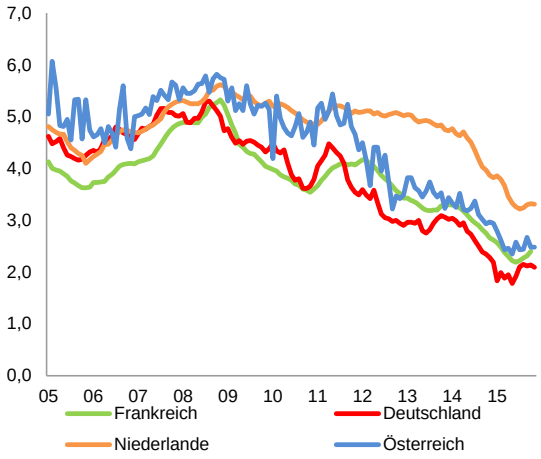
[19] Die Gebühren für eine vorzeitige Rückzahlung von Festzinshypotheken innerhalb von 10,5 Jahren nach Vertragsbeginn sind im deutschen Recht nicht geregelt, danach gibt es keine Rückzahlungsfristen (§ 489.1(2) BGB). Bei vorzeitiger Rückzahlung vor Ende dieses Zeitraums werden im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten hohe Gebühren fällig. Zu weiteren rechtlichen Einzelheiten zu Darlehensverträgen siehe: Bürgerliches Gesetzbuch, Artikel 489.

Abbildung 2.3.6: **Kosten für Immobilienkredite privater Haushalte in Deutschland und im Euroraum**



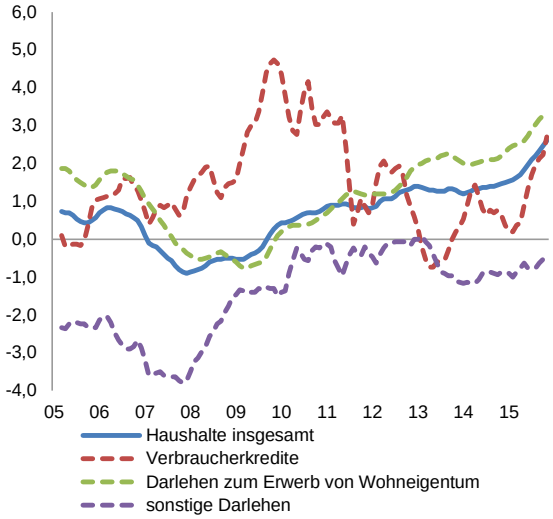
Quelle: Europäische Zentralbank. Anmerkung: Die Ex-ante-Realzinsen errechnen sich aus den nominalen Zinssätzen (annualisierter vereinbarter Jahreszinssatz, AVJ/eng definierter Effektivzinssatz, NDER) für einen Zeitraum von 10 Jahren abzüglich SWAP-Satz für 10-Jahresinflation. Immobilienkredite (Neugeschäft) ohne revolvierende Kredite und Überziehungskredite sowie echte und unechte Kreditkartenforderungen. Datenstand: Oktober 2015.

Abbildung 2.3.7: **Kosten für Immobilienkredite privater Haushalte in ausgewählten Ländern des Euroraums**



Quelle: Europäische Zentralbank. Anmerkung: Nominale Zinssätze (annualisierter vereinbarter Jahreszinssatz (AVJ/eng definierter Effektivzinssatz, NDER) für einen Zeitraum von 10 Jahren. Immobilienkredite (Neugeschäft) ohne revolvierende Kredite und Überziehungskredite sowie echte und unechte Kreditkartenforderungen. Datenstand: Oktober 2015.

Abbildung 2.3.8: **Bilanzen der monetären Finanzinstitute, Wachstumsraten in Deutschland (Veränderung in %)**



Quelle: Deutsche Bundesbank. Anmerkung: Datenstand: November 2015.

Angesichts der relativ niedrigen Wohneigentumsquote und einiger Ineffizienzen auf dem Hypothekenmarkt haben die steigenden Immobilienpreise nur beschränktes Potenzial zur Förderung des privaten Verbrauchs in Deutschland. Theoretisch haben höhere Immobilienpreise einen positiven Wohlstandseffekt für Eigentümer, steigern den Wert von Sicherheiten, verbessern dadurch die Kreditwürdigkeit der Verbraucher und sollten somit den Konsum stimulieren. Da Deutschland jedoch die niedrigste Wohneigentumsquote im Euro-Währungsgebiet hat (Tabelle 2.3.1), sind die Wohlstandseffekte relativ gering. Die Verbesserung der Kreditmöglichkeiten dank steigender Immobilienpreise fällt in Deutschland deshalb nur schwach ins Gewicht. Hinzu kommt, dass die Möglichkeit der zusätzlichen Beleihung von Immobilien (d. h. die Entscheidung, einen Kredit auf Wohnimmobilien aufzunehmen)[20] nicht im gleichen starken Umfang wahrgenommen wird wie etwa im Vereinigten Königreich oder in den USA, wo sich der Immobilienwohlstandseffekt deutlicher auf den Konsum niederschlägt.[21] Auch wenn die Daten mit Vorsicht zu interpretieren sind, zeigt sich doch, dass die zusätzliche Beleihung von Immobilien sich zwar auch in den ausgewählten Euroraumländern in negativem Terrain bewegt, Deutschland aber durchgängig die niedrigste Quote unter diesen Volkswirtschaften aufweist (Abbildung 2.3.9). Eine mögliche Erklärung hierfür ist die Tatsache, dass die privaten Haushalte für Erwerb oder Verbesserungen von Wohneigentum in den vergangenen Jahren schrittweise ihre eigenen Mittel eingesetzt haben. Ungeachtet der Unterschiede zwischen einzelnen Ländern (Kostenerwägungen, Angebotsbedingungen) ermöglichen bestimmte Darlehensprodukte (beispielsweise in Frankreich und Malta) den Verbrauchern über spezielle Eigenheimkredite oder -kreditlinien die Aufnahme von Kapital aus ihren Immobilien und damit sogenannte „Cash-Out“-Refinanzierungen.[22]

[20] Bei der Beleihung von Immobilien nehmen Haushalte Kredite auf, die zwar durch Immobilien besichert, aber nicht für diese bestimmt sind; sie fließen vielmehr in die Finanzierung von Konsumausgaben, den Erwerb anderer Vermögenswerte oder die Rückzahlung unbesicherter Kredite. Dies ist möglich, wenn der Wert der Immobilie den ausstehenden Betrag der auf sie aufgenommenen Darlehen übersteigt; dank der vorhandenen Sicherheit (der Immobilie) werden in der Regel günstigere Konditionen gewährt als bei unbesicherten Krediten.

[21] Europäische Zentralbank (2009), *Housing Finance in the Euro Area*, S. 77.

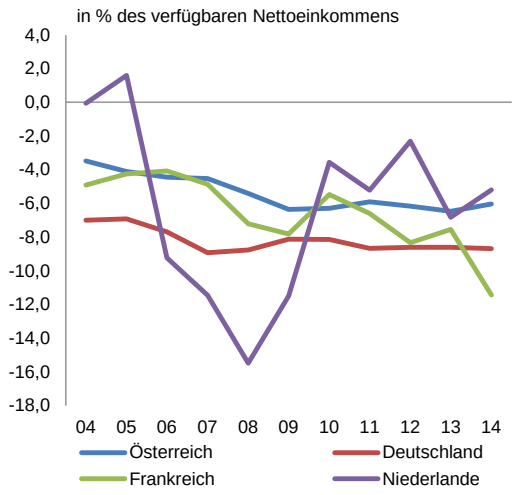
[22] Solche speziellen Eigenheimkredite umfassen die zusätzliche Beleihung von Immobilien und sind im Euroraum nur sehr begrenzt verbreitet. Europäische Zentralbank (2009), *Housing Finance in the Euro Area*, S. 73.

Tabelle 2.3.1: **Der deutsche Immobilienmarkt im internationalen Vergleich**

	Eigennutzungsquote [a)]	ausstehende Darlehen für Wohnimmobilien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der Haushalte[a)]		Beleihungsquote [a)]	Anteil der Darlehen mit variablem Zinssatz, 2007 [b)]
		2002	2013		
Deutschland	52,6	78,3	65,5	79,0	15,0
Frankreich	64,3	33,8	64,6	n.a	15,0
Italien	73,0	16,4	33,5	67,3	47,0
Österreich	57,3	26,2	44,9	n.a.	61,0
Irland	69,6	76,0	110,2	n.a.	67,0
Spanien	77,7	54,8	90,4	57,0	91,0
Niederlande	67,4	148,7	217,5	70,0	18,0
Verein. Königreich	64,6	90,0	119,2	75,0	n.a.
USA	66,1	75,7	82,1	n.a	47,0

Quelle: a) European Mortgage Federation (2013, 2014), b) Deutscher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), in: Molzahn, A. (2016, noch nicht veröffentlicht), *Der deutsche Immobilienmarkt – auf gutem Wege?*, Europäische Kommission, European Economy, Economic Briefs.

Abbildung 2.3.9: **Zusätzliche Beleihung von Immobilien in ausgewählten Euroraumländern**



Quelle: Europäische Zentralbank. Berechnungen der Kommissionsdienststellen. Anmerkung: Die Kapitalaufnahme durch Beleihung von Immobilien errechnet sich als Differenz zwischen den jährlichen Nettofinanztransaktionen für Darlehen an private Haushalte zum Erwerb von Wohneigentum und den jährlichen Bruttoanlageinvestitionen in Wohnungen (ESVG 2010).

Bei den Verbraucherkrediten konnte in Deutschland in den letzten Jahren ein leichter Anstieg ausgemacht werden. Nach der Volatilität während der Krise hat sich die Vergabe von Verbraucherkrediten seit 2014 vor dem Hintergrund der Stabilisierung der wirtschaftlichen Erholung im Euroraum beschleunigt.[23] 2014 ist auch die durchschnittliche Höhe der Verbraucherkredite gestiegen. Zum ersten Mal übertraf die Anzahl der neuen Ratenkredite in einer Höhe von über 10 000 EUR die der Kredite im Wert von unter 1 000 EUR Auch die Anzahl der Anfragen von Banken bei der Schufa (*Schutzgemeinschaft für Absatzfinanzierung*) bezüglich der Bonität von Kreditnehmern stieg im Vergleich zu 2013 um 7 %, was darauf hindeutet, dass die Verbraucher die von unterschiedlichen Einrichtungen angebotenen Kreditbedingungen stärker vergleichen.

Aus makroökonomischer Sicht spielen Verbraucherkredite in Deutschland dennoch nach wie vor eine relativ unbedeutende Rolle. Zudem ist die Durchdringungsquote von Verbraucherkrediten seit 2009 zurückgegangen; die ausstehenden Verbraucherkredite fielen im Jahr 2014 von 17 % auf 14 %, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die deutschen Banken mehr Überziehungsfazilitäten anbieten.[24] Auf Verbraucherkredite und sonstige Kredite entfallen nur $^{1}/_{5}$ der gesamten Kreditvergabe an Haushalte. Die sonstigen Kredite (z. B. für Bildungszwecke oder zur Gründung eines Unternehmens durch Selbständige) betragen etwa das Dreifache der Verbraucherkredite.

[23] Schufa Holding AG (2015), *SCHUFA Kredit-Kompass 2015 — Empirische Untersuchung der privaten Kreditaufnahme in Deutschland.*

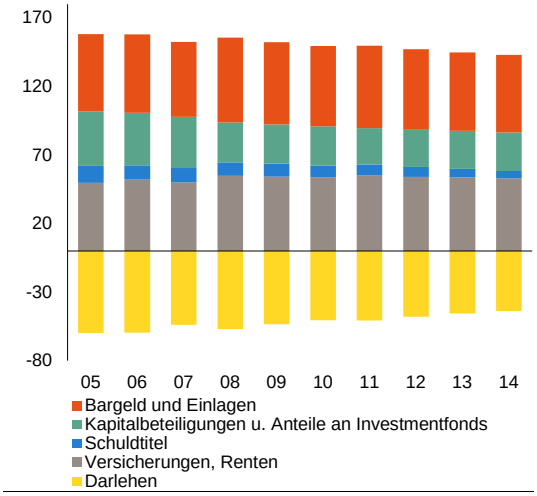
[24] Crédit Agricole (2015), *Overview of the European consumer credit market in 2014: Outstandings stabilise after five years of contraction*, Pressemitteilung: Crédit Agricole Consumer Finance.

Wohnungsbaukredite (ausstehende Kredite) machen im Vergleich dazu etwa $^{4}/_{5}$ der gesamten Kreditvergabe an Haushalte aus.

Anpassung des Finanzvermögens der privaten Haushalte an die niedrigen Zinsen

Die reale Rendite der finanziellen Portfolios der privaten Haushalte bleibt zwar positiv, doch sind die Anlageerträge aufgrund einer Präferenz für Liquidität gefallen. Die deutschen Haushalte halten einen beträchtlichen Teil ihrer Vermögenswerte in Form von Bargeld und Einlagen sowie anderen festverzinslichen Vermögenswerten (Abbildung 2.3.10). Aufgrund ihrer eindeutigen Investitionsvorlieben haben die Haushalte in den letzten Jahren für einen erheblichen Teil ihres Portfolios sehr niedrige nominale Renditen erzielt. Eine *ex ante* stärker ausgewogene Portfolioallokation hätte dazu beitragen können, die reale Rendite zu sichern.

Abbildung 2.3.10: **Bilanz der privaten Haushalte in Deutschland nach Instrument (in % der Gesamtsumme der Finanzaktiva)**



Quelle: Europäische Kommission.

Laut jüngsten Untersuchungen haben die deutschen Haushalte zwischen 2008 und Anfang 2015 bei einer typischen Portfolioallokation im Durchschnitt eine reale Rendite von knapp über 1,5 % pro Jahr erzielt.[25] Diese Rendite war niedriger als vor der Krise, aber höher als in mehreren anderen Phasen seit Anfang der 1990er Jahre. Seit 2012 lag die durchschnittliche reale Rendite eines Standardportfolios bei rund 2 %, obwohl Bargeld und Einlagen in den Jahren nach der Krise negative reale Erträge erzielten. Trotz des niedrigeren Anteils von Kapitalbeteiligungen am durchschnittlichen Portfolio haben diese seit 2012 rund die Hälfte der gesamten realen Rendite erbracht. Versicherungsprodukte haben trotz ihres großen und weiter wachsenden Anteils am Portfolio etwas weniger beigetragen.

Das Verhalten der deutschen Haushalte lässt keine Anzeichen für eine Diversifizierung ihrer Portfolios zugunsten von Finanzinstrumenten, die höhere Renditen bringen, erkennen. In Zeiten wirtschaftlicher Ungewissheit bevorzugen die deutschen Anleger die traditionellen Tugenden der Vorsicht gegenüber dem (stärker risikobehafteten) kurzfristigen Gewinn.[26] Die deutschen Haushalte halten seit 2007 trotz steigender Aktienpreise und der niedrigen Rendite zinstragender Vermögenswerte stets weniger Kapitalbeteiligungen. Der Anteil von Bargeld und Einlagen der privaten Haushalte stieg im Zeitraum von 2007 bis 2014 von 35,5 % auf 39,3 %, der von Produkten aus Versicherungs-, Pensions- und Altersversorgungssystemen von 32,6 % auf über 36,8 %. Gleichzeitig ist der Anteil von Wertpapieren (einschließlich börsennotierter und nicht börsennotierter Aktien und Anteile, Schuldtiteln, sonstiger Anteilsrechte und sonstiger Investmentfondsanteile) trotz der positiven Bewertungseffekte von 31,9 % auf 23,9 % gesunken (im Jahr 2015 ist der Anteil der Kapitalbeteiligungen allerdings leicht gestiegen).

Durch die unflexible Portfoliostruktur und ausbleibende Anpassung an niedrige Nominal- und Realzinsen verzichten die Haushalte tendenziell auf höhere erwartete Renditen. Simulationen, die im Rahmen einer Analyse verschiedener Szenarien angestellt wurden, zeigen, dass sich die deutschen Haushalte – ausgehend vom Szenario einer Niedrigzinsphase von fünf Jahren und einem durchschnittlichen Zinsgefälle von 2 % – jährlich 0,2 % ihres Nettovermögens (definiert als Nettofinanzvermögen und Immobilienvermögen der privaten Haushalte)

[25] Deutsche Bundesbank (2015), *Monatsbericht Oktober*, S. 13-32.

[26] Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2015), *Vermögensbarometer 2015*.

entgehen lassen.[27] Laut dieser Analyse könnte die durchschnittliche jährliche Rendite eines Portfolios mit hohem Diversifizierungsgrad erheblich höher sein als die von Investitionen in sichere kurzfristige Schuldverschreibungen. Dies legt den Schluss nahe, dass die Haushalte niedrige Zinssätze durch eine bessere Portfolioallokation ausgleichen könnten.

Die mangelnde Diversifizierung ist durch mehrere Faktoren bedingt, darunter makroökonomische Unsicherheiten und Risikoscheu. Neben traditionellen Faktoren für eine unzureichende Diversifizierung von Portfolios (z. B. hohe Transaktions- und Recherchekosten, steuerliche Privilegierung bestimmter Aktiva, Mangel an Informationen über Anlagemöglichkeiten sowie mangelnde Kenntnisse und Erfahrungen der Anleger) scheint Risikoaversion ein wichtiger Grund für die unvollständigen Vermögensportfolios der deutschen Haushalte zu sein.[28] Diese Feststellung gilt anscheinend unabhängig vom Wohlstand der betreffenden Haushalte. Wenn zudem bestimmte Sicherheitsanforderungen nicht erfüllt sind, wird es noch unwahrscheinlicher, dass riskantere Vermögenswerte den Weg in das Portfolio von Haushalten finden. Die Deutsche Bundesbank hat bei ihren Analysen hervorgehoben, dass der beträchtliche Anstieg von Termineinlagen nicht nur durch die Liquiditätspräferenz der privaten Haushalte getrieben wurde, sondern auch durch die stark ausgebildete und anhaltende Risikoaversion angesichts der unsicheren makroökonomischen Rahmenbedingungen.[29]

Weitere Faktoren zur Erklärung des Verhaltens der deutschen Haushalte sind u. a. negative Erfahrungen mit früheren Investitionsentscheidungen. Die Angaben zu Deutschland lassen darauf schließen, dass Menschen, die negative Erfahrungen mit Kapitalmarktprodukten gemacht haben, skeptisch bleiben und in Zukunft tendenziell weniger Investitionen in solche Finanzinstrumente tätigen werden. [30] Bei Haushalten mit geringer Kenntnis und Erfahrung in Finanzsachen ist diese Tendenz besonders stark ausgeprägt. Diese Feststellung findet ihre Bestätigung darin, dass private Haushalte sich nach der Finanzkrise von risikobehafteten Entscheidungen distanziert und ihre „direkte“ Kapitalmarktexposition zugunsten einer „mittelbaren“ Exposition (über die Vermittlung durch Finanzexperten) erheblich verringert haben.[31]

[27] Brühl, V. und Walz, W. (2015), *Das anhaltende Niedrigzinsumfeld in Deutschland*, CFS Working Paper Series, Nr. 506. Die Analyse zeigt die kumulativen Auswirkungen des niedrigen Zinsniveaus auf die Vermögensbildung der privaten Haushalte. Das Zinsgefälle wird definiert als die Lücke zwischen den niedrigen Zinssätzen und einem alternativen, „normalisierten“ Zinsniveau.

[28] Barasinska, N., Schäfer, D. und Stephan, A. (2012), *Individual risk attitudes and the composition of financial portfolios: Evidence from German Household Portefeuilles*, The Quarterly Review of Economics and Finance 52, S. 1-14.

[29] Deutsche Bundesbank (2015), *Monatsbericht Oktober*, S. 13-32.

[30] Bucher- Koenen, T. und Ziegelmeyer, M. (2013), *Once Burned, Twice Shy? Financial Literacy and Wealth Losses During the Financial Crisis*, Review of Finance 18, S. 2215-2246. Siehe auch Thaler, R. (1994), *Psychology and Savings Policies*, American Economic Review 84, S. 186-192. Malmendier, U. und Nagel, S. (2011), *Depression Babies: Do Macroeconomic Experiences Affect Risk Taking*', The Quarterly Journal of Economics 126, S. 373-416.

[31] Deutsche Bundesbank (2015), *Monatsbericht Oktober*, S. 13-32.

2.4. FINANZIELLE STABILITÄT DER LEBENSVERSICHERER

Deutsche Lebensversicherer und Pensionsfonds verwalten fast ein Drittel des Vermögens der Haushalte, bieten dem Privatsektor aber relativ wenig direkte Finanzierungen. 31 % des Bruttoerwerbs von Finanzaktiva durch die deutschen Haushalte entfällt auf Lebensversicherungen und Pensionsfonds; dieser Anteil entspricht in etwa dem Durchschnitt des Euroraums. Der Sektor spielt somit eine wichtige Rolle für die Verwaltung der Sparüberschüsse der privaten Haushalte (siehe Abschnitt 2.3). Allerdings liegt der Schwerpunkt der Portfolios der Lebensversicherer auf sicheren, liquiden Vermögenswerten, so dass der Sektor angesichts der relativ hohen Exposition gegenüber Banken öffentliche und private Investitionen nur indirekt unterstützt. Im Falle Deutschlands ist dies angesichts des Investitionsbedarfs von besonderer Bedeutung (siehe Kasten 1.1). Im Rest dieses Abschnitts wird vor allem auf Fragen der finanziellen Stabilität der Lebensversicherer eingegangen.

Stabilität des Sektors im Niedrigzinsumfeld

Der Rückgang der Zinssätze (und insbesondere des so genannten „risikofreien Zinssatzes") belastet in der EU, und insbesondere in Deutschland, viele Lebensversicherer mit starker Exposition gegenüber dem Zinsrisiko. Die Lebensversicherer halten in der Regel Passiva mit langer Laufzeit. Wenn diese nicht vollständig durch Aktiva mit ähnlicher Laufzeit abgesichert sind, ist der Versicherer einem Zinsrisiko ausgesetzt. Laut der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) hielten die vom dem Stresstest 2014 erfassten deutschen Lebens- und Gesundheitsversicherer im Dezember 2013 Aktiva mit einer Laufzeit von rund zehn und Passiva mit einer Laufzeit von rund 20 Jahren. Daraus resultiert eine Durationslücke von zehn Jahren, eine der höchsten in der EU[32]. Eine solche große Durationslücke lastet in Kombination mit den stark gesunkenen Zinsen auf den regulatorischen Solvabilität-II-Kapitalkoeffizienten der Lebensversicherer. Die Angaben zu den Laufzeitwerten sind (z. B. aufgrund der Korrelation zwischen garantierter Gewinnbeteiligung und Zinssätzen und der Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Laufzeit von Vermögensklassen wie Aktien) allerdings mit einigen Beschränkungen behaftet: Sie sind mit Vorsicht zu interpretieren und lassen keine unmittelbaren Schlüsse auf das Zinsrisiko zu[33].

Durch den Übergang von Solvabilität I auf Solvabilität II muss Auswirkungen von Marktveränderungen auf die Solvabilitätsposition der Versicherungsunternehmen frühzeitiger Rechnung getragen werden. Nach den alten EU-Richtlinien für das Versicherungswesen (Solvabilität I) schlugen sich gesunkene Zinssätze nicht unmittelbar in einer niedrigeren aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalquote nieder. Nach der vorausschauenden risikosensitiven Solvabilität-II-Regelung, die im Januar 2016 in Kraft treten soll, werden diese Auswirkungen viel früher, nämlich bei den ersten Bewegungen der Zinssatzkurve, berücksichtigt, da Aktiva- und Passiva-Cashflows mit dem risikofreien Zinssatz abgezinst werden. Je länger die Laufzeit von Aktiva, desto stärker ihre Sensitivität gegenüber

[32] EIOPA (2014), *Insurance Stress Test Report* 2014, S. 103.

[33] Die Duration kann nicht automatisch als Sensitivität von Marktwerten gegenüber Veränderungen der Zinssätze interpretiert werden, weil Schwankungen künftiger Cashflows nicht berücksichtigt sind. Veränderte Zinssätze wirken sich nicht nur auf die Diskontierung künftiger Cashflows, sondern auch auf deren Beträge selbst aus, insbesondere im Hinblick auf künftige Gewinnbeteiligungen, die in der deutschen Lebensversicherung eine wichtige Rolle spielen. Auch auf Seite der Aktiva gibt es einige Instrumente, deren Durationen nicht als Sensitivitäten ausgelegt werden können; hier ist eine schlüssige Definition mitunter kaum möglich (z. B. Kapitalbeteiligungen). Ein möglicherweise sinnvolleres Durationskonzept würde auf den Sensitivitäten von Aktiva und Passiva (gegenüber Zinsveränderungen) basieren, lässt sich jedoch nicht zuverlässig aus den öffentlichen Statistiken ableiten.

www.parlament.gv.at

Tabelle 2.4.1: **Erhebung der BaFin zu den aufsichtsrechtlichen Eigenmitteln der deutschen Versicherungswirtschaft**

Regulatorische Kapitallücke laut BaFin	Ohne Übergangsmaßnahmen	Mit Übergangsmaßnahmen
Bezugsdatum: Dezember 2013	25 % der Unternehmen (10 % Marktanteil)	Eine Handvoll Unternehmen (weniger als 1 % Marktanteil)
Bezugsdatum: Dezember 2014	Beinahe 50 % der Unternehmen	

Quelle: BaFin

Zinsschwankungen. Bei sinkendem Zinssatz steigen Passiva mit langer Laufzeit folglich sehr viel stärker an als Aktiva mit kürzerer Laufzeit, was automatisch zu einer schwächeren Eigenmittelposition führt. Niedrigere Eigenmittel bedeuten im Rahmen der Solvabilität-II-Regelung nicht zwangsläufig eine Gefahr für die Existenzfähigkeit. Fallen sie jedoch unter bestimmte gesetzliche Schwellenwerte, muss der Versicherer Maßnahmen ergreifen, um seine Solvabilität-II-Koeffizienten zu verbessern. Aktuell liegt der durchschnittliche garantierte Zinssatz für Lebensversicherungsverträge in Deutschland bei 3,0 %[34] und verringert sich nur langsam beim Auslaufen von Altverträgen und deren schrittweisem Ersatz durch Verträge mit niedrigerer garantierter Mindestverzinsung. Die durchschnittliche Investitionsrendite der Vermögensportfolios sinkt dagegen schneller, da die Aktiva der deutschen Lebensversicherer in der Regel kürzere Laufzeiten als ihre Passiva haben.

Solvabilität II enthält eine Reihe von Maßnahmen, die einen reibungslosen Übergang von Solvabilität I gewährleisten und die Auswirkungen regulatorischer Veränderungen auf die Solvabilitätskoeffizienten der deutschen Versicherungsunternehmen abfedern. Neue Bewertungsgrundsätze werden schrittweise über einen Zeitraum von 16 Jahren eingeführt und dürften zu niedrigeren Werten der Verbindlichkeiten der Versicherer und höheren Werten ihrer Eigenmittel führen. Diese Übergangsmaßnahmen sind so konzipiert, dass ausreichend Zeit zur Anpassung an die neuen Solvabilität-II-Vorschriften bleibt. Unter der Annahme, dass das Niedrigzinsumfeld weiter fortbesteht, weisen die deutschen Lebensversicherer eine regulatorische Kapitallücke von 12 Mrd. EUR auf, die sie kontinuierlich schließen müssen, indem sie sich entweder Kapital beschaffen oder – was wahrscheinlicher ist – ihre Risikoexposition im Laufe der nächsten 16 Jahre verringern. Ohne Übergangsregelung würde fast die Hälfte der deutschen Lebensversicherer die Eigenkapitalanforderungen nach Solvabilität II[35] nicht erfüllen und entstünde eine Kapitallücke von 12 Mrd. EUR; dank Einführung der Regelung sind die meisten Lebensversicherer mit Solvabilität II konform[36] (siehe Tabelle 2.4.1). Die Sensitivität der deutschen Versicherungswirtschaft gegenüber sinkenden Zinssätzen zeigt sich auch darin, dass die Anzahl der Versicherer mit regulatorischer Kapitallücke (ohne Übergangsmaßnahmen) zwischen 2013 und 2014 gestiegen ist. Versicherer, die ihre Solvenzkapitalanforderung (SKA) (ohne Übergangsmaßnahmen) nicht zureichend decken können, müssen für BaFin Pläne erstellen, in denen sie darlegen, wie sie bis zum Ende der Übergangszeit eine ausreichende SKA-Deckung erreichen wollen, und mindestens einmal jährlich über den Stand der Durchführung dieser Pläne Bericht erstatten.

[34] Fitch (2015), 2016 *Outlook: German Life Insurance*, S. 2.

[35] Laut dem EIOPA-Versicherungsstresstestbericht 2014 waren auf EU-Ebene rund 19,2 % der durch den EIOPA-Stresstest erfassten Versicherungsunternehmen (Lebens- und Schadenversicherung) Ende des Jahres 2013 nicht mit den Anforderungen von Solvabilität II konform.

[36] BaFin (2015), *Erneute BaFin-Erhebung bestätigt: Deutsche Lebensversicherer für Solvency II gerüstet*, Pressemitteilung vom 29. Juli 2015.

Der deutsche Lebensversicherungsmarkt ist insgesamt nicht gefährdet. Lebensversicherungsprämien sind im Jahr 2014 immer noch um 3,1 % auf 93,7 Mrd. EUR gestiegen; nach Ansicht der Ratingagenturen sind die deutschen Lebensversicherer in der Lage, die Garantien der Versicherungsnehmer zu erfüllen. Allerdings besteht die Gefahr, dass ein Ausfall oder eine Stigmatisierung von gefährdeten Versicherungsunternehmen den Ruf des Sektors schädigen könnte. Angesichts der Art der Versicherungsverbindlichkeiten, der Möglichkeit, diese Verbindlichkeiten im Abwicklungsmodus zu verwalten, und der den deutschen Behörden zur Verfügung stehenden Instrumente dürften sich die Auswirkungen eines Ausfalls auf den Markt jedoch in Grenzen halten. Laut BaFin weisen gefährdete Versicherungsunternehmen keine Gemeinsamkeiten auf: sie haben ganz unterschiedliche Marktanteile, unterschiedliche Geschäftsmodelle und unterschiedliche Eigentümerstrukturen. Die Kapitalvorschriften von Solvabilität I werden von allen Unternehmen erfüllt, bei Solvabilität II stellt sich die Situation jedoch anders dar.

Die großen deutschen Versicherungsunternehmen werden von den Ratingagenturen oder dem Markt im Allgemeinen besser als BBB bewertet, was auf ein gewisses Maß an Vertrauen der Analysten und Anleger schließen lässt. Einige Unternehmen haben derzeit relativ niedrige Solvabilität-I-Koeffizienten, die häufig im Zusammenhang mit der Kapitalverwaltung innerhalb von Versicherungsgruppen stehen und nicht unbedingt Zeichen einer erhöhten Anfälligkeit sind. In vielen Fällen lässt die unterbliebene Offenlegung des Solvabilität-I-Koeffizienten in den Jahresabschlüssen keine aussagekräftigen Schlussfolgerungen zu. Der beste Parameter zur Beurteilung der Solvabilität eines Versicherungsunternehmens ist jedoch sein Solvabilität-II-Koeffizient. Diese Solvabilität-II-Koeffizienten sind bis zum 20. Mai 2017 zu veröffentlichen und werden den Analysten und Anlegern eine bessere Bewertung der Solvabilität der Versicherungsunternehmen ermöglichen.

Mögliche finanzielle Schwierigkeiten von Versicherungsunternehmen könnten sich über verschiedene Übertragungskanäle auf die Finanzstabilität und die gesamte Wirtschaft auswirken. Laut Bundesbank[37] kann dies die „(...) Banken direkt treffen, da Versicherer eine wichtige Refinanzierungsquelle für Banken sind. Mitte 2015 betrug der Anteil aller Kapitalanlagen deutscher Versicherer im Bankensektor 37 %. Diese Verflechtung und die daraus resultierenden Risiken haben sich nach der Finanzkrise deutlich verringert. Ende 2011 hatte dieser Anteil noch 47 % betragen. Dies bestätigt Studien, wonach die systemische Bedeutung von Versicherern nach der Krise abgenommen hat“.

Die deutschen Regulierungsbehörden haben einen wichtigen Schritt getan und in Reaktion auf die Entwicklung des Zinsumfelds mehrere Maßnahmen ergriffen. 2011 führten die Behörden die *Zinszusatzreserve* zur Ergänzung der üblichen mathematischen Rückstellungen[38] für langfristige Produkte mit hohen garantierten Zinssätzen ein. Ende 2015 sollte die Zinszusatzreserve eine Gesamtsumme von voraussichtlich 32 Mrd. EUR erreichen (gegenüber 21,3 Mrd. EUR im Jahr 2014). Dadurch hat sich der garantierten Zinssatz implizit von 3,10 % auf 2,82 % verringert.

Vor dem Hintergrund der weiteren Verschlechterung des Zinsumfelds hat Deutschland im Jahr 2014 das umfassende Lebensversicherungsreformgesetz verabschiedet. Dieses Gesetz soll die deutsche Lebensversicherungsbranche stabilisieren, indem unerwünschte Mittelabflüsse aus den Aktiva der Lebensversicherer gestoppt werden und dadurch

[37] Bundesbank (2015), *Finanzstabilitätsbericht 2015*, S. 42.

[38] Technische Reserven/Rückstellungen umfassen unterschiedliche Elemente. Eines davon sind mathematische Rückstellungen, die Versicherer als Garantie für ihre Lebensversicherungen bilden müssen.

sichergestellt wird, dass weiterhin Mittel zur Deckung der Ansprüche der Versicherungsnehmer zur Verfügung stehen. Konkret beschränkt dieses Gesetz die Verpflichtung, nicht realisierte Gewinne bei Vertragsende mit den Inhabern der Versicherungspolice zu teilen, enthält strenge Beschränkungen bezüglich der Ausschüttung von Dividenden und senkt die garantierte Mindestverzinsung neuer Verträge. Simulationen der BaFin zufolge dürfte das Gesetz deutliche positive Auswirkungen auf die Solvabilität des Sektors haben. Die Anleger könnten allerdings zu einer anderen Einschätzung der Veränderungen kommen. Die Ratingagentur Fitch hat diesbezüglich festgestellt, dass die Streichung der Anforderung, Policeinhaber bei Vertragsende an den nicht realisierten Kapitalgewinnen aus Anleiheportfolios zu beteiligen, und die Senkung des maximalen garantierten Zinssatzes (von 1,75 % auf 1,25 %) ab 2015 den Unternehmen zwar Vorteile bringen, andere Maßnahmen wie die stärkere Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Risiken jedoch negativ zu bewerten sind und die Flexibilität der Mittelverwalter einschränken[39].

Das neu errichtete gesetzliche Sicherungssystem für Versicherungen Protektor soll Portfolios insolventer Versicherer erforderlichenfalls übernehmen und sicherzustellen, dass Zusagen gegenüber den Policeinhabern erfüllt werden können. Nachdem es bereits eine private freiwillige Initiative gab, wurden im Jahr 2004 der *Protektor Lebensversicherungs-AG*, einem privatrechtlich verwalteten und gegründeten Unternehmen, die Aufgaben und Befugnisse eines gesetzlichen Sicherungsfonds für die Lebensversicherer übertragen[40]. Dieser Fonds soll die Portfolios insolventer Lebensversicherer übernehmen und die Fortführung der Verträge durch die Verwaltung oder die teilweise oder vollständige Übertragung der Bestände auf einen anderen Versicherer gewährleisten. Gesellschafter der Protektor AG sind die im Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) organisierten deutschen Lebensversicherer. Diese haben das Grundkapital eingezahlt und in einem bilateralen Abkommen mit Protektor Garantien für weitere Kapitalzuführungen geliefert. Die angestrebte Kapitalausstattung beträgt 0,1 % der Nettoreserven der deutschen Lebensversicherer (885 Mio. EUR im Jahr 2013); es können zusätzliche Sondereinzahlungen in Höhe von weiteren 0,1 % verlangt werden. Die Zielkapitalausstattung wurde im Jahr 2010 erreicht. Unter bestimmten Bedingungen kann das Kapital weiter erhöht werden, um eine Gesamtkapazität von 1 % der versicherungstechnischen Nettorückstellungen (Ende 2014: 8,6 Mrd. EUR) zu erreichen. Im Rahmen dieses Systems kann der Ausfall eines einzelnen Unternehmens durch den deutschen Versicherungsmarkt aufgefangen werden. Es ist jedoch nicht für einen langfristigen Rückgang der Gesamtsolvabilität des Marktes in einer lang anhaltenden Niedrigzinsphase gerüstet. Die gesetzliche Sicherungseinrichtung erhält keine Beiträge des Staates und kommt nicht in den Genuss staatlicher Garantien oder expliziter Rückstellungen, um ihre Verpflichtungen im Falle einer Finanzierungslücke erfüllen zu können. Sie darf von Gesetzes wegen Darlehen aufnehmen, doch wurde keine Kreditfazilität vereinbart. Alle deutschen Lebensversicherer sowie Zweigniederlassungen von Lebensversicherern mit Sitz außerhalb der EU sind verpflichtet, sich am System zu beteiligen. Zweigniederlassungen von EU-Unternehmen ist die Beteiligung dagegen nicht gestattet. Pensionskassen, die ähnliche Merkmale aufweisen wie Lebensversicherer, können freiwillig teilnehmen.

Die für die Aufsicht des Sektors zuständige BaFin verfügt über verschiedene Instrumente und Befugnisse zur Gewährleistung von Finanzstabilität. Die BaFin geht bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben nach einem dreistufigen Konzept vor. Grundlage ist eine Analyse der Unternehmen anhand ihrer

[39] Fitch (2015), *German Life Insurance Dashboard* – Herbst 2015.

[40] Oxera (2007), *Insurance guarantee schemes in the EU*, Abschlussbericht für die Europäische Kommission.

regelmäßigen Berichterstattung, einschließlich der Erstellung von Projektionen für mehrere Jahre auf der Grundlage der allgemein anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen (GAAP). Dieser Überwachungsprozess ermöglicht eine frühzeitige Erkennung gefährdeter Versicherungsunternehmen und eine wirksame Organisation aufsichtlicher Maßnahmen. Bei Bedarf nimmt die BaFin Kontakt mit Versicherern auf, um zu entscheiden, welche Abhilfemaßnahmen erforderlich sind (z. B. Verringerung der Gewinnbeteiligung der Versicherungsnehmer oder Erwerb von Hybridkapital). Das Verfahren reicht bis zu einer engen Überwachung des Krisenmanagements durch die BaFin. Diese kann schwächelnden Akteuren untersagen, den maximalen garantierten Zinssatz für Neuverträge anzubieten, und ihnen einen niedrigeren Zinssatz vorschreiben, der ihren Aussichten besser angemessen ist. In extremen Fällen ist die BaFin sogar dazu befugt, den garantierten Zinssatz laufender Verträge zu verringern. Allerdings hält die Aufsichtsbehörde es für zweckmäßiger, das Portfolio – nach Möglichkeit ohne Abschläge – dem gesetzlichen Sicherungssystem für Versicherungen zu übertragen. Im Falle einer solchen Übertragung sind Änderungen der Vertragsbedingungen möglich, um den Prozess zu erleichtern.

Diese Instrumente und Maßnahmen, und insbesondere das Sicherungssystem für Versicherungen, machen in Kombination einen „Run“ auf deutsche Lebensversicherer eher unwahrscheinlich. Ein Ansturm auf Versicherungen mit massivem Rückkauf von Versicherungsverträgen ist zwar eher ein Ausnahmephänomen, kann aber nicht ganz ausgeschlossen werden. Ein solcher „Run“ auf Versicherungen konnte in der Vergangenheit in einigen Ländern beobachtet werden, ist aus verschiedenen Gründen jedoch deutlich weniger wahrscheinlich als ein „Banken-Run“. So sind Versicherungsverträge beispielsweise viel weniger liquide als Bankeinlagen. Der Rückkauf eines Versicherungsvertrags ist mit Zeit- und Verwaltungsaufwand verbunden. Hinzu kommen häufig Kosten aufgrund der deutlich höheren Gewinnbesteuerung und der von den Versicherern vertraglich auferlegten Sanktionen. Zudem ergibt eine positive Korrelation zwischen Zinssätzen und Rückkauf aus theoretischer Sicht zwar Sinn, schlägt sich in der Praxis aber nicht immer in entsprechenden Vorteilen nieder. Deutschland hat in den letzten 30 Jahren schon öfter einen starken Anstieg der Zinssätze erlebt, ohne dass ein messbarer Effekt auf die Rückkaufquote eingetreten wäre. Die jüngsten Prognosen der BaFin haben jedenfalls gezeigt, dass die deutschen Lebensversicherer in der Lage wären, einem Szenario mit einem starken Anstieg von Zinssätzen und Rückkaufquote standzuhalten. Dies bestätigt, dass der Branche die mit Abstand größte Gefahr eher aus einem Fortbestehen des Niedrigzinsumfelds droht.

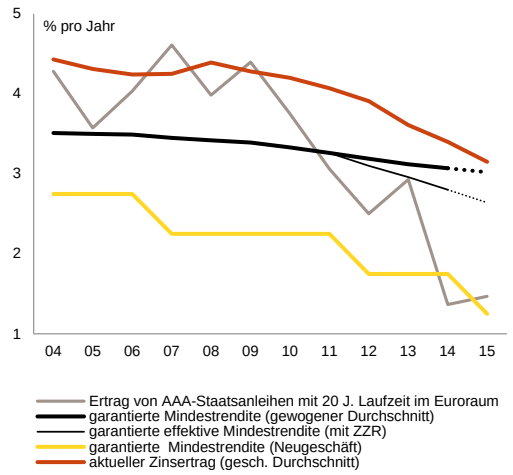
Die deutschen Lebensversicherer haben mehrere Maßnahmen ergriffen, um ihre Herausforderungen zu überwinden. Laut BaFin bewegen sich die Lebensversicherer langsam weg von den traditionellen Lebensversicherungspolicen und bieten Produkte mit anderen Garantien (niedrigere Garantien während der Laufzeit und Schwerpunkt auf der Garantie bei Vertragsende) oder fondsgebundene Produkte, die für staatliche Subventionen in Frage kommen, an. Theoretisch könnten einige Versicherer versucht sein, stärker in riskantere Vermögenswerte zu investieren, um die hohen garantierten Renditen, die den Policeinhabern versprochen wurden, zahlen zu können. Allerdings scheinen rechtliche Auflagen einer deutlichen Risikoerhöhung im Wege zu stehen, so dass zur Schließung der regulatorischen Eigenkapitallücke unter anderem das Portfoliorisiko verringert wird. Fitch weist jedoch für mindestens zwei bewertete Lebensversicherungsunternehmen ausdrücklich auf dieses Risiko hin. Die BaFin kann dagegen keine Anzeichen für eine deutliche Erhöhung der Risikoübernahme durch die deutsche Lebensversicherungsbranche erkennen.

www.parlament.gv.at

Rechtsrahmen und makroökonomische Auswirkungen

Die Besonderheiten der Passiva deutscher Lebensversicherer sind teilweise durch steuerliche Anreize bedingt. Bis 2004 gab es erhebliche steuerliche Abzugsmöglichkeiten nur für traditionelle Lebensversicherungsverträge mit garantierter Rendite und verschiedenen anderen rechtlichen Merkmalen. Im Jahr 2004 wurden diese Vorteile auf Altverträge beschränkt, für die sie bis Ablauf des Vertrags gültig bleiben. Zur Förderung der dritten Säule der Altersvorsorge gilt seit 2002 das *Riester*-System, das Beiträge für Lebensversicherungen sowie mehrere andere eng definierte Sparprodukte wie etwa Spareinlagen direkt subventioniert.[41] Später wurden diese Vorteile nicht nur auf bestimmte Formen selbstgenutzten Wohneigentums (2008), sondern auch auf zertifizierte anteilsgebundene Produkte mit Kapitalgarantie während der gesamten Vertragslaufzeit erweitert. Die in einigen Mitgliedstaaten der EU üblichen Pensionsfonds mit niedrigeren Garantien kommen dagegen nicht in den Genuss von Subventionen und Steuererleichterungen.[42] Steuerliche Anreize haben somit sowohl vor als auch nach 2004 eine nicht zu vernachlässigende Rolle gespielt, um Ersparnisse im Rahmen der dritten Säule in eine bestimmte Kategorie von Lebensversicherungsprodukten zu lenken, haben teilweise zur hohen garantierten Rendite beigetragen und sich auf die Portfolioallokation ausgewirkt. Die hohen garantierten Renditen verschärfen die Durationslücke zwischen Aktiva und Passiva, da die durchschnittlichen effektiven Erträge schneller gesunken sind als die durchschnittliche garantierte Rendite (siehe Abbildung 2.4.1).

Abbildung 2.4.1: **Durchschnittliche Rendite deutscher Lebensversicherungen**



Quelle: Assekurata und EZB (für die durchschnittlichen Kassazinsen von Staatsanleihen). *Anmerkung:* Die aktuellen Zinserträge beziehen sich auf die *Überschussbeteiligung* einer Stichprobe von 30 Lebensversicherern, gewogener Durchschnitt. Die effektive garantierte Mindestverzinsung (mit Zinszusatzreserve) bezeichnet die gemittelte garantierte Rendite nach Berücksichtigung der *Zinszusatzreserve* (ZZR). Die gestrichelten Linien zeigen die Entwicklung der durchschnittlichen garantierten Einkommen.

.

[41] Europäische Kommission (2015): *Länderbericht Deutschland 2015*, COM(2015) 85 final.

[42] Nicht in Frage kommen insbesondere Garantien, die bei Vertragsende gelten und weniger als 100 % der eingezahlten Beträge betragen. In gleicher Weise bewirken Abhebungen für die Renovierung von Gebäuden die Rückerstattung steuerlicher Vorteile, während Märkte für verschiedene alternative Instrumente zur Ergänzung der Altersvorsorge (z. B. Umkehrhypotheken) praktisch nicht existieren.

Tabelle 2.4.2: **Portfoliostruktur von Lebensversicherern und Pensionskassen, 2014**

	ER	DE	NL	FR	VK	US
Finanzaktiva insgesamt (in Bio. EUR)	**8,7**	**2,3**	**1,8**	**2,3**	**3,9**	**17,5**
davon Lebens- und Universalversicherung (in %)	43	46	26	89	43	19
% der Gesamtaktiva:						
Aktien und Anteile	**11**	**9**	**10**	**11**	**19**	**35**
davon Finanzsektor	0	1	1	0	-	1
davon an ausländischen Börsen notiert	2	0	7	1	-	-
Schuldtitel des inländischen Finanzsektors (ohne Fonds)	**22**	**32**	**11**	**30**	**7**	**5**
davon Einlagen	9	23	1	2	4	1
Inländische Staatsschuldtitel	**22**	**8**	**13**	**25**	**16**	**14**
Andere Schuldtitel	**13**	**12**	**15**	**15**	**24**	**22**
davon inländischer Privatsektor	5	4	8	4	4	-
davon ausländische Titel	8	4	7	9	13	-
davon unbekannt/nicht zugewiesen	0	4	0	1	8	1
Investmentfonds	**27**	**35**	**41**	**19**	**27**	**18**
davon ausländische Investmentfonds	1	0	3	-	-	-
Verschiedenes	**4**	**3**	**7**	**0**	**6**	**6**
Direktexposition gg. inländ. Finanzsektor (einschl. Fonds) (in %)	*49*	*68*	*53*	*49*	*35*	*24*
Direktexposition gg. Priv. und Ausl. (in %)	*23*	*20*	*24*	*26*	*43*	*56*

Quelle: Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von EZB, OECD, Bundesbank, DNB, Banque de France, ONS, Federal Reserve Board.
Anmerkung: Für die Länder des Euroraums bezieht sich „inländisch" auf den Euroraum. Der Anteil der Lebensversicherung bezieht sich auf Daten für 2013.
* Finanzaktiva insgesamt bezieht sich auf teilkonsolidierte Zahlen, d. h. gesamte Finanzaktiva auf nicht konsolidierter Basis abzüglich versicherungstechnischer Rückstellungen. Inländische Geldmarktfonds sind im Finanzsektor einbezogen.

Die Vermögenswerte deutscher Lebensversicherer sind stark auf sichere Schuldtitel konzentriert, der Privatwirtschaft werden wenig direkte Finanzierungen geboten. Da garantierte Renditen für die gesamte Vertragslaufzeit verbindlich sind, muss die Branche zur Sicherung dieser Garantien anders als in vergleichbaren Ländern, wo dies nicht der Fall ist, einen noch größeren Teil ihres Portfolios in Investment-Grade-Schuldtitel investieren, so dass weniger Raum für direkte Investitionen in Unternehmensschuldtitel oder -beteiligungen bleibt.[43] Der Sektor bleibt somit in Schuldtitel des Bankensektors (gleichmäßig verteilt auf hypothekenbesicherte Bankanleihen und andere Bankschuldtitel) sowie Investmentfonds investiert. Deutsche Pensionsfonds und Versicherer liefern in der Summe also deutlich weniger direkte Finanzierungen für den privaten und öffentlichen Sektor als in vergleichbaren Volkswirtschaften, was ihr relativ geringes Ertragspotenzial illustriert (Tabelle 2.4.2). Somit werden durch die Ausrichtung des Versicherungssektors die Ersparnisse der privaten Haushalte in die Finanzierung von Banken (die weniger Darlehen an den privaten Sektor in % des BIP vergeben) und in Rentenfonds geleitet und tragen im Vergleich zu anderen Ländern des Euroraums wenig zur direkten Finanzierung des Unternehmens- und Staatssektors bei (Tabelle 2.4.2).[44] Zwar ist die schwache Finanzierung des Privatsektors im

[43] Zur allgemeinen Beschreibung siehe z. B. Harlow (1991), *Asset Allocation in a Downside-Risk Framework*, Financial Analysts Journal.

[44] Tabelle 2.4.2 bezieht sich auf die Marktwerte der gesamten Branche der Pensionsfonds und Lebensversicherer im internationalen Vergleich, während die oben erwähnte Quote von 37 % sich ausschließlich auf die Werte für Lebensversicherer bezieht.

Euroraum ein generelles Merkmal der Lebensversicherungsbranche, doch ist die indirekte Finanzierung über den Finanzsektor in Deutschland am stärksten ausgeprägt.

Durch die Maßnahmen, die nötig sind, um die Herausforderungen des Niedrigzinsumfelds zu meistern, könnte sich die Lücke zwischen Ersparnissen und Investitionen in Deutschland ausweiten. Die Branche hat die Kapitalbindungsdauer ihrer Aktiva mittels Portfolioumschichtungen weg von kurzfristigen Bankkrediten hin zu langfristigeren Investmentfonds von acht Jahren im Jahr 2011 auf zehn Jahre im Jahr 2014 erhöht.[45] In Reaktion auf Bewertungsänderungen der Vergangenheit haben die Lebensversicherer den Schwerpunkt stärker auf sichere, liquide Aktiva gelegt, um sicherzustellen, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen können. Die infolge der niedrigen Marktrenditen erforderliche Erhöhung der Rückstellungen wird den Spielraum der Lebensversicherer, in illiquide Vermögenswerte mit höheren Renditen, wie Darlehen und nicht börsennotierte Beteiligungen, zu investieren, weiter einschränken. Durch die Zinszusatzreserve werden zwar Schwachpunkte angegangen, die sich aus der garantierten Rendite bei den Verbindlichkeiten ergeben, doch könnte dies weitere Auswirkungen auf die Portfolioallokation haben. Aus wirtschaftlicher Sicht kann die Zinszusatzreserve als Kostenelement betrachtet werden, das die durchschnittliche garantierte Rendite effektiv senkt (Abbildung 2.4.1). Dieser Puffer fördert – teilweise durch Verringerung von Verbindlichkeiten – die Nachhaltigkeit, verringert aber den Teil des Portfolios, der in riskantere Vermögenswerte mit höherer Rendite (z. B. Kapitalbeteiligungen) investiert werden kann, und wirkt sich damit negativ auf die Renditeaussichten der Policeinhaber aus. Die Bedeutung dieses Puffers wird weiter zunehmen: Simulationen der Industrie[46] zeigen, dass selbst bei einem leichten Anstieg der Marktrendite ab 2016 die Zinszusatzreserve 2019 ein Volumen von 100 Mrd. EUR erreichen könnte. Die damit verbundenen Kosten könnten sich auf die Attraktivität von Lebensversicherungen als Sparinstrument und damit auf den Kundenzulauf sowie die Rückkauf-/Annullierungsraten auswirken.[47]

Die daraus resultierende Senkung der garantierten effektiven Rendite könnte die Attraktivität der traditionellen Lebensversicherung für die privaten Haushalte trotz der steuerlichen Vorteile verringern. Bisher könnte die seit 2011 beobachtete Stagnation bei den Riester-Verträgen auf eine geringere Attraktivität hindeuten, doch insgesamt haben die Lebensversicherungsbeiträge im Jahr 2014 den bisherigen Rekord aus dem Jahr 2010 übertroffen. Höhere Einzahlungen in Altverträge mit hoher Rendite bleiben für private Haushalte attraktiv, während der Zustrom zu neuen Riesterverträgen und vergleichbaren Verträgen deutlich hinter dem langfristigen Durchschnitt zurückbleibt. Die steuerliche Gleichbehandlung von Verträgen mit Garantie und fondsgebundenen Produkten mit bei Enddatum fälligen Garantien würde eine Umwandlung von Verträgen mit garantierter Rendite in fondsgebundene Verträge ermöglichen. Dadurch würde in der Branche mehr Kapital frei, um durch illiquide, langfristige Investitionen (z. B. in inländische Kapitalbeteiligungen oder Projektfinanzierungen) höhere Renditen zu erwirtschaften.

[45] GDV (2015), *Statistisches Taschenbuch der Versicherungswirtschaft 2015*, Tabelle 44. Diese Umschichtung trägt zur Absicherung gegen künftige Volatilität der Zinssätze bei, kann jedoch nicht die Durationseffekte der Vergangenheit ausgleichen.

[46] Assekurata (2015), *Marktausblick Lebensversicherung* 2015/2016.

[47] Ein richtungweisender Fall aus dem Jahr 2015 lockert die Bedingungen für den Widerspruch eines erheblichen Anteils der zwischen 1994 und 2007 geschlossenen Verträge ohne Kündigungsgebühren (Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 7.5.2014 – IV ZR 76/11 im Anschluss an ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 2013.

www.parlament.gv.at

2.5. ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN UND FÖDERALE FINANZBEZIEHUNGEN

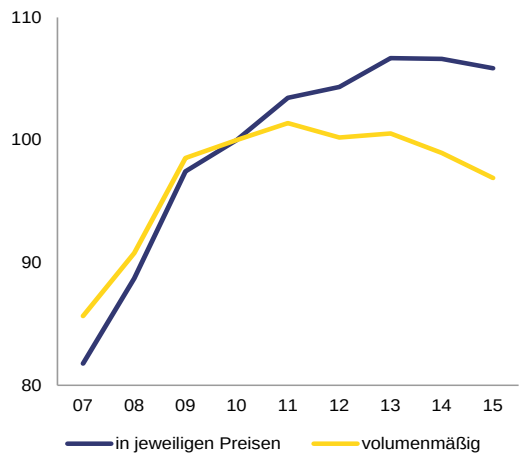
Die öffentlichen Investitionen blieben nominal und real auf einem niedrigen Niveau und damit signifikant unter dem Durchschnittswert des Euro-Währungsgebiets. Auf der Grundlage der 2014 durchgeführten eingehenden Überprüfung, in der insbesondere auf kommunaler Ebene ein Investitionsstau festgestellt worden war, empfahl der Rat Deutschland in den Jahren 2014 und 2015, die öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung zu steigern.[48] In jeweiligen Preisen wurde im Zeitraum 2010-2015 zwar ein moderates Wachstum der öffentlichen Investitionen von durchschnittlich 1,4 % des BIP verzeichnet, doch real sind die Investitionen in den letzten Jahren zurückgegangen (Abbildung 2.5.1). Im Jahr 2015 sanken die Bruttoanlageinvestitionen des öffentlichen Sektors nominal um 0,7 % bzw. real um 2,1 % des BIP. Nach der Winterprognose 2016 der Kommission dürften die öffentlichen Investitionen in den Jahren 2016 und 2017 angesichts der von der Bundesregierung bereits getroffenen Maßnahmen etwas zulegen. Insgesamt sind die Bruttoanlageinvestitionen des öffentlichen Sektors (in % des BIP) nach der Krise leicht, aber stetig zurückgegangen (Abbildung 2.5.2) und liegen nach wie vor signifikant unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets (ohne Deutschland, Spanien und Irland; die beiden letzteren sind ausgenommen, da dort ein kräftiger Bauboom verzeichnet wurde, der den Durchschnitt verzerren würde), wenngleich sich der Abstand von 1,6 % des BIP im Jahr 2009 auf 1,0 % im Jahr 2015 verkleinert hat (siehe Abbildung 1 in Kasten 1.1).

Die Anstrengungen zur Stärkung der öffentlichen Investitionen haben keinen deutlichen Aufwärtstrend bei den Bruttoinvestitionen auf sämtlichen Staatsebenen bewirkt, und auf kommunaler Ebene wird weiterhin eine deutlich negative Nettoinvestitionsposition ausgewiesen. Zu Beginn des Jahrzehnts war der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am BIP auf kommunaler Ebene rückläufig. Der in den letzten Jahren zu beobachtende moderate Anstieg der kommunalen Investitionen wurde jedoch durch den Rückgang der Investitionen des Bundes mehr als aufgehoben (Abbildung 2.5.3). Dagegen blieben die öffentlichen Investitionen der Bundesländer relativ stabil. Die Nettoanlageinvestitionen auf kommunaler Ebene sind weiterhin deutlich im negativen Bereich, was den Eindruck verfestigt, dass die dortige Investitionsschwäche chronisch ist (Abbildung 2.5.4). Auch auf gesamtstaatlicher Ebene fielen die Nettoinvestitionen im Jahr 2014 wieder negativ aus.

[48] Europäische Kommission, 2014: *Makroökonomische Ungleichgewichte – Deutschland 2014*, European Economy, Occasional Papers, Nr. 174;

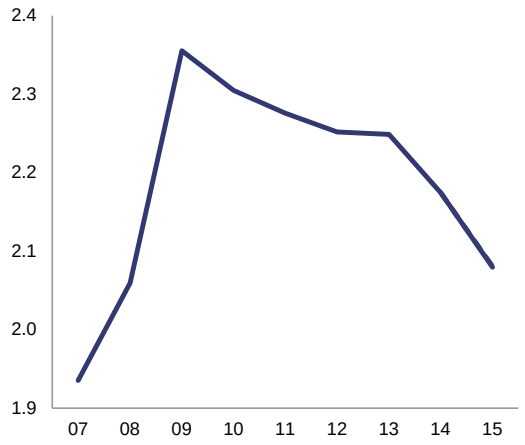
www.parlament.gv.at

Abbildung 2.5.1: **Bruttoanlageinvestitionen des Sektors Staat, jeweilige Preise und volumenmäßig (Index 2010 = 100)**



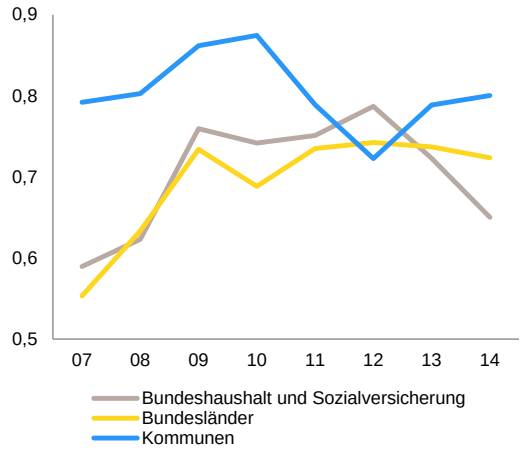
Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Abbildung 2.5.2: **Bruttoanlageinvestitionen des Sektors Staat (in % des BIP)**



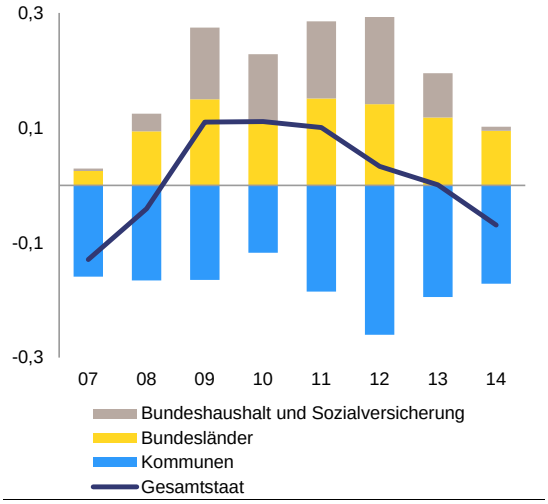
Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Abbildung 2.5.3: **Bruttoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften (in % des BIP)**



Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Abbildung 2.5.4: **Nettoanlageinvestitionen nach Gebietskörperschaften (in % des BIP)**

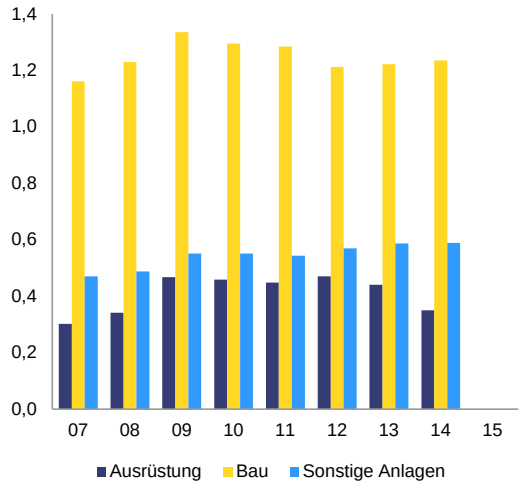


Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Die eingeleiteten Maßnahmen haben sich bisher noch nicht in höheren Bau- und Ausrüstungsinvestitionen des öffentlichen Sektors niedergeschlagen. Der leichte Rückgang bei den Bruttoinvestitionen des öffentlichen Sektors (in % des BIP) in der Zeit nach der Krise war auf die geringeren Bauinvestitionen (von denen 2015 rund 96 % auf Nicht-Wohngebäude entfielen) und die gesunkenen Ausrüstungsinvestitionen zurückzuführen

(Abbildung 2.5.5). Zwar haben die zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen ergriffenen Maßnahmen wohl dazu beigetragen, die Bauinvestitionen des öffentlichen Sektors in den letzten Jahren zu stabilisieren, doch konnten sie keinen klaren Aufwärtstrend stimulieren. Es ist allerdings ein leichter Trendanstieg bei den sonstigen Investitionen zu beobachten, darunter in geistiges Eigentum, einschließlich Forschung und Entwicklung, Software und Datenbanken sowie Urheberrechte. Was die staatlichen Aufgaben angeht, konnte der Anteil der Bruttoinvestitionen am BIP, der in die allgemeine öffentliche Verwaltung fließt, in den letzten Jahren moderat gesteigert werden, und der Anteil für den Bildungssektor blieb recht stabil, doch in den Bereichen Wirtschaft und Verteidigung war ein Rückgang festzustellen.

Abbildung 2.5.5: **Bruttoanlageinvestitionen des Sektors Staat, nach Investitionskategorie (in % des BIP)**

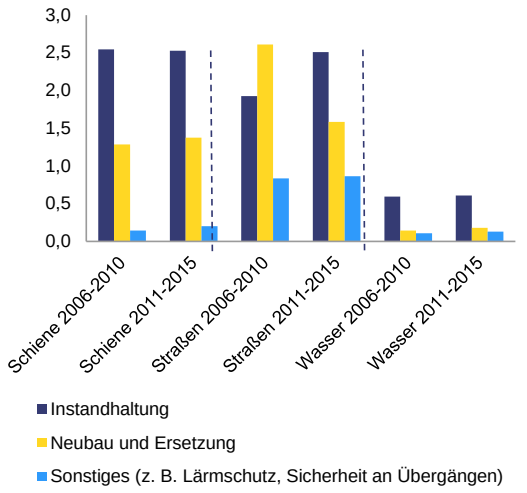


Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Die Investitionen des Bundes in die wichtigsten Verkehrsträger blieben weitgehend auf gleichem Niveau, außer bei den Investitionen in neue Straßeninfrastrukturen. Das Volumen der Investitionen des Bundes in die Instandhaltung aller wichtigen Verkehrsträger im Zeitraum 2006-2010 wurde im Zeitraum 2011-2015 beibehalten; es liegt damit weit über dem Investitionsvolumen, das für den Infrastrukturausbau bereitgestellt wird (Abbildung 2.5.6). Im Schienenverkehr und in der Binnenschifffahrt wurde die Höhe der Investitionen des Bundes in den Ausbau und die Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur beibehalten. Die Investitionen des Bundes in neue Straßeninfrastruktur hinkten dagegen den wachsenden Anforderungen an die Instandhaltung eines zunehmend veralteten Straßennetzes hinterher. Gemessen an seinem im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern geringen Marktanteil von 9 % am Güterverkehr und 7 % am Personenverkehr entfiel ein relativ hoher Anteil der Investitionen auf den Schienenverkehrssektor (die betreffenden Marktanteile des Straßenverkehrs liegen bei 85 % bzw. 75 %). Im gesamten Zeitraum 2006-2015 flossen rund 39 Mrd. EUR oder 43 % der gesamten Bundesmittel für die Verkehrsinfrastruktur in diesen Sektor; davon wurden rund 2/3 für die Instandhaltung und ⅓ für den Neubau oder die Ersetzung aufgewendet oder veranschlagt. Darüber hinaus wurden im Zeitraum 2006-2010 60 % der einschlägigen EU-Mittel bzw. rund 900 Mio. EUR in die Schieneninfrastruktur investiert, während 36 % der Mittel für den Straßenverkehr und 4 % für Binnenwasserstraßen aufgewendet wurden.[49]

[49] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012: *Investitionsrahmenplan 2011-2015 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP).*

Abbildung 2.5.6: **Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur in den Zeiträumen 2006-2010 und 2011-2015 (in Mrd. EUR)**



Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012: *Investitionsrahmenplan 2011-2015 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP)*, Europäische Kommission.

Weitere Maßnahmen, die bereits von der Bundesregierung verabschiedet wurden, sollten in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 oder Anfang 2016 in Kraft treten. Noch vor der Annahme der länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2015 war angekündigt worden, dass im Zeitraum 2016-2018 zusätzliche Mittel in Höhe von 10 Mrd. EUR bereitgestellt werden, die in erster Linie in die Verkehrs- und IT-Infrastruktur, in Energieeffizienz, Klima- und Hochwasserschutz und in die Stadtentwicklung investiert werden sollen. Darüber hinaus soll das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ mit einem Volumen von 3,5 Mrd. im Zeitraum 2015-2018 Investitionen in kommunale Infrastrukturen unterstützen, etwa in Krankenhäuser, Verkehrs-, IT- und Bildungsinfrastruktur, Stadtentwicklung, Energieeffizienzinfrastrukturen und Klimaschutz. In der zweiten Jahreshälfte 2015 beschloss die Bundesregierung, im Zeitraum 2016-2019 zusätzliche Mittel in Höhe von durchschnittlich knapp 2 Mrd. EUR jährlich bereitzustellen. Diese Mittel sollen zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, zusätzlichen sozialen Wohnraums und der energiesparenden Gebäudesanierung beitragen und die Energieeffizienz in Industrie und Kommunen zu steigern. Angesichts des starken Zustroms von Flüchtlingen hat die Bundesregierung außerdem Pläne zur Gewährung von Steuervorteilen in Form einer befristeten degressiven Abschreibung für private Investitionen in Mietwohnungen in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt verabschiedet. Darüber hinaus wurde aus den Erlösen der Versteigerung von Rundfunkfrequenzen im Jahr 2015 in Höhe von rund 5 Mrd. EUR ein Betrag von 1,3 Mrd. EUR bereitgestellt, damit Bund und Länder Anreize für Investition in den Breitbandausbau setzen können. Im Vergleich zum Vorjahr sind die für Investitionen vorgesehenen Bundesmittel 2015 um 2,1 % gestiegen und sollen 2016 um 5,4 % angehoben werden. Insbesondere erhöhten sich die Ausgaben des Bundes für die Verkehrsinfrastruktur von durchschnittlich etwa 10 Mrd. EUR jährlich im Zeitraum 2010-2014 auf 12,3 Mrd. EUR im Jahr 2016 (Tabelle 2.5.1). Die Bundesregierung geht davon aus, dass die öffentlichen Bruttoinvestitionen insgesamt bis 2019 um durchschnittlich rund 4 % jährlich steigen werden.

Diese Maßnahmen scheinen immer noch keinen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen auszulösen und auch nicht den Infrastruktur- und Investitionsbedarf zu decken. Das Gesamtvolumen dieser Maßnahmen würde sich im Zeitraum 2016-2018 auf durchschnittlich rund 7 Mrd. EUR oder 0,2 % des BIP jährlich belaufen. Wenngleich die Maßnahmen ein Schritt in die richtige Richtung sind, reichen sie nach wie vor nicht aus, um den in der eingehenden Überprüfung von 2014 ermittelten zusätzlichen jährlichen Bedarf an öffentlichen Investitionen in Höhe von ½ -1 % des BIP (15 bis 30 Mrd. EUR) zu decken. Die geplante Aufstockung der Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur bleibt nach wie vor hinter dem zusätzlichen Mittelbedarf von mindestens 7 Mrd. EUR jährlich zurück.

Tabelle 2.5.1: **Geplante Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur (in Mrd. EUR)**

	Bundesstraßen	Bundeswasserstraßen	Bahnstrecken des Bundes	Kombinierter Verkehr und andere Verkehrsträger	**Insgesamt**
2014	5,1	1,0	4,2	0,1	**10,5**
2015	5,1	1,0	4,6	0,1	**10,8**
2016	6,2	1,0	5,0	0,1	**12,3**
2017	6,6	1,1	5,0	0,1	**12,8**
2018	6,7	1,0	5,6	0,1	**13,4**

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2015: *Aktionsplan Güterverkehr und Logistik - nachhaltig und effizient in die Zukunft*.

Dieser ist nach der eingehenden Überprüfung von 2014 erforderlich, um den Investitionsstau bei Deutschlands Verkehrsinfrastruktur aufzulösen.[50] Zwar kommen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur auch für eine Unterstützung aus dem von der Bundesregierung eingerichteten Kommunalinvestitionsförderungsfonds in Frage, doch reicht dies möglicherweise nicht aus, um die Finanzierungslücke zu schließen, insbesondere in Bezug auf das Straßennetz der Länder, Regierungsbezirke und Kommunen und den öffentlichen Nahverkehr. Die Projektionen für den künftigen Bedarf an Verkehrsdiensten lassen darauf schließen, dass weiterer Investitionsbedarf besteht.[51] Darüber hinaus blieb das Tempo bei der Umsetzung von Verkehrsinfrastrukturprojekten in der Vergangenheit hinter den Erwartungen zurück. Eine unabhängige hochrangige Expertenkommission, die mit dem Auftrag berufen wurde, Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Investitionen in Deutschland auszuarbeiten, bestätigte, dass im Bereich der öffentlichen Infrastruktur eine Investitionsschwäche vorliegt, insbesondere in finanzschwachen Kommunen. Die Expertenkommission hat eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen vorgelegt, die jedoch noch nicht zu konkreten politischen Maßnahmen geführt haben (Kasten 2.5.1).

Trotz der höheren Ausgaben auf Bundesebene sind die Bildungs- und Forschungsausgaben insgesamt in den letzten Jahren nur leicht gestiegen und könnten somit unter dem nationalen Ziel von 10 % des BIP liegen. Die konsolidierten öffentlichen und privaten Gesamtausgaben für Bildung und Forschung haben sich von 9,1 % des BIP im Jahr 2012 auf 9,2 % im Jahr 2013 leicht erhöht.[52] Somit liegt die – für 2015 geplante – Erreichung des von der Bundesregierung und den Landesregierungen vereinbarten Ziels von 10 % noch ein gutes Stück entfernt. Für 2015 war eine Anhebung der Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung um 10,3 % und für 2016 um weitere 5,8 % veranschlagt. Seit 2009 liegt der Anteil der staatlichen Bildungsausgaben am BIP stabil bei etwa 4,3 % und damit deutlich unter dem Durchschnitt der EU-28 (5,0 % im Jahr 2013). Eine Aufstockung der Mittel aus dem Bundeshaushalt wurde durch leicht rückläufige Ausgaben jener Länder aufgehoben, die den größten Teil der Bildungsausgaben schultern (siehe Abbildung 2.5.7). Die Erhöhung der Bundesmittel in den letzten Jahren ist dem Umstand geschuldet, dass zusätzliche Mittel zur Unterstützung der Länder bei der Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und Hochschulen bereitgestellt wurden. Die

[50] Auf Grundlage aktueller Daten der Europäischen Kommission wurde ebenfalls festgestellt, dass das jährliche Investitionsdefizit in der Schienen- und Straßeninfrastruktur 2013 rund 0,15 % des BIP betrug. Europäische Kommission, 2014: *Infrastructure in the EU: Developments and Impact on Growth*, European Economy, Occasional Papers, No 203.

[51] Nach der Verkehrsprognose des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur wird im Zeitraum 2010-2030 der Personenverkehr auf der Schiene um 19 % und der Straßenpersonenverkehr um 10 % steigen, die Zuwachsrate des Güterverkehrsvolumens im Schienenverkehr wird bei 43 %, für Lkw bei 39 % und für die Binnenschifffahrt bei 23 % liegen.

[52] Statistisches Bundesamt, 2015: *Bildungsfinanzbericht 2015*.

öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung lagen in den letzten Jahren stabil bei etwa 0,8 % des BIP. Insgesamt beliefen sich die öffentlichen und privaten Bruttoausgaben für Bildung und Forschung 2013 und 2014 auf rund 2,8 % des BIP. Damit ist das Ziel der Strategie Europa 2020, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3 % des BIP zu erhöhen, fast, aber noch nicht vollständig verwirklicht. Bei der Forschungs- und Entwicklungsintensität lag Deutschland auf Rang 5 in der EU, blieb aber hinter Japan und Südkorea zurück.

Kasten 2.5.1: **Hemmnisse bei der Finanzierung und Umsetzung von Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen in Deutschland**

In Deutschland wurden Investitionen in Verkehrsinfrastruktur bislang in erster Linie auf herkömmliche Weise staatlich finanziert, während von alternativen Finanzierungsinstrumenten nur begrenzt Gebrauch gemacht wurde. Bei der traditionellen staatlichen Finanzierung – die deutlich vorherrschende Finanzierungsweise für Verkehrsinfrastruktur in Deutschland – ist sichergestellt, dass sowohl die Verwaltungsebene als auch die Auftragnehmer über umfassende Erfahrung in den Bereichen Finanzierung und Projektmanagement verfügen. Allerdings kam es bei öffentlich finanzierten und verwalteten Projekten häufig zu Frist- und Kostenüberschreitungen, etwa bei aktuellen Projekten wie dem Bau des neuen Berliner Flughafens oder im Rahmen von Stuttgart 21.[1] Die Straßenbenutzungsgebühren für schwere Lastfahrzeuge fließen nicht in die Finanzierung spezifischer Infrastrukturprojekte, sondern in den Bundeshaushalt, und leisten damit einen indirekten Beitrag von rund einem Drittel zu Investitionen in Straßeninfrastruktur. Die Möglichkeit, spezifische Mittel für Investitionen in Verkehrsinfrastruktur – wie in Österreich oder in der Schweiz – mit Modellen für Straßenbenutzungsgebühren zu kombinieren, wurde in Deutschland nicht genutzt.[2] Im Rahmen von Vertragsmodellen wie der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Bahn können Zielvorgaben und Sanktionen bei Verstößen festgelegt werden; darüber hinaus bieten solche Modelle eines hohes Maß an Finanzstabilität für die mehrjährige Finanzplanung. Da es jedoch in Deutschland keinen einschlägigen Vertragspartner für die Infrastrukturverwaltung gibt, lässt sich das Modell derzeit nicht auf den Sektor Straßeninfrastruktur übertragen.

Auch von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) wurde in Deutschland nicht umfassend Gebrauch gemacht. Ein Kritikpunkt ist, dass derartige Projekte höhere Finanzierungskosten als konventionelle staatliche Finanzierungen verursachen können und daher nicht immer Effizienzvorteile bieten.[3] Unter der Voraussetzung, dass ein angemessener Vertragsrahmen existiert, ist es jedoch grundsätzlich möglich, dass PPP während des gesamten Projektzyklus signifikant geringere Kosten als traditionelle Projekte bewirken. Erreicht werden könnte dies, indem Planung, Bau und Betrieb gebündelt und von einem spezialisierten Unternehmen verantwortet werden, vertragliche Anreize zur Erfüllung der Fristen und Kostenvorgaben eines Projekts festgelegt werden, Qualitätskriterien für die Übergabe eines Infrastrukturprojekts nach der Konzessionsdauer spezifiziert werden, um Anreize für die Instandhaltung zu setzen, und indem die Risiken (teilweise) von der öffentlichen auf die private Seite verlagert werden. PPP könnten insbesondere für große und zeitaufwändige Projekte, bei denen es zu Kostenüberschreitungen kommen könnte, interessant sein. Eine jüngst auf kommunaler Ebene durchgeführte Umfrage ergab, dass PPP allgemein positiv bewertet werden, wobei PPP-Projekte von 44 % der Befragten als „durchschnittlich“ und von 30 % als „gut“ beurteilt wurden.[4]

---

[1] In einer Studie zu Großprojekten wurde festgestellt, dass sich die durchschnittlichen Kostensteigerungen aufgrund unvorhershebarer Risiken, politischer Einflussnahme und der komplexen Situation hinsichtlich der Planungsschnittstellen bei abgeschlossenen Projekten auf 73 % belaufen (Kostka, G. und N. Anzinger, 2015, „Large infrastructure projects in Germany: A cross-sectoral analysis“, Working Paper, Hertie School of Governance).

[2] So ist z. B. die österreichische ASFINAG, die sich zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich befindet, als Privatunternehmen organisiert und finanziert sich durch Autobahnnutzungsgebühren. Das Unternehmen erhält keine öffentlichen Mittel, ist aber mit einer staatlichen Garantie ausgestattet. Auf diese Weise werden höhere Infrastrukturinvestitionen, eine bessere Dokumentation und die Kombination von Vorteilen des öffentlichen Sektors (geringe Finanzierungskosten) und des Privatsektors (Flexibilität, Effizienz) ermöglicht.

[3] Bundesrechnungshof (2013), *„Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“*.

[4] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015) *„Online-Befragung zeigt großen kommunalen Investitionsbedarf“*, Monatsbericht 5/2015.

(Fortsetzung nächste Seite)

Kasten (Fortsetzung)

Komplexe Verantwortlichkeitsstrukturen, administrative Engpässe und komplizierte Planungsverfahren stellen erhebliche Investitionshemmnisse dar. Die komplexe Struktur der Planungszuständigkeiten über verschiedene Regierungsebenen hinweg ist den verfassungsrechtlich verankerten Aufgabenzuständigkeiten geschuldet. Insbesondere sind die Kommunen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur zuständig, während der Bundesregierung nur begrenzte rechtliche Möglichkeiten bleiben, hier einen Beitrag zu leisten. Auch die z. B. durch Personalmangel und unzureichende Sachkenntnis eingeschränkten Verwaltungskapazitäten der Kommunen verursachen wesentliche Engpässe. Ein wichtiger Grund für Fristüberschreitungen sind komplizierte und langwierige Rechts- und Verwaltungsverfahren.[1] Darüber hinaus waren die Behörden oft geneigt, neuen Projekten gegenüber der Instandhaltung bestehender Infrastrukturen den Vorzug gegeben, wenngleich sich dies in den vergangenen Jahren zumindest auf Bundesebene geändert hat und die Verkehrsminister der Länder vereinbart haben, künftig der Instandhaltung Priorität einzuräumen.[2]

Eine unabhängige hochrangige Expertenkommission hat bestätigt, dass sich in Deutschland ein Investitionsstau aufgebaut hat, und verschiedene Verbesserungsvorschläge vorgelegt.[3] So soll ein dauerhafter Nationaler Investitionspakt für Kommunen das bereits geschaffene Sondervermögen zur Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen ergänzen. Darüber hinaus schlägt die Expertenkommission vor, eine besondere Stelle für Infrastrukturberatung einzurichten, die regionale und kommunale Behörden in Planungsverfahren unterstützen soll. Eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, die in erster Linie über Nutzungsentgelte finanziert wird, könnte auf der Grundlage eines lebenszyklusbezogenen Ansatzes unabhängig den Bau und die Instandhaltung der Bundesfernstraßen planen und verwalten. Zusätzliche Mittel für die Infrastruktur im Bereich der Bundesfernstraßen könnten erschlossen werden, indem privaten Investoren ermöglicht wird, in einen Infrastrukturfonds des Bundes zu investieren. Schließlich sollten die Bemühungen um eine Steigerung der Infrastrukturinvestitionen durch eine systematische Bewertung der Effizienz und Qualität von Infrastrukturprojekten ergänzt werden, da Bewertungsinstrumente wie der Public Investment Management Assessment (PIMA) Index[4] derzeit nicht systematisch bei der Evaluierung öffentlicher Investitionsvorhaben in Deutschland zum Einsatz kommen.

[1] So beträgt die durchschnittliche Gesamtplanungsdauer für den Straßenbau in Deutschland rund 5 Jahre, einschließlich 2 Jahre für die Planung (bei Strecken mit Tunnel 3 Jahre), 2 Jahre für die Planfeststellung und ein weiteres Jahr für die Beschlussfassung (Deutsches Verkehrsforum, 2005, *„Bürokratieabbau – Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Verkehrsinfrastruktur“*, Positionspapier).

[2] Verkehrsministerkonferenz (2015), *„Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 8./9.Oktober 2015 in Worms“*.

[3] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015), „Stärkung von Investitionen in Deutschland – Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel“.

[4] Internationaler Währungsfonds (2015), „Making public investment more efficient“, IMF Staff Report.

In Deutschland besteht haushaltspolitischer Spielraum für mehr öffentliche Investitionen. Deutschland verzeichnete 2015 einen gesamtstaatlichen Haushaltsüberschuss von 0,5 % des BIP und einen strukturellen Überschuss von 0,8 % des BIP und übertraf damit das mittelfristige Haushaltsziel um 1,3 % des BIP. Der Winterprognose 2016 der Kommission zufolge dürfte Deutschland sein mittelfristiges Haushaltsziel weiterhin übertreffen – 2016 um rund 0,8 % des BIP und 2017 um 0,5 % des BIP. Auch die Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands für 2016 zielt darauf ab, das mittelfristige Ziel im Zeitraum 2016-2019 um ½-1 % des BIP zu übertreffen, wenngleich hier die Mehrausgaben für Flüchtlinge noch nicht in vollem Umfang berücksichtigt worden sind (Tabelle 2.5.2). Im gleichen Zeitraum will die Bundesregierung außerdem die im Rahmen der auf Bundesebene geltenden Schuldenbremse festgelegte Obergrenze für das Haushaltsdefizit um rund ¼-½ % des BIP unterschreiten. Darüber hinaus sind die Renditen für Staatsanleihen seit Ende 2013 stark zurückgegangen und liegen für

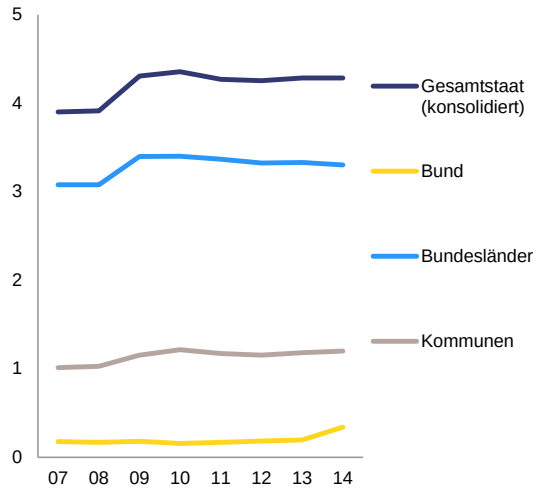
Tabelle 2.5.2: **Haushaltsprojektionen gegenüber europäischen und nationalen Defizitobergrenzen (in % des BIP)**

	2016		2017		2018	2019
Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts[1]						
	DBP	**COM**	**DBP**	**COM**	**DBP**	**DBP**
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo	0	0,1	1/4	0,0	1/4	1/2
Defizitobergrenze	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Differenz	**3**	**3,1**	**3 1/4**	**3**	**3 1/4**	**3 1/2**
Struktureller Saldo	0	0,3	1/4	0,0	1/4	1/2
Mittelfristiges Ziel	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Differenz	**1/2**	**0,8**	**3/4**	**0,5**	**3/4**	**1**
Nationale Schuldenbremse für den Bundeshaushalt[2]						
Struktureller Saldo	0,10		0,10		0,10	0,00
Obergrenze für das strukturelle Defizit	-0,35		-0,35		-0,35	-0,35
Differenz	**1/2**		**1/2**		**1/2**	**1/4**

Quelle:1)Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands für 2016 (DBP), Winterprognose 2016 der Europäischen Kommission (COM); 2) Bundesministerium der Finanzen, 2015: *Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2016 und zum Finanzplan 2015 bis 2019.*

zehnjährige Staatsanleihen bei 0,35 % (Stand: 1. Februar 2016) und damit nach wie vor weit unter dem langfristigen Durchschnitt von 4,0 % (Durchschnitt der Jahre 2000-2010). Infolgedessen sind die Zinsaufwendungen zurückgegangen, was wiederum den haushaltspolitischen Spielraum erweitert hat. Des Weiteren führt das niedrige Zinsniveau dazu, dass die sozialen Renditen von langfristigen Infrastrukturprojekten und vergleichbaren anderen Investitionen, die die langfristige Effizienz verbessern sollen, die Fremdkapitalkosten deutlich übersteigen.

Abbildung 2.5.7: **Bildungsausgaben des öffentlichen Sektors (COFOG) in % des BIP**



Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

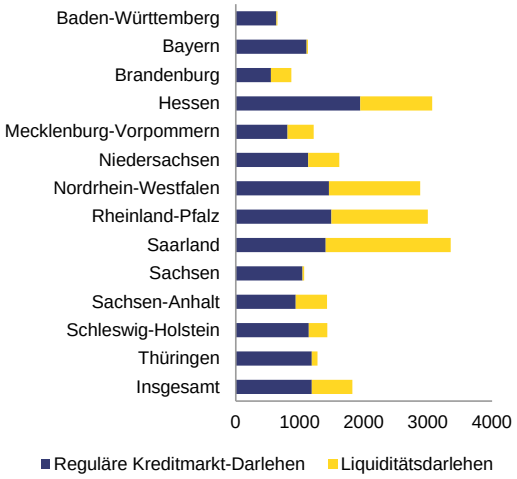
Auch wenn der Investitionsstau auf kommunaler Ebene überall zu spüren ist, variieren die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Investitionstätigkeit der Kommunen stark von Bundesland zu Bundesland. Der Anteil der Haushaltsmittel, der auf Sozialausgaben entfällt, ist üblicherweise in finanzschwachen Kommunen höher, so dass dort weniger Spielraum für Investitionen bleibt. Insbesondere besteht offenbar eine erhebliche negative Korrelation zwischen den sog. Kosten der Unterkunft für

Niedriglohnempfänger und Langzeitarbeitslose und der kommunalen Investitionstätigkeit.[53] Auch wenn die kommunalen Haushalte in den vergangenen Jahren insgesamt ausgeglichen waren, haben einige Städte und Kommunen zunehmend auf kurzfristige Kredite (Kassenkredite) zurückgegriffen, jedoch nicht, um Liquiditätsengpässe zu überwinden, sondern um strukturelle Defizite zu finanzieren. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die kommunalen Haushalte durch Ausgaben für eine hohe Anzahl von Sozialleistungsempfängern belastet werden. Vor allem Kommunen in hochverschuldeten Bundesländern, in denen die Transferzahlungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs geringer ausfallen, haben kurzfristige Liquiditätsdarlehen aufgenommen.[54] Insbesondere im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen wurde auf Liquiditätsdarlehen zurückgegriffen, während in Sachsen, Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen praktisch keine aufgenommen wurden (Abbildung 2.5.8). Der Rückgriff auf solche Darlehen ist ein Zeichen für finanzielle Schwierigkeiten und spiegelt sich teilweise in der Investitionstätigkeit der Kommunen wider. So wurden insbesondere in Nordrhein-Westfalen und im Saarland auch die bundesweit niedrigsten kommunalen Investitionen pro Einwohner verzeichnet (Abbildung 2.5.9).

[53] Arnold, F., R. Freier, R. Geissler und P. Schrauth, 2015: *Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen*, DIW Wochenbericht Nr. 43/2015.

[54] Gröpl, C., F. Heinemann und A. Kalb, 2010: *Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits — eine rechtlich-ökonomische Analyse*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 11(2), 178-203.

Abbildung 2.5.8: **Durchschnittliche kommunale Verschuldung im Zeitraum 2012-2014, in EUR je Einwohner nach Bundesland (Stadtstaaten ausgenommen)**



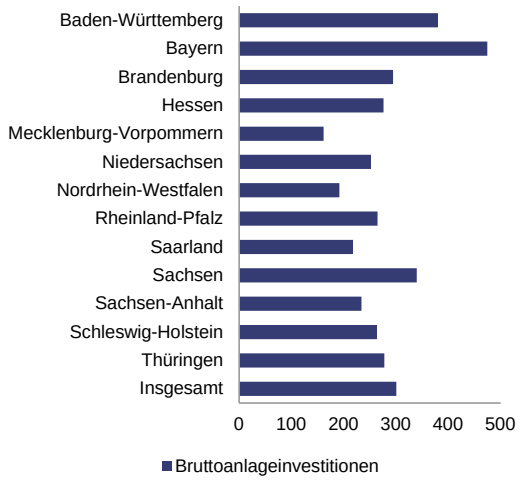
Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Obwohl sich die Lage in den letzten Jahren aufgrund der guten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und der Mittel des Bundes entspannt hat, wird die Investitionstätigkeit der Kommunen nach wie vor durch bestimmte Sozialausgaben gebremst. Nach den deutschen Rechtsvorschriften können Aufgaben nachgeordneten Staatsebenen zugewiesen werden, ohne dass dafür eine angemessene finanzielle Ausstattung bereitgestellt wird. Dies steht im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, wonach die Ausgabenzuständigkeit der Aufgabenzuständigkeit folgt, hat aber möglicherweise in einigen Kommunen zu steigenden Sozialausgaben und finanziellen Schwierigkeiten geführt.[55] Auf der anderen Seite übernimmt die Bundesregierung allerdings zunehmend die Finanzierung der Sozialausgaben. Dies umfasst auch die Konsolidierung der Langzeitarbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen sowie die teilweise Übernahme der Kosten der Unterkunft. Im Jahr 2014 hat der

[55] Sachverständigenrat, 2004: *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/05; Sachverständigenrat, 2006: *Widerstreitende Interessen — ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/07; Sachverständigenrat, 2014: *Mehr Vertrauen in Marktprozesse*, Jahresgutachten 2014/15.

Bund vollständig die Finanzierung der Grundsicherung im Alter und für Menschen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit übernommen und seit 2015 trägt er komplett die finanzielle Förderung von Studierenden und Auszubildenden (BAföG).

Abbildung 2.5.9: **Durchschnittliche jährliche kommunale Investitionstätigkeit im Zeitraum 2012-2014, in EUR je Einwohner nach Bundesland (Stadtstaaten ausgenommen)**



Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Wie bereits in den vergangenen Jahren fördert der Bund weiterhin den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Vor kurzem hat sich die Bundesregierung bereiterklärt, für Flüchtlinge, die Asyl beantragen, einen Teil der Kosten in Höhe von 670 EUR je Monat und Antragsteller zu tragen. Sie hat ferner Pläne für eine Kommunalentlastung ab 2018 angekündigt, in deren Rahmen Sozialausgaben in Höhe von 5 Mrd. EUR jährlich vom Bund übernommen werden. Um welche Ausgaben es genau geht, muss noch festgelegt werden, da die ursprünglichen Pläne, die Finanzierung der Integration von Menschen mit Behinderungen zu übernehmen, verworfen worden sind. Zwischenzeitlich entlastet der Bund die Kommunen im Zeitraum 2015-2017 durch Maßnahmen im Umfang von 4,5 Mrd. EUR: Die Bundesregierung erhöht vorübergehend den Beitrag zur Finanzierung der Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose und den Anteil der Kommunen an den Mehrwertsteuereinnahmen.[56] Nichtsdestotrotz müssen die Kommunen nach wie vor bestimmte soziale Geldleistungen finanzieren, die auf Bundesebene einheitlich geregelt sind und somit eigentlich besser durch den Bund finanziert werden könnten. Dazu gehören teilweise auch die Kosten der Unterkunft für Geringverdiener oder Langzeitarbeitslose.

Die begrenzte Steuerautonomie der Länder und Kommunen engt den Spielraum für öffentliche Investitionen ein. Die Länder und Kommunen sind in hohem Maße von Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Mehrwertsteuer) abhängig, die auf Bund, Länder und Kommunen aufgeteilt werden. Dies schränkt die Möglichkeiten für Einnahmensteigerungen ein und führt dazu, dass die Länder die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse fast vollständig durch Anpassungen auf der Ausgabenseite gewährleisten müssen. Zudem machen Steuereinnahmen nur etwa ein Drittel der gesamten kommunalen Einnahmen aus, während Transferleistungen des Bundes und der einschlägigen Länder sowie Verwaltungsgebühren zwei Drittel beitragen. Die kommunale Gewerbesteuer ist die wichtigste Steuer, deren Satz eigenständig von den Gemeinden festgelegt werden kann. Diese Steuer ist eignet sich allerdings nicht besonders gut für eine Erhebung auf kommunaler Ebene, da die Bemessungsgrundlage mobil, stark zyklisch geprägt und ungleich über Kommunen und Länder hinweg verteilt ist[57] (Abbildung 2.5.10). Im Gegensatz dazu entfielen auf die Grundsteuer, die aufgrund ihrer immobilen Bemessungsgrundlage besser auf kommunaler Ebene verwaltet werden kann, im Jahr 2014 nur rund 15 % der kommunalen Steuereinnahmen (siehe Abschnitt 3.1).

[56] Bundesministerium der Finanzen, 2015: *Bund unterstützt Kommunen auf vielfältige Weise*, Monatsbericht 12/2015.

[57] Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer beliefen sich 2011 in rund 3 % der Kommunen auf mehr als 1000 EUR pro Einwohner, in etwa der Hälfte der Kommunen lagen sie unter 145 EUR pro Kopf. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014: *Steuern regional: Ergebnisse der Steuerstatistiken*, Ausgabe 2014.

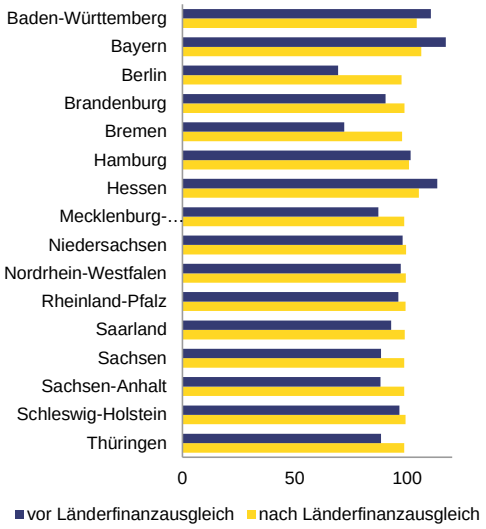
Abbildung 2.5.10: **Durchschnittliche jährliche Gewerbesteuereinnahmen 2012-2014 in EUR je Einwohner nach Bundesland**

Quelle: Destatis, Europäische Kommission.

Die derzeitige Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs ist komplex und verringert für bestimmte Bundesländer eher die Anreize, ihre Einnahmen zu steigern, was auch Auswirkungen auf die Mittel für öffentliche Investitionen insgesamt haben könnte. Der Länderfinanzausgleich erfolgt in mehreren Schritten und legt die Finanzkraft jedes einzelnen Bundeslands – die Summe aller Einkünfte eines Bundeslands und 64 % der Einnahmen der Gemeinden – zugrunde. Die Steuereinnahmen, die Bund und Ländern gemeinsam zustehen, werden sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den Ländern untereinander aufgeteilt, dazu zählt auch eine teilweise Umverteilung von Einnahmen aus der Mehrwertsteuer auf Länder mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuereinnahmen. Ergänzt wird dies durch Transfers von finanzkräftigen an finanzschwache Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne sowie durch allgemeine und besondere Bundesergänzungszuweisungen. Letztere umfassen insbesondere umfangreiche Transferleistungen zugunsten der ostdeutschen Bundesländer. Insgesamt werden durch den Länderfinanzausgleich die zwischen den Bundesländern bestehenden Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit deutlich verringert. Die Regelung trägt somit zum verfassungsrechtlich verankerten Ziel bei, vergleichbare Lebensbedingungen im Bundesgebiet zu schaffen (Abbildung 2.5.11). Die Länderfinanzausgleichsregelung ist jedoch komplex und dämpft eher die Anreize für die Länder, ihre eigene Steuerbasis zu verbessern. Nur ein kleiner Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen kommt dem Land, in dem sie erzielt worden sind, zugute. Ein Großteil bewirkt lediglich, dass die Beiträge anderer Länder und des Bundes zum Finanzausgleich sinken. Der Spielraum zur Verbesserung der Finanzlage durch höhere Steuereinnahmen ist insbesondere für finanzschwache Bundesländer begrenzt.[58] Dies könnte strukturelle Auswirkungen auf die Mittel der Kommunen und Länder für Investitionsausgaben haben.

[58] So wären z. B. über alle Stufen des Finanzausgleichs hinweg gerechnet von einem Mehraufkommen bei der Einkommensteuer im Jahr 2013 in Nordrhein-Westfalen 18½% verblieben, aber nur 6½ % in Bremen. Deutsche Bundesbank, 2014: *Zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen*, Monatsbericht September 2014.

Abbildung 2.5.11: **Finanzielle Leistungsfähigkeit vor und nach dem Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2014, in % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der Länder und Kommunen**



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, 2015: *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Ausgabe 2015.

2014 wurden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über eine Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aufgenommen, die jüngst zu einem Kompromissvorschlag geführt haben. Das wichtigste Element des Vorschlags, auf den sich die Bundesländer geeinigt haben, ist der umfassende Ausgleich regionaler Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit durch eine horizontale Zuordnung der Anteile der Länder an den Mehrwertsteuereinnahmen. Dadurch würde die gegenwärtige Ausgleichsregelung im engeren Sinne ersetzt, die auf Transfers zwischen den Ländern basiert. Eine Umverteilung der gemeinsamen Mehrwertsteuereinnahmen zugunsten der Länder und zu Lasten des Bundes würde insgesamt helfen, den Beitrag finanzstärkerer Länder zum Länderfinanzausgleich zu senken und gleichzeitig sicherstellen, dass kein Land schlechter als bisher gestellt wird. Um die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit auf kommunaler Ebene zu mindern, sollen weitere Mittel des Bundes fließen. Im Vorschlag ist vorgesehen, die legislativen Befugnisse im Zusammenhang mit der Integration von Menschen mit Behinderungen auf die Länder zu übertragen, damit nicht nur die Finanzierungszuständigkeit, sondern auch die Befugnisse in diesem Bereich bei den Ländern liegen. Darüber hinaus gibt es Pläne, die hoch verschuldeten Länder Saarland und Bremen durch weitere Zinshilfen zu unterstützen. Des Weiteren soll die Rolle des Stabilitätsrats bei der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse gestärkt werden, die für die Bundesländer vollumfänglich und verbindlich ab 2020 gilt.

Der Vorschlag sieht eine Vereinfachung des Länderfinanzausgleichs vor, bleibt jedoch vage, was die weitere Zuordnung von Ausgabenkompetenzen angeht, und trägt nicht zur Erhöhung der Steuerautonomie bei. Insgesamt würde der Vorschlag für eine Vereinfachung des Länderfinanzausgleichs sorgen, was zu mehr Transparenz beitragen könnte. Der Spielraum der Länder und Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung und bei öffentlichen Investitionen würde durch Bundesmittel vergrößert. Eine Stärkung der Kompetenzen des Stabilitätsrats und gezielte Unterstützung zur Haushaltskonsolidierung sollten zu einer wirksamen Durchsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene beitragen. Eine Angleichung der legislativen Befugnisse und der auf Ebene der Länder und Kommunen verankerten Zuständigkeiten hinsichtlich der Finanzierung der Integration von Menschen mit Behinderungen würde dafür sorgen, dass Mittel effizienter ausgegeben werden. Allerdings werden in dem Vorschlag keine alternativen Möglichkeiten zur geplanten weiteren Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben spezifiziert. Auch umfasst der Vorschlag keine weiterreichenden Änderungen im Hinblick auf eine größere Steuerautonomie der Bundesländer und der Kommunen.

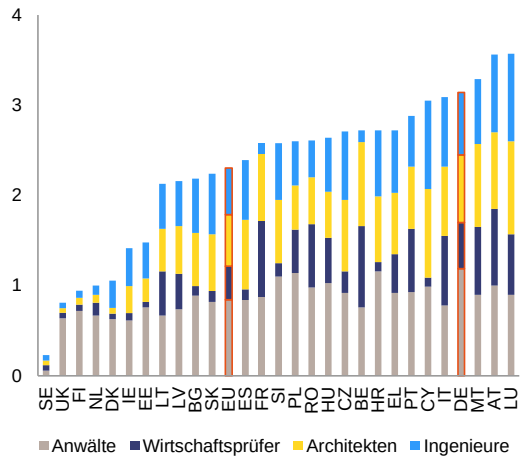
2.6. WETTBEWERB IM DIENSTLEISTUNGSSEKTOR

Die Beschränkungen des Zugangs zum Dienstleistungsmarkt und der Berufsausübung belasten die allgemeine Unternehmensdynamik. In diesen Bereichen ließen sich nur geringe Reformfortschritte beobachten; ein wichtiger Schritt war allerdings die Abschaffung der verbindlichen Vergütungssätze für Steuerberater. Das Vorhaben, intern Möglichkeiten für eine Regulierungsreform im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen auszuloten, wurde angesichts des Widerstands bestimmter Interessenträger nicht weiterverfolgt. Die geltenden regulatorischen Beschränkungen haben möglicherweise wettbewerbswidrige Marktpraktiken nach sich gezogen und insbesondere hohe Preisaufschläge verursacht und die Produktivität des Sektors beeinträchtigt (siehe Kasten 2.2.1 im Länderbericht 2015 zur Produktivitätsentwicklung nach Sektoren). Da dem Sektor eine wesentliche Rolle bei der Erbringung von Vorleistungen zukommt, könnten die hier bestehenden Ineffizienzen auch andere Wirtschaftssektoren in Mitleidenschaft ziehen. In diesem Abschnitt wird untersucht, welche potenziellen Auswirkungen die Beschränkungen auf die Wirtschaft im Allgemeinen haben.

Der von Deutschland nach der gegenseitigen Bewertung der Vorschriften über den Zugang und die Ausübung der reglementierten Berufe vorgelegte Aktionsplan enthält keine Hinweise darauf, dass der allgemeine Wunsch besteht, die Vorschriften zu modernisieren und den neuen wirtschaftlichen Herausforderungen anzupassen. Deutschland hat sich aktiv an der gegenseitigen Bewertung der Vorschriften über den Zugang und die Ausübung der reglementierten Berufe beteiligt. In dem im Anschluss an die Bewertung vorgelegten Aktionsplan Deutschlands wird der Schluss gezogen, dass nur geringer Reformbedarf besteht, und es wird eine begrenzte Anzahl von Maßnahmen für bestimmte Berufe angekündigt, insbesondere im Bereich der Unternehmensdienstleistungen. Allerdings liegt der Anteil der Erwerbsbevölkerung, die reglementierte Berufe ausübt[59], in Deutschland bei 33 %. Deutschland nimmt damit unter den Mitgliedstaaten die Spitzenposition ein (EU-Durchschnitt: 21 %), so dass Änderungen des Rechtsrahmens erhebliche Auswirkungen auf die betroffenen Sektoren haben könnten.

Unternehmensdienstleistungen sind ein wichtiger Wirtschaftssektor, der die Unternehmensdynamik, die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen der Wirtschaft insgesamt beeinflusst. Rund 80 % der deutschen Produktionsunternehmen bieten zusätzlich zu ihren Erzeugnissen auch Dienstleistungen, und 40 % der Wertschöpfung von in der EU hergestellten Waren geht auf Dienstleistungen zurück. Fast 16 % der Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland entsteht allein durch Beiträge der Unternehmensdienstleistungen. Verbesserungen bei der Dienstleistungserbringung, insbesondere bei den Unternehmensdienstleistungen, wären demnach auch dem Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland zuträglich.

Abbildung 2.6.1: **Allgemeine Restriktivität der Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen, nach Mitgliedstaat**



Quelle: Europäische Kommission.

Deutschland zeichnet sich durch eine relativ strenge Produktmarktregulierung im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen aus. Aus einer von der Kommission im Oktober 2015 veröffentlichten umfassenden Bewertung der

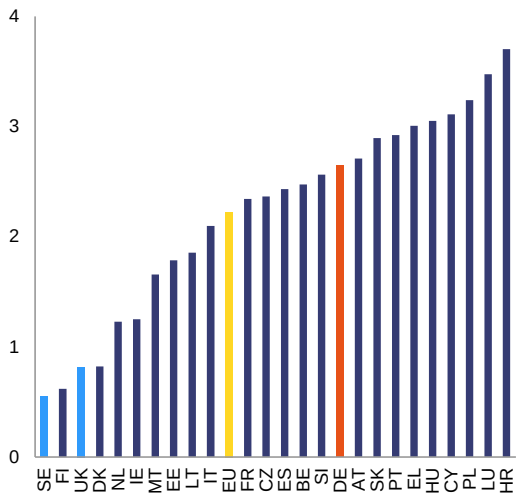
[59] TNS Opinion, 2015: *Measuring the prevalence of occupational regulation: ad-hoc survey for the European Commission*, April 2015, noch nicht veröffentlicht.

Regulierung von Unternehmensdienstleistungen[60] geht hervor, dass Deutschland hinsichtlich der Restriktivität der einschlägigen Rechtsvorschriften Rang 4 in der EU einnimmt (siehe Abbildung 2.6.1). Besondere Probleme im Bereich der Unternehmensdienstleistungen ergeben sich aus restriktiven Zulassungsanforderungen, Einschränkungen in Bezug auf Rechtsform, Beteiligung und multidisziplinäre Tätigkeiten, aus Versicherungsanforderungen und aus Zollbeschränkungen. Auch der OECD-Index für die Produktmarktregulierung (PMR) für freiberufliche Dienstleistungen belegt, dass der Regulierungsrahmen in Deutschland relativ streng ist, d. h. strenger als die Vorschriften im EU-Durchschnitt (siehe Abbildung 2.6.2). So liegt Deutschlands Wert beim PMR-Index der OECD für die Sektoren Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung, Architektur- und Ingenieurleistungen zusammengenommen bei 2,65 (Skala von 0 bis 6, wobei höhere Werte auf strengere Bestimmungen hinweisen). Das Vereinigte Königreich und Schweden weisen mit 0,82 bzw. 0,55 die niedrigsten Restriktivitätswerte in der EU auf und liegen damit weit unter dem EU-Durchschnitt[61] von 2,22. Dies bestätigt insgesamt, dass in Deutschland erheblicher Spielraum zur Lockerung der Vorschriften auf dem Dienstleistungsmarkt besteht. Tabelle 2.6.3 enthält einige konkrete Beispiele, die die augenfälligsten Unterschiede in Bezug auf typische Einschränkungen des Marktzugangs und Verhaltensregeln veranschaulichen.

[60] Europäische Kommission, 2015: *Business services — Assessment of Barriers and their Economic Impact.*

[61] Aufgrund von Datenbeschränkungen sind Bulgarien, Lettland und Rumänien nicht aufgeführt.

Abbildung 2.6.2: **PMR-Indikator für freiberufliche Dienstleistungen (2013), alle Berufe**



Quelle: OECD

Eine strenge Regulierung der Produktmärkte hat Auswirkungen auf Preise und Produktivität. Diese Zusammenhänge werden in Bezug auf Preisaufschläge in einer Studie der Kommission (2015) analysiert.[62] In der Studie werden zudem zwei Arten von Produktmarktregulierungen im Dienstleistungssektor genauer untersucht: Marktzugangs- und Verhaltensvorschriften. Die Marktzugangsvorschriften bestimmen, wie stark ein Beruf reglementiert ist und ob Ausschließlichkeitsrechte bestehen, während die Verhaltensauflagen etwaige Beschränkungen für die Zusammenarbeit umfassen und vorschreiben, welche Arten von Unternehmen zulässig sind. Aus der Analyse der Kommission geht hervor, dass Marktzugangsvorschriften offenbar größere Auswirkungen haben als Verhaltensauflagen. Strengere Marktzugangsvorschriften bewirken üblicherweise höhere Aufschläge und lassen infolgedessen die Verbraucherkosten steigen. In einer weiteren Studie der Kommission über die ökonomischen Zusammenhänge zwischen Produktmarktregulierung und Allokationseffizienz[63] werden die Auswirkungen

[62] Europäische Kommission, 2015: *Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators*, Economic Papers 547.

[63] Europäische Kommission, 2014: *The economic impact of professional services liberalisation*, Economic Papers 533.

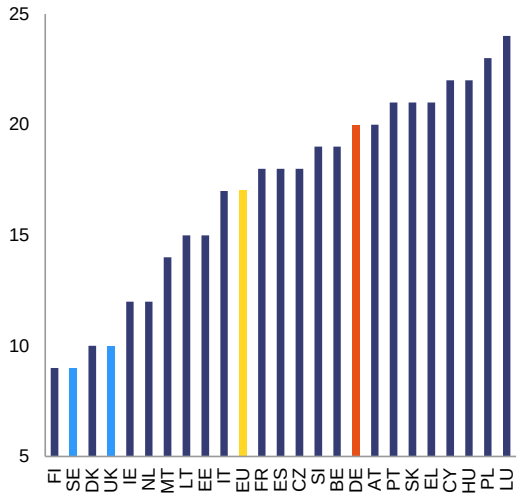
www.parlament.gv.at

von Vorschriften auf die Unternehmensfluktuation[64] und somit auf die Allokationseffizienz und Produktivität quantifiziert. Die ökonometrischen Schätzwerte für diese Zusammenhänge können herangezogen werden, um die Auswirkungen der Liberalisierung auf Aufschläge und Allokationseffizienz quantitativ zu bewerten. Hierbei handelt es sich um zwei wichtige Faktoren, anhand deren im Rahmen eines dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Produktmarktregulierung auf die allgemeine Wirtschaftsleistung quantifiziert werden können. Im Folgenden werden diese Faktoren umfassend analysiert.

Sowohl im sektoralen als auch im internationalen Vergleich sind die Aufschläge bei den freiberuflichen Dienstleistungen in Deutschland relativ hoch. Verglichen mit den Sektoren Einzelhandel (10 %) und Verkehr (8 %), werden im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen offenbar hohe durchschnittliche Aufschläge (20 %) erhoben. Auch im internationalen Vergleich (siehe Abbildung 2.6.3) fallen die Aufschläge bei den freiberuflichen Dienstleistungen in Deutschland relativ hoch aus. Geringere Aufschläge mindern nachweislich die Einkommensunterschiede[65] und erhöhen die Kaufkraft. Außerdem gelten niedrigere Aufschläge allgemein als wachstums- und wohlstandsfördernd, da sie direkten Einfluss auf die Nachfrage haben und sich – über die erhöhte Allokationseffizienz – auch auf die Angebotsseite auswirken.[66]

Ungerechtfertigte Regulierung (im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie) und unvollkommener Wettbewerb beeinträchtigen möglicherweise – an der Allokationseffizienz gemessen – die Effizienz der freiberuflichen Dienstleistungen. Eine ineffiziente Ressourcennutzung ist ein Zeichen schlecht funktionierender Märkte, in denen die Wettbewerbskräfte zu schwach sind. In einem wettbewerbsgeprägten Umfeld erobern die produktivsten Unternehmen die größten Marktanteile; Wettbewerbshindernisse können jedoch eine Reallokation von Ressourcen verhindern, so dass ineffiziente Unternehmen überleben können, während das Wachstum leistungsfähiger Unternehmen gebremst wird. Diese Entwicklungen werden vom Indikator für die Allokationseffizienz erfasst, der misst, inwieweit die produktivsten Unternehmen die größten Marktanteile innehaben.

Abbildung 2.6.3: **Aufschläge bei freiberuflichen Dienstleistungen (%) 2013**



Quelle: Europäische Kommission.

Die Struktur des Marktes für freiberufliche Dienstleistungen in Deutschland begünstigt offenkundig die Entstehung von Ineffizienzen oder unzureichenden Leistungen. Abbildung 2.6.5 zeigt Schätzwerte für die Allokationseffizienz[67] in Deutschland und verschiedenen anderen EU-Mitgliedstaaten, je nach Datenverfügbarkeit. Demnach bestehen im Sektor Rechtsberatung in Deutschland erhebliche Ineffizienzen, da negative Werte für die Allokationseffizienz darauf hindeuten, dass

[64] Die Fluktuationsrate ist die Summe der Unternehmensgründungen und -schließungen.

[65] Causa, Orsetta, Alain de Serres und Nicolas Ruiz, 2014: *Can growth-enhancing policies lift all boats? An analysis based on household disposable incomes*, OECD Economics Department Working Papers No 1180, OECD Publishing, Paris.

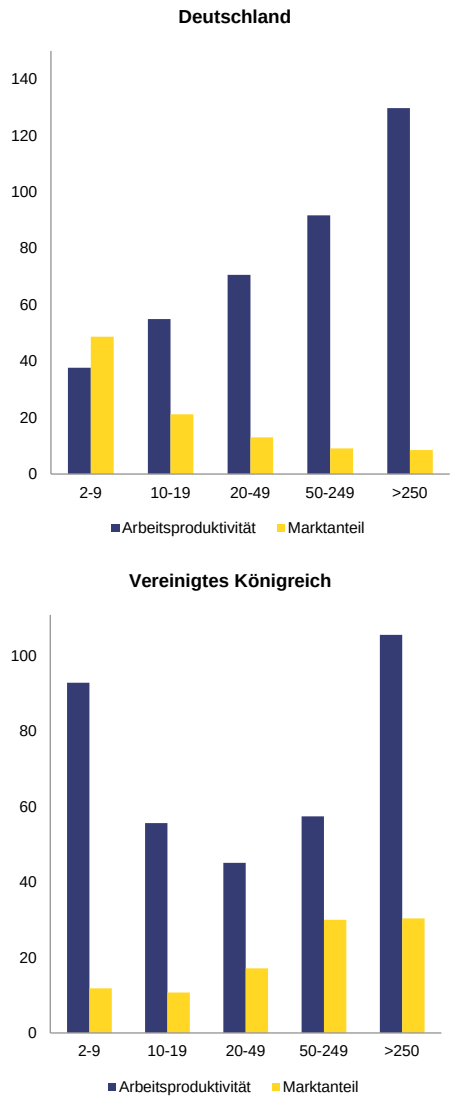
[66] Varga, J. und J. in't Veld, 2013: *The growth impact of structural reforms*, Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 12 No 4 (2013), Europäische Kommission.

[67] Eine genauere Beschreibung des Indikators für Allokationseffizienz findet sich in Europäische Kommission, 2013: *Product Market Review 2013: Financing the real economy*, European Economy. 2012 ist das letzte Jahr, für das der AE-Indikator für Deutschland berechnet werden kann.

weniger produktive Unternehmen höhere Marktanteile innehaben als produktivere Unternehmen. Auch in den Sektoren Wirtschaftsprüfung sowie Architektur- und Ingenieurleistungen gibt es – wenn auch weniger ausgeprägte – Anzeichen für eine unterdurchschnittliche Effizienz.

Durch eine Angleichung seines Rechtsrahmens für freiberufliche Dienstleistungen an den jener Länder, die in diesem Bereich am besten abschneiden (z. B. Vereinigtes Königreich oder Schweden), könnte Deutschland eine beträchtliche Effizienzverbesserung erzielen. Den Tabellen 2.6.1 und 2.6.2 ist zu entnehmen, welche Auswirkungen eine Reform zur vollständigen Angleichung des deutschen Regulierungsrahmens für Rechtsberufe

Abbildung 2.6.4: **Arbeitsproduktivität (in % des Durchschnitts) und Marktanteil (%), nach Unternehmensgrößenklassen in Deutschland und im Vereinigten Königreich im Sektor Rechtsberatung, 2012**



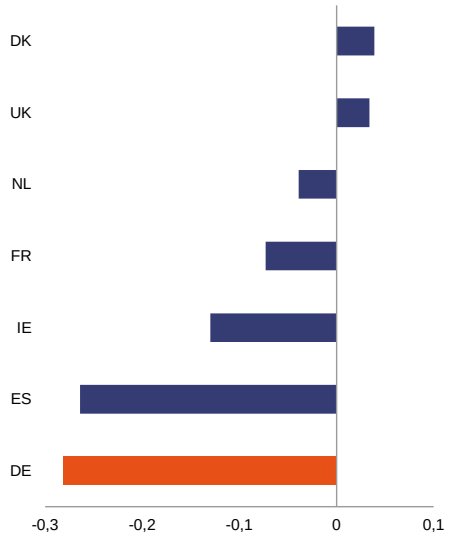
Quelle: Europäische Kommission.

an jenen des VK einer entsprechenden Simulation zufolge hätte (wenn also der PMR-Index-Wert Deutschlands mit dem betreffenden Wert des VK identisch wäre). Im Bereich der Rechtsberatung hätte eine Angleichung des Regulierungsrahmens eine Änderung des Werts für die Unternehmensfluktuation von voraussichtlich 4,84 Prozentpunkten zur Folge, was wiederum mit einer Verbesserung der Allokationseffizienz von 0,16 einherginge. Dies würde sich in einer

Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität in diesem Sektor um 12,7 % niederschlagen.[68] Eine derart deutliche Verbesserung der sektorspezifischen Effizienz mit spürbaren makrowirtschaftlichen Auswirkungen würde allerdings tiefgreifende Reformen voraussetzen. Für die beiden anderen Teilsektoren weist eine ähnliche Simulation Produktivitätssteigerungen von 3,7 % im Bereich Wirtschaftsprüfung[69] und von 8,2 % bei den Architektur- und Ingenieurleistungen aus. Die hier simulierten Veränderungen würden tiefgreifende Reformen erfordern, doch die ökonometrische Inferenz kann verwendet werden, um zu prognostizieren, wie sich geringfügige Änderungen der Reformvariablen auswirken würden. Die Ergebnisse in der Tabelle sind daher mit Vorsicht zu behandeln.

Die Umsetzung bewährter Strategien in Deutschland könnte die Leistungsdefizite bei der Produktivität und wettbewerbsorientierten Preisbildung erheblich senken oder sogar beseitigen. Dies geht aus einem Vergleich der prognostizierten Allokationseffizienz Deutschlands nach entsprechenden Reformen mit der Allokationseffizienz im Vereinigten Königreich in Tabelle 2.6.1 hervor. So würde sich z. B. im Bereich der Rechtsberatung die für Deutschland prognostizierte Allokationseffizienz nach einer Reform von 0,16 auf -0,12 verbessern (VK: 0,06), und in den Bereichen Ingenieurwesen und Architektur würde das Gefälle gänzlich beseitigt. Tabelle 2.6.2 veranschaulicht, wie sich auch die Aufschläge durch eine Angleichung des

Abbildung 2.6.5: **Allokationseffizienz im Sektor Rechtsberatung (2012)**



Quelle: Europäische Kommission.

[68] Da die Auswirkungen der Allokationseffizienz mit der Änderung des Logarithmus der Arbeitsproduktivität in Zusammenhang stehen, wird die Wachstumsrate in diesem Beispiel wie folgt berechnet: exp(x)-1, wobei x = 0,16. Für konservative Schätzungen wurde diese Wachstumsrate um einen Faktor von 0,73 % verringert, was im Einklang mit den empirischen Ergebnissen der Publikation „Product Market Review 2013: Financing the real economy“, European Economy, der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2013 steht, in der festgestellt wurde, dass ein Anstieg der Allokationseffizienz um einen Prozentpunkt sich in einem Anstieg der Arbeitsproduktivität um 0,73 % niederschlägt. Da eine Anpassung Zeit in Anspruch nimmt, wurde in den QUEEST-Simulationen eine schrittweise Einführung (über 5 Jahre) dieser grundlegenden Veränderungen angenommen.

[69] Der Umstand, dass die für den Bereich Wirtschaftsprüfung aus der Reform erwachsenden Vorteile relativ gering ausfallen, ist darauf zurückzuführen, dass die einschlägigen Leistungen in dem Land, das hier als Benchmark verwendet wurde (Vereinigtes Königreich) nicht besonders hoch sind. Dänemark ist das Land mit dem liberalsten Rechtsrahmen und einem PMR-Wert von 0,96. Wenn Deutschland den dänischen PMR-Wert erreichen würde, läge die Steigerung der Arbeitsproduktivität im Bereich Wirtschaftsprüfung voraussichtlich bei knapp 10 %.

Tabelle 2.6.1: **Simulation: Produktivitätssteigerungen durch eine Reform im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen in Deutschland**

	Rechtsberatung	Wirtschaftsprüfung	Architektur- und Ingenieurleistungen
PMR in DE	3,56	2,6	2,219
PMR im VK	0,79	1,75 (1)	0,365
Veränderung des PMR nach Schließung der rechtlichen L	-2,77	-0,85	1,854
Auswirkung auf die Fluktuation von Unternehmen	4,84 Prozentpunkte	1,49 Prozentpunkte	3,24 Prozentpunkte
Auswirkung auf die AE	0,16	0,049	0,107
Prognostizierte AE für DE nach der Reform	-0,12	-0,03	0,07
AE im VK	0,06	0,15	0,06
Auswirkung auf die Arbeitsproduktivität (%)	12,70%	3,70%	8,20%

Quelle: Berechnungen der GD ECFIN anhand von OECD-Daten zur Produktmarktregulierung (PMR). Anmerkung: (1) Auch wenn Dänemark in diesem Bereich die besten Leistungen erbringt, wird aus Gründen der Einheitlichkeit das VK als Benchmark verwendet.

Tabelle 2.6.2: **Simulation: Verringerungen bei den Aufschlägen durch eine Reform im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen in Deutschland**

PMR für freiberufliche Dienstleistungen in DE	2,65
PMR für freiberufliche Dienstleistungen im VK	0,82
Veränderung des PMR nach Schließung der rechtlichen L	-1,83
Auswirkung auf die Aufschläge	-0,094
Aufschläge in DE	0,2
Aufschläge in DE nach Schließung der rechtlichen Lücke	0,106
Aufschläge im VK	0,1

Quelle: Berechnungen der GD ECFIN anhand von OECD-Daten zur Produktmarktregulierung (PMR).

Rechtsrahmens verringern würden, wobei auch hier davon ausgegangen wird, dass Deutschland bei den freiberuflichen Dienstleistungen ähnliche Werte für PMR-Indikatoren erreicht wie das Vereinigte Königreich.[70] Ausgehend von den entsprechenden Verringerungen der Werte der PMR-Indikatoren und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kommissionsstudie dürften die Aufschläge bei den freiberuflichen Dienstleistungen von 20 % auf 11 % sinken, so dass das Leistungsgefälle gegenüber dem VK (wo die Aufschläge bei den freiberuflichen Dienstleistungen bei 10 % liegen) nahezu beseitigt würde.[71]

Dynamische Simulationen mit allgemeinen Gleichgewichtsmodellen zeigen, dass eine Lockerung der Vorschriften für freiberufliche Dienstleistungen signifikante makroökonomische Vorteile wie Investitions- und Produktionszuwächse birgt. Reformen bei den freiberuflichen Dienstleistungen dürften die Produktivität steigern und die Gewinnspannen (Preisaufschläge) in diesem Bereich verringern. Im Folgenden werden die potenziellen makroökonomischen Auswirkungen anhand von Simulationen auf der Grundlage des QUEST-Modells der Europäischen Kommission für drei Regionen (Deutschland, restliches Euro-Währungsgebiet, Rest der Welt) ermittelt.[72] Als Input werden bei den Simulationen die ökonometrischen Schätzungen für die Arbeitsproduktivitätsgewinne[73] und die Verringerungen bei den Aufschlägen[74] herangezogen, die sich aus einer Senkung des PMR-Indexwerts auf das Niveau der gewählten Benchmark-Werte (Schweden, Vereinigtes Königreich und EU) ergeben würden. Die Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität und die Aufschläge werden in Relation zum Anteil der Sektoren Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung und

[70] Der sektorale PMR-Wert für freiberufliche Dienstleistungen in Tabelle 2.8.2 setzt sich aus den PMR-Werten der Sektoren zusammen, die in Tabelle 2.8.1 genauer aufgeschlüsselt sind.

[71] Europäische Kommission, 2015: *Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators*, Economic Papers 547.

[72] Eine genaue Beschreibung der Modellstruktur findet sich u. a. in Vogel, L., 2014: *Non-tradable sector reform and external rebalancing in monetary union: A model-based analysis*, Economic Modelling, vol. 41(C), S. 421-434.

[73] Europäische Kommission, 2014: *The economic impact of professional services liberalisation*, Economic Papers 533.

[74] Europäische Kommission, 2015: *Estimation of service sector mark-ups determined by structural reform indicators*, Economic Papers 547.

Tabelle 2.6.3: **Beispiele: Unterschiede im Rechtsrahmen für Rechtsberatung (Deutschland und Vereinigtes Königreich)**

Beispiele für Fragen in der PMR-Umfrage	DE	VK
Wie viele der von Angehörigen der Rechtsberufe ausgeübten Tätigkeiten unterliegen einem Exklusivrecht oder einem geteilten Exklusivrecht?	9	2
Zugangsvoraussetzungen für die Ausübung von Rechtsberufen - wie viele Jahre Praxiserfahrung sind ggf. erforderlich?	2 Jahre	1 Jahr
Gibt es Einschränkungen für eine berufsübergreifende Zusammenarbeit (z. B. Partnerschaften, Sozietäten, gemeinsame Unternehmen)? - Rechtsberatung	Zusammenarbeit mit vergleichbaren zugelassenen Berufen ist möglich	alle Formen der Zusammenarbeit sind erlaubt

Quelle: PMR-Daten der OECD.

Architektur- und Ingenieurleistungen am BIP insgesamt berechnet, um aggregierte Werte für die Schocks in Bezug auf die Arbeitsproduktivität und die Aufschläge zu erhalten. Diese Auswirkungen würden sich schrittweise über einen Zeitraum von 5 Jahren einstellen, da Reformen ihre Wirkung in der Regel erst im Laufe der Zeit voll entfalten. Abbildung 2.6.6 gibt einen Überblick über die Auswirkungen der Arbeitsproduktivitätssteigerung und der Verringerung der Aufschläge, um deren relativen Beitrag zu veranschaulichen.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass eine Angleichung des Rechtsrahmens an die liberalsten Vorschriften der anderen Mitgliedstaaten für langfristige BIP-Zuwächse in Deutschland sorgen könnte. Der Verbrauch läge über einen Zeithorizont von 5 Jahren um 0,2 bis 0,3 % über dem Ausgangswert und bei einem Zeithorizont von 50 Jahren 0,7 bis 0,8 % darüber. Bei den Investitionen ist ein deutlicherer Anstieg festzustellen (2 % im Vergleich zum Ausgangswert), der aufgrund höherer Kapitalrenditen auch rascher zum Tragen käme (siehe Abbildung 2.6.6). Die Beschäftigungszahlen bleiben nahezu unverändert. Auf die Handelsbilanz wirkt sich die Reform kaum aus, da die Auswirkungen der Anpassung des Handelsvolumens durch die ausgleichenden Preiseffekte abgemildert werden. Würden weniger umfassende Reformen umgesetzt (z. B. Reformen, um zum EU-Durchschnitt aufzuschließen), wären die Auswirkungen signifikant geringer.

Die Verbesserung der wirtschaftlichen Ergebnisse geht in erster Linie auf die Verringerung der Preisaufschläge zurück. Beschäftigung und Investitionen reagieren stärker auf die Verringerung der Aufschläge, während eine Produktivitätssteigerung die Faktornachfrage dämpft. Bei einer verbesserten Arbeitsproduktivität ist die Nachfragesteigerung eher konsuminduziert.

Eine Reform der freiberuflichen Dienstleistungen hat das Potenzial, die Binnennachfrage zu steigern. In diesem Abschnitt wurden mit den Faktoren *Aufschläge* und *Produktivität* zwei wesentliche und komplexe Faktoren beschrieben, an denen sich die Auswirkungen festmachen lassen. Die Reform könnte sich insgesamt sogar noch umfassender auswirken als im Zusammenhang mit Aufschlägen und Produktivität vermutet, wenn außerdem berücksichtigt wird, dass sich die Auswirkungen durch die zwischen den beiden Faktoren bestehenden Verknüpfungen noch verstärken könnten.[75] Dennoch zeigen diese Ergebnisse eindeutig, wie wichtig eine wettbewerbsorientierte Preisgestaltung bei den Unternehmensdienstleistungen für das Funktionieren der Wirtschaft ist.

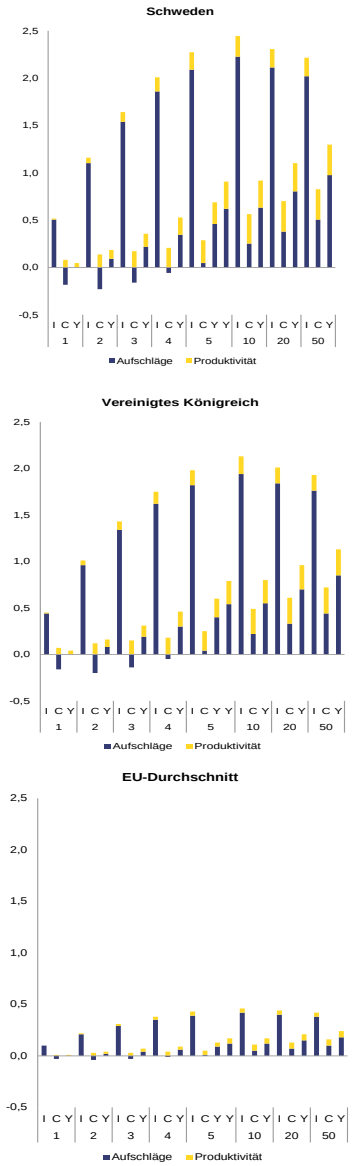
Planungsvorschriften können Markteintrittshindernisse im Einzelhandel verursachen. Der Einzelhandelssektor ist zwar nicht Gegenstand der vorstehenden Analyse, er wird aber ebenfalls streng reguliert, und gemessen am PMR-Indikator der OECD liegt Deutschland hinsichtlich der Restriktivität der Vorschriften mit einem Wert von 2,71 auf einer Skala von 0 bis 6 auf Platz sechs in der EU (der Wert des Mitgliedstaats mit den restriktivsten Vorschriften beträgt 4,54). Die Bewertung der Kommission

[75] Eine Verringerung der Aufschläge kann dazu führen, dass weniger produktive Unternehmen aus dem Markt ausscheiden. Dies wiederum würde die Allokationseffizienz durch eine Umverteilung von Ressourcen auf produktivere Unternehmen verbessern und eine weitere Wachstumssteigerung bewirken.

vom Oktober 2015[76] bestätigte, dass in Deutschland restriktive Vorschriften hinsichtlich der Niederlassung bestehen, die sich negativ auf die Struktur und Dynamik des Einzelhandelsmarkts auswirken. So entstehen insbesondere durch Planungsvorschriften für große Verkaufsstellen und Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Raumordnung auf Bundes- oder regionaler Ebene Hindernisse für von den Verbrauchern bevorzugte Geschäftsmodelle.

[76] Europäische Kommission, 2015, *Assessment of retail establishment barriers and their economic impact.*

Abbildung 2.6.6: **Auswirkungen der Liberalisierung der freiberuflichen Dienstleistungen**



Quelle: Europäische Kommission. Anmerkung: Simulation der Auswirkungen von Produktivitätssteigerungen und geringeren Aufschlägen im Zeitverlauf auf Investitionen (I), Verbrauch (C) und BIP (Y), die durch eine Lockerung der Vorschriften für den deutschen Dienstleistungsmarkt (PMR-Index) und durch eine Angleichung an das Niveau in Schweden, im Vereinigten Königreich und in der EU erreicht würden (in % gegenüber dem Ausgangswert vor der Reform)

2.7. ANPASSUNG UND SPILLOVER-EFFEKTE IM EURO-WÄHRUNGSGEBIET

Handels- und Finanzverflechtungen zwischen Deutschland und anderen EU-Ländern

Deutschland ist ein wichtiges Ausfuhrziel für viele EU-Mitgliedstaaten, und für die deutschen Ausführer ist die EU nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Die Ausfuhren nach Deutschland spielen für Ungarn, die Slowakei und die Nachbarländer Tschechische Republik, Niederlande, Österreich und Luxemburg eine große Rolle, da sie 14-23 % ihres jeweiligen BIP ausmachen.[77] Für die meisten anderen Mitgliedstaaten fällt der Anteil der Ausfuhren nach Deutschland geringer aus, ist aber dennoch signifikant. Insbesondere bewegen sich die Ausfuhrbeziehungen zu den größeren EU-Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich und Spanien) in einer Größenordnung von 3-4 % des BIP.[78] Wenngleich sich die geografischen Exportziele der deutschen Ausführer inzwischen stärker diversifiziert haben, sind die EU-Märkte für sie weiterhin wichtig. Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen sind von zentraler Bedeutung für die deutsche Wirtschaft und lieferten 2015 einen Beitrag von 47 % zum BIP. Im Jahr 2014 gingen nach wie vor 58 % der gesamten Ausfuhren in die EU, auch wenn sich die Ausfuhren in den Rest der Welt tendenziell erhöht haben. Hauptbestimmungsland für die deutschen Ausfuhren ist nach wie vor Frankreich, dessen Einfuhren aus Deutschland im Jahr 2013 einem Anteil von 4,0 % des deutschen BIP entsprachen. Zu den anderen Schlüsselmärkten in der EU zählen das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Österreich und Italien, deren Einfuhren 2,1-3,4 % zum deutschen BIP beitrugen.

Aufgrund der quantitativ bedeutsamen Finanzverflechtungen und der zwischen den Bankensektoren in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten bestehenden Risikopositionen können finanzielle Spillover-Effekte nach innen und außen signifikante Auswirkungen haben. In verschiedenen kleineren EU-Mitgliedstaaten ist der jeweilige BIP-Anteil, der auf Risikopositionen gegenüber deutschen Auslandsforderungen und -verbindlichkeiten entfällt, sehr hoch, z. B. in Irland (2012: 95 % für Auslandsforderungen, 105 % für Auslandsverbindlichkeiten) und den Niederlanden und teilweise auch in Malta und Österreich. Doch auch in vielen anderen Mitgliedstaaten, u. a. in einigen der größten, sind derartige Risikopositionen von quantitativer Bedeutung. So bewegte sich beispielsweise 2012 das Engagement von neun Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich und Frankreich, in deutschen Bruttoauslandsverbindlichkeiten im Bereich von 15-35 % ihres jeweiligen BIP. Frankreich und das Vereinigte Königreich gehörten auch zu den sieben Mitgliedstaaten, in denen deutsche Auslandsforderungen als Finanzierungsquelle 20-35 % zum jeweiligen BIP beisteuerten.[79] Im Hinblick auf Spillover-Effekte anderer EU-Mitgliedstaaten auf Deutschland ist festzuhalten, dass das Land die größten Risikopositionen gegenüber luxemburgischen, britischen, französischen und niederländischen Auslandsforderungen und -verbindlichkeiten aufweist (der Anteil der Verbindlichkeiten lag 2012 bei 12-24 % des deutschen BIP, der Anteil der Forderungen bewegte sich auf einem ähnlichen Niveau); die Risikopositionen gegenüber mehreren anderen EU-Mitgliedstaaten sind ebenfalls quantitativ bedeutsam.

[77] Daten für 2013.

[78] Gemessen an der Wertschöpfung (d. h. ohne den Wert der in den Bruttoausfuhren enthaltenen Einfuhren und somit der Wert der Ausfuhren, der in dem betreffenden Land hinzugefügt wurde) sind die Ausfuhren nach Deutschland für viele in räumlicher Nähe liegende EU-Länder weiterhin von signifikanter Bedeutung, insbesondere für die Tschechische Republik und Ungarn, was auf die Einbindung dieser Länder in globale Wertschöpfungsketten zurückzuführen ist. Die Daten für die Wertschöpfung bestätigen auch das Bild einer zunehmenden Diversifizierung der Ausfuhrmärkte Deutschlands, wobei Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Österreich und Spanien die wichtigsten EU-Zielländer sind und jeweils rund 1,0-2,2 % zum deutschen BIP beitrugen.

[79] In einigen EU-Mitgliedstaaten weist der Bankensektor hohe Risikopositionen gegenüber Deutschland auf, insbesondere in den Niederlanden, aber auch in Schweden, Italien und Österreich (9-19 % des jeweiligen BIP). Umgekehrt ist auch der deutsche Bankensektor umfassend in der EU engagiert, so entfielen 20 % des deutschen BIP 2014 auf Auslandsforderungen gegenüber dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Italien und Spanien (Anteil Vereinigtes Königreich: 11 %).

Wirtschaftliche Spillover-Effekte und Perspektive für die makroökonomische Politik im Euro-Währungsgebiet

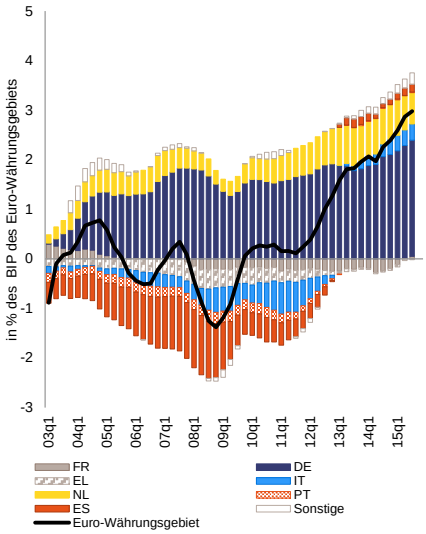
Würden die bestehenden wirtschaftlichen Herausforderungen bewältigt, so wäre dies in erster Linie zum Vorteil Deutschlands, doch auch im Hinblick auf die Politik im Euro-Währungsgebiet hätten entsprechende Maßnahmen positive Wirkung. Der anhaltend hohe Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands ist zum Teil auf nach wie vor bestehende Schwächen bei der Inlandsnachfrage, insbesondere die unzureichenden Investitionen, zurückzuführen. Eine Beseitigung dieser Schwächen würde das Wachstum und die Beschäftigung in Deutschland beflügeln. Darüber hinaus würde dies dazu beitragen, dass Wachstumsförderung und Eindämmung des Preisdrucks nach unten auf Ebene des Euro-Währungsgebiets weiterhin in koordinierter Form vonstatten gehen können. Die derzeitige moderate Erholung im Euro-Währungsgebiet dürfte sich fortsetzen, ist jedoch nach wie vor instabil und unterliegt verstärkt externen Risiken, wodurch die Inlandsnachfrage noch wichtiger für die Konjunktur wird.

Um die Erholung im Euro-Währungsgebiet zu stützen, ist es unerlässlich, die Ungleichgewichte auf koordinierte Weise anzugehen. Vor dem Hintergrund des niedrigen Wachstums, der fast bei Null liegenden Inflation und der stark akkommodierenden Geldpolitik im Euro-Währungsgebiet ist ein abgestimmtes Vorgehen erforderlich, um die Ungleichgewichte zu beheben und gleichzeitig den Aufschwung zu stützen. Die Gefahr eines anhaltend schwachen Wachstums und einer niedrigen Inflation im Euro-Währungsgebiet sollte insbesondere von den Ländern abgefedert werden, in denen bessere Ausgangsbedingungen für die Investitionsförderung herrschen, haushaltspolitischer Spielraum vorhanden ist und das Verhältnis zwischen Ersparnis und Investitionen positiv ist. Es sei darauf hingewiesen, dass es im Einklang mit der aktuellen Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets stünde, wenn Deutschland vorrangig Maßnahmen umsetzen würde, die dazu beitragen, Ersparnisüberschüsse in die Binnenwirtschaft zu lenken und damit Inlandsinvestitionen im Euro-Währungsgebiet als Ganzes zu fördern. Eine Unterstützung der dringend erforderlichen Nachfragesteigerung im Euro-Währungsgebiet würde den hochverschuldeten Ländern dabei helfen, ein Gleichgewicht herzustellen und damit Wachstum und Inflation im Euro-Währungsgebiet stützen, was sich wiederum positiv auf das Wachstum in Deutschland auswirken würde.

Angesichts der vorstehend analysierten engen Handelsbeziehungen hat die deutsche Importnachfrage das Potenzial, sich spürbar auf Wachstum und Beschäftigung in anderen Mitgliedstaaten auszuwirken, insbesondere durch internationale Produktionsketten. Die betreffenden Partner in der EU und im Euro-Währungsgebiet profitieren somit von der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und der daraus resultierenden Exportstärke, auch aufgrund des hohen Importgehalts der deutschen Ausfuhren. Allerdings sind sie – wie auch Deutschland – Risiken ausgesetzt, die aus der Abhängigkeit Deutschlands von der Auslandsnachfrage als Wachstumsmotor erwachsen. Auch stellt Deutschlands geringes Potenzialwachstum eine Gefahr für sie da. Ein ausgewogenerer Wachstumskurs, der auf einer Kräftigung inländischer Wachstumsquellen und des Potenzialwachstums in Deutschland aufbaut, würde somit dazu beitragen, den Prozess des Abbaus von Ungleichgewichten auf eine stabilere Grundlage zu stellen. Wie im Folgenden näher ausgeführt, zeigen die Modellsimulationen, dass ein nicht zu vernachlässigender Raum für positive Nachfragesprünge in Deutschland besteht, die zur Stärkung der Nachfrage im Euro-Währungsgebiet beitragen könnten. Abgesehen von einer Steigerung der Investitionen könnte ein positiver Lohnsprung in Deutschland angesichts der in Abschnitt 2.2 erörterten Möglichkeiten für weiteres Lohnwachstum in ähnlicher Weise auch das BIP des Euro-Währungsgebiets stützen.

www.parlament.gv.at

Abbildung 2.7.1: **Beiträge zum Leistungsbilanzsaldo des Euro-Währungsgebiets (in % des BIP im Euro-Währungsgebiet)**



Quelle: Europäische Kommission.

Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen in der EU ist von zentraler Bedeutung für Deutschland, insbesondere angesichts der derzeitigen Schwäche der aufstrebenden Märkte. Wie bereits dargelegt, bleiben die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets und der EU wichtige Ausfuhrländer für Deutschland. Es liegt daher im Interesse Deutschlands, einen Beitrag zur Erholung zu leisten, insbesondere vor dem Hintergrund der derzeit auf den aufstrebenden Märkten zu beobachtenden Wachstumsabschwächung und der dort nachlassenden Importnachfrage. Eine Stärkung der inländischen Wachstumsquellen und des Potenzialwachstums in Deutschland ist deshalb eindeutig von gemeinsamem Interesse. Gleichzeitig entfallen drei Viertel des gesamten im Euro-Währungsgebiet erzielten Leistungsbilanzüberschusses auf Deutschland, und die jüngsten Zuwächse beim deutschen Leistungsbilanzüberschuss übersteigen die von einigen Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die ein Defizit ausweisen, unternommenen Anstrengungen zum Abbau von Ungleichgewichten (Abbildung 2.7.1). Angesichts seines hohen Anteils am Leistungsbilanzüberschuss des Euro-Währungsgebiets (Abbildung 2.7.1) würden entsprechende Maßnahmen Deutschlands außerdem mittelfristig einen Beitrag zur Verwirklichung des G20-Ziels eines starken und nachhaltigen globalen Wachstums leisten, auch durch eine dauerhafte Verringerung der globalen Ungleichgewichte.

Besonders positiv würde sich eine Intensivierung der Investitionstätigkeit auswirken. Private und öffentliche Investitionen, die die Produktivität steigern und die neuem Kapital innewohnenden wirtschaftlichen Effizienzgewinne nutzen, würden die deutsche Wirtschaft auf einen dynamischeren Wachstumspfad führen und außerdem kurzfristig die Nachfrage stützen. Eine der wesentlichen Möglichkeiten, die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels (siehe Abschnitt 1) abzufedern, ist es, das Potenzialwachstum durch Investitionen zu stärken. Gleichzeitig würde das Euro-Währungsgebiet erheblich davon profitieren, auch angesichts des hohen Importanteils bei Investitionsgütern. Vor dem Hintergrund des Rückstands bei den öffentlichen Investitionen erscheint eine entsprechende Aufstockung bei den einschlägigen Vorhaben sehr wichtig. Die Investitionsausgaben sind eine Variable, die sich auf aggregierte Ungleichgewichte auswirkt und unmittelbar der Kontrolle der öffentlichen Hand unterliegt, die über entsprechenden finanzpolitischen Spielraum verfügt. Darüber hinaus könnte eine Steigerung der Investitionen der öffentlichen Hand die Bedingungen für private Investitionen weiter verbessern, wodurch mehr private Mittel mobilisiert werden könnten.

Aus den Simulationen geht hervor, dass eine Steigerung der öffentlichen Investitionen in Deutschland im derzeitigen Umfeld beträchtliche Auswirkungen hätte. Die Simulationen der Kommission auf der Grundlage des QUEST-Modells[80] zeigen, dass Anreize durch höhere öffentliche Investitionen beträchtliche Auswirkungen haben können, insbesondere dann, wenn die Geldpolitik – wie derzeit – durch die Nullzinsgrenze eingeschränkt wird. Vor diesem Hintergrund könnte ein Anstieg der öffentlichen Investitionen um 1 % des BIP das deutsche BIP im

[80] Eine Beschreibung des Modells findet sich in Kollmann et al., 2014: *What drives the German current account? And how does it affect other EU member states?*, Europäische Kommission, European Economy, Economic Papers, no. 516.

Vergleich zum Ausgangsszenario um ¾ % (hinsichtlich der Wirkung) und über einen Zeitraum von 10 Jahren um 1¼% steigern. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss würde infolgedessen um ¼ Prozentpunkt sinken, und gleichzeitig wären auch Spillover-Effekte für das übrige Euro-Währungsgebiet spürbar. Insbesondere würde sich das BIP im übrigen Euro-Währungsgebiet gegenüber dem Ausgangsszenario nach zwei Jahren um ¼ % erhöhen und auf lange Sicht noch etwas mehr zulegen. Die Auswirkungen auf den Leistungsbilanzsaldo des übrigen Euro-Währungsgebiets dürften dagegen gering ausfallen und auf kurze Sicht höchstens 0,1 % erreichen.

Spillover-Effekte des Zustroms von Flüchtlingen

Der starke Zustrom von Flüchtlingen nach Europa zieht erhebliche Spillover-Effekte für Deutschland nach sich, die beträchtliche Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft haben werden. Die Ankunft einer großen Zahl von Flüchtlingen stellt einen mehrdimensionalen Schock dar, der die Dynamik der deutschen Wirtschaft sowohl kurz- als auch langfristig beeinflussen wird. So dürfte die Flüchtlingsproblematik Auswirkungen auf die Inlandsnachfrage (insbesondere auf Verbrauch und Investitionen), die öffentlichen Finanzen, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und die Lohn- und Gehaltsdynamik, die Produktivität und das Wachstumspotenzial haben. Es ist daher sehr wichtig, die Auswirkungen dieses signifikanten Schocks auf die deutsche Wirtschaft und auf das übrige Euro-Währungsgebiet durch Spillover-Effekte nach außen, unter anderem über Handelsbeziehungen, zu analysieren. In diesem Abschnitt werden anhand einer Szenarioanalyse auf der Grundlage von Simulationen des QUEST-Modells der Kommission die wichtigsten Transmissionskanäle untersucht und es wird eine vorläufige Quantifizierung der kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen vorgenommen.

Durch die wachsenden öffentlichen Ausgaben, für die finanzpolitischer Spielraum besteht, wird die Zuwanderung kurzfristig für Zuwächse bei der Inlandsnachfrage und beim BIP sorgen. Unmittelbar erforderliche Ausgaben, die den Verbrauch der öffentlichen Hand steigern und damit wachstumsfördernde Wirkung entfalten, entstehen u. a. durch die Kosten für die Unterbringung, Gesundheitsversorgung und Sozialleistungen.[81] Die öffentlichen Ausgaben für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen lassen sich nur schwer vorhersagen, aktuellen Schätzungen zufolge könnten die Gesamtkosten 2015 rund ¼ % des BIP und 2016 ½ % des BIP entsprechen, ohne Berücksichtigung zusätzlicher Ausgaben für die Verwaltung und den Bildungssektor. Nach den aktuellen Projektionen bleibt weiterhin ausreichend Spielraum, um die zu erwartenden höheren Kosten innerhalb der Grenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des nationalen haushaltspolitischen Rahmens zu decken. Eine durch die staatlichen Mehrausgaben angekurbelte Binnennachfrage dürfte auch dem Euro-Währungsgebiet zugutekommen, da dadurch die deutsche Importnachfrage steigt.

Der Privatverbrauch, private Wohnungsbauinvestitionen und die Ausgaben des Staates für Integrationsmaßnahmen dürften allmählich steigen und weitere positive Spillover-Effekte nach sich ziehen. Anerkannte Flüchtlinge können an Integrationsmaßnahmen teilnehmen und bedarfsabhängige Sozialleistungen erhalten, wodurch sich das verfügbare Einkommen der Haushalte erhöht und der private Verbrauch gesteigert wird. Auch die Ausgaben für Integrationsmaßnahmen wie Sprachkurse oder berufliche Schulungen für anerkannte Flüchtlinge werden auf mittlere bis lange Sicht einen Beitrag zum realen BIP leisten. Ferner könnten sich die privaten Investitionen in Immobilien erhöhen, um die gestiegene Nachfrage nach Wohnraum zu decken. Auch hier steht zu erwarten, dass Spillover-Effekte entstehen, die sich positiv auf das übrige Euro-Währungsgebiet auswirken.

Die schrittweise Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt hängt von ihren Fähigkeiten und der Unterstützung durch die Politik ab. Flüchtlinge können unter bestimmten Voraussetzungen drei Monate nach ihrer Ankunft (siehe Abschnitt 3.3) und ohne Einschränkungen nach 18 Monaten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Allerdings gibt es Anzeichen dafür, dass nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge über die erforderlichen Fachkenntnisse verfügt, um unmittelbar Zugang zum deutschen

[81] Zu einem späteren Zeitpunkt sind auch für Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsmarktintegration, bedarfsabhängige Sozialleistungen, öffentliche Verwaltung sowie Kinderbetreuung und Bildung weitere Mittel erforderlich.

Arbeitsmarkt zu erhalten, weshalb sprachliche und berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich werden. Wie leicht und rasch eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt erreicht wird, dürfte sowohl vom beruflichen Qualifikationsniveau der Flüchtlinge als auch von der zweckmäßigen Gestaltung der politischen Maßnahmen abhängen. Wenngleich sich ein großes Arbeitskräfteangebot unterstützend auf das Potenzialwachstum auswirkt, wird die Zahl der Flüchtlinge, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, voraussichtlich nur allmählich steigen, was zu einer vorübergehenden Zunahme der Arbeitslosigkeit führt. Die Steigerung des Arbeitskräfteangebots verursacht einen gewissen Abwärtsdruck bei den Löhnen (siehe Abschnitt 2.2), der die Wettbewerbsfähigkeit stärken dürfte.

Die QUEST-Simulationen deuten auf einen Anstieg des deutschen BIP und des Beschäftigungsniveaus hin, was geringfügige Spillover-Effekte auf das Euro-Währungsgebiet haben könnte. Nach den Simulationen[82] für die Auswirkungen auf Deutschland und das übrige Euro-Währungsgebiet wird der derzeitige Zustrom von Flüchtlingen nach Deutschland für eine deutliche Verbesserung des realen BIP-Wachstums Deutschlands von bis zu 1,0 % (kumulativ bis 2020) sorgen, und zwar sowohl direkt durch die expansive Finanzpolitik als auch in signifikanterem Umfang durch die Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot und die Beschäftigung. Darüber hinaus wird der Anstieg der Inlandsnachfrage den Simulationen zufolge das reale BIP im Euro-Währungsgebiet positiv beeinflussen und für eine Verbesserung von rund 0,1 % sorgen. Der Umfang dieses Netto-Effekts wird durch die gleichzeitigen negativen Auswirkungen, die auf einen Rückgang der deutschen Reallöhne zurückzuführen sind, gemindert, der dem Modell zufolge für mehr Wettbewerbsfähigkeit und höhere Ausfuhren sorgt.

Der deutsche Leistungsbilanzsaldo geht in den Simulationen nur geringfügig zurück. Nach einem anfänglichen leichten Anstieg sinkt der deutsche Leistungsbilanzüberschuss um 0,1 % bis 0,2 % des BIP. Der geringe Umfang des Nettorückgangs spiegelt wider, dass die Auswirkungen durch die gleichzeitigen Zuwächse bei der deutschen Inlandsnachfrage und der Wettbewerbsfähigkeit teilweise zunichte gemacht werden. Aus dem gleichen Grund ist die Gesamtauswirkung auf den Leistungsbilanzsaldo des Euro-Währungsgebiets vernachlässigbar.

Die Simulationen weisen darauf hin, dass sich die Lage der öffentlichen Finanzen vorübergehend verschlechtern wird, während das kräftigere BIP-Wachstum für einen Rückgang der öffentlichen Verschuldung im Euro-Währungsgebiet sorgen dürfte. Die in den Simulationen festgestellte anfänglich negative Auswirkung auf die öffentlichen Finanzen in Deutschland dürfte sich schrittweise durch höhere Steuereinnahmen, die den Zuwächsen bei BIP und Beschäftigung geschuldet sind, verringern, sobald die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt vorankommt. Dennoch wird einige Zeit lang ein insgesamt negativer Effekt auf die öffentlichen Finanzen bestehen bleiben, dessen defiziterhöhende Wirkung im Jahr 2018 einen Höchststand von rund ¾ % des BIP erreichen wird. Für das übrige Euro-Währungsgebiet weisen die Simulationen auf ein höheres Wachstum des nominalen BIP hin, wodurch die Schuldenquoten leicht sinken werden.

Die simulierten makroökonomischen und finanzpolitischen Auswirkungen sind stark vom Qualifikationsniveau der Migranten und einer erfolgreichen politischen Förderung ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt abhängig. Das Qualifikationsniveau kann als Messgröße dafür verwendet werden, ob die Voraussetzungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt erfüllt sind.[83] Verschiedene Szenarien in Bezug auf die Beteiligung am Arbeitsmarkt bilden wiederum ab, inwieweit die Maßnahmen der Politik zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt erfolgreich waren. In einem optimistischen simulierten Szenario wurde angenommen, dass die

[82] Die Simulationen wurden auf der Grundlage des QUEST-Modells der Europäischen Kommission für drei Regionen (Deutschland, restliches Euro-Währungsgebiet, Rest der Welt) vorgenommen; eine nähere Beschreibung des Modells findet sich in Roeger, W., J. Varga und J. in 't Veld, 2008: *Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth*, European Economy — Economic Papers 351.

[83] Dies hängt auch von zahlreichen anderen Faktoren ab, z. B. von Sprachkenntnissen, Geschlecht und Alter.

Verteilung beruflicher Fähigkeiten identisch mit der Verteilung in Deutschland ist und die Arbeitsmarktbeteiligung hoch ausfällt. In einem pessimistischeren zweiten Szenario wurde angenommen, dass die Beteiligung aufgrund nicht erfolgreicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gering ist und alle Flüchtlinge geringqualifiziert sind. Das tatsächliche Qualifikationsniveau dürfte in der zweiten Annahme realistischer wiedergegeben sein, da es zahlreiche Belege dafür gibt, dass es auch Flüchtlingen mit guten formalen Qualifikationen oft an länderspezifischen Kenntnissen mangelt (z. B. Sprachkenntnisse, Anerkennung von Qualifikationen).[84] Im optimistischeren Szenario mit Beschäftigungszuwächsen von 1,3 % bis 2020 würde die kumulative Auswirkung der Einwanderung auf das reale BIP Deutschlands bis 2020 bei 1,0 % liegen. Im pessimistischeren Szenario mit niedrigeren Beschäftigungszuwächsen (0,7 %) fiele die Auswirkung auf das BIP deutlich geringer aus (0,4 %), was zeigt, wie wichtig Maßnahmen zur verbesserten Eingliederung von Migranten in den Arbeitsmarkt sind. Da auch bei den negativen Spillover-Effekten, die auf die höhere Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zurückzuführen sind, Abweichungen festzustellen sind, fallen die kumulativen Auswirkungen auf die Beschäftigungslage im Euro-Währungsgebiet (0,1 %) und auf das reale BIP (0,1 %) in beiden Szenarien ähnlich aus.

[84] Brücker, H. et al., 2015: *Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015*, IAB Aktueller Bericht 14/2015.

2.8. MIP-BEURTEILUNGSMATRIX

Diese MIP-Beurteilungsmatrix fasst die wichtigsten Ergebnisse der eingehenden Überprüfung im Rahmen des Länderberichts zusammen. Im Mittelpunkt stehen Ungleichgewichte und Anpassungen, die für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht (MIP) relevant sind.

Tabelle 2.8.1: **MIP-Bewertungsmatrix (*) – Deutschland**

	Umfang der Herausforderung	Entwicklung und Perspektiven	Politische Maßnahmen
Ungleichgewichte (nicht-nachhaltige Trends, Anfälligkeiten und verbundene Risiken)			
Außenhandelsüberschuss	Deutschland weist kontinuierlich einen hohen Leistungsbilanzüberschuss aus, der 2015 bei 8,7 % des BIP lag und teilweise strukturell bedingt ist. Das Fortbestehen des deutschen Leistungsbilanzüberschusses spiegelt die Investitionsdynamik (siehe Abschnitte 1 und 2.5), die hohe Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes und hohe Einnahmen aus privaten Auslandsinvestitionen wider. Die akkumulierten Überschüsse haben zu einer hohen positiven Nettoauslandsvermögensposition geführt. Alle Sektoren der Wirtschaft tragen zum Ungleichgewicht zwischen nationalen Ersparnissen und Investitionen bei (siehe Abschnitt 2.1). Deutschland ist ein wichtiger Exportmarkt für andere Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, insbesondere für Länder, die in die Produktionskette deutscher Unternehmen eingebunden sind. Die Partner im Euro-Währungsgebiet profitieren vom deutschen Handelserfolg, doch bergen die schwachen	Den Projektionen zufolge wird sich der deutsche Überschuss mittelfristig weiterhin auf einem Niveau von über 8 % des BIP bewegen. Der weitere Anstieg des Überschusses im Zeitraum 2014-15 lässt sich zu einem großen Teil, aber nicht vollständig mit den niedrigen Energiepreisen und der Wechselkursentwicklung erklären. Die Schwäche der Binnennachfrage trägt teilweise dazu bei, dass sich der Überschuss gegenüber dem Euro-Währungsgebiet weiter vergrößert, da die deutschen Einfuhren aus dem Euro-Währungsgebiet stagnieren (siehe Abschnitt 2.1). Das unsichere externe Umfeld und die noch anfällige wirtschaftliche Erholung im Euro-Währungsgebiet weisen auf erhöhte Risiken im Hinblick auf die Auswirkungen hin, die die in Deutschland bestehenden Ungleichgewichte auf das Wachstum im Euro-Währungsgebiet haben. Kürzlich hat der private Konsum zugelegt, doch könnte sein künftiges Wachstum durch mehrere Faktoren gebremst werden. Das geringe Zinsniveau hat bei den Haushalten keine	Die politischen Maßnahmen sind bislang unzureichend. Zwar wurden gewisse Schritte zur Erhöhung der öffentlichen Investitionen unternommen, doch scheinen diese nicht ausreichend, um den Investitionsstau bei Infrastruktur, Bildung und Forschung aufzulösen. Trotz der außerordentlich günstigen Finanzierungsbedingungen hat Deutschland seinen finanzpolitischen Spielraum nur in sehr begrenztem Maße zur Förderung von Investitionen genutzt. Es wurden keine signifikanten Maßnahmen ergriffen, sektorspezifische Hindernisse abzubauen, die Effizienz des Steuersystems zu verbessern oder die hohe Steuer- und Abgabenbelastung zu senken. Wichtig bleibt außerdem der Abbau beschäftigungspolitischer Fehlanreize, um das Arbeitskräfteangebot zu erhalten und die Auswirkungen der Alterung auf das langfristige Potenzialwachstum zu

	Inlandsinvestitionen, das sinkende Potenzialwachstum und die Abhängigkeit von der schwächelnden Auslandsnachfrage Risiken für Deutschland und wirken sich negativ auf die schwache Nachfrage im Euro-Währungsgebiet aus. Da der Druck zum Schuldenabbau weiterhin das Wachstum in der EU belastet, würde eine Stärkung der deutschen Binnennachfrage sowohl Deutschland als auch seinen Partnern im Euro-Währungsgebiet und in der EU zugutekommen (siehe Abschnitt 2.7).	signifikanten Änderungen des Sparverhaltens bewirkt, die den Verbrauch weiter beflügeln würden (siehe Abschnitt 2.3). Eine längere Phase dynamischen Lohnwachstums würde den privaten Verbrauch stützen, ohne dabei die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu gefährden (siehe Abschnitt 2.2). Es besteht ein Risiko, dass sich die Investitionsschwäche verfestigt, und die privaten Investitionen zeigen nur eine geringe Dynamik. Die anhaltende Investitionsschwäche, insbesondere bei Maschinen und Ausrüstung (siehe Abschnitt 1 und Kasten 1.1), weist trotz der günstigen Bedingungen ein erhebliches Ausmaß auf, so dass das Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht werden konnte. Die Nettoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand liegen erneut im negativen Bereich. In den vergangenen Jahren sind die öffentlichen Investitionen gesunken (sowohl nominal als auch real), und die Lücke bei den öffentlichen Investition verringert sich im Verhältnis zum Euro-Währungsgebiet nur langsam (siehe Kasten 1.1). Bei der deutlich negativen Nettoinvestitionsposition auf kommunaler Ebene ist keine Trendwende zu beobachten. Die derzeitigen föderalen Finanzbeziehungen scheinen nicht dazu beigetragen zu	begrenzen, vor allem aber auch, um das Arbeitseinkommen und die Binnennachfrage zu stärken. Weitere Fortschritte bei der Reform des Dienstleistungssektors, die das Wachstumspotenzial des Sektors stärken sollen, könnten im Laufe der Zeit auch für mehr Investitionen sorgen (siehe Abschnitt 2.6).

	haben, auf kommunaler Ebene adäquate öffentliche Investitionen sicherzustellen.	

Schlussfolgerungen nach der Analyse der eingehenden Überprüfung

- Deutschland weist kontinuierlich einen Leistungsbilanzüberschuss auf hohem Niveau aus, der Ersparnisüberschüsse sowohl im Verhältnis zu den privaten als auch zu den öffentlichen Investitionen widerspiegelt. Die anhaltend schwachen inländischen Investitionen könnten langfristig das Potenzialwachstum hemmen, was zusammen mit der Abhängigkeit von der Auslandsnachfrage makroökonomische Risiken nach sich ziehen könnte und sich angesichts der aggregierten Nachfrageschwäche negativ auf den Schuldenabbau und die Wachstumsaussichten im Euro-Währungsgebiet auswirken kann.
- Durch die dauerhafte Investitionsschwäche, die das Wachstum bremst und sorgfältig beobachtet werden muss, haben die Risiken zugenommen. Insbesondere haben die gedämpfte Investitionstätigkeit und der gedrosselte private Verbrauch zur Entstehung des Außenhandelsüberschusses beigetragen. Während der private Verbrauch etwas zulegen konnte, scheint sich die Investitionsschwäche bei den privaten und öffentlichen Investitionen verfestigt zu haben. Wenngleich finanzpolitischer Spielraum zur Verfügung steht und die Finanzierungsbedingungen günstig sind, haben sich die öffentlichen Investitionen rückläufig entwickelt.
- Die Maßnahmen, die zur Steigerung der öffentlichen Investitionen getroffen wurden, scheinen weder auf den verschiedenen Ebenen des Staatsaufbaus einen nachhaltigen Aufwärtstrend anzustoßen noch die Lücke bei den Infrastrukturinvestitionen zu schließen. Um dies zu erreichen und die Bedingungen für private Investitionen zu verbessern, wären weitere Maßnahmen erforderlich, u. a. zur Freisetzung des Potenzialwachstums des Dienstleistungssektors und zur Verbesserung der Effizienz des Steuersystems.

(*) In der ersten Spalte werden umfangreiche Herausforderungen zusammengefasst, um die Größenordnung und das Ausmaß der Ungleichgewichte besser darzustellen. In der zweiten Spalte werden die Ergebnisse bezüglich der Entwicklung der Ungleichgewichte und Perspektiven dargelegt. In der dritten Spalte werden die jüngsten und geplanten einschlägigen Maßnahmen beschrieben. Zu jeder Ursache für ein Ungleichgewicht und jeder Anpassung werden Ergebnisse vorgelegt. In den letzten drei Abschnitten der Matrix werden die allgemeinen Herausforderungen und ihr Umfang, die Entwicklungen und Perspektiven sowie die politischen Maßnahmen zusammengefasst.

3. WEITERE STRUKTURELLE ASPEKTE

Nachdem in Abschnitt 2 makroökonomische Ungleichgewichte und Anpassungen beleuchtet wurden, sollen im vorliegenden Abschnitt weitere strukturelle makroökonomische und soziale Herausforderungen sowie die jüngsten diesbezüglich getroffenen politischen Maßnahmen analysiert werden. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Politikbereichen, die in den länderspezifischen Empfehlungen 2015 erfasst wurden. Im ersten Teilabschnitt wird auf steuerliche Aspekte eingegangen, insbesondere auf die relativ hohe Unternehmensbesteuerung und die hohe Besteuerung des Faktors Arbeit, vor allem für Geringverdiener, die sowohl die Arbeitsanreize als auch die verfügbaren Einkommen der Privathaushalte schmälert. In den darauffolgenden Teilabschnitten über Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie Bildungspolitik werden Herausforderungen wie die vollständige Nutzung des vorhandenen Potenzials an Arbeitskräften und Kompetenzen mit Blick auf die demografische Entwicklung aufgezeigt. Anschließend sollen mehrere Maßnahmen analysiert werden, die für ein langfristiges Wachstum und einen effizienten Ressourceneinsatz von entscheidender Bedeutung sind. Und abschließend wird in Anbetracht der Bedeutung von Finanzdienstleistungen zur Förderung von Investitionen auf die wichtigsten Herausforderungen für den Finanzsektor eingegangen.

3.1 STEUERPOLITIK

Die Unternehmensbesteuerung ist nach wie vor insgesamt hoch und weist Ineffizienzen auf, die dazu führen können, dass Investitionen des privaten Sektors ausbleiben. Die steuerliche Belastung der Unternehmenseinkommen ist in Deutschland weiterhin hoch. Der Körperschaftsteuersatz lag im Jahr 2015 bei 15 %. Hinzu kommen jedoch noch die Gewerbesteuer und der Solidaritätszuschlag, so dass der maximale Regelsteuersatz für Unternehmenseinkommen bei 30,2 % liegt. Damit liegt Deutschland deutlich über dem gewichteten EU-Durchschnitt von 22,8 %. Der tatsächliche durchschnittliche Steuersatz beträgt 28,2 %, gegenüber einem nichtgewichteten EU-Durchschnitt von 21,1 %.[85] Der Länderbericht 2015 ergab, dass frühere Steuerreformen den Schuldenabbau der Unternehmen unterstützt und dafür gesorgt haben, dass Gewinnrücklagen als Finanzierungsquelle attraktiver werden. Jedoch war der sogenannte „debt bias“ – die steuerliche Begünstigung fremdfinanzierter gegenüber mit neuem Eigenkapital finanzierten Investitionen und die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Kapitalkosten – im Jahr 2015 nach wie vor der achthöchste in der EU.[86] Zudem entstehen bei der kommunalen Gewerbesteuer Effizienzverluste durch die Einbeziehung ertragsunabhängiger Komponenten in die Steuerbemessungsgrundlage. Die Komplexität der Unternehmensbesteuerung führt dazu, dass der mit der Zahlung von Steuern verbundene Zeitaufwand mit 218 Stunden im Jahr 2014 deutlich über dem EU-Durchschnitt von 186 Stunden liegt.[87]

Die positiven Auswirkungen, die die geringfügige einkommensteuerliche Entlastung auf das Einkommen und den Verbrauch der Privathaushalte hat, könnten weitgehend durch die erwartete Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer zunichte gemacht werden. Die Steuer- und Abgabenbelastung von Geringverdienern zählt nach wie vor zu den höchsten in der EU. Dies schmälert nicht nur ihre Nettolöhne und Konsummöglichkeiten, sondern bringt auch eine Verringerung der Arbeitsanreize mit sich (siehe Abschnitt 3.2). Der Einkommensteuer-Grundfreibetrag und das Kindergeld sind 2015 und 2016 in zwei Schritten erhöht worden, um sie mit dem angepassten Existenzminimum nach geltendem Recht in Einklang zu bringen. Auch der Steuerfreibetrag für Alleinerziehende wurde im Jahr 2015 angehoben. Außerdem wurden die Einkommensteuerstufen angepasst, um die Auswirkungen der kalten Progression – d. h. inflationsbedingter unbeabsichtigter allgemeiner De-facto-Steuererhöhungen – aus den Jahren 2014 und 2015 auszugleichen, die zu einer Verringerung

[85] ZEW, 2015: *Effektive Steuersätze in der erweiterten Europäischen Union*, Zwischenbericht 2015.

[86] Diese Berechnungen beruhen auf Angaben zu Kapitalkosten aus ZEW, 2015: *Effektive Steuersätze in der erweiterten Europäischen Union*, Zwischenbericht 2015.

[87] Die Anzahl der Stunden wurde im Rahmen einer Fallstudie für ein Unternehmen ermittelt. Weltbank, 2016: *Doing business 2016 – Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. Washington, D.C., Weltbank.

des tatsächlich verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte geführt hatten. Diese Anpassung ging auf die Veröffentlichung des ersten Steuerprogressionsberichts zurück, der künftig alle zwei Jahre erscheinen soll.[88] Infolge der Anpassung dürfte die Steuer- und Abgabenbelastung leicht zurückgehen, so dass die Einkommen und der Verbrauch der privaten Haushalte entsprechend steigen dürften. Ferner dürften dadurch die Anreize für geringqualifizierte Arbeitslose und für Teilzeitbeschäftigte zunehmen, in den Arbeitsmarkt einzutreten bzw. die Anzahl ihrer Arbeitsstunden zu erhöhen, um so ihr Einkommen und ihre Konsummöglichkeiten zu steigern. Der Ausgleich der kalten Progression unterliegt jedoch diskretionären Entscheidungen der Bundesregierung auf Grundlage der Steuerprogressionsberichte. Im Jahr 2016 wird der Gesamtumfang der Beitragssätze zur Krankenversicherung voraussichtlich geringfügig steigen, da damit zu rechnen ist, dass die einzelnen Krankenversicherer ihre Zusatzbeiträge für Arbeitnehmer leicht anheben. Diese Entwicklung dürfte sich angesichts der stetig wachsenden Gesundheitskosten in den kommenden Jahren fortsetzen. Außerdem wird der Beitragssatz zur Pflegeversicherung 2017 um weitere 0,2 Prozentpunkte steigen, um zusätzliche Pflegedienstleistungen zu finanzieren, die sich aus dem neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff ergeben.

Weiterhin bestehende Fehlanreize halten Zweitverdiener und Minijobber von einer (stärkeren) Beteiligung am Arbeitsmarkt ab. Neben dem nach wie vor unzureichenden Angebot an Kindertagesstätten und Ganztagsschulen halten die gemeinsame einkommensteuerliche Veranlagung verheirateter Paare (Ehegattensplitting) und die kostenfreie Mitversicherung nichterwerbstätiger Ehepartner Zweitverdiener, also in vielen Fällen Frauen, davon ab, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zu erhöhen. Laut Schätzungen wird das Arbeitskräfteangebot durch das Ehegattensplitting – im Vergleich zur individuellen Besteuerung – stark beeinträchtigt. So sollen dadurch bei Müttern mit Kindern unter 12 Jahren 161 000 Vollzeitäquivalente wegfallen und bei den Vätern lediglich 33 000 Vollzeitäquivalente hinzukommen. Doch dem von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Gutachten, das diese Erkenntnisse 2013 bestätigte, wurde nicht Rechnung getragen.[89] Dies trägt dazu bei, dass der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen niedrig und die Zahl der von Frauen im Durchschnitt geleisteten Arbeitsstunden trotz einer hohen Beschäftigungsquote bei Frauen eine der niedrigsten in der EU ist (siehe Abschnitt 3.3). Im Jahr 2014 verlor ein Zweitverdiener, dessen Einkommen von 33 % auf 67 % des Durchschnittslohns stieg, durch die Besteuerung 47,9 % des zusätzlichen Verdienstes, im Vergleich zu 38 % im EU-Durchschnitt.[90] Die Befreiung der Minijobs von der Einkommensteuer und in vielen Fällen auch von allen Arbeitnehmersozialbeiträgen hält Arbeitnehmer ebenfalls davon ab, eine Stelle mit einem Verdienst oberhalb der Minijob-Schwelle von 450 EUR im Monat anzutreten. Noch größer ist dieser Fehlanreiz in vielen Fällen für gemeinsam veranlagte Ehegatten.

Wachstumsfreundlichere Einnahmequellen des Staates werden nach wie vor relativ wenig genutzt. Der Anteil der relativ wachstumsfreundlichen Verbrauchsteuern und periodischen Immobiliensteuern am Gesamtsteueraufkommen blieb zwischen 2007 und 2014 stabil bei etwa 28 bis 29 % und damit unter dem EU-Durchschnitt von rund 32 bis 33 %.[91] Auch der implizite Steuersatz auf den Verbrauch verharrte 2014 mit 19,9 % unter dem EU-Durchschnitt. Allerdings gehört Deutschland nicht zu den Mitgliedstaaten, bei denen die durch die Mehrwertsteuerpolitik bedingte und somit „aktivierbare“ Einnahmenlücke am größten ist (11,6 % im Jahr 2013 gegenüber 12,4 % im EU-Durchschnitt). Bei diesem Wert werden die Einnahmen erfasst, die dem Staat aufgrund von Steuerermäßigungen und -befreiungen entgehen, die auf diskretionäre Entscheidungen der

[88] Bundesministerium der Finanzen, 2015: *Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2013 bis 2016 (Erster Steuerprogressionsbericht).*

[89] Prognos, 2014: *Endbericht – Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland*.

[90] Zweitverdiener mit zwei Kindern und Hauptverdiener mit 100 % des Durchschnittslohns. Europäische Kommission und OECD, 2015: *Tax and benefits indicators database*.

[91] Europäische Kommission, 2014: *Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway*.

Regierung zurückzuführen sind (angegeben als Prozentsatz des theoretischen Steueraufkommens bei Anwendung des Normalsatzes).[92] Der allgemeine Mehrwertsteuersatz von 19 % liegt unter dem EU-Durchschnitt von rund 21½ %.

Der Trend zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer hat sich fortgesetzt. Stattdessen hätte stärker auf die weniger verzerrenden periodischen Immobiliensteuern gesetzt werden können. Letztere beliefen sich 2014 auf lediglich 0,4 % des BIP gegenüber einem EU-Durchschnitt von 1,6 % des BIP. Nach Berlin, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bremen (im Januar 2014) haben auch Hessen (im August 2014), das Saarland und Rheinland-Pfalz (im Januar 2015) sowie Brandenburg (im Juli 2015) die Grunderwerbsteuer angehoben. Wenngleich sowohl im Koalitionsvertrag als auch im nationalen Reformprogramm 2014 eine Reform der periodisch erhobenen kommunalen Grundsteuer angekündigt worden war, sind bislang keine konkreten Maßnahmen getroffen worden, und im nationalen Reformprogramm 2015 ist die Reform nicht mehr vorgesehen.

Die Umweltsteuern sind ebenfalls nach wie vor relativ niedrig. Im Jahr 2014 beliefen sie sich auf 2,0 % des BIP gegenüber einem EU-Durchschnitt von 2,5 %. In diesem Prozentsatz nicht enthalten ist jedoch die von den Stromverbrauchern gezahlte EEG-Umlage zur Finanzierung des Ausbaus der erneuerbaren Energien (siehe Abschnitt 3.4), die nicht als Steuer angesehen wird. Der implizite Steuersatz auf Energie – das Verhältnis zwischen den Energiesteuereinnahmen und dem Endenergieverbrauch – liegt leicht unter dem EU-Durchschnitt. Auch die Verkehrssteuern und die Steuern auf Umweltverschmutzung und Ressourcen liegen weiterhin geringfügig unter dem EU-Durchschnitt. Ferner gibt es weiterhin umweltschädliche Steuervergünstigungen wie Energiesteuerermäßigungen, Ausnahmen für Unternehmen und die steuerliche Begünstigung von Diesel gegenüber Benzin sowie von Firmenwagen.

Aufgrund von strukturellen Mängeln und Modernisierungsstau ist die Effizienz der Steuerverwaltung in Deutschland unterdurchschnittlich. Die Steuerverwaltung wird von den 16 unabhängigen Steuerbehörden der Bundesländer durchgeführt. Im Vergleich zu den entsprechenden Behörden in anderen OECD-Staaten investiert die deutsche Steuerverwaltung relativ wenig Mittel in die Informationstechnologie und schneidet bei mehreren effizienzbezogenen Indikatoren, unter anderem in Bezug auf den Umfang des Büronetzwerks, die elektronische Übermittlung von Erklärungen und Anträgen, die durchschnittliche Beschäftigtenzahl, die Gesamtverwaltungskosten und die Gesamtkosten/Nettoeinnahmen, unterdurchschnittlich ab.[93] Das unlängst verabschiedete Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens sieht Verbesserungen in Bezug auf die elektronische Übermittlung von Daten, insbesondere vorausgefüllte elektronische Steuererklärungen, vor. Außerdem haben die Bundesregierung und die Landesregierungen auf der Grundlage eines gemeinsamen Diskussionspapiers vom November 2014 die Arbeiten im Hinblick auf eine einheitliche Steuerverwaltungssoftware fortgesetzt, die 2007 eingeleitet worden waren. Nicht vorgesehen ist dabei jedoch der automatische Austausch von Daten zwischen den Steuerverwaltungen, obwohl dies die Effizienz von Steuerprüfungen erhöhen könnte. Darüber hinaus könnten sich aus der derzeitigen Aufteilung der Steuereinnahmen und der Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs Fehlanreize für die Steuererhebung ergeben, da ein erheblicher Teil der mit Steuerprüfungen erzielten Steuermehreinnahmen an andere Bundesländer umverteilt wird (siehe Abschnitt 2.4). Eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und in einigen Bereichen möglicherweise eine Zentralisierung, unter anderem durch Stärkung der Rolle des Bundeszentralamtes für Steuern, wie sie im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung vorgesehen ist, wäre für die Effizienz der Steuerverwaltung von Vorteil.

[92] CASE und CPB, 2015: *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU Member States – 2015 Report*, TAXUD/2013/DE/321.

[93] OECD, 2015: *Tax Administration 2015 – Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing, Paris.

3.2. ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITIK

Arbeitsmarkt

Deutschland verfügt über einen gut funktionierenden Arbeitsmarkt mit niedriger Arbeitslosenquote, hoher Beschäftigungsquote und steigenden Reallöhnen. Die Arbeitslosenquote ist insgesamt niedrig (4,6 % im Jahr 2015) und die Beschäftigungsquote erhöhte sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015 auf 77,8 %. Mit diesem Wert, der einer der höchsten in der EU ist, hat Deutschland sein im Rahmen von Europa 2020 gesetztes nationales Beschäftigungsziel bereits erreicht Das Beschäftigungswachstum ging mit einem Anstieg der Reallöhne einher, der unter anderem auf den Einmaleffekt der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland und die robuste wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen war. Die Auswirkungen der Lohnzurückhaltung zu Beginn der 2000er Jahre wurden durch den jüngsten Anstieg allerdings bislang noch nicht ausgeglichen (siehe Abschnitt 2.2).

Die Zusammenarbeit der Sozialpartner unterstützt die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt. In Deutschland ist die Teilnahme der Arbeitnehmer an der Verwaltung großer Unternehmen (Mitbestimmung über den Aufsichtsrat) im Laufe der vergangenen Jahrzehnte zur Norm geworden. Die Sozialpartner werden regelmäßig gehört, wenn der Bundestag Anhörungen zu Fragen durchführt, die für sie von Belang sind. Außerdem sind sie neben dem Bundestag und den Länderparlamenten in den Prozess des Europäischen Semesters eingebunden. Es besteht jedoch noch Spielraum für eine Einbeziehung im gesamten Prozess.

Deutschland ist jedoch mittel- und langfristig mit der erheblichen Herausforderung einer Bevölkerungsalterung und eines daraus resultierenden Mangels an Arbeitskräften und Kompetenzen konfrontiert. Bis 2030 wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) voraussichtlich um 11,4 % schrumpfen, was einem jährlichen Durchschnitt von -0,8 % entspricht. Um die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung auf das Potenzialwachstum abzumildern, muss das zur Verfügung stehende Arbeitskräfteangebot besser genutzt werden. So besteht etwa noch Spielraum, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern zu steigern sowie Langzeitarbeitslose und Menschen mit Migrationshintergrund zu aktivieren und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die in jüngster Zeit zu beobachtende Nettomigration und der gegenwärtige Zustrom an Flüchtlingen tragen zwar zu einem Anstieg der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bei, doch dies wird die wirtschaftlichen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung nur dann abmildern, wenn ihre Integration in den Arbeitsmarkt gelingt.

Das Arbeitsmarktpotenzial von Frauen wird nach wie vor unzureichend genutzt, wie die hohen geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede[94] zeigen. Die Beschäftigungsquote von Frauen der Altersgruppe 20-64 Jahre war in Deutschland in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015 mit 73,6 % relativ hoch. In Vollzeitäquivalenten gemessen, lag die Beschäftigungsquote von Frauen im Jahr 2014 jedoch nur bei 56,6 %, da 47 % der Frauen in Teilzeit arbeiteten, was häufig mit niedrigeren Stundenlöhnen einhergeht. Mütter von Kleinkindern (0 bis 6 Jahre) sind von diesem Phänomen besonders betroffen: Bei ihnen war die Beschäftigungslücke fast doppelt so hoch wie der EU-Durchschnitt im Jahr 2014. Dieser starke Einfluss der Elternschaft auf die Beteiligung am Arbeitsmarkt ist teilweise auf das unzureichende Angebot an hochwertigen Ganztags-Kinderbetreuungseinrichtungen, Ganztagsschulen und Pflegeeinrichtungen zurückzuführen, zumal in diesen Bereichen trotz der in jüngster Zeit erzielten Fortschritte nach wie vor Mangel besteht. Mehr als 40 % der jungen Frauen geben als Hauptgrund für ihre Teilzeittätigkeit an, dass sie Kinder oder aber Erwachsene mit Behinderungen betreuen müssen.

Darüber hinaus bilden bestimmte Aspekte des Steuer-, Sozialversicherungs- und Familienleistungssystems nach wie vor Fehlanreize, die potenzielle Zweitverdiener von der Beteiligung am Arbeitsmarkt abhalten können. Wie in Abschnitt 3.1 erörtert, halten bestimmte Merkmale des Steuer- und Krankenversicherungssystems potenzielle Zweitverdiener von der Aufnahme einer Beschäftigung bzw. von einer Arbeitszeiterhöhung ab. Außerdem gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass das Faktorverfahren tatsächlich

[94] Deutschland wies im Jahr 2010 mit 45,3 % einen der höchsten geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede in der EU auf.

ausgewogenere Arbeitsanreize für beide Partner schafft, und einige Interessenträger haben eine Reform des Verfahrens gefordert.[95]

Obwohl Menschen mit Migrationshintergrund einen wachsenden Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bilden, wird auf diese Ressource nach wie vor nur in unzureichendem Maße zurückgegriffen. Insbesondere Menschen, die aus einem Staat außerhalb der EU eingewandert sind, erzielen wesentlich schlechtere Arbeitsmarktergebnisse als in Deutschland geborene Arbeitnehmer. Die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland ist 2014 auf 16,4 Millionen (20,3 % der Bevölkerung) gestiegen und dürfte sich angesichts des aktuellen Zustroms an Migranten, einschließlich Flüchtlingen, weiter erhöhen (siehe Abschnitt 1). Es klafft jedoch eine große Lücke zwischen der Beschäftigungsquote von EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2015 war die Beschäftigungsquote von Nicht-EU-Bürgern im Alter von 20-64 Jahren mit 57,0 % deutlich niedriger als die von Deutschen (79,4 %). Besonders groß ist die Lücke zwischen der Beschäftigungsquote von Deutschen und Nicht-EU-Bürgern mit 33 Prozentpunkten bei Frauen. Eine niedrigere Beschäftigungsquote geht mit einer höheren Arbeitslosenquote[96] und einer höheren Nichterwerbsquote einher; das gilt auch für junge Menschen mit Migrationshintergrund (vgl. Abschnitt 3.3).

Trotz der sehr geringen Quoten junger Menschen, die arbeitslos bzw. weder in Arbeit noch in Ausbildung sind, besteht für junge Menschen mit Migrationshintergrund ein signifikant höheres Risiko der Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit. Zur Verbesserung des Übergangs benachteiligter Gruppen von der Schule ins Berufsleben und zur Umsetzung einer umfassenden Jugendgarantie hat Deutschland Maßnahmen wie die Einrichtung von Jugendberufsagenturen und die Förderung von Berufsausbildungsmaßnahmen ausgeweitet. Es gibt jedoch noch kein strategisches Konzept, wie nichtregistrierte junge Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind, erreicht und dazu gebracht werden können, sich bei einer Agentur für Arbeit oder einem anderen Akteur der Jugendgarantie zu melden. Ferner gibt es Anzeichen dafür, dass das Übergangssystem besser funktionieren würde, wenn die diesbezüglichen Maßnahmen besser strukturiert und politisch koordiniert würden.[97]

Die Beschäftigungsaussichten für ältere Arbeitnehmer haben sich verbessert, aber die Verlängerung der Lebensarbeitszeit stellt nach wie vor eine Herausforderung dar. Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen ist deutlich gestiegen, und zwar von 45,5 % im Jahr 2005 auf 65,6 % im Jahr 2014. Das ist der zweithöchste Wert in der EU, wobei etwa 1/5 dieses Anstiegs auf vorübergehende demografische Kohorteneffekte zurückzuführen ist. Die Dauer des Erwerbslebens ist ebenfalls stark gestiegen (+ 3 Jahre zwischen 2004 und 2014). Für eine Verlängerung des Erwerbslebens braucht es jedoch Anreize für einen späteren Renteneintritt und intelligente Strategien für lebenslanges Lernen, da sich die Kompetenzen mit zunehmendem Alter in der Regel verschlechtern, insbesondere wenn kein geeigneter Zugang zu angemessenen Schulungen besteht. In Deutschland nahmen im Jahr 2014 jedoch nur 3 % der älteren Menschen (55-64 Jahre) an intensiveren Fortbildungsmaßnahmen (mit Ausnahme innerbetrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen) teil (EU-Durchschnitt: 5,9 %). Auch im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sind ältere Menschen in Deutschland hinsichtlich der Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen erheblich benachteiligt (unter den Erwachsenen im Alter von 25-64 Jahren nahmen 7,9 % an Fortbildungsmaßnahmen teil).

Nachdem mit der letzten Rentenreform mehr Möglichkeiten zur Frühverrentung geschaffen worden waren, sind nun erste Schritte zur Verbesserung der Anreize für einen späteren Renteneintritt eingeleitet worden. Die seit 2014 eingeführten Rentenreformen stellen eine zusätzliche Belastung für die Tragfähigkeit des Rentensystems dar und wirken sich auf die intergenerative Einkommensverteilung aus. Sie

[95] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2015: *Potenziale nutzen – mehr Fachkräfte durch weniger Arbeitsmarkthemmnisse*.

[96] Unter Nicht-EU-Bürgern ist die Arbeitslosenquote fast dreimal so hoch wie bei Deutschen (12,1 % gegenüber 4,2 % in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015).

[97] Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2014: *Bildung in Deutschland 2014*, S. 11; Teil E – Berufliche Ausbildung, S. 97, 98, 118.

führten zu einer Anhebung der Renten und einer Verbesserung der Vorruhestandsregelungen für bestimmte Gruppen. Als Reformmaßnahmen zu nennen sind insbesondere eine Rentenerhöhung für Mütter und Väter, die vor 1992 geborene Kinder großgezogen haben (Mütterrente), und die Möglichkeit, nach 45 Beitragsjahren zwei Jahre vor dem gesetzlichen Rentenalter ohne Abschläge in den Ruhestand zu treten (Rente mit 63). Finanziert werden diese Leistungen durch höhere Rentenbeiträge der aktiven Erwerbsbevölkerung und eine niedrigere durchschnittliche Ersatzquote. Dies dürfte weitere Anreize zum Aufbau privater Ersparnisse schaffen (siehe Abschnitt 2.3). Im ersten Jahr nach Einführung dieser Regelung verringerte sich die Zahl der Beschäftigten in der Altersgruppe 63-65 Jahre um 27 500, wobei jedoch die Zahl der Arbeitslosen in derselben Altersgruppe ebenfalls zurückging, und zwar um 12 500. Um älteren Arbeitnehmern Anreize zu bieten, länger erwerbstätig zu bleiben, dafür aber in Teilzeit zu arbeiten, hat die Regierungskoalition die Einführung der sogenannten Flexi-Rente beschlossen. Dabei werden insbesondere folgende Aspekte in Betracht gezogen: Angebot freiwilliger Gesundheitschecks für Arbeitnehmer ab Mitte 40 zur Vorbereitung auf die längere Lebensarbeitszeit, Rentensteigerungen für Arbeitnehmer, die über das Alter von 67 Jahren hinaus arbeiten, und die Streichung des Arbeitgeberbeitrags zur Arbeitslosenversicherung in diesem Fall. Die Gesamtkosten der Maßnahmen werden mit rund 380 Mio. EUR pro Jahr veranschlagt, und das Gesetzgebungsverfahren soll im Laufe des Jahres 2016 abgeschlossen werden. Die Flexi-Rente zielt in erster Linie auf die Förderung der Teilzeitarbeit bei älteren Arbeitnehmern ab und wird die negativen Auswirkungen der letzten Rentenreform wohl nur teilweise ausgleichen.

Trotz der positiven Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt stagniert die Zahl der registrierten Langzeitarbeitslosen seit 2011 bei rund 1 Million Menschen. Wenngleich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung in Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt gering ist (Deutschland: 2,1 % – EU: 4,6 %, jeweils in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015), ist dieser Wert höher als in anderen Mitgliedstaaten mit niedriger Arbeitslosenquote wie Österreich, Dänemark, Finnland oder Schweden. Obwohl die Regierung die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu einer Priorität ihrer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik erklärt hat, wurden die für die Eingliederung langzeitarbeitsloser Empfänger von Arbeitslosengeld II pro Kopf zur Verfügung stehenden Mittel (Eingliederungsleistungen) zwischen 2010 und 2014 um rund 48 % gesenkt.[98] Zwischen 2009 und 2012 ging die Aktivierungsquote unter allen registrierten Arbeitslosen von 27,8 % auf 19,8 % zurück. Im Jahr 2014 waren nur 17 % der Personen, die an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen haben, Langzeitarbeitslose, während ihr Anteil an der Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen bei rund 37 % liegt. Ein erheblicher Anteil der langzeitarbeitslosen Menschen weist mehrere Beschäftigungshindernisse wie geringe Qualifikation und fehlende Sprachkenntnisse, gesundheitliche Probleme, Betreuungspflichten oder altersbedingte Probleme auf. Aufgrund einer stärkeren Ausrichtung auf kurzfristige Ergebnisse und effizienten Einsatz der Finanzmittel konzentrieren sich die meisten Berater in den örtlichen Arbeitsvermittlungsstellen jedoch auf die Eingliederung von Gruppen mit den geringsten Beschäftigungshindernissen.[99]

Die hohe steuerliche Belastung des Faktors Arbeit schmälert weiterhin die Nettolöhne und damit die Einkommen und den Konsum der privaten Haushalte, insbesondere bei Geringverdienern. Während Maßnahmen getroffen wurden, die voraussichtlich zu einem geringfügigen Rückgang der Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen führen werden, dürfte die Belastung durch die Sozialversicherungsbeiträge weiter steigen (siehe Abschnitt 3.1). In Deutschland verbleiben viele Menschen in Nichterwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit. Die Aufnahme einer Beschäftigung bringt ihnen nach Abzug der höheren Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und nach Verrechnung mit der Aufstockung, die sie erhalten, kaum finanzielle Vorteile. Dass auch viele Menschen in Teilzeitarbeit verbleiben, deutet darauf hin, dass eine Erhöhung der Arbeitszeit

[98] Berechnungen der Europäischen Kommission anhand von Statistiken der Bundesagentur für Arbeit.

[99] Bundesrechnungshof, 2012: *Mitteilung an die Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfeldern I und Va*. Bonn.

ihnen ebenfalls kaum Vorteile brächte. Insbesondere bei geringfügig Beschäftigten (sogenannten Minijobbern) fehlt es an finanziellen Anreizen, mehr zu arbeiten.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns am 1. Januar 2015 hat zu einem erheblichen Anstieg der Löhne am unteren Ende des Spektrums geführt, was sich insbesondere in Ostdeutschland bemerkbar machte. Die Einführung des allgemeinen Mindestlohns von 8,50 EUR pro Stunde hatte in Ost- und in Westdeutschland unterschiedliche Auswirkungen. Besonders groß fiel der Lohnzuwachs für Arbeitnehmer in Ostdeutschland, insbesondere für Geringqualifizierte und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs, Teilzeitarbeit) aus.

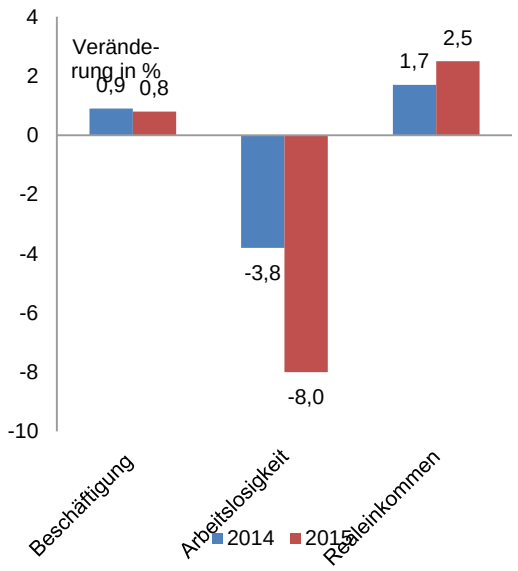
Tabelle 3.2.1: **Anstieg des durchschnittlichen Bruttomonatslohns nach Regionen/ Arbeitnehmergruppen im Jahr 2015**

Westdeutschland	2,50%
Ostdeutschland	3,90%
Ganztagsbeschäftigte	2,60%
Teilzeitbeschäftigte	3,00%
Geringqualifizierte	4,10%
Minijobber	4,70%

Quelle: Destatis.

Die ursprünglichen Befürchtungen, dass die Einführung des Mindestlohns zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten führen würde, haben sich nicht bewahrheitet.[100] Die Beschäftigung wuchs mit einem ähnlichen Tempo wie 2014, wobei sich der Rückgang der Arbeitslosigkeit sogar beschleunigte. Gleichzeitig stiegen die Reallöhne, unter anderem dank der niedrigen Inflationsrate, stärker als im Vorjahr (siehe Abbildung 3.2.1). Beim Vergleich der Daten der Bundesagentur für Arbeit vom November 2014 und vom November 2015 fällt insbesondere auf, dass der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit + 757 000 viel stärker ausgefallen ist als der Rückgang der Zahl der Minijobs (-103 000). Dieser Rückgang war sowohl auf mehr Abgänge als auch auf weniger Zugänge zurückzuführen.[101] Ein Wegfall von Minijobs und ein besonders starker Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung war in einigen relativ arbeitsintensiven Dienstleistungsbranchen wie Groß- und Einzelhandel, Hotels und Gaststätten, Transport und Lagerung zu beobachten. Mehr als die Hälfte des Rückgangs der Zahl der Minijobs ist darauf zurückzuführen, dass die betreffenden Arbeitnehmer direkt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse überführt wurden. Diese Substitution kann weitgehend als Anpassung der Unternehmen in Reaktion auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verstanden werden, die teilweise im Zusammenspiel mit den Steuervorschriften wirkte. Aus Sicht der Arbeitgeber besteht der Anreiz in einer Senkung der Lohnnebenkosten (20,7 % statt 30,9 %). Zudem ist der Verwaltungs- und Dokumentationsaufwand bei Minijobs größer geworden.[102]

Abbildung 3.2.1: **Veränderungen bei Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Realeinkommen vor und nach Einführung des Mindestlohns**



Quellen: Destatis, Europäische Kommission. Anmerkung: Die Beschäftigungsdaten für 2015 beruhen auf der Winterprognose 2016 der Kommission.

[100] IAB, 2016: *Arbeitsmarktspiegel: Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns*. IAB-Forschungsbericht 1/2016.

[101] Groll, D., 2016: *Mindestlohn: Hinweise auf Jobverluste erhärten sich*. Wirtschaftsdienst, 2016/2

[102] Deutsche Bundesbank, 2015: Monatsbericht August.

Trotzdem sind immer noch rund 7 Millionen Menschen über Minijobs beschäftigt. Durch eine Förderung des Übergangs zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen könnte das Arbeitspotenzial der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und insbesondere von Frauen und Langzeitarbeitslosen besser genutzt werden. Laut einem Bericht des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) würde eine vollkommene Abschaffung der Minijob-Regelung und des Ehegattensplittings zu einem Beschäftigungszuwachs von insgesamt 49 000 Vollzeitäquivalenten führen.[103] Jüngsten Forschungsergebnissen zufolge werden Minijobbern häufig Arbeitnehmerrechte[104] wie bezahlter Jahresurlaub oder Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vorenthalten.

Die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Erwerbstätigenarmut sind zwar insgesamt positiv, jedoch aufgrund der Wechselwirkungen mit dem Steuer- und Sozialleistungssystem relativ gering. Die Erwerbstätigenarmut hat in Deutschland in den vergangenen Jahren stetig zugenommen (2005: 4,8 % – 2014: 9,9 %) und ist mittlerweile höher als im EU-28-Durchschnitt (9,6 % im Jahr 2014). Der allgemeine Mindestlohn soll das Einkommen von Geringverdienern steigern und so Ungleichheiten verringern, Erwerbstätigenarmut eindämmen und die Binnennachfrage sowie den Konsum ankurbeln. Die positiven Auswirkungen des Mindestlohns auf die verfügbaren Nettoeinkommen sind teilweise aufgrund der Steuer- und Abgabenbelastung und der geringeren Sozialleistungen begrenzt, sofern beispielsweise die Zahlung des Mindestlohns zur Reduzierung oder Streichung der Aufstockung führt. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist das äquivalisierte Nettohaushaltseinkommen von Mindestlohnbeziehern, die eine Aufstockung erhalten, um durchschnittlich 10 bis 12 EUR pro Monat gestiegen. Somit dürfte die Einführung des Mindestlohns zumindest gewisse positive Auswirkungen auf die Erwerbstätigenarmut haben und gewisse zusätzliche Arbeitsanreize schaffen. In jedem Fall werden durch die Zahlung von Löhnen statt Aufstockungen einfachere und direktere Anreize geschaffen und zugleich die öffentlichen Subventionen für Niedriglohnarbeitsplätze gesenkt.

Erwerbstätigenarmut hängt nicht nur von der Lohnhöhe, sondern auch von der Arbeitszeit ab. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung ist in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 5 Prozentpunkte gestiegen und liegt mittlerweile deutlich über dem EU-Durchschnitt (Deutschland: 26,9 % – EU: 19,6 %, jeweils in den ersten drei Quartalen des Jahres 2015), vor allem bei Frauen (siehe Ausführungen oben). Durch eine Erhöhung der Arbeitszeit könnte die trotz Erwerbstätigkeit bestehende Armut der betroffenen Haushalte eingedämmt werden. Wenn alle Teilzeitbeschäftigten stattdessen in Vollzeit arbeiteten, würde sich das Risiko von Erwerbstätigenarmut halbieren (Risiko von 14,9 % bei Teilzeitbeschäftigung gegenüber lediglich 7,5 % bei Vollzeitbeschäftigung).

Sozialpolitik und Sozialschutz

Trotz der günstigen Lage am Arbeitsmarkt nehmen Armut und soziale Ausgrenzung zu. Die Armutsgefährdungsquote ist von 12,2 % im Jahr 2005 auf 16,7 % im Jahr 2014 gestiegen (EU-Durchschnitt: 17,2 %). Besonders gefährdet sind Arbeitslose, bei denen die Armutsgefährdungsquote nach einem starken Anstieg mittlerweile die höchste in der gesamten EU ist (2005: 40,6 % – 2014: 67,4 %). Die Quote der Überbelastung durch Wohnkosten lag im Jahr 2014 bei 15,9 % (EU-Durchschnitt: 11,4 %), und die Quote der Menschen, die dauerhaft in Armut leben, liegt seit 2011 über dem EU-Durchschnitt (10,6 % im Jahr 2013 – EU-Durchschnitt: 9,1 %). Dies deutet darauf hin, dass Menschen, die in Armut leben, relativ geringe Chancen haben, der Armut zu entkommen. Auch bei älteren Menschen liegt die Armutsgefährdungsquote über dem EU-Durchschnitt (16,3 % im Jahr 2014 – EU: 13,8 %), und die Zahl der Menschen, die von Altersarmut bedroht sind, dürfte in den kommenden Jahren weiter steigen. Der Beitrag von Sozialtransfers (ohne Renten) zur Armutsbekämpfung ist von 47,2 % im Jahr 2005 auf 33,2 % im Jahr 2014 gesunken und liegt damit unter dem EU-

[103] Eichhorst, W., u. a., 2012: *Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen*. IZA-Forschungsbericht Nr. 47.

[104] Stegmaier, J., u. a., 2015: *In der Praxis besteht Nachholbedarf bei Minijobbern*. IAB-Kurzbericht, 18/2015.

Durchschnitt (34,1 %). Während die Armutsquote also gestiegen ist, blieb der Anteil der Menschen, die unter starker materieller Unterversorgung leiden, weitgehend stabil bei rund 5 % (4,6 % im Jahr 2005 und 5,0 % im Jahr 2014).

Die Grundsicherungssysteme wurden schrittweise ausgebaut und haben zunehmende Bedeutung bei der Einkommensunterstützung erlangt.[105] Ende 2014 erhielten 7,55 Millionen Menschen bzw. 9,1 % der Gesamtbevölkerung Grundsicherungsleistungen. Nachdem diese beiden Werte zwischen 2006 und 2012 kontinuierlich zurückgegangen waren, sind sie ab 2013 wieder gestiegen, wobei es bei der Zusammensetzung der Empfänger zu einer Verlagerung kam: Während die Zahl der Empfänger von Grundsicherung für Arbeitssuchende zurückging, erhöhte sich die Zahl der Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Durch Nichtinanspruchnahme der Leistungen wird die Wirksamkeit der Regelungen in Frage gestellt – empirische Studien deuten darauf hin, dass 1/3 bis 2/5 der Anspruchsberechtigten die Leistungen nicht beantragen.

Die Altersarmut wird voraussichtlich steigen. Von 1990 bis 2014 sind die Bezüge aus der gesetzlichen Rentenversicherung schwächer gestiegen als die Inflation, was zu einer realen Verringerung der Renten beigetragen hat. Eine Person, die heute nach 30 Berufsjahren mit zwei Dritteln des Durchschnittsgehalts in den Ruhestand tritt, hat Anspruch auf eine Rente von nur 74 % der Armutsschwelle. Die Ersatzquote der gesetzlichen Rentenversicherung verringerte sich von 52,9 % im Jahr 2001 auf 48,9 % im Jahr 2013 und wird bis 2030 weiter auf 43,7 % zurückgehen.

Die Zahl der Empfänger von bedarfsabhängiger Grundsicherung im Alter hat sich fast verdoppelt. Sie stieg von rund 257 000 Personen bei Einführung im Jahr 2003 auf rund 512 000 im Jahr 2014. Die zweite und dritte Säule der Altersvorsorge, insbesondere die staatlich geförderte Riester-Rente, sollten die rückläufigen Ansprüche auf staatliche Renten abfedern. Bislang treffen jedoch nicht genug Menschen betriebliche oder private Altersvorsorge, so dass diese nicht weit genug verbreitet sind, um die Einbußen der staatlichen Renten vollständig auszugleichen. Insgesamt haben nur 70 % der gesamten Erwerbsbevölkerung eine betriebliche oder private Altersvorsorge getroffen, wobei die Abschlussquoten stagnieren. Besonders gering ist die Verbreitung bei Menschen, die Gefahr laufen, nicht genügend staatliche Rentenansprüche zu erwerben, wie Geringverdiener oder Menschen, die nicht lückenlos berufstätig waren. Die Renteneinkommen werden außerdem durch das derzeit niedrige Zinsniveau beeinträchtigt, das die Wirksamkeit der privaten Rentensysteme gefährdet. Darüber hinaus zählt das geschlechtsspezifische Rentengefälle in Deutschland nach wie vor zu den höchsten in der EU (Deutschland: 47,6 % – EU-Durchschnitt: 39,1 %, jeweils im Jahr 2014), so dass Frauen ein höheres Altersarmutsrisiko haben als Männer. Hauptursache dafür sind lange Unterbrechungen der Berufstätigkeit und Teilzeitbeschäftigung.

Die Verabschiedung der angekündigten Lebensleistungsrente und die Stärkung des Betriebsrentensystems stehen noch aus. Die geplante Flexi-Rente bietet den meisten Menschen, die von Altersarmut bedroht sind, keine ausreichende Absicherung. Auch die Quoten der Inanspruchnahme der zweiten oder dritten Säule der Altersvorsorge sind gegenwärtig zu niedrig, um dieses Risiko erheblich zu verringern. Darüber hinaus wissen viele Menschen nicht genau, welche Rentenansprüche sie in den drei Säulen erworben haben und welche Leistungen sie bei ihrem Renteneintritt erwarten können.

In den vergangenen Monaten wurden mehrere Gesetze zur Gesundheitsversorgung verabschiedet, die auf eine Steigerung der Kosteneffizienz und den Ausbau von Pflegedienstleistungen abzielen. Das Versorgungsstärkungsgesetz soll beispielsweise Ärzten Anreize bieten, sich in unterversorgten (meist ländlichen) Gebieten niederzulassen, es soll die Einrichtung von Gesundheitszentren fördern und die Wirtschaftlichkeitsprüfung von Arzneimitteln ausbauen. Das Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz) soll durch Präventionsvorteile langfristige Effizienzgewinne einbringen. Das Krankenhausstrukturgesetz sieht finanzielle

[105] Die Grundsicherungssysteme setzen sich zusammen aus: Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV), laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, bedarfsorientierter Rentenzulage im Alter und bei verminderter Erwerbsfähigkeit, grundlegender Unterstützung für Flüchtlinge sowie Hilfe für Kriegsopfer.

Zuschläge für Krankenhäuser vor, die eine hochwertige medizinische Versorgung gewährleisten, und Abschläge für schlechtere Krankenhausversorgung. Außerdem soll es Anreize für Krankenhäuser bieten, sich stärker zu spezialisieren, und zu einer weiteren Verringerung der Zahl der Krankenhausbetten beitragen.[106] Durch das Hospiz- und Palliativgesetz sollen Palliativpflege ausdrücklicher Bestandteil der normalen Behandlung der gesetzlichen Krankenversicherung werden und die landesweite Bereitstellung von spezialisierter Palliativversorgung, vor allem in ländlichen Gebieten, gewährleistet werden. Außerdem ist das zweite Pflegestärkungsgesetz in Kraft getreten. Es enthält eine neue Definition des Begriffs der Pflegebedürftigkeit, die auch Langzeitpflege wegen kognitiver oder psychischer Störungen wie Demenz umfasst. Um die zusätzlichen Ausgaben zu finanzieren, wird der Beitrag zur Pflegeversicherung ab 2017, wenn auch die erweiterten Pflegedienstleistungen in Kraft treten, um 0,2 Prozentpunkte angehoben (siehe Abschnitt 3.1).

[106] Im Jahr 2013 zählte Deutschland zu den Mitgliedstaaten mit der höchsten Anzahl an Krankenhausbetten (529 Betten je 100 000 Einwohner gegenüber einem EU-Durchschnitt von 355 Betten).

3.3. BILDUNGSPOLITIK

In Deutschland muss weiter auf die Entkoppelung zwischen der sozioökonomischen Herkunft und dem Bildungsniveau hingearbeitet werden, insbesondere mit Blick auf die Integration der neu ankommenden Flüchtlinge. Trotz einer Steigerung aufseiten des Bundes sind die gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung als Anteil am BIP nicht gestiegen und liegen damit weiterhin deutlich unter dem EU-Durchschnitt der letzten Jahre (siehe Abschnitt 2.5). Die Investitionen Deutschlands lagen im Grundschul- und im Hochschulbereich unter dem OECD-Durchschnitt von 2012 (ohne FuE, als Anteil am BIP) (siehe Abbildung 3.3.1).[107] Deutschland gehört zu den OECD-Ländern, in denen das von den Kindern erreichte Bildungsniveau stark von der Qualifikation ihrer Eltern abhängt. Außerdem fehlt es laut dem deutschen Bildungsbericht 2014 an einer klaren Strategie für Ganztagsschulen, und in bestimmten Regionen gibt es mehr interessierte Schüler als Plätze in bestimmten Schularten. Aufgrund der schwachen schulischen Leistungen von Menschen aus benachteiligtem sozioökonomischem Umfeld könnte sich der Fachkräftemangel in Deutschland weiter verschärfen.

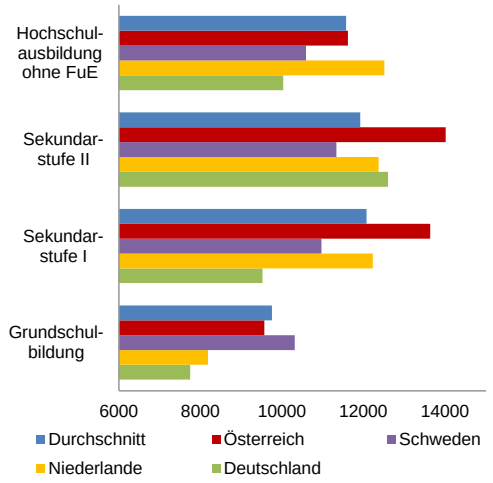
Investitionen in Bildung, insbesondere in Frühbildung und Ganztagsschulen, fördern das Potenzialwachstum und erhöhen die Chancengleichheit junger Menschen ab dem Beginn ihres Bildungswegs. Die Teilnahme von Kindern ab vier Jahren an Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung ist zwischen 2003 und 2013 stetig gestiegen und hat sich von 85,9 % auf 97 % erhöht (EU-Durchschnitt: 93 %). Es gibt jedoch immer noch nicht genügend Plätze für Kinder unter drei Jahren (es fehlen 180 000 Plätze). Die Zahl der Kinder unter drei Jahren, die an Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung teilnehmen, hat sich zwar zwischen 2006 und 2014 mehr als verdoppelt (Anstieg von 13,6 % auf 32,9 %), jedoch haben laut einem Regierungsbericht von 2015 41,5 % der Eltern keinen Platz in einer entsprechenden Einrichtung bekommen. Für die Bereitstellung von Angeboten der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung sind die Länder und Gemeinden zuständig. Bei der Verfügbarkeit von Plätzen bestehen starke Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Kommunen. Im deutschen Bildungsbericht 2014 werden die Weiterentwicklung und die Sicherung der Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung als Hauptziele genannt. Noch nicht einheitlich festgelegt sind angemessene Personalschlüssel[108], Gruppenstrukturen, Zeitpläne sowie das Verhältnis zwischen Festangestellten und befristet Beschäftigten. Im Zeitraum 2016-2018 wollen Bund und Länder einen zusätzlichen Betrag von 550 Mio. EUR investieren, um noch mehr Betreuungsplätze bereitzustellen, und haben zudem Maßnahmen getroffen, um die Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung weiterzuentwickeln und zu sichern.[109] Bei der Zahl der Ganztagsschulplätze wird die Nachfrage bei weitem nicht gedeckt: Es fehlen 2,8 Mio. Plätze.

[107] Die Bildungsausgaben Deutschlands betrugen nach wie vor nur 5,1 % des BIP, während der Durchschnittswert in den OECD-Ländern 2011 bei 6,1 % des BIP lag. Ein Teil der Differenz ist darauf zurückzuführen, dass nicht alle Ausgaben des dualen Systems in Deutschland statistisch erfasst werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass Deutschland eine negative demografische Entwicklung aufweist. So liegt der Anteil der unter 30-Jährigen mit 30,5 % der Bevölkerung deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 38,7 % aus dem Jahr 2011. Bildungsfinanzbericht 2011, S. 19.

[108] Gemessen am Personalschlüssel sind qualitative Verbesserungen insbesondere in Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt erzielt worden. In den östlichen Bundesländern sind die Personalschlüssel strukturell höher als im Westen: in der Kategorie der unter 3-Jährigen 1 Betreuer pro 6,1 Kinder im Osten gegenüber 1 : 3,6 im Westen und in der Altersgruppe der 4- bis 6-Jährigen 1 : 12,4 im Osten gegenüber 1 : 8,9 in Westdeutschland.

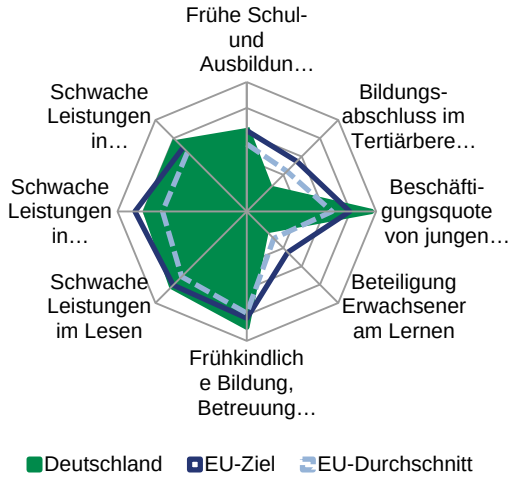
[109] Communiqué des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2015: *Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern*.

3.3.1: **Jährliche Bildungsausgaben nach Bildungsebene in ausgewählten OECD-Ländern im Jahr 2012**



Quelle: OECD. Anmerkung: Jährliche Aufwendungen der Bildungseinrichtungen je Schüler/Student für alle Dienstleistungen. Anhand BIP-basierter Kaufkraftparitäten (KKP) und unter Zugrundelegung von Vollzeitäquivalenten in US-Dollar umgerechnet.

Abbildung 3.3.2: **Allgemeine und berufliche Bildung in Deutschland und in der EU**



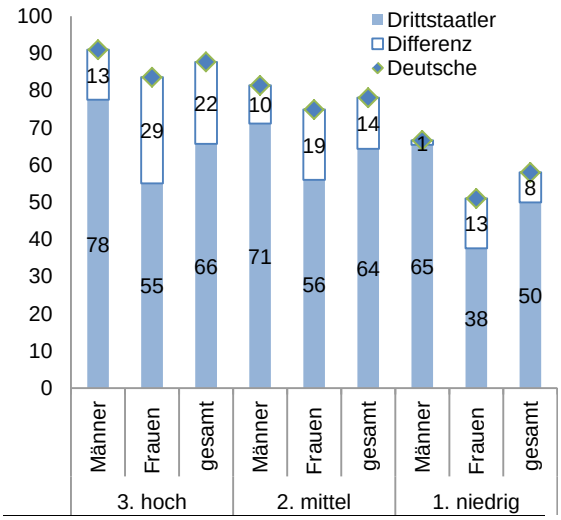
Quelle: Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung 2015, Länderbericht Deutschland.

Die schulischen Leistungen hängen trotz leichter Verbesserungen nach wie vor maßgeblich vom sozioökonomischen Hintergrund der Schüler ab. Die Quote der frühen Schulabgänger ist von 11,9 % im Jahr 2010 auf 9,5 % im Jahr 2014 zurückgegangen und liegt damit sowohl unter dem EU-Durchschnitt (11,1 %) als auch unter dem nationalen Ziel nach der Strategie Europa 2020 (10 %) (siehe Abbildung 3.3.2). Dabei ist jedoch die Abbrecherquote unter ausländischen Schülern in Deutschland trotz eines geringfügigen Rückgangs der Diskrepanz nach wie vor erheblich höher als unter Schülern mit deutscher Staatsangehörigkeit. Wenngleich sich die Leistung der Schüler mit Migrationshintergrund der ersten Generation im Jahr 2012 um 33 Prozentpunkte verbessert hat, liegen sie immer noch um rund 1,5 Schuljahre hinter Schülern ohne Migrationshintergrund zurück. Bei den Bildungsergebnissen bestehen kaum Unterschiede zwischen Migrantenkindern der ersten Generation und solchen der zweiten Generation; jedoch liegen Migrantenkinder der zweiten Generation nur noch um 1,25 Schuljahre hinter Schülern ohne Migrationshintergrund zurück. Deutschland zählt nach wie vor zu den OECD-Ländern mit relativ geringer Aufwärtsmobilität im Bildungsbereich (Platz 22).

Menschen mit Migrationshintergrund weisen ein niedrigeres Bildungsniveau auf als Deutsche und haben teilweise einen Arbeitsplatz, der ihren Kompetenzen nicht vollkommen gerecht wird. Im Jahr 2014 verfügten 13,4 % der Menschen mit Migrationshintergrund über keinen Schulabschluss und 38,4 % über keine Berufsausbildung (bei den in Deutschland geborenen Bürgern liegen diese Anteile im Vergleich dazu bei 1,7 % bzw. 14,5 %). Darüber hinaus bestehen hohe Hemmnisse für die Nutzung der Kompetenzen hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger, deren Beschäftigungsquote daher 23 Prozentpunkte unter der deutscher Staatsangehöriger liegt (siehe Abbildung 3.3.3). Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen sollte es ermöglichen, das Potenzial der Einwanderer besser zu nutzen,[110] doch die Anzahl der auf der Grundlage des Gesetzes von 2012 erfolgten Anerkennungen ist nach wie vor gering: Im Jahr 2014 wurden nur 13 200 Anerkennungen gewährt, wobei schätzungsweise rund 300 000 Anerkennungen möglich wären.

[110] Bericht zum Anerkennungsgesetz 2015, S. 15.

Abbildung 3.3.3: **Beschäftigungsquote der Drittstaatsangehörigen zwischen 20 und 64 Jahren, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Qualifikationsniveau, im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen im Jahr 2014**



Quelle: Europäische Kommission.

Bildung ist ein Schlüsselelement für die Integration der ungewöhnlich hohen Zahl an Flüchtlingen.[111] Kurz- bis mittelfristig wird es für Deutschland darauf ankommen, die außergewöhnlich große Zahl junger Flüchtlinge, die im Land bleiben werden, in das Bildungssystem einzugliedern und ihnen einen erfolgreichen Übergang in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Im Jahr 2014 waren 32 % der Flüchtlinge unter 18 Jahren und 50 % zwischen 18 und 35 Jahren alt. Unter den mehr als 1 Millionen Menschen, die im Jahr 2015 nach Deutschland geflohen sind, dürfte die Altersverteilung ähnlich sein. Ersten Anhaltspunkten zufolge haben diese Flüchtlinge offenbar einen niedrigeren Bildungsstand als die in Deutschland geborenen Mitbürger.[112] Nach Schätzungen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz) mussten im Jahr 2015 rund 325 000 Schülerinnen und Schüler mit Fluchthintergrund in das Schulsystem integriert werden, was zusätzliche Ausgaben von rund 2,3 Mrd. EUR im Jahr erfordert. Das Bundesministerium für Bildung hat angekündigt, zwei Maßnahmenpakete zur Erweiterung und Ergänzung der bestehenden Integrationsmaßnahmen umzusetzen. Das mit Mitteln von 130 Mio. EUR ausgestattete erste Maßnahmenpaket sieht drei zentrale Maßnahmen in Bezug auf das Bildungssystem vor: Unterstützung beim Spracherwerb, Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen sowie Integration von Menschen durch Ausbildung und Beruf. Das mit 100 Mio. EUR ausgestattete zweite Maßnahmenpaket ist auf die Integration im Bereich der Hochschulausbildung ausgerichtet.[113] Im Rahmen dieses Pakets sollen ebenfalls Kompetenzen und Qualifikationen ermittelt werden und zudem fachliche Ausbildung und Sprachkurse sowie Integrationsmaßnahmen auf dem Campus angeboten werden. Außerdem sollen Pilotprojekte für innovative Lösungen zur Ermittlung von Kompetenzen gefördert und der Zugang zur Hochschulbildung erleichtert werden. Neben der Bundesregierung haben auch die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft ehrgeizige Initiativen ins Leben gerufen, um die öffentlichen Bildungsmaßnahmen durch Sprachunterricht, Bildungsberatung sowie berufliche Aus- und Weiterbildung zu ergänzen.

Ferner wurden weitere Maßnahmen ergriffen, um die individuelle Förderung von Flüchtlingen und deren Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu unterstützen. Im November 2015 wurden über Gesetzesänderungen Integrationskurse für Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen, eingeführt. Außerdem beabsichtigt die Bundesagentur für Arbeit, für die Durchführung von Sprachkursen und zusätzliche Beratung für Flüchtlinge erhebliche zusätzliche Mittel bereitzustellen. Für die Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt müssen insbesondere ein frühzeitiger Zugang zu den Angeboten der Agenturen für Arbeit, zu Sprachkursen und zur Kompetenzermittlung sowie die Förderung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und

[111] Deutscher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2015, Jahresgutachten 2015/16, S. 261.

[112] Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2015: *Aktueller Bericht 8/2015 – Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland*, S. 8.

[113] Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2015: *Erstes und zweites Maßnahmenpaket für Flüchtlinge: Deutsch lernen und berufliche Bildung* und *Zugang zum Studium*.

verbesserter Erwachsenenbildung gewährleistet werden.

3.4. NETZGEBUNDENE WIRTSCHAFTSZWEIGE UND STRATEGIEN FÜR LANGFRISTIGES WACHSTUM UND RESSOURCENEFFIZIENZ

Bessere Rechtsetzung und Verwaltung

Im Jahr 2015 hat die Bundesregierung im Rahmen ihres Programms für eine bessere Rechtsetzung wichtige Maßnahmen getroffen, aber es besteht noch Spielraum für einen weiteren Bürokratieabbau. In dem von der Weltbank erstellten Doing-Business-Ranking, das die Unternehmensfreundlichkeit von 189 Volkswirtschaften bewertet, belegt Deutschland Rang 21. Die Rahmenbedingungen für Unternehmen könnten jedoch noch weiter verbessert werden. Deutschland bewertet die Bürokratiekosten sowie die Kosten, die mit der Erfüllung vorgeschlagener neuer Vorschriften verbunden sind, und veröffentlicht einen jährlichen Bericht über die Umsetzung seines Programms für eine bessere Rechtsetzung. Im Juni 2015 fiel der vom Statistischen Bundesamt erstellte Bürokratiekostenindex erstmals unter den im Jahr 2012 festgestellten Ausgangswert. Im Jahr 2015 verursachten der gesetzliche Mindestlohn und die damit verbundenen Dokumentationspflichten zusätzliche Kosten für die Unternehmen. Die Bundesregierung ergriff jedoch auch wichtige neue Maßnahmen zur Verringerung des bürokratischen Aufwands, insbesondere das Prinzip „one-in, one out“, das für neue Regelungsvorhaben, durch die den Unternehmen zusätzliche Belastungen entstehen, gilt. Sie erließ ferner Befreiungen von den Berichtspflichten für Start-ups und Maßnahmen zur Förderung der Einführung der elektronischen Rechnungsstellung und Archivierung. Das Bürokratieentlastungsgesetz, mit dem die wichtigsten Änderungen eingeführt wurden, wurde im Juli 2015 vom Parlament verabschiedet und ist im Januar 2016 in Kraft getreten. Im Rahmen einer neuen Erhebung wird untersucht, wie Unternehmen und Bürger die behördlichen Dienstleistungen in bestimmten Lebenslagen wahrnehmen. Es besteht noch Spielraum für eine weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU); erreicht werden könnte diese Verbesserung durch ein effizienteres Steuersystem, Reformen der Steuerverwaltung und eine bessere Koordinierung zwischen den einzelnen Bundesländern sowie durch die Erleichterung der grenzüberschreitenden Verlegung des Firmensitzes (deutscher Unternehmen ins Ausland und ausländischer Unternehmen nach Deutschland), die die Unternehmen zurzeit aufgrund fehlender nationaler Vorschriften und Verfahren als schwierig und kostspielig betrachten.

Die Verfügbarkeit von online zugänglichen behördlichen Dienstleistungen bleibt unter dem EU-Durchschnitt und wird dem Bedarf der Wirtschaft nicht gerecht. Effiziente, online zugängliche behördliche Dienstleistungen könnten zu einer weiteren Verringerung des bürokratischen Aufwands beitragen. Deutschland zählt jedoch nach wie vor zu den EU-Ländern mit der geringsten Online-Interaktion zwischen Behörden und Bürgern (Rang 23 unter 28 Mitgliedstaaten). Im August 2014 wurde im Rahmen der „Digitalen Agenda 2014-2017“ eine eGovernment-Strategie angenommen, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung auf den Weg zu bringen. Diese Strategie muss nun entsprechend umgesetzt werden. Ein Gesetz zur Förderung elektronischer Behördendienste („eGovernment“) wurde im Juli 2013 verabschiedet, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung voranzubringen. Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland bringt in diesem Zusammenhang besondere Herausforderungen mit sich. So unterscheiden sich die „Einheitlichen Ansprechpartner“ in den einzelnen Bundesländern zum Beispiel erheblich in Bezug auf die angebotenen Leistungen und Informationen sowie in Bezug auf die Möglichkeit, Verfahren online abzuwickeln. Ein gut strukturiertes System von Einheitlichen Ansprechpartnern, das auf den Bedürfnissen der Unternehmen und nicht auf den Verwaltungsstrukturen aufbaut, verbessert die Benutzerfreundlichkeit und Zugänglichkeit der Informationen. Die Systeme auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene könnten sowohl in Bezug auf die Back-end-Infrastruktur als auch in Bezug auf die Front-end-Navigation weiter angeglichen werden. Die Verfügbarkeit elektronischer Verfahren könnte sowohl für inländische als auch für ausländische Nutzer weiter verbessert werden.

Der Wert der von den deutschen Behörden gemäß den EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen ausgeschriebenen Aufträge ist trotz laufender Anstrengungen nach wie vor niedrig. Wettbewerbliche und transparente Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe sind für die erfolgreiche Durchführung öffentlicher

Investitionen wesentlich. Da sie zu grenzüberschreitenden Ausschreibungen anregen, können sie einen Beitrag zum Abbau von Außenhandelsungleichgewichten leisten. Der Markt für öffentliche Aufträge in Deutschland ist differenziert. Das Verwaltungssystem ist effizient, wobei die Aufträge im Durchschnitt nach 58 Tagen vergeben werden; dieser Wert liegt um 11 Tage unter dem im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verzeichneten Durchschnitt von 69 Tagen. Auch der Anteil der Aufträge, für die es nur einen Bieter gab, liegt um 3 % niedriger als im EWR-Durchschnitt. Schließlich erleichtert die Regel, dass Aufträge in Lose unterteilt werden, den Zugang für KMU. Die Bieter scheinen mit den Vergabeverfahren (in Bezug auf Dauer, Festlegung des Bedarfs durch die öffentlichen Auftraggeber, qualitätsspezifische Zuschlagskriterien) vergleichsweise zufrieden zu sein. Die Behörden begleichen die von den Unternehmen gestellten Rechnungen in der Regel fristgerecht. Angebotsabsprachen und wettbewerbswidriges Verhalten werden im öffentlichen Auftragswesen nur in geringem Maße wahrgenommen. In Bezug auf den Wert der Geschäftsmöglichkeiten im öffentlichen Auftragswesen, die EU-weit ausgeschrieben werden und damit Unternehmen in ganz Europa und in Deutschland offenstehen (31 Mrd. EUR im Jahr 2014), belegt Deutschland hingegen nur Platz vier in Europa; der in Deutschland verzeichnete Wert liegt bei rund 25 % des Wertes für das Vereinigte Königreich, bei ungefähr der Hälfte des Wertes für Frankreich und ungefähr auf demselben Stand wie der Wert für Polen. Das Volumen der Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe, die Unternehmen in der gesamten EU offen stehen, beläuft sich in Deutschland lediglich auf 1,1 % des deutschen BIP, während der EU-Durchschnitt bei 4,4 % liegt. Der Markt ist seit jeher der am stärksten abgeschottete in Europa. Zudem werden die politische Entscheidungsfindung und die Festlegung einer kohärenten Investitionsstrategie durch den Mangel an zuverlässigen Daten über das öffentliche Auftragswesen stark erschwert. Deutschland richtet zurzeit eine einschlägige Datenbank ein, aber vor 2018 ist nicht mit wesentlichen Informationen zu rechnen. Der Anteil der elektronisch abgewickelten Vergabeverfahren ist nach wie vor niedrig, und es gibt viele verschiedene Systeme auf lokaler Ebene, was für die Unternehmen den Zugang zu Aufträgen erschwert. Kürzlich hat der deutsche IT-Rat beschlossen, die Nutzung einer zentralen Schnittstelle („XVergabe“) vorzuschreiben. Sobald diese Schnittstelle voll einsatzfähig ist, wird sie die Komplexität deutlich verringern. Deutschland führt Auftragsbündelungen, das heißt Ausschreibungen, auf Verwaltungsebenen unterhalb der Bundesebene, nur in begrenztem Umfang durch (2 % unter dem Durchschnitt im Europäischen Wirtschaftsraum). Es besteht die Gefahr, dass neue Marktteilnehmer durch das komplexe Rechtssystem, das für die verschiedenen Arten von öffentlichen Aufträgen unterschiedliche Rechtsgrundlagen vorsieht, abgeschreckt werden. Deutschland weist ferner eine der geringsten Quoten bei der Veröffentlichung von Geschäftsmöglichkeiten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens auf. Insgesamt gehen die von Deutschland unternommenen Schritte in die richtige Richtung, aber bei der Quote der Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe, für die in der gesamten EU geboten werden kann, ist bislang noch kein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Zudem ist die Anzahl der bei der Kommission eingehenden Beschwerden wegen Nichtveröffentlichung noch nicht zurückgegangen. Schließlich wurden die Gründe für den niedrigen Wert der nach den EU-Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen ausgeschriebenen Aufträge nicht eindeutig ermittelt.

Wettbewerb im Schienenverkehr

Die Wettbewerbssituation auf dem Schienenverkehrsmarkt hat sich nicht bedeutend verbessert. Die Eintrittsschranken für neue Marktteilnehmer bleiben, vor allem im Personenfernverkehr, bestehen, und halten potenzielle Wettbewerber des etablierten Eisenbahnunternehmens von einem Eintritt in den Markt ab. Infolgedessen stagniert der Marktanteil neuer Marktteilnehmer im Personenfernverkehr bei etwa 1 %. Eines der Haupthindernisse für neue Marktteilnehmer sind nach wie vor die hohen Wegeentgelte. Der Bewertung[114] der Kommission zufolge liegen die Wegeentgelte für Intercity-Personenverkehrsleistungen in Deutschland höher als in allen anderen Mitgliedstaaten. Sie liegen auch über den Wegeentgelten im Güterverkehr und

[114] Europäische Kommission (2014), Vierter Bericht über die Überwachung der Entwicklung des Schienenverkehrsmarkts.

im Regionalverkehr, wo die Marktanteile und die Anzahl der Wettbewerber des etablierten Eisenbahnunternehmens erheblich höher sind. Nach Abschluss der laufenden Überarbeitung der Wegeentgelte durch den deutschen Infrastrukturbetreiber DB Netz dürfte sich diese Situation noch verschlechtern. Darüber hinaus könnte der Wettbewerb auch durch den Rechtsrahmen beeinträchtigt werden. Im Jahr 2013 ist gegen Deutschland ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof eingeleitet worden, weil das Land die Finanzströme zwischen Eisenbahnunternehmen und Infrastrukturbetreibern nicht getrennt und nicht gewährleistet hat, dass die für die Erbringung von Leistungen des öffentlichen Personenverkehrs gezahlten öffentlichen Mittel in den jeweiligen Abschlüssen separat ausgewiesen werden. Anschließend hat Deutschland versucht, einen Teil der Bedenken der Kommission durch Abschluss einer Vereinbarung über die Infrastrukturfinanzierung zwischen Bundesregierung, DB Holding und Infrastrukturbetreiber auszuräumen. Das System der Gewinnübertragungsvereinbarungen auf Holdingebene bleibt jedoch bestehen, und die Transparenz der Finanzströme innerhalb der Holding scheint noch nicht in zufriedenstellender Weise sichergestellt zu sein. Die derzeit in Deutschland geltenden rechtlichen Bestimmungen gewährleisten nach wie vor nicht in vollem Umfang, dass öffentliche Mittel, die an eine der Tochtergesellschaften der Holding gezahlt werden, nicht für die Quersubventionierung von für den Wettbewerb geöffneten Personen- und Güterverkehrsdiensten (auch in anderen Mitgliedstaaten) verwendet werden. Darüber hinaus wird der Wettbewerb dadurch beeinträchtigt, dass es nach wie vor keinen Leasingmarkt für Schienenfahrzeuge und keinen Markt für gebrauchte Fahrzeuge gibt.

Energie, Klima und Ressourceneffizienz

Die Reform im Bereich der erneuerbaren Energien hat zu einer Stabilisierung der Kostenentwicklung geführt, bedarf jedoch einer sorgfältigen Überwachung. Im Jahr 2014 hat Deutschland seinen Förderrahmen für erneuerbare Energien durch das am 1. August 2014 in Kraft getretene überarbeitete Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) reformiert. Die Reform zielt auf eine Kontrolle der Kosten ab, die insbesondere durch die Einführung verbindlicher Korridore für die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien erreicht werden soll. Mit der Reform werden die kostengünstigsten Technologien für erneuerbare Energien (Windkraftanlagen an Land und Solaranlagen) in den Vordergrund gestellt und größere Produzenten erneuerbarer Energien verpflichtet, ihren Strom direkt auf dem Markt zu verkaufen. Im Zuge der Reform ist die EEG-Umlage im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr leicht zurückgegangen. Trotz einer leichten Erhöhung der Umlage im Jahr 2016 auf 6,35 ct/kWh waren die Kosten für die Beschaffung von Strom aus erneuerbaren Energien (Großhandelspreis zuzüglich Umlage) im Allgemeinen stabil. Die künftige Entwicklung der Kosten muss sorgfältig überwacht werden, insbesondere im Hinblick auf die weitere Unterstützung bestehender Anlagen und den weiteren Ausbau der Offshore-Windenergie. Die bessere Integration der erneuerbaren Energien in den Markt und die Schaffung marktgestützter Anreize für die Zuteilung neuer Erzeugungskapazitäten beim Übergang von Einspeisevergütungen zu Ausschreibungsverfahren bleiben eine Herausforderung. Die für weite Teile der Industrie geltenden Befreiungen von der EEG-Umlage führen zu einer weiteren Verteuerung des Stroms für andere gewerbliche sowie für die privaten Stromverbraucher und können falsche Preissignale geben. Wie bereits im Länderbericht 2015 dargelegt, zeigen diese höheren Stromkosten insbesondere unmittelbare negative Auswirkungen auf das verfügbare Nettoeinkommen der Haushalte. Die künftige Nutzung von Auktionen als Standardverfahren für die Zuteilung der Förderung und die partielle Öffnung der Förderregelung dürften zu einem weiteren Rückgang der Kosten führen.

Der Ausbau der Energieinfrastruktur wird fortgeführt, erfolgt aber mit erheblichen Verzögerungen. Etwa 30 % der im Jahr 2009 im Energieleitungsausbaugesetz vorgesehenen Projekte für den Ausbau des Netzes auf Höchstspannungsebene wurden umgesetzt. Das ursprüngliche Ziel einer Durchführung von 50 % bis 2016 wurde auf 40 % verringert, doch ist noch ungewiss, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Die nationalen Netzentwicklungspläne umfassen Projekte zur Beseitigung bestehender Engpässe. Die meisten Projekte befinden sich jedoch noch in einer frühen Entwicklungsphase, was zu dem Rückstand bei den öffentlichen Investitionen

beiträgt (siehe Abschnitte 1 und 2.5). Der Widerstand der Öffentlichkeit und der Mangel an entschlossenen Maßnahmen seitens der Bundesländer haben die Durchführung erheblich verzögert. Die im Juli 2015 getroffene politische Entscheidung, unterirdischen Hochspannungsstromleitungen den Vorzug zu geben, dürfte dazu beitragen, einen Teil des öffentlichen Widerstands zu überwinden, aber sie wird auch neue Planungsverfahren erfordern, die den Ausbau des Stromnetzes weiter verzögern, die Investitionskosten deutlich steigern und die Verbraucherpreise somit erhöhen könnten.

Der zunehmende Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen in Deutschland hat zusätzliche Herausforderungen in Bezug auf Netzmanagement und -stabilität mit sich gebracht und bewirkt, dass der inländische und der grenzüberschreitende Ausbau des Stromnetzes noch wichtiger werden. Die zwischen Nord- und Süddeutschland bestehenden wachsenden Ungleichgewichte bei Stromangebot und -nachfrage, die auch in den kommenden Jahren nicht durch die Entwicklung neuer Infrastruktur beseitigt werden, haben sowohl innerhalb Deutschlands als auch bei den Nachbarländern zu einer Zunahme der strukturellen Netzengpässe geführt. Die derzeitigen nationalen Regelungen für das Engpassmanagement und die Abgrenzung der Gebotszonen in Mitteleuropa tragen den tatsächlichen Engpässen nicht in angemessener Weise Rechnung, so dass grenzüberschreitende Stromflüsse behindert werden. Es besteht noch keine regionale Lösung für das Management der derzeitigen Engpassprobleme, auf die sich alle betroffenen Länder verständigen würden. Weitere grenzüberschreitende Verbindungen, insbesondere die Durchführung der „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ mit Polen, Österreich, Belgien, den Niederlanden und Norwegen, würden die Verbindung zu den Stromnetzen der Nachbarländer verbessern und die Versorgungssicherheit steigern. Die Transportkapazitäten des Gasnetzes, insbesondere von Nord nach Süd, das Verteilungssystem in Süddeutschland und die Interkonnektivität mit den Nachbarländern, auch entgegen der Hauptflussrichtung, können noch weiter verbessert werden.

Die Koordinierung der Energiepolitik mit den Nachbarländern wurde intensiviert. Es finden regelmäßige Gespräche statt, bei denen mit den benachbarten Mitgliedstaaten und der Kommission am runden Tisch über die regionale Zusammenarbeit zur Förderung der Sicherheit der Energieversorgung und der erneuerbaren Energien gesprochen wird. Darüber hinaus enthält das novellierte Erneuerbare-Energien-Gesetz eine Öffnungsklausel, nach der auch außerhalb Deutschlands erzeugter Strom aus erneuerbaren Quellen gefördert wird. Im Juli 2015 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein Weißbuch über die Gestaltung des Strommarkts veröffentlicht, in dem der Weg zu einem Energy-Only-Markt aufgezeigt wird. In diesem Zusammenhang sollte die regionale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den benachbarten Mitgliedstaaten im Interesse der Wirtschaftlichkeit und der Sicherheit der Stromversorgung weiter gesteigert werden. Diese Grundsätze müssen sich auch in den für das Frühjahr 2016 geplanten Rechtsvorschriften für den Strommarkt niederschlagen.

Es besteht die Gefahr, dass die geplanten Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Hinblick auf die Verwirklichung der politischen Ziele Deutschlands nicht ausreichen. Im Dezember 2014 hat die Bundesregierung zusammen mit ihrem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 den Nationalen Aktionsplan für Energieeffizienz (NAPE) vorgelegt, in dem eine Reihe von Maßnahmen aufgeführt sind, mit denen potenzielle Defizite hinsichtlich der Erreichung der Energieeffizienzziele Deutschlands angegangen werden sollen. Zu diesen Maßnahmen zählt die Einrichtung eines Fonds mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der zinsvergünstigte Darlehen für Sanierungen und energiesteuerspezifische Förderungen gewährt. Es besteht jedoch die Gefahr, dass Deutschland weder sein der EU mitgeteiltes Energieeffizienzziel noch sein ehrgeizigeres nationales Ziel erreicht. Die Energieintensität der Industrie liegt nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt, während die Energieintensität der Haushalte weiterhin über dem EU-Durchschnitt liegt. Die Umsetzung der im Oktober 2015 von der Bundesregierung vorgelegten „Energieeffizienzstrategie Gebäude“ ist daher von entscheidender Bedeutung. Der Endenergieverbrauch des Verkehrssektors ist im

Jahr 2014 aufgrund der Erhöhung der Gesamtkilometerzahl im Personen- und Güterverkehr per Straße gestiegen; dieser Anstieg wurde nicht durch Effizienzsteigerungen kompensiert.

Deutschland ist auf gutem Wege, sein für 2020 gesetztes Ziel im Bereich des Nicht-EHS-Sektors (EHS - Emissionshandelssystem) knapp zu erreichen. Die Verringerung der Treibhausgasemissionen der gesamten inländischen Wirtschaft um 40 % könnte unter Umständen nicht erreicht werden. Im Jahr 2014 dürften die deutschen Treibhausgasemissionen erstmals seit drei Jahren zurückgegangen sein, und zwar von 952 Mt CO_2 im Jahr 2013 auf 912 Mt im Jahr 2014. Seinen jüngsten Prognosen zufolge dürfte Deutschland sein für 2020 gesetztes Ziel im Bereich des Nicht-EHS-Sektors nur ganz knapp erreichen, so dass möglicherweise zusätzliche Maßnahmen erforderlich sein werden, unter anderem diejenigen, die im Aktionsprogramm Klimaschutz und im NAPE enthalten sind. In Bezug auf das nationale Ziel einer Verringerung der Emissionen um 40 %, das auch die unter das EHS fallenden Emissionen umfasst, besteht den Projektionen von 2014 zufolge eine Lücke von 5-8 % bis 2020. Das Aktionsprogramm reicht nicht aus, um dieses Ziel Deutschlands zu erreichen, so dass es durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden muss.

Die Ressourceneffizienz ist eine wichtige Triebkraft für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Unternehmen haben ein wirtschaftliches Interesse an einem effizienten Einsatz der Ressourcen. In der Industrie machen die Rohstoffkosten rund 45 % der Produktionskosten aus. Deutschland hat in der EU eine der höchsten Ausfuhrquoten für Umweltschutzgüter, und umweltfreundlichen Technologien, Produkten und Dienstleistungen kommt eine immer größere Bedeutung zu. Die Ressourceneffizienz ist auch eine wichtige Triebfeder für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit und spielt eine entscheidende Rolle bei der Erschließung neuer Märkte durch das verarbeitende Gewerbe. Deutschland hat in Bezug auf Öko-Innovationen eine führende Position inne, und die deutsche Umwelttechnologie-Branche ist ausgesprochen wettbewerbsfähig. Zu den wichtigsten Bereichen für Öko-Innovationen zählen die Kreislaufwirtschaft und Technologien für erneuerbare Energieträger. Deutschland verfolgt das Ziel, bis 2020 zur ressourceneffizientesten Volkswirtschaft weltweit zu werden. Das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm zielt darauf ab, die Umweltbelastungen so weit wie möglich zu reduzieren und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum und eine höhere Produktivität durch eine weitere Verbesserung der Umweltleistung der deutschen Wirtschaft sicherzustellen; dies soll vor allem durch Anreize und freiwillige Maßnahmen erreicht werden. Insgesamt ist die Umweltleistung der Industrie gut, aber es gibt Raum für weitere Verbesserungen. Die Behörden, die fast 260 Mrd. Euro pro Jahr für den Erwerb von Produkten und Dienstleistungen ausgeben, können in dieser Hinsicht wichtige Anreize schaffen. Die deutschen Behörden tragen Innovations- und Umweltaspekten in ihren Beschaffungsverfahren zunehmend Rechnung, indem sie beispielsweise hohe Energieeffizienzstandards verlangen, wenngleich noch weitere Effizienzgewinne erzielt werden könnten. Für den Austausch bewährter Verfahrensweisen sind Kompetenzzentren für die nachhaltige und innovative Beschaffung eingerichtet worden.

Digitalisierung

Die Digitalisierung bietet neue Geschäftsmöglichkeiten und ist eine wichtige Triebkraft für die Wettbewerbsfähigkeit. Um in diesem Bereich eine Führungsposition zu erreichen, wird Deutschland die „Digitale Agenda“ und die Initiative „Industrie 4.0“ effektiv umsetzen müssen; in diesem Zusammenhang werden eine Verbesserung der digitalen Infrastruktur, die Förderung der Digitalisierung der Wirtschaft und die Stärkung der IT-Sicherheit und der digitalen Kompetenzen erforderlich sein. Die deutsche Initiative „Industrie 4.0“ erleichtert einen von der Industrie getragenen Dialog, der im Rahmen einer im März 2015 eingerichteten gemeinsamen Plattform insbesondere Maschinenbau-, Elektronik- und IKT-Branchen zusammenführt. Diese Plattform soll Empfehlungen für einen strategischen Rahmen erarbeiten, der die Einführung neuer Geschäftsmodelle begünstigt und die Industrie ermutigt, das erhebliche Potenzial für eine Optimierung von Produktion und Logistik zu nutzen. Darüber hinaus wird die Plattform mit Hilfe von Fallstudien aufzeigen,

welche Möglichkeiten die Digitalisierung insbesondere für KMU bietet. Ferner gibt es weitere neue Dienste in wichtigen Bereichen wie Mobilität, Gesundheit, Klima und Energie. Die Bedeutung der Digitalisierung schlägt sich auch in einer Reihe anderer öffentlicher und privater Initiativen nieder, z. B. dem eCompetence-Netz, das Unternehmen, insbesondere KMU, bei der Verwendung moderner IKT-Anwendungen unterstützt.

Bei der Versorgung mit schnellen Breitbanddiensten schneidet Deutschland weniger gut ab und liegt unter dem EU-Durchschnitt; in diesem Bereich besteht ein erheblicher Investitionsbedarf. Deutschland ist flächendeckend mit grundlegenden Breitbanddiensten versorgt (einschließlich mit Fest-, Mobilfunk- und Satelliten gestützten Netzen). Die Bundesregierung plant, bis 2018 alle ländlichen und städtischen Gebiete mit schnellem Breitbandinternet (50 Megabit pro Sekunde) zu versorgen. Diese Absicht ist Teil der von der Bundesregierung im Jahr 2014 erstmals vorgelegten Digitalen Agenda 2014-2017. Der Ausbau der schnellen Breitbandversorgung soll durch mehrere auf dem Markt verfügbare Technologien erreicht werden, unter anderem durch LTE-Mobilfunknetze (LTE: Long Term Evolution). In Bezug auf NGA-Anschlüsse (NGA: next generation access, Zugang der nächsten Generation) konzentrierte sich die Strategie des etablierten Betreibers im letzten Jahr vor allem auf den Ausbau der auf der VDSL-Vectoring-Technologie basierenden Infrastruktur, die Hochgeschwindigkeitsanschlüsse mit bis zu 100 Megabit pro Sekunde ermöglicht. Bis 2016 will die Deutsche Telekom 65 % der Haushalte mit einem auf der Vectoring-Technologie basierenden Breitbandanschluss versorgen. Der Ausbau von Glasfaser- (FTTH/B-)Leitungen wurde, vor allem in kleinen Städten und ländlichen Gebieten, weiterhin fast ausschließlich von alternativen Betreibern durchgeführt. Wenn Deutschland den Übergang zur ultraschnellen Breitbandtechnologie anstrebt, wird es stärker in Glasfasernetze investieren müssen. Wenngleich die Festnetzbetreiber in den vergangenen Jahren ihre vorhandenen Kupfer- und Koaxialkabelnetze aufgerüstet haben, werden für den Umstieg auf ultraschnelle Netze die Glasfaseranschlüsse direkt bis zum Kunden (Unternehmen und Haushalte) führen müssen.

Forschung, Entwicklung und Innovation

Deutschland zählt zu den Innovationsführern in der EU, aber es gibt nach wie vor regionale Unterschiede und es sind bestimmte Herausforderungen zu meistern, um diese Wettbewerbsposition auch in Zukunft zu behaupten. Das deutsche Forschungs- und Innovationssystem (FuI-System) ist vor allem mit den folgenden Herausforderungen konfrontiert: dem Trend zu einer rückläufigen Innovationstätigkeit im deutschen Mittelstand muss entgegengewirkt werden; die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von und die Versorgung mit Risikokapital müssen verbessert werden; durch die demografische Entwicklung bedingten negativen Trends bei der Verfügbarkeit von Humankapital muss entgegengewirkt werden.[115] Deutschland hat das größte FuI-System in Europa und zählt dem EU-Leistungsanzeiger der Innovationsunion 2015 zufolge zu den Innovationsführern. Das Land hat sein Ziel einer Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben (FuE-Ausgaben) auf 3 % des BIP nahezu erreicht (siehe Abschnitt 2.5), wobei andere führende innovative Volkswirtschaften wie Japan und Südkorea jedoch noch stärker investieren. Die größten FuE-Investoren sind Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes mit mittlerem bzw. hohem Technologieniveau, wie etwa Unternehmen der Automobilindustrie. Die FuE-Intensitäten[116] der Hochtechnologiebereiche, wie IKT und Pharmazeutik, liegen jedoch unter den in den USA verzeichneten Intensitäten. Auf regionaler Ebene verbleiben erhebliche Unterschiede. Die wichtigsten Mittel für den Abbau dieser Unterschiede bilden regionale Cluster und Strategien für eine intelligente Spezialisierung. In den letzten Jahren scheinen sich bestimmte Indikatoren zur Messung der Innovationsleistung von KMU, wie etwa der Prozentsatz des Umsatzes eines Unternehmens, der für Innovation aufgewendet wird, verschlechtert zu haben.

Weitere Investitionen in Bildung, FuE und Innovation sind wichtig, um Deutschlands

[115] Beobachtungsstelle für Forschung und Innovation, RIO Country Report 2015 (wird demnächst veröffentlicht).

[116] FuE-Ausgaben der Unternehmen in Prozent der Wertschöpfung im Sektor.

Wettbewerbsposition in Zukunft zu sichern. Wenngleich bereits viel getan wurde, um die FuI-Leistung Deutschlands zum Beispiel durch Aktualisierung der High-Tech-Strategie weiter zu stärken, und um, insbesondere für KMU, innovationsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen, befürworten einige Experten (z. B. die Expertenkommission Forschung und Innovation[117]) eine noch entschlossenere Innovationspolitik und eine Anhebung der Zielvorgabe für die FuE-Intensität auf 3,5 % des BIP.

[117] Expertenkommission Forschung und Innovation (2015), Gutachten 2015.

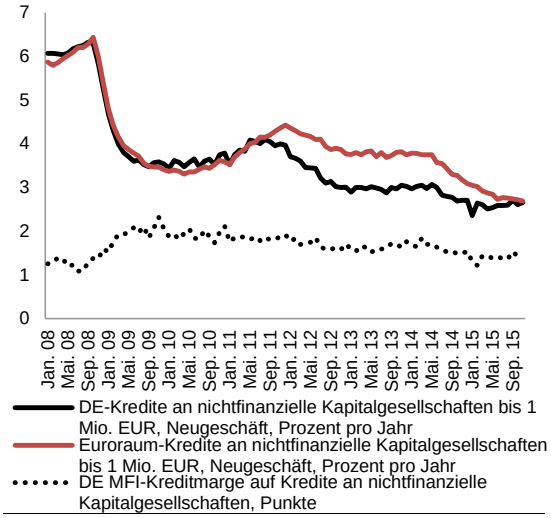
3.5. FINANZSEKTOR

Bankensektor

Deutschland hat einen diversifizierten Bankensektor, der durch eine vergleichsweise geringe Konzentration und einen relativ starken Wettbewerb gekennzeichnet ist. Der Bankensektor beruht auf drei Säulen: Genossenschaftsbanken, öffentlich-rechtlichen Sparkassen und privaten Geschäftsbanken. Jede dieser Säulen macht rund ein Drittel des Marktes aus. Mit einem Vermögen von nahezu 8 Billionen EUR, das fast 260 % des BIP entspricht, handelt es sich um einen mittelgroßen Sektor, der erheblich kleiner ist als beispielsweise der Frankreichs (390 %) oder der der Niederlande (370 %).

Die Stabilität des Bankensektors hat sich in den letzten Jahren verbessert, da die Banken neues Eigenkapital aufgenommen und Gewinnrücklagen gebildet haben. Die Kernkapitalquote stieg bis Ende Juni 2015 auf 15,6 % (die harte Kernkapitalquote auf 14,2 %) und lag damit deutlich über dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Die Verschuldungsquote ist mittlerweile weiter zurückgegangen, und das Kredit-Einlagen-Verhältnis (98 %) und der Anteil der notleidenden Kredite am Kreditportfolio (2,5 %) liegen im Vergleich zu den EU-Werten auf einem vorsichtigen Niveau (Tabelle 3.5.1). Die Lücke zur Erfüllung der Baseler Mindestanforderung für die Verschuldungsquote ist fast geschlossen, wobei für die größten Banken insgesamt weniger als 1 Mrd. EUR zusätzliches Kernkapital noch aufgebracht werden muss.

Abbildung 3.5.1: **Entwicklung der Zinssätze**



Quelle: Europäische Zentralbank

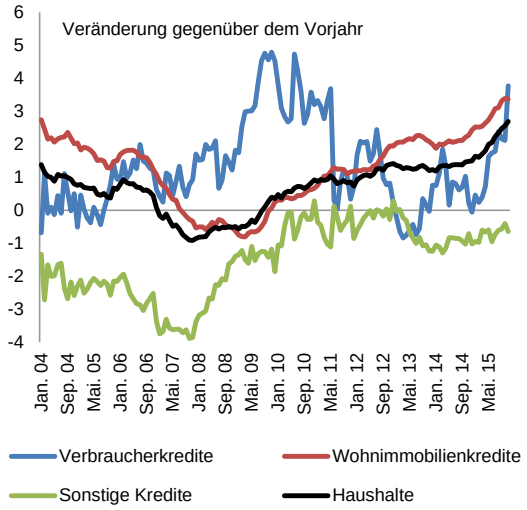
Die marktbestimmte Konsolidierung des Sektors der öffentlichen Banken ist zögerlich geblieben. Die Landesbanken und die Sparkassen halten einen erheblichen Anteil am Gesamtvermögen der Banken (nach Angaben der Deutschen Bundesbank waren es Ende 2015 12 % bzw. 14 %). Wie im Länderbericht 2014 dargelegt, haben die Landesbanken bei der Kreditvergabe vergleichsweise schlecht abgeschnitten und verzeichneten während der Finanzkrise erhebliche Verluste, wenngleich seitdem Maßnahmen ergriffen wurden, mit denen die Governance und die allgemeine Solidität des Sektors verbessert werden konnten. Dennoch wäre eine weitere marktbestimmte Konsolidierung des Sektors der öffentlichen Banken angezeigt, um eine klarere Trennung zwischen möglichen Zielen des öffentlichen Interesses und dem operativen Bankgeschäft zu erreichen.

Die größte Herausforderung für die deutschen Banken ist nach wie vor eine nachhaltige Rentabilität. Die Fähigkeit der Banken, Kapital aufzubauen, wird durch geringe Einnahmen beeinträchtigt, was die Risikotragfähigkeit des Bankensektors verringert und Risiken in Bezug auf die Kreditvergabe an die Realwirtschaft bergen könnte – auch vor dem Hintergrund der jüngsten Turbulenzen auf den Finanzmärkten. Da die deutschen Banken, insbesondere die kleineren Kreditinstitute, einem stark zinsabhängigen Geschäftsmodell folgen und – aufgrund des

www.parlament.gv.at

Wettbewerbs – die Einnahmen aus Gebühren und Provisionen häufig nur in begrenztem Umfang erhöhen können, wird diese Herausforderung angesichts des derzeitigen Niedrigzinsumfelds wahrscheinlich noch größer werden (siehe Abbildung 3.5.1). Um dieser Herausforderung zu begegnen und dem Kreditbedarf der Realwirtschaft weiterhin gerecht zu werden, werden die Banken ihre Effizienz durch Kostensenkungen verbessern müssen. Das Verhältnis von Kosten zu Einnahmen liegt mit 70 % erheblich höher als im Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Eine weitere Konsolidierung des Bankensektors – auch in Bezug auf die Sparkassen und Genossenschaftsbanken – und eine Verringerung der Abhängigkeit von Vermittlungsmargen erscheinen als gangbare Möglichkeiten für die Bewältigung dieser Herausforderungen. Dies ist umso wichtiger, als die Zinsrisikokoeffizienten, insbesondere für Sparkassen und Genossenschaften, gestiegen sind.

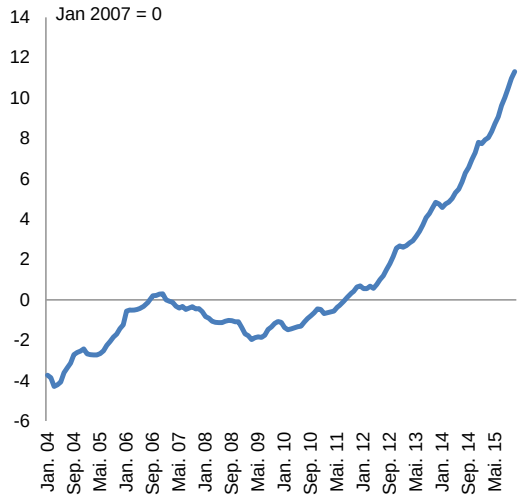
Abbildung 3.5.2: **Die verschiedenen Kategorien von Krediten an private Haushalte im Jahresvergleich**



Quelle: Europäische Zentralbank

Derzeit gibt es keine Anzeichen für nicht nachhaltige Trends auf dem deutschen Immobilienmarkt. Die Immobilienpreise zeigen in mehreren Städten einen vergleichsweise raschen Anstieg, der in deutlichem Gegensatz zu der in ländlichen Gebieten zu beobachtenden Preisstagnation steht. Trotz der jüngsten Beschleunigung des Wachstums der Wohnimmobilienkredite (3,8 % im Jahresvergleich, Oktober 2015, Abbildung 3.5.2) lag das ausstehende Hypothekenvolumen um nur 10,5 % über dem Wert vom Januar 2007 (siehe Schaubild 3.5.3). Da das nominale BIP schneller gewachsen ist als die Wohnimmobilienkredite, sind letztere im Verhältnis zum nominalen BIP zurückgegangen (Abbildung 3.5.4). Dies steht im Einklang mit der vergleichsweise geringen Verschuldung des privaten Sektors in Deutschland. Da die Haushalte in Deutschland traditionell Festzinshypotheken aufnehmen, erwirtschaftet der Hypothekenbestand der Banken noch 3,38 % (Abschnitt 2.3).

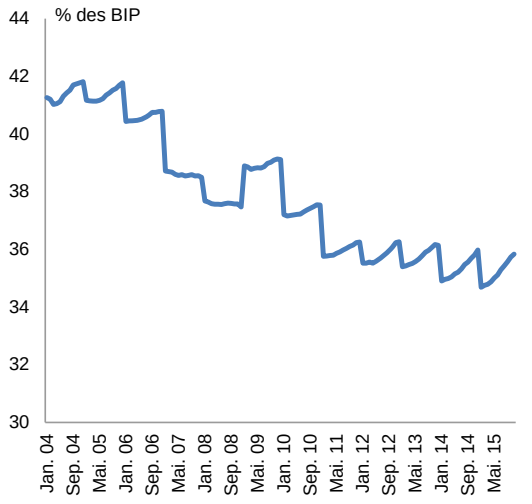
Abbildung 3.5.3: **Entwicklung des Wohnimmobilienkreditvolumens**



Quelle: Europäische Zentralbank

Die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen sind weitgehend positiv. Bis zum Jahr 2010 entsprachen die den Unternehmen berechneten Zinsen im Wesentlichen dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets. Im Jahr 2011 wichen sie ab, da Deutschland zu einem sicheren Zufluchtsort für Liquidität wurde; seitdem waren die Zinsen niedriger als der Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets und lagen im Oktober 2015 bei 2,6 %. Gleichzeitig wurde die Nettozinsspanne der Banken bei der Kreditvergabe an Unternehmen bei rund 1,5 % gehalten.

Abbildung 3.5.4: **Wohnimmobilienkredite (in % des BIP)**



Quelle: Europäische Zentralbank

Der Markt für Risikokapital in Deutschland ist im internationalen Vergleich nach wie vor unterentwickelt. Angesichts der niedrigen Arbeitslosenquote, des sich abzeichnenden Fachkräftemangels sowie der Bevölkerungsentwicklung dürfte die Zahl der Unternehmer weiter zurückgehen. Die Verbesserung des Zugangs zu Risikokapital ist für die Förderung der unternehmerischen Tätigkeit in Deutschland sehr wichtig. Risikokapital ist privates Beteiligungskapital, das in der Phase vor der Gründung, während der Gründung und während der frühen Entwicklungsphase eines Unternehmens für Investitionen bereitgestellt wird. Von besonderer Bedeutung ist es in innovativen Bereichen wie den Hochtechnologiebranchen des verarbeitenden Gewerbes und der Biotechnologie. Der Risikokapitalmarkt in Deutschland scheint in seiner Entwicklung jedoch hinter seinem Potenzial zurückzubleiben und war stets deutlich kleiner als der anderer Mitgliedstaten und internationaler Wettbewerber, wie die Vereinigten Staaten oder Israel. Im Jahr 2014 machten die Risikokapitalinvestitionen in Deutschland 0,023 % des BIP aus, im Vergleich zu 0,038 % im Vereinigten Königreich, 0,029 % in Frankreich, 0,38 % in Israel und 0,28 % in den Vereinigten Staaten.[118] In Deutschland hat das Volumen der Risikokapitalinvestitionen seit 2009 bei rund 700 Mio. EUR pro Jahr stagniert (Abbildung 3.5.5). Im Jahr 2014 lagen die Risikokapitalinvestitionen in Deutschland etwas höher als in Frankreich, jedoch deutlich unter denen im Vereinigten Königreich und in Irland. In Deutschland konzentrieren sich die Investitionen in geografischer Hinsicht vorrangig auf die Bundesländer Berlin und Bayern und in branchenspezifischer Hinsicht vor allem auf Biowissenschaften, Kommunikationstechnologie und Inhalte sowie Computer und Unterhaltungselektronik. Die Expansionsfinanzierung scheint problematischer zu sein als die Frühphasenfinanzierung (Seed- und Start-up-Phase). In Deutschland erhalten mehr Unternehmen eine Seed-Finanzierung als im EU-Durchschnitt. Dahingegen ist die Risikokapitalfinanzierung in der Expansionsphase in Deutschland mit 21 % der mit Risikokapital finanzierten Unternehmen und 39 % des bereitgestellten Risikokapitals weniger stark ausgeprägt als in Europa insgesamt (29 % der mit Risikokapital finanzierten Unternehmen und 43 % des bereitgestellten Risikokapitals).[119]

Die Verstärkung der Bemühungen im Bereich der Wachstumsfinanzierung ist für die Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen in Hochtechnologiesektoren und wissensintensiven Dienstleistungen wesentlich (siehe Abschnitt 3.4). Während der laufenden Legislaturperiode hat die Bundesregierung bereits eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um die Rahmenbedingungen für Risikokapital zu verbessern. Zu diesen Maßnahmen zählen die Einrichtung des mit 500 Mio. EUR ausgestatteten ERP/EIP-Wachstumsfonds, die Aufstockung des ERP/EIF-Venture-Capital-Dachfonds auf 1,7 Mrd. EUR (einschließlich 300 Mio. EUR für „Business Angels“) und die Steuerbefreiung des INVEST-Zuschusses der Bundesregierung für Risikokapital. Das am 16. September 2015 verabschiedete Eckpunktepapier behandelt eine Reihe von Maßnahmen zur weiteren Förderung von Risikokapitalinvestitionen und zur besonderen

[118] OECD (2014), Entrepreneurship Financing Database.

[119] Beobachtungsstelle für Forschung und Innovation (2015), RIO Country Report 2015 (wird demnächst veröffentlicht).

Tabelle 3.5.1: **Indikatoren zur Finanzstabilität**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Zuletzt	Datum
Gesamtvermögen des Bankensektors (% des G	302,1	308,1	302,2	321,9	310,5	298,6	266,9	267,6	262,7	Nov. 15
Anteil der fünf größten Banken	22,0	22,7	25,0	32,6	33,5	33,0	30,6	32,4	32,4	2014
Ausländischer Besitz im Bankensystem	11,0	11,5	10,7	10,9	11,5	12,2	11,2	11,7	11,7	2014
Indikatoren zur Finanzstabilität										
notleidende Kredite (%)	2,7	2,9	3,3	3,2	3,0	2,9	2,7	2,3	2,3	2014
Eigenkapitalquote (%)	-	13,6	14,8	16,1	16,4	17,9	19,2	18,0	18,1	2015Q3
Rentabilität - Eigenkapitalrentabilität (%)	6,5	-2,5	5,0	8,8	13,0	10,8	7,5	7,2	7,2	2014
Wachstum der privaten Kredite (im Jahresvergl	4,1	4,4	0,0	0,0	2,0	1,1	0,5	1,3	2,4	Nov. 15
Wohnimmobilienkredite (im Jahresvergleich)	-0,5	-0,6	0,2	0,7	1,2	1,9	2,0	2,4	3,4	Nov. 15
Kredit-Einlagen-Verhältnis	92,1	89,6	87,6	84,7	83,4	82,5	80,1	79,2	78,5	Nov. 15
Zentralbank-Liqudität in % der Verbindlichkeiten	4,4	5,3	4,0	2,2	1,8	1,7	1,4	1,6	0,9	Nov. 15
Schulden des privaten Sektors (% des BIP)	100,7	103,6	107,4	107,1	103,3	102,7	103,0	100,4	100,4	Jul. 15
Bruttoauslandsverschuldung (% des BIP)										
öffentlicher Sektor	20,1	33,5	37,7	42,5	47,4	49,8	45,7	48,9	44,2	Jun. 15
privater Sektor	25,3	40,3	41,5	42,9	43,7	41,5	40,7	40,2	41,2	Jun. 15
Kreditrisikoprämien	-	13,9	37,4	32,2	44,8	32,7	14,9	12,7	7,7	2015
Anzahl der Zweigstellen	39777	39531	38851	39494	37853	36239	36155	35284	35284	2014
% Veränderung 2007-Zuletzt									-11,3	

Quelle: Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), Europäische Zentralbank (EZB), Eurostat, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank.

Unterstützung neuer, innovativer und wachstumsstarker Unternehmen. Das INVEST-Zuschussprogramm soll ab 2016 massiv ausgebaut werden.[120]

Eine Überprüfung des Rechtsrahmens für Risikokapital könnte private Investitionen, auch seitens ausländischer Investoren, fördern.[121] Bestimmte steuerliche Rahmenbedingungen könnten eine Beschränkung der Größe des Marktes für Risikokapital in Deutschland bewirken, etwa die Vorschriften über den Verlustvortrag oder die Umsatzsteuerpflicht von Verwaltungsleistungen von Fondsmanagern.[122] Darüber hinaus fehlen im Gegensatz zu vielen anderen Ländern in Deutschland institutionelle Anleger, wie etwa Pensionsfonds, die bei Risikokapitalprojekten die Funktion eines Ankerinvestors haben könnten. Deshalb hat die Bundesregierung kürzlich beschlossen, dass die KfW mit einer Kapitalausstattung von 400 Mio. EUR wieder als Ankerinvestor fungieren soll. Eine umfassende Überprüfung des Rechtsrahmens für Risikokapital, wie sie im Koalitionsvertrag und in dem im September 2015 verabschiedeten Eckpunktepapier vorgesehen ist, wäre jedoch zu begrüßen und könnte dazu beitragen, private Investitionen und Unternehmertum anzuregen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als Standort für Risikokapitalinvestitionen zu steigern. Allerdings gibt es noch weitere Faktoren, die sich auf die unternehmerische Tätigkeit auswirken, wie etwa die Merkmale des Marktes sowie kulturelle und demografische Aspekte.[123]

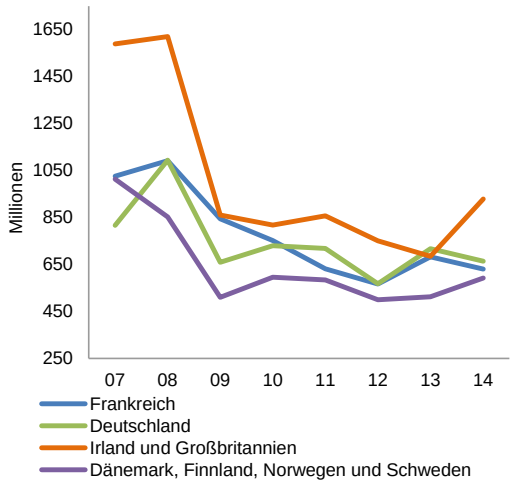
[120] Die Obergrenze pro Investor wird in Zukunft auf 0,5 Mio. EUR im Jahr verdoppelt. Zusätzlich wird eine Erstattung der Steuer auf Veräußerungsgewinne auf INVEST-Finanzierungen gewährt.

[121] Bei den Risikokapitalinvestitionen in Deutschland ist eine starke Abhängigkeit vom heimischen Markt festzustellen: 77 % des Risikokapitals stammen von deutschen Private-Equity-Fonds. Deutscher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Jahresgutachten 2015-2016.

[122] Expertenkommission Forschung und Innovation, Gutachten 2015, http://www.e-fi.de.

[123] Deutscher Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), Jahresgutachten 2015-2016.

Abbildung 3.5.5: **Risikokapitalinvestitionen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern (in Mio. EUR)**



Quelle: Europäische Risikokapitalvereinigung

ANHANG A

Übersichtstabelle

Verpflichtungen	Zusammenfassende Bewertung ([124])
Länderspezifische Empfehlungen 2015	
Empfehlung 1: Weitere Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung; mit dem Ziel der Förderung privater Investitionen: Ergreifen von Maßnahmen, um die Effizienz des Steuersystems zu verbessern, insbesondere durch Überprüfung der kommunalen Gewerbesteuer und der Unternehmensbesteuerung sowie durch Modernisierung der Steuerverwaltung; Nutzung der laufenden Überprüfung, um die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu verbessern, insbesondere um angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen.	Bei der Umsetzung der ersten Empfehlung hat Deutschland **begrenzte Fortschritte** erzielt (diese Gesamtbewertung der ersten Empfehlung umfasst keine Bewertung der Erfüllung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts): • **Begrenzte Fortschritte** bei der Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Infrastruktur. Zwar ist bei den öffentlichen Investitionen bislang kein nachhaltiger Aufwärtstrend zu beobachten, aber die Bundesregierung hat Maßnahmen ergriffen, um die Infrastrukturinvestitionen in den kommenden Jahren zu erhöhen. Diese zusätzlichen Mittel scheinen jedoch noch nicht auszureichen, um die Lücke bei den Infrastrukturinvestitionen zu schließen. • **Begrenzte Fortschritte** bei der Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Bildung. Trotz einer Steigerung aufseiten des Bundes sind die gesamtstaatlichen Ausgaben für Bildung als Anteil am BIP in den vergangenen Jahren nicht gestiegen und liegen damit weiterhin deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Die öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung haben sich in den letzten Jahren insgesamt nur leicht erhöht und könnten das nationale Ziel von 10 % des BIP verfehlt haben. • **Begrenzte Fortschritte** bei der Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Forschung. Die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung lagen in den

([124]) Zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2015 werden folgende Kategorien verwendet:
Keine Fortschritte: Der Mitgliedstaat (MS) hat zur Erfüllung der länderspezifischen Empfehlung weder Maßnahmen angekündigt noch verabschiedet. Diese Kategorie findet auch Anwendung, wenn ein MS eine Studiengruppe beauftragt hat, mögliche Maßnahmen zu evaluieren.
Begrenzte Fortschritte: Der MS hat zur Erfüllung der länderspezifischen Empfehlung einige Maßnahmen angekündigt; diese scheinen jedoch unzureichend zu sein und/oder ihre Annahme/Umsetzung ist gefährdet.
Einige Fortschritte: Der MS hat zur Erfüllung der länderspezifischen Empfehlung Maßnahmen angekündigt oder verabschiedet. Diese sind vielversprechend, doch es wurden nicht alle Maßnahmen umgesetzt, und die Umsetzung ist nicht in allen Fällen gesichert.
Substanzielle Fortschritte: Der MS hat Maßnahmen verabschiedet, von denen die meisten umgesetzt wurden. Diese tragen ein gutes Stück dazu bei, der länderspezifischen Empfehlung nachzukommen.
Vollständig umgesetzt: Der MS hat Maßnahmen angenommen und umgesetzt, mit denen angemessen auf die länderspezifische Empfehlung reagiert wird.

	letzten Jahren stabil bei etwa 0,8 % des BIP, während die öffentlichen und privaten Gesamtausgaben rund 2,8 % des BIP betrugen. Die Bundesregierung hat weitere Erhöhungen der Forschungsausgaben veranschlagt. • **Begrenzte Fortschritte** bei der Verbesserung der Effizienz des Steuersystems. Die Maßnahmen zur Modernisierung der Steuerverwaltung beschränkten sich auf die Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Vereinfachung der Steuerverwaltungsverfahren durch die Bundesregierung. • **Begrenzte Fortschritte** bei der Verbesserung der Ausgestaltung der Finanzbeziehungen. Ein kürzlich vorgelegter gemeinsamer Vorschlag der Bundesländer zur Reform der Finanzbeziehungen sieht eine Vereinfachung des Länderfinanzausgleichs vor, bleibt jedoch vage, was die weitere Zuordnung der Ausgabenkompetenzen angeht, und trägt nicht zur Erhöhung der Steuerautonomie bei.
Empfehlung 2: Erhöhung der Anreize für einen späteren Renteneintritt; Ergreifen von Maßnahmen zur Verringerung der hohen Belastung der Arbeit durch Steuern und Sozialbeiträge insbesondere für Geringverdiener und Angehen der Wirkung der kalten Progression; Überprüfung der fiskalischen Behandlung von Minijobs, um den Übergang in andere Beschäftigungsformen zu erleichtern.	Deutschland hat bei der Erfüllung der länderspezifischen Empfehlung 2 **begrenzte Fortschritte** erzielt: • **Begrenzte Fortschritte** bei der Erhöhung der Anreize für einen späteren Renteneintritt. Es bestehen Vorschläge zur Stärkung der Anreize für einen späteren Renteneintritt (Flexi-Rente), aber sie wurden noch nicht konkretisiert. Es bleibt zu bewerten, inwiefern diese Vorschläge den 2014 eingeführten Anreizen für einen frühen Renteneintritt entgegenwirken können. • **Begrenzte Fortschritte** bei der Verringerung der steuerlichen Belastung der Arbeit und der kalten Progression. Die positive Auswirkung der leichten Anhebung der Grundfreibeträge der Einkommensteuer und des Ausgleichs für die kalte Progression auf die Einkommen und den Verbrauch der privaten Haushalte

	könnte weitgehend durch die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer ausgeglichen werden. • **Keine Fortschritte** bei der Überprüfung der fiskalischen Behandlung von Minijobs, um den Übergang in andere Beschäftigungsformen zu erleichtern. Ein Übergang in andere Beschäftigungsformen wurde als Nebeneffekt der Einführung des Mindestlohns beobachtet. Auch die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse wurden für die Unternehmen weniger kostspielig gestaltet. Die fiskalische Behandlung von Minijobs wurde nicht überprüft.
Empfehlung 3: Ergreifen von ehrgeizigeren Maßnahmen, um den Wettbewerb im Dienstleistungssektor, insbesondere im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen, zu beleben, indem ungerechtfertigte Beschränkungen wie Vorgaben für die Rechtsform und die Beteiligung am Gesellschaftskapital sowie feste Tarife abgeschafft werden; zu diesem Zweck Abschluss der gegenwärtig im Inland stattfindenden Überprüfung dieser Hemmnisse und Ergreifen von Folgemaßnahmen; Beseitigung der verbleibenden Wettbewerbshemmnisse auf den Schienenverkehrsmärkten, insbesondere im Personenfernverkehr.	Deutschland hat bei der Erfüllung der länderspezifischen Empfehlung 3 **begrenzte Fortschritte** erzielt: • **Begrenzte Fortschritte** bei der Beseitigung ungerechtfertigter Beschränkungen für freiberufliche Dienstleistungen. Deutschland hat der Abschaffung verbindlicher fester Tarife für Steuerberater zugestimmt. In dem Aktionsplan, den Deutschland im Zuge der gegenseitigen Bewertung der Vorschriften über den Zugang und die Ausübung der reglementierten Berufe vorgelegt hat, wird eine begrenzte Zahl von Maßnahmen für bestimmte freie Berufe angekündigt. • **Keine Fortschritte** bei der Beseitigung der verbleibenden Wettbewerbshindernisse auf den Schienenverkehrsmärkten. Die Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums wird im Jahr 2016 umgesetzt werden, aber bei den Wegeentgelten werden erst 2017 oder später Änderungen vorgenommen.
Europa 2020 (nationale Ziele und Fortschritte)	
Beschäftigung:	

Beschäftigungsquote der 20-64-Jährigen: 77 %	77,8 % in dem im September 2015 zu Ende gegangenen Jahr
Beschäftigungsquote der 55-64-Jährigen: 60 %	65,8 % in dem im September 2015 zu Ende gegangenen Jahr
Beschäftigungsquote der Frauen: 73 %	Beschäftigungsquote der Frauen: 73,5 % in dem im September 2015 zu Ende gegangenen Jahr
Verstärkte Einbeziehung von Jugendlichen, älteren Menschen, Geringqualifizierten und Migranten	Anteil junger Menschen (15-29 Jahre), die sich weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung befinden: 9,7 % der jeweiligen Altersgruppe (OECD, 2013), (seit 2005 rückläufig)
FuE: FuE-Ausgaben von 3 % des BIP, davon 2/3 auf den privaten Sektor entfallend	 2,8 % (2014 und 2013), von denen im Jahr 2013 0,8 % auf den öffentlichen Sektor entfallen
Treibhausgasemissionen (in nicht unter das EHS fallenden Sektoren): 2014: -6 %, 2020: -14 % im Vergleich zu 2005	Die Treibhausgasemissionen in nicht unter das Emissionshandelssystem fallenden Sektoren sind zwischen 2005 und 2014 um 10 % zurückgegangen. Laut den jüngsten nationalen Prognosen und unter Berücksichtigung der bestehenden Maßnahmen dürfte das Ziel um einen Prozentpunkt übertroffen werden: -15 % im Jahr 2020 im Vergleich zu 2005.
Angestrebter Anteil der erneuerbaren Energien: Insgesamt: 18 % Verkehr: 10 %	2014 lag der Anteil der Energien aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch bei 13,8 % (Eurostat) und damit über dem Wert, der im indikativen Zielpfad gemäß der EU-Richtlinie 2009/28/EG über erneuerbare Energiequellen vorgegeben wurde. Mit einem Anteil von 6,6 % an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor im Jahr 2014 macht Deutschland gute Fortschritte in Bezug auf die Erreichung des Ziels eines Anteils von 10 % an erneuerbaren Energien.
Indikatives nationales Energieeffizienzziel: jährliche Verbesserung der Energieintensität (Energieproduktivität) um durchschnittlich 2,1 % bis 2020. Der absolute Energieverbrauch für 2020 wurde auf 276,6 Mio. t RÖE (Primärenergieverbrauch) bzw. 194,3 Mio. t RÖE (Endenergieverbrauch) festgesetzt. Deutschland hat sich 2010 selbst ein ehrgeizigeres Ziel gesetzt (Energiekonzept: Verringerung des	Deutschland hat einen umfassenden Nationalen Aktionsplan für Energieeffizienz (Dezember 2014) und eine Energieeffizienzstrategie für Gebäude (Oktober 2015) verabschiedet, um die erheblichen Lücken im Bereich der Energieeinsparungen, die in Bezug auf die Erfüllung seiner recht ehrgeizigen Ziele bestehen, zu schließen. Der Primär- und der

Energieverbrauchs von 2008 bis 2020 um 20 %).	Endenergieverbrauch sind von 2013 bis 2014 um rund 4 % zurückgegangen, was jedoch in großem Maße auf die klimatischen Bedingungen zurückzuführen war.
Quote der frühen Schulabgänger: Angestrebte Quote der frühen Schulabgänger: <10 %	Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger (Anteil der 18–24-Jährigen mit höchstens Abschluss der Sekundarstufe I und ohne weiterführende Schul- oder Berufsausbildung): 9,8 % im Jahr 2013 und 9,5 % im Jahr 2014. Deutschland hat das Ziel im Jahr 2014 erreicht.
Anteil der Menschen mit Hochschulabschluss: Angestrebter Anteil der Menschen mit Hochschulabschluss: 40 % (EU 2020) bzw. 42 % (nationales Ziel).	Inhaber eines Hochschulabschlusses: 32,9 % im Jahr 2013 und 31,4 % im Jahr 2014, gegenüber 37,9 % im EU-Durchschnitt. Deutschland hat das EU-Ziel von 40 % nicht erreicht. Das nationale Ziel von 42 %, das auch ISCED 4 (Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen) umfasst, wurde jedoch bereits erreicht.
Armut/soziale Ausgrenzung: Ziel für die Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung: Ziel für die Anzahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen: 20 % weniger Langzeitarbeitslose bis 2020 im Vergleich zu 2008 (d. h. eine Verringerung um 320 000 Personen)	Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen ist im Jahr 2012 um 623 000, im Jahr 2013 um 658 000 und im Jahr 2014 um 674 000 im Vergleich zu 2008 gesunken. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen ist im Zeitraum von 2008 bis 2014 um rund 44 % gesunken. Deutschland hat sein Europa-2020-Armutsziel bereits erreicht.

ANHANG B

MIP-Scoreboard

Tabelle B.1: **MIP-Scoreboard**

Tabelle B.1: MIP-Scoreboard			Schwellenwerte	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Externe Ungleichgewichte und Wettbewerbs-fähigkeit	Leistungsbilanz (in % des BIP)	3-Jahres-Durchschnitt	-4%/6%	6,0	5,7	5,8	6,2	6,4	6,9
	Nettoauslandsvermögensstatus (% des BIP)		-35%	25,1	25,8	23,4	28,8	34,9	42,3
	Realer effektiver Wechselkurs - 42 Handelspartner, HICP-Deflator	3-Jahres-Veränderung in %	±5% & ±11%	2,9	-3,7	-4,9	-8,9	-1,9	-0,3
	Exportmarktanteil in % an den weltweiten Exporten	5-Jahres-Veränderung in %	-6%	-6,8	-7,9	-8,8	-16,3	-11,7	-8,3
	Nominale Lohnstückkosten (2010=100)	3-Jahres-Veränderung in %	9% & 12%	8,1	7,5	5,7	2,8	6,3	7,6
Interne Ungleichgewichte	Deflationierte Wohnimmobilienpreise (% Jahresvergleich)		6%	1,2	-0,9	1,4	1,8	1,8p	1,5p
	Private Kreditströme (konsolidiert, % des BIP)		14%	-0,8	0,0	1,5	1,1	1,5	1,1
	Schulden des privaten Sektors (konsolidiert, % des BIP)		133%	112,9	107,1	103,3	102,7	103,0	100,4
	Gesamtstaatlicher Schuldenstand (% des BIP)		60%	72,5	81,0	78,4	79,7	77,4	74,9
	Arbeitslosenquote	3-Jahres-Durchschnitt	10%	7,8	7,3	6,8	6,1	5,5	5,2
	Verbindlichkeiten des Finanzsektors insgesamt (% Jahresvergleich)		16.5%	-6,4	-1,1	2,9	3,3	-6,2	4,2
Neue Beschäftigungs-indikatoren	Erwerbsquote, % der Gesamtbevölkerung im Alter von 15-64 (3-Jahres-Veränderung in Pp.)		-0.2%	1,4	1,0	1,4b	0,9	1,0	0,4
	Langzeitarbeitslosenquote, % der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15-74 (3-Jahres-Veränderung in Pp.)		0.5%	-2,2	-1,5	-1,1	-1,1	-1,0	-0,6
	Jugendarbeitslosenquote, % der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15-24 (3-Jahres-Veränderung in Pp.)		2%	-2,5	-2,0	-1,9	-3,1	-2,0	-0,8

Zeichen: b: Zeitreihenbruch. p: vorläufig.
Anmerkung: Hervorgehoben sind Werte, bei denen die im Warnmechanismus-Bericht der Kommission festgelegten Schwellen über- oder unterschritten werden. Im Falle des REWK und des LSK beziehen sich die ersten Schwellen auf die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets. Quelle: Europäische Kommission

ANHANG C
Standardtabellen

Tabelle C.1: **Finanzmarktindikatoren**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamtvermögen des Bankensektors (% des BIP)	321,9	310,5	298,6	266,9	267,6	253,6
Anteil der fünf größten Banken (% des Gesamtvermögens)	32,6	33,5	33,0	30,6	32,4	-
Ausländischer Besitz im Bankensystem (% des Gesamtvermögens)	10,9	11,5	12,2	11,2	11,7	-
Indikatoren zur Finanzstabilität:						
- notleidende Kredite (% der Kredite insgesamt)	3,2	3,0	2,9	2,7	2,3	-
- Eigenkapitalquote (%)[1)]	16,1	16,4	17,9	19,2	18,0	18,1
- Eigenkapitalrentabilität (%)	8,8	13,0	10,8	7,5	7,2	-
Privatkredite (% Jahresvergleich)	0,0	2,0	1,1	0,5	1,3	2,3
Wohnimmobilienkredite (% Jahresvergleich)	0,7	1,2	1,9	2,0	2,4	3,5
Kredit-Einlagen-Verhältnis	84,7	83,4	82,5	80,1	79,2	78,4
Zentralbank-Liquidität in % der Verbindlichkeiten	2,2	1,8	1,7	1,4	1,1	1,0
Schulden des privaten Sektors (% des BIP)	107,1	103,3	102,7	103,0	100,4	-
Bruttoauslandsverschuldung (% des BIP)[2)] - öffentlicher Sektor	42,5	47,4	49,8	45,7	48,9	43,8
- privater Sektor	42,9	43,7	41,5	40,7	40,2	41,2
Abstand Langfristzins gegenüber Bundesanleihen (Basispunkte)*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CDS-Spreads für Staatsanleihen (5 Jahre)*	32,2	44,8	32,7	14,9	12,7	7,7

(1) Jüngste Daten: 2. Quartal 2015.
(2) Jüngste Daten: September 2015. Ohne monetäre Behörden und Finanzinstitute.
* In Basispunkten.
Quelle: IWF (Indikatoren zur Finanzstabilität); Europäische Kommission (langfristige Zinsen); Weltbank (Bruttoauslandsverschuldung); Eurostat (private Verschuldung); EZB (alle anderen Indikatoren).

Tabelle C.2: **Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (4)
Beschäftigungsquote (% der Bevölkerung von 20-64)	74,9	76,5	76,9	77,3	77,7	77,8
Beschäftigungswachstum (% Jahresvergleich)	0,3	1,4	1,2	0,6	0,9	0,7
Beschäftigungsquote Frauen (% der weibl. Bevölkerung von 20-64)	69,6	71,3	71,6	72,5	73,1	73,6
Beschäftigungsquote Männer (% der männl. Bevökerung von 20-64)	80,1	81,7	82,1	82,1	82,2	82,1
Beschäftigungsquote ältere Arbeitnehmer (% der Bevökerung von 55-64)	57,7	60,0	61,6	63,6	65,6	65,9
Teilzeitbeschäftigung (% der Erwerbstätigen der Altersgruppe ab 15 Jahre)	26,2	26,8	26,8	27,7	27,6	28,0
Befristete Beschäftigung (% der Erwerbstätigen ab 15 Jahre, deren Arbeitsvertrag befristet ist)	14,7	14,5	13,7	13,3	13,0	13,0
Übergänge von befristeten zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen	41,0	40,7	40,2	27,5	-	-
Arbeitslosenquote(1) (% der Erwerbspersonen der Altergruppe 15-74 Jahre)	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,7
Langzeitarbeitslosigkeit (2) (% der Erwerbsbevölkerung)	3,3	2,8	2,4	2,3	2,2	2,1
Jugendarbeitslosigkeit (% der Erwerbspersonen von 15-24)	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	7,1
Jugend-NEET-(3) Quote (% der Bevölkerung von 15-24)	8,3	7,5	7,1	6,3	6,4	-
Frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger (% der Bevölkerung von 18-24, die höchstens einen Abschluss der Sekundarstufe I haben und sich nicht in einem allg. oder berufl. Bildungsgang befinden)	11,9	11,6	10,5	9,8	9,5	-
Hochschulabsolventen (% der Bevölkerung von 30-34 mit Hochschulabschluss)	29,8	30,6	31,8	32,9	31,4	-
Reguläre Kinderbetreuung (über 30 Stunden; % der Bevölkerung unter 3 Jahren)	13,0	15,0	15,0	19,0	-	-

(1) Als arbeitslos gelten alle Menschen, die nicht erwerbstätig sind, aktiv Arbeit suchen und bereit sind, sofort oder innerhalb von zwei Wochen eine Arbeitsstelle anzutreten.
(2) Als langzeitarbeitslos gelten Menschen, die seit mindestens 12 Monaten nicht erwerbstätig sind.
(3) Weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung.
(4) Durchschnitt der ersten drei Quartale 2015. Die Daten über die Arbeitslosigkeit und die Jugendarbeitslosigkeit sind saisonbereinigt.
Quelle: Europäische Kommission (EU-Arbeitskräfteerhebung)

Tabelle C.3: **Arbeitsmarkt- und Sozialindikatoren (Fortsetzung)**

Ausgaben für Sozialleistungen (% des BIP)	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Krankheit/Gesundheitsvorsorge	9,4	9,2	9,1	9,3	9,5	-
Invalidität	2,2	2,2	2,1	2,2	2,2	-
Alter und Hinterbliebene	11,8	11,4	11,0	11,0	10,9	-
Familie/Kinder	3,0	3,1	3,0	3,1	3,1	-
Arbeitslosigkeit	1,8	1,6	1,3	1,1	1,1	-
Wohnen und soziale Ausgrenzung a.n.g.	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	-
Ingesamt	29,1	28,4	27,3	27,4	27,7	-
davon: bedürftigkeitsabhängige Leistungen	3,5	3,4	3,3	3,3	3,4	-
Indikatoren für soziale Inklusion	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen(1) (% der Gesamtbevölkerung)	20,0	19,7	19,9	19,6	20,3	20,6
Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Kinder (% der Bevölkerung im Alter von 0-17)	20,4	21,7	19,9	18,4	19,4	19,6
Armutsgefährdungsquote(2) (% der Gesamtbevölkerung)	15,5	15,6	15,8	16,1	16,1	16,7
Quote der erheblichen materiellen Entbehrung(3) (% der Gesamtbevölkerung)	5,4	4,5	5,3	4,9	5,4	5,0
Menschen in Haushalten mit niedriger Erwerbsintensität(4) (% der Bevölkerung im Alter von 0-59)	10,9	11,2	11,2	9,9	9,9	10,0
Armutgefährdungsquote Erwerbstätige (% der Erwerbstätigen)	6,8	7,2	7,7	7,8	8,6	9,9
Armutsverringernde Wirkung von Sozialleistungen (ohne Altersversorgung)	35,7	35,5	37,1	33,7	34,0	33,2
Armutsschwelle, in Landeswährung zu konstanten Preisen(5)	10609	10710	10730	10773	10538	10454
Verfügbares Bruttoeinkommen (Haushalte; Wachstum in %)	-0,8	2,4	3,1	2,3	2,0	2,4
Ungleichheit der Einkommensverteilung (S80/S20-Verteilungsquintil)	4,5	4,5	4,5	4,3	4,6	5,1

(1) Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Menschen: Menschen, die von Armut bedroht sind und/oder unter erheblichen materiellen Entbehrungen leiden und/oder in Haushalten ohne Erwerbstätigkeit oder mit sehr niedriger Erwerbsintensität leben.
(2) Armutsgefährdungsquote: Anteil der Menschen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des nationalen Medianäquivalenzeinkommens.
(3) 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.
(4) Menschen in Haushalten mit sehr niedriger Erwerbsintensität: Anteil der Menschen unter 60 Jahren, die in Haushalten leben, in denen die Erwachsenen (ausgenommen unterhaltsberechtigte Kinder) in den vergangenen 12 Monaten weniger als 20 % ihrer potenziellen Arbeitszeit erwerbstätig waren.
(5) Für EE, CY, MT, SI und SK sind die Schwellenwerte in Nominalbeträgen in Euro angegeben. Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI) = 100 für 2006. (Die Erhebung für 2007 gibt die Einkommen von 2006 wieder.)
Quelle: Daten zu den Ausgaben für Sozialleistungen: ESSOSS; Daten zur sozialen Eingliederung: EU-SILC.

www.parlament.gv.at

Tabelle C.4: **Indikatoren zur Strukturpolitik und zum Geschäftsumfeld**

Leistungsindikatoren	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Arbeitsproduktivität (real, pro Beschäftigten, Jahresvergleich)						
Arbeitsproduktivität im verarbeitenden Gewerbe	-7,46	12,57	1,83	0,36	-0,24	0,34
Arbeitsproduktivität im Baugewerbe	-1,83	5,60	2,10	-1,06	-0,45	1,75
Arbeitsproduktivität bei marktbestimmten Dienstleistungen	-3,92	-0,61	1,85	1,85	0,22	0,56
Lohnstückkosten (LSK) (Gesamtwirtschaft, Jahresvergleich)						
LSK verarbeitendes Gewerbe	12,14	-11,80	-0,34	2,89	3,28	1,24
LSK Baugewerbe	7,12	-5,20	0,79	4,71	1,64	1,24
LSK marktbestimmte Dienstleistungen	6,18	2,38	1,11	3,25	2,27	3,02
Geschäftsumfeld	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Vertragsdurchsetzung(1) (Tage)	394	394	394	394	394	394
Unternehmensgründung(1) (Tage)	17,5	17,5	14,5	14,5	14,5	14,5
Ausgang von KMU-Anträgen auf Bankkredite(2)	0,72	0,55	0,49	0,28	0,17	0,58
Forschung und Innovation	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
FuE-Intensität	2,72	2,71	2,79	2,87	2,83	2,84
Gesamtausgaben der öffentlichen Hand für Bildung (% des BIP), alle Bildungsstufen zusammen	5,06	5,08	4,98	4,84	na	na
Zahl der Beschäftigten in Wissenschaft & Technologie (% der Erwerbstätigen)	42	42	41	43	43	43
Bevölkerungsanteil mit abgeschlossenem Hochschulstudium(3)	22	23	24	25	25	23
Junge Menschen mit Abschluss der Sekundarstufe II(4)	74	74	76	76	77	77
Handelsbilanz von Hightech-Produkten (in % des BIP)	0,55	0,35	0,59	1,05	1,05	0,99
Produkt- und Dienstleistungsmärkte und Wettbewerb				**2003**	**2008**	**2013**
OECD Produktmarktregulierung (PMR)(5) insgesamt				1,80	1,41	1,29
OECD PMR(5) im Einzelhandel				3,38	2,88	2,71
OECD PMR(5) bei freiberuflichen Dienstleistungen				3,03	2,82	2,65
OECD PMR(5) bei den netzgebundenen Wirtschaftszweigen(6)				1,87	1,33	1,27

(1) Die diesem Indikator zugrunde liegenden Methoden und Annahmen sind hier eingehend erläutert: http://www.doingbusiness.org/methodology.
(2) Durchschnittlich der Antworten auf Frage Q7B_a. „[Bankkredite]: Falls Sie in den letzten sechs Monaten eine solche Finanzierung beantragt haben und aushandeln wollten, was war das Ergebnis?". Die Antworten wurden wie folgt kodifiziert: Null = der gesamte Betrag wurde gewährt; Eins = der Großteil des Betrags wurde gewährt; Zwei = nur ein Teil des Betrags wurde gewährt; Drei = der Antrag wurde zurückgezogen oder abgelehnt; Wert fehlt = der Antrag ist noch in Bearbeitung oder der Teilnehmer kann keine Angaben dazu machen.
(3) prozentualer Anteil der Einwohner zwischen 15 und 64 mit abgeschlossenem Hochschulstudium.
(4) prozentualer Anteil der jungen Menschen zwischen 20 und 24 Jahren, die mindestens einen Abschluss der Sekundarstufe II besitzen.
(5) Produktmarktregulierung: 0 = nicht reguliert, 6 = sehr stark reguliert. Die den OECD-Indikatoren für die Produktmarktregulierung zugrunde liegenden Methoden sind hier eingehend erläutert: http://www.oecd.org/competition/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm
(6) Aggregierte OECD-Indikatoren zur Produktmarktregulierung für die Sektoren Energie, Verkehr und Telekommunikation (ETCR).
Quelle: „Europäische Kommission; Weltbank: Doing Business (Daten zur Vertragsdurchsetzung und Zeitaufwand für eine Unternehmensgründung); OECD (Indikatoren der Produktmarktregulierung). SAFE (Ausgang von KMU-Anträgen auf Bankkredite)."

Tabelle C.5: **Grünes Wachstum**

Indikatoren für grünes Wachstum		2009	2010	2011	2012	2013	2014
für die Gesamtwirtschaft							
Energieintensität	kgoe / €	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	-
Kohlenstoffintensität	kg / €	0,39	0,39	0,36	0,36	0,37	-
Resourcenintensität (Kehrwert der Ressourcenproduktivität)	kg / €	0,54	0,51	0,54	0,52	0,51	0,50
Abfallintensität	kg / €	-	0,15	-	0,14	-	-
Energie-Außenhandelsbilanz	% des BIP	-2,4	-2,8	-3,6	-3,7	-3,5	-2,9
Energieanteil im HVPI	%	11,66	11,58	12,30	12,55	12,39	11,94
Abweichung Energiepreisentwicklung-Inflation	%	-2,6	-0,8	7,0	3,6	3,2	-1,6
Reale Energiestückkosten	% der Wertsch.	8,0	8,3	8,4	-	-	-
Verhältnis der Arbeitsbesteuerung zur Umweltbesteuerung	Quotient	9,7	9,8	9,5	10,0	10,5	10,8
Umweltsteuern	% des BIP	2,3	2,1	2,2	2,1	2,0	2,0
für einzelne Wirtschaftszweige							
Energieintensität im verarbeitenden Gewerbe	kgoe / €	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	-
Reale Energiestückkosten für verarbeitendes Gewerbe	% der Wertsch.	19,7	19,1	18,4	-	-	-
Anteil der energieintensiven Branchen an der Gesamtwirtschaft	% des BIP	9,74	10,47	10,16	10,29	10,20	-
Strompreise für Industriebetriebe mittlerer Größe	€ / kWh	0,11	0,12	0,12	0,13	0,14	0,16
Gaspreise für Industriebetriebe mittlerer Größe	€ / kWh	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04
Öffentliche FuE-Aufwendungen für den Energiesektor	% des BIP	0,04	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05
Öffentliche FuE-Aufwendungen für die Umwelt	% des BIP	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02
Recyclingquote für Siedlungsabfälle	%	77,2	78,2	79,0	83,0	86,8	-
Anteil der vom EHS abgedeckten THG-Emissionen*	%	46,9	48,1	48,5	48,2	50,6	50,7
Energieintensität im Verkehrssektor	kgoe / €	0,58	0,58	0,57	0,57	0,56	-
Kohlenstoffintensität im Verkehrssektor	kg / €	1,47	1,45	1,44	1,44	1,44	-
Energieversorgungssicherheit							
Energieimportabhängigkeit	%	61,0	60,1	61,6	61,3	62,7	-
Aggregierte Konzentrationsrate der Lieferanten	HHI	12,8	13,4	15,7	15,9	16,1	-
Diversifizierung des Energiemix	HHI	0,24	0,24	0,24	0,24	0,25	-

Länderspezifische Anmerkungen:
Erläuterungen zu den Tabellenkomponenten:
Sämtliche gesamtwirtschaftlichen Intensitätsindikatoren sind als Verhältnis der physischen Menge zum BIP (zu Preisen von 2005) angegeben.

Energieintensität: Quotient aus Bruttoinlandsenergieverbrauch (in kgoe) und BIP (in EUR)
Kohlenstoffintensität: Quotient aus Treibhausgasemissionen (in kg CO_2-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 -einfuhren 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
Verhältnis der Arbeitsbesteuerung zur Umweltbesteuerung: aus der Datenbank der Europäischen Kommission „Taxation trends in the European Union“ Energieintensität im verarbeitenden Gewerbe: Quotient aus Endenergieverbrauch (in kgoe) und Bruttowertschöpfung (zu Preisen von 2005 in EUR) im verarbeitenden Gewerbe
Reale Energiestückkosten für verarbeitendes Gewerbe: reale Energiekosten als Prozentsatz der Gesamtwertschöpfung für die verarbeitenden Gewerbe
Anteil der energieintensiven Branchen an der Gesamtwirtschaft: 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 für Siedlungsabfälle: Anteil der Siedlungsabfälle, die recycelt werden Öffentliche FuE-Aufwendungen für den Energiesektor und für die Umwelt: Aufwendungen der öffentlichen Hand für FuE (GBAORD) für diese Sektoren in % des BIP Anteil der vom EU-Emissionshandelssystem (ETS) abgedeckten Treibhausgas-(THG)-Emissionen: basierend auf von den Mitgliedstaaten an die Europäische Umweltagentur übermittelten Angaben
zu Treibhausgasemissionen (ohne Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft)
Energieintensität im Verkehrssektor: Quotient aus Energieendverbrauch (in kgoe) und Bruttowertschöpfung (zu Preisen von 2005 in EUR) im Verkehrssektor
Kohlenstoffintensität im Verkehrssektor: Quotient aus Treibhausgasemissionen und Bruttowertschöpfung im Verkehrssektor
Energieimportabhängigkeit: Quotient aus Netto-Energieeinfuhren und Bruttoinlandsenergieverbrauch (einschl. internat. Bunkeröle)
Aggregierte Konzentrationsrate der Lieferanten: umfasst Erdöl, Erdgas und Kohle. Niedrigere Werte deuten auf eine größere Diversifizierung und damit geringere Risiken hin.
Diversifizierung des Energiemix: In diesem Herfindahl-Hirschmann-Index sind Erdgas, sämtliche Erdölerzeugnisse, Nuklearenergie, erneuerbare Energiequellen und feste Brennstoffe erfasst. * Europäische Kommission und Europäische Umweltagentur
Quelle: Europäische Kommission (Eurostat), sofern nicht anders angegeben

www.parlament.gv.at