



Brüssel, den 7.3.2018  
SWD(2018) 204 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Länderbericht Deutschland 2018**  
**mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer**  
**Ungleichgewichte**

*Begleitunterlage zur*

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

**Das Europäische Semester 2018: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen,**  
**Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der**  
**eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011**

{COM(2018) 120 final}

## INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	1
1. Wirtschaftslage und -aussichten	5
2. Fortschritte bei den länderspezifischen Empfehlungen	14
3. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der eingehenden Überprüfung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten	19
4. Reformprioritäten	26
4.1. Öffentliche Finanzen, haushaltspolitischer Rahmen und Besteuerung*()	26
4.2. Finanzsektor*	31
4.3. Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik	35
4.4. Jenseits des Aggregats: Alterung, Ungleichheit und Ersparnis*	46
4.5. Investitionen	50
4.6. Sektorbezogene Politik	61
Anhang A: Übersichtstabelle	69
Anhang B: Scoreboard für das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht	75
Anhang C: Standardtabellen	76
Quellenverzeichnis	82

## VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1.1: Wirtschaftliche, finanzielle und soziale Schlüsselindikatoren – Deutschland	13
Tabelle 2.1: Länderspezifische Empfehlungen 2017 – Bewertungsübersicht	16
Tabelle 3.1: MIP-Bewertungsmatrix – Deutschland	25
Tabelle 4.2.1: Indikatoren für finanzielle Solidität, alle Banken in Deutschland	31
Tabelle B.1: MIP-Scoreboard für Deutschland (WMB 2018)	75
Tabelle C.1: Finanzmarktindikatoren	76
Tabelle C.2: Sozialpolitisches Scoreboard: Indikatoren für die Kernziele	77
Tabelle C.3: Arbeitsmarkt- und Bildungsindikatoren	78
Tabelle C.4: Indikatoren für soziale Inklusion und Gesundheit	79
Tabelle C.5: Leistungsindikatoren der Produktmärkte und Politikindikatoren	80
Tabelle C.6: Grünes Wachstum	81

## VERZEICHNIS DER GRAFIKEN

Abbildung 1.1:Nachfragekomponenten des BIP-Wachstums	5
Abbildung 1.2:Beiträge zur Gesamtinflation	7
Abbildung 1.3:Finanzierungsüberschuss nach Sektoren	8
Abbildung 1.4:Determinanten des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte	8
Abbildung 1.5:Leistungsbilanzsaldo und Komponenten	9
Abbildung 1.6:Warenbilanz nach Warenkategorien	9
Abbildung 1.7:Leistungsbilanzsaldo und Komponenten der Kapitalbilanz	10
Abbildung 1.8:Für den Leistungsbilanzüberschuss verantwortliche Faktoren	11
Abbildung 1.9:Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo und Schuldenstand	11
Abbildung 1.10 Steuer- und Abgabenbelastung – 2016	12
Abbildung 2.1:Gesamtumsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2011-2017 bis heute	14
Abbildung 4.1.1:Haushaltssaldo und Entwicklungen bei ausgewählten Einnahmen und Ausgaben	26
Abbildung 4.1.2:Steueraufkommen nach volkswirtschaftlicher Funktion	27
Abbildung 4.2.1:Hypothekar- und Unternehmenskredite in Mrd. EUR und in % des BIP	32
Abbildung 4.2.2:Die verschiedenen Kategorien von Krediten an private Haushalte im Jahresvergleich	33
Abbildung 4.2.3:Finanzierungsquellen nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften	33
Abbildung 4.3.1:Die Phillips-Kurve in Deutschland: Lohnwachstum und Arbeitslosenquote	35
Abbildung 4.3.2:Entwicklung der Arbeitskosten und ihrer Bestandteile	39
Abbildung 4.3.3:Beschäftigungsquote nach Staatsangehörigkeit	41
Abbildung 4.3.4:Gini-Koeffizient und Armutsrisiko	42
Abbildung 4.4.1:Abhängigkeitsquotienten (Bevölkerungsprognose 2036) und Sparquote in Deutschland	48
Abbildung 4.4.2:Sparquoten nach Altersgruppen – 2015	48
Abbildung 4.5.1: Kapitalstock	50
Abbildung 4.5.2: Bruttoanlageinvestitionen im Privatsektor	50
Abbildung 4.5.3: Potenzialwachstum und Beiträge	52
Abbildung 4.5.4: Produktivitätsentwicklung	52
Abbildung 4.5.5: Überbewertungslücke bei Wohnimmobilien	53
Abbildung 4.5.6: Bruttoanlageinvestitionen im öffentlichen Sektor	54
Abbildung 4.5.7: Öffentliche Nettoinvestitionen je Verwaltungsebene	55
Abbildung 4.5.8: Nettokapitalstock nach Art der Tätigkeit	56
Abbildung 4.6.1: FuE-Ausgaben von KMU	62
Abbildung 4.6.2: Risikokapitalinvestitionen (Marktstatistiken) 2016	63

## VERZEICHNIS DER KÄSTEN

Kasten 2.1: Greifbare Ergebnisse der EU-Strukturwandelförderung in Deutschland	17
Kasten 3.1: Spillover-Effekte im Euro-Währungsgebiet	23
Kasten 4.3.1: Ergebnisse bei der europäischen Säule sozialer Rechte	37
Kasten 4.3.2: Schlaglicht: Die Einführung des allgemeinen Mindestlohns	38
Kasten 4.5.1: Investitionshindernisse und Reformen in Deutschland	58
Kasten 4.6.1: Kollaborative Wirtschaft	66

## ZUSAMMENFASSUNG

**Deutschlands anhaltender wirtschaftlicher Aufschwung bietet die Gelegenheit, Politikmaßnahmen zur Steigerung des Potenzialwachstums zu ergreifen, die das Land für künftige Herausforderungen wappnen können.** Durch Ankurbelung der öffentlichen und privaten Investitionen in Bereichen, in denen eindeutige Defizite festgestellt wurden, kann zur Erhaltung der Effizienz des Kapitalstocks und zur Steigerung der Produktivität beigetragen und Deutschland für künftige Herausforderungen, wie neue digitale Geschäftsmodelle, die Umstellung auf einen emissionsarmen Verkehr und die dezentrale Erzeugung von (erneuerbaren) Energien, gerüstet werden. Eine bessere Einbindung der unterrepräsentierten Gruppen in den Arbeitsmarkt kann dazu beitragen, dem alterungsbedingten bedrohlichen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften entgegenzuwirken. Weitere zentrale Faktoren zur Steigerung des langfristigen Wachstumspotenzials sind Investitionen in Bildung – darunter auch das lebenslange Lernen – sowie in Forschung und Entwicklung.<sup>(1)</sup>

**Im Zeitraum 2015-2017 verzeichnete die deutsche Wirtschaft ein robustes, von der Binnennachfrage getriebenes Wachstum.** Das reale BIP-Wachstum betrug 2016 1,9 % und 2017 2,2 %. Der private Konsum wuchs 2017 zum zweiten Mal in Folge und legte um 2 % zu. Dank des anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums ging die Arbeitslosigkeit trotz wachsender Erwerbsbevölkerung bis zum vierten Quartal 2017 auf ein Rekordtief von 3,6 % zurück. Die Beschäftigung nahm weiter zu, sodass die Beschäftigungsquote im dritten Quartal 2017

<sup>(1)</sup> Im vorliegenden Bericht wird die deutsche Wirtschaft vor dem Hintergrund des am 22. November 2017 von der Europäischen Kommission vorgelegten Jahreswachstumsberichts beurteilt. Darin hatte die Kommission bei den EU-Mitgliedstaaten Reformen angemahnt, um die europäische Wirtschaft produktiver, widerstandsfähiger und integrativer zu machen. Die Mitgliedstaaten sollten dabei ihre Anstrengungen auf das „magische Dreieck“ der Wirtschaftspolitik konzentrieren, nämlich Investitionsförderung, Fortsetzung der Strukturreformen und Sicherstellung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik. Zur gleichen Zeit legte die Kommission den Warnmechanismusbericht (Alert Mechanism Report – AMR) vor und leitete damit die siebte Runde des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten ein. Dem Warnmechanismusbericht zufolge rechtfertigte die Lage in Deutschland eine eingehende Überprüfung. Die Ergebnisse dieser Überprüfung werden im vorliegenden Bericht vorgestellt.

aufgrund der steigenden Arbeitskräftenachfrage und des zunehmenden Arbeitskräfteangebots 79,1 % erreichte. Obwohl die Arbeitslosigkeit auf Rekordwerte gesunken ist und viele offene Stellen zu verzeichnen sind, steigen die Löhne nach wie vor nur maßvoll. Die positive Produktionslücke und die hohe Kapazitätsauslastung dürften die Investitionen ankurbeln. Aufgrund steigender Energiepreise erhöhte sich die Inflation von 0,4 % im Jahr 2016 auf durchschnittlich 1,7 % im Jahr 2017.

**Die Haushaltslage verbessert sich weiter und der Schuldenstand entwickelt sich nach wie vor rückläufig.** 2016 erreichte der gesamtstaatliche Überschuss 0,8 % des BIP und lag damit höher als im Vorjahr, während er 2017 teilweise bedingt durch niedrigere Zinszahlungen einen Rekordstand von 1,2 % des BIP erreichte. Der Haushalt wird sowohl strukturell als auch insgesamt betrachtet 2018 wie 2019 voraussichtlich wieder einen Überschuss aufweisen. Die Bruttoschuldenquote soll in den kommenden Jahren – möglicherweise bis 2019 – von 68,1 % im Jahr 2016 weiter unter die im Vertrag von Maastricht geforderte Schwelle von 60 % zurückgehen.

**Wegen seiner wirtschaftlichen Bedeutung und starken Integration in die Wertschöpfungsketten innerhalb der EU können von Deutschland potenziell erhebliche Spillover-Effekte auf andere Mitgliedstaaten ausgehen.** Ein weiterer, auch durch höhere öffentliche Investitionen in FuE und Bildung bedingter Anstieg der Binnennachfrage würde das Ist- und das Potenzialwachstum Deutschlands steigern. Dies würde auch die Nachfrage und das BIP-Wachstum in anderen EU-Ländern beleben, einschließlich solcher, die ihren Schuldenstand reduzieren müssen.

**Deutschland hat bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Jahres 2017 begrenzte Fortschritte erzielt. Begrenzte Fortschritte** sind bei der Erreichung eines nachhaltigen Aufwärtstrends bei den öffentlichen Investitionen, einschließlich der öffentlichen Ausgaben für Bildung, Forschung und Innovation, zu verzeichnen. **Einige Fortschritte** wurden im Hinblick darauf erzielt, Kapazitäts- und Planungsempässe bei Infrastrukturinvestitionen in Angriff zu nehmen. **Begrenzte Fortschritte** gab es im Hinblick darauf, den Wettbewerb bei den

Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen zu beleben, die Negativanreize für Zweitverdiener zu verringern und diesen den Wechsel in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern, ein höheres Reallohnwachstum zu fördern und die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende zu vermindern. **Keinerlei Fortschritt** wurde im Hinblick darauf erzielt, das Steuersystem effizienter und investitionsfreundlicher zu machen.

Was die Erreichung der im Rahmen der Strategie Europa 2020 gesetzten nationalen Ziele anbelangt, schneidet Deutschland bei der Beschäftigungsquote, der Reduzierung von frühem Schulabgang und Armut, der Erhöhung der Zahl der Hochschulabsolventen, der Steigerung der Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) und der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien gut ab. Unwahrscheinlich ist allerdings, dass Deutschland seine indikativen nationalen Energieeffizienz- und Klimaziele bis 2020 erreicht.

**Bei den Indikatoren des sozialpolitischen Scoreboards der europäischen Säule sozialer Rechte schneidet Deutschland relativ gut ab.** Die Arbeitslosigkeit ist ausgesprochen niedrig, doch besteht ein großes geschlechtsspezifisches Beschäftigungsgefälle. Ein starker sozialer Dialog und ein relativ fortgeschrittenes Sozialmodell stützen die wettbewerbsfähige deutsche Wirtschaft.

Die Hauptergebnisse der eingehenden Überprüfung, auf die unten noch näher eingegangen wird, und die damit zusammenhängenden Politik-Herausforderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Der Leistungsbilanzüberschuss wird voraussichtlich weiter abnehmen, aber nach wie vor hoch bleiben.** Aufgrund der kräftigen Binnennachfrage dürfte das Importwachstum das Exportwachstum voraussichtlich auch künftig übertreffen und den Leistungsbilanzüberschuss weiter abschwächen. Der seit 2008 zunehmende Sparüberhang über die Investitionen könnte 2016 einen Wendepunkt erreicht haben. Die Faktoren, die die Investitionen im Verhältnis zu den Ersparnissen gering halten, bleiben aber bestehen.
- **Der demografische Wandel und die bis 2014 zunehmende Einkommensungleichheit sind zu einem Teil für den Anstieg und die Hartnäckigkeit des Leistungsbilanzüberschusses verantwortlich.** Die zunehmende Einkommensungleichheit, die mit dem demografischen Wandel und Veränderungen am Arbeitsmarkt in Verbindung steht, mag den privaten Konsum gedämpft und die Handelsbilanz erhöht haben. Darüber hinaus könnte der Anstieg der inländischen Ersparnisse auch durch die Bevölkerungsalterung, durch Sorgen um die Angemessenheit des künftigen Rentenniveaus und die Angst vor Altersarmut erklärbar sein. Wirtschaftstheorie und Modellschätzungen zufolge treibt der demografische Wandel den Leistungsbilanzüberschuss derzeit erheblich in die Höhe, dürfte langfristig aber zu einer Abnahme der Ersparnisse führen.
- **Die privaten Investitionen sind angezogen, während die Unternehmensinvestitionen gemessen am BIP gedämpft bleiben, was auf nach wie vor bestehende Investitionshindernisse hindeutet.** Den größten Anteil am Anstieg der privaten Investitionen machen offensichtlich Wohnbauinvestitionen aus, während die Investitionen in den Nichtwohnbau nur langsam anziehen. Die Investitionen in Ausrüstungsgüter haben zwar erneut ihre Vorkrisenwerte erreicht, bleiben gemessen am BIP aber verhalten. Investitionen in immaterielle Vermögenswerte, wie FuE-Investitionen, haben im Durchschnitt an Bedeutung gewonnen. Allerdings konzentrieren sich diese weitgehend auf Mittel- und Hochtechnologiesektoren und größere Unternehmen, während kleine und mittlere Unternehmen sowie der Dienstleistungssektor tendenziell eher zu wenig investieren. Dies erklärt die große Produktivitätslücke zwischen dem produzierenden und dem Dienstleistungsgewerbe, die das Potenzialwachstum dämpfen dürfte. Trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen bleiben nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften Nettokreditgeber. Investitionshindernisse sind u. a. die demografische Entwicklung und der damit einhergehende Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, Besteuerung und Bürokratie,

restriktive Regularien im Dienstleistungssektor und mangelnde Verfügbarkeit von Breitbandnetzen mit sehr hoher Kapazität.

- **Wenngleich sich die öffentlichen Investitionen in jüngster Zeit erhöht haben, besteht nach wie vor ein hoher Investitionsrückstand, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur und Bildung.** Nach negativen Wachstumsraten in den Vorjahren nahmen die öffentlichen Investitionen 2015 real wieder zu, was auf die Bemühungen der Regierung um Ankurbelung der Investitionen zurückzuführen ist. Der auf kommunaler Ebene aufgelaufene Investitionsrückstand wurde 2016 etwas abgebaut, ist aber mit schätzungsweise 4 % des BIP nach wie vor hoch. Die größten Rückstände sind in den Bereichen Bildung, wo das nationale Ausgabenziel nicht erfüllt wurde, und Infrastruktur zu verzeichnen. Während die Bauinvestitionen von Bund und Ländern konstant blieben, verzeichneten die Kommunen in diesem Bereich einen stetigen Rückgang, sodass sie auch 2017 per Saldo negativ blieben. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur werden nach wie vor durch Kapazitäts- und Planungsengpässe auf kommunaler Ebene gebremst. Die zu deren Abbau getroffenen Maßnahmen müssen ihre Wirksamkeit erst noch unter Beweis stellen. Darüber hinaus besteht Raum für Verbesserungen bei den digitalen öffentlichen Diensten und dem öffentlichen Auftragswesen.
- **Bei der Bereitstellung von Breitbandanschlüssen mit sehr hoher Kapazität hinkt Deutschland hinterher, und die digitale Kluft zwischen städtischen und ländlichen Gebieten stellt nach wie vor eine besondere Herausforderung dar.** Nur ein relativ geringer Teil Deutschlands ist mit glasfaserbasierten Zugangnetzen ausgestattet. Als technische Lösung bevorzugen die marktbeherrschenden etablierten Anbieter stattdessen nach wie vor die Verbesserung der vorhandenen Kupferkabelnetze. Doch sind viele Dienste auf eine sehr hohe Konnektivität angewiesen. Fehlt diese, werden die Investitionen gebremst, insbesondere die von kleinen und mittleren Unternehmen, von denen viele in halbländlichen und ländlichen Gebieten angesiedelt sind.
- **Weder das deutsche Steuer- noch das deutsche Sozialsystem sind besonders progressiv und Beschäftigung und privaten Investitionen förderlich.** So liegt der Schwerpunkt in relativ hohem Maße auf eher verzerrenden direkten Steuern, insbesondere auf Erwerbseinkommen, während Verbrauch- und Umweltsteuern in geringerem Umfang zu den Steuereinnahmen beitragen. Die hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit schränkt die Einkommen und den Konsum der privaten Haushalte ein, was insbesondere für Geringverdienende gilt. Der gesetzliche Körperschaftsteuersatz zählt zu den höchsten in der EU. Die Erbschafts- und Schenkungssteuersätze ermöglichen die Übertragung großer Vermögen von einer Generation auf die nächste und sorgen für den Erhalt der ausgesprochen ungleichen Vermögensverteilung. Die Effizienz des Gesundheitswesens könnte durch eine bessere Integration von Grundversorgung, ambulanter Facharztbehandlung und stationärer Behandlung sowie durch bessere Nutzung elektronischer Gesundheitsdienste verbessert werden.
- **Der Bankensektor ist nicht sehr profitabel, doch ist die Eigenkapital- und Verschuldungslage weiterhin nicht zu beanstanden.** Auf nationaler Ebene aggregierte Daten deuten auf eine geringe Profitabilität hin, und die aktuelle Konsolidierung macht den Sektor nur relativ langsam effizienter. Doch ist der Kapitalisierungsgrad zufriedenstellend und der Anteil notleidender Kredite vor dem Hintergrund eines relativ kleinen Kreditbestands insbesondere bei nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften gering. Während der Wohnungsmarkt weiterhin boomt, ziehen die Immobilienpreisentwicklungen insgesamt keine Makro- oder Finanzstabilitätsrisiken nach sich. Der Risikokapitalmarkt ist nach wie vor weniger stark entwickelt als in anderen, innovativ führenden Volkswirtschaften.
- **Trotz des Rekordtiefstands bei der Arbeitslosigkeit und der großen Zahl unbesetzter Stellen ist das Lohnwachstum nach wie vor moderat.** Dank des kräftigen

Beschäftigungswachstums und der niedrigen Arbeitslosigkeit schneidet der deutsche Arbeitsmarkt insgesamt gut ab. Allerdings stellen die vor allem bei Frauen weitverbreitete Teilzeitarbeit und der große Niedriglohnsektor strukturelle Herausforderungen dar. Teilweise zuzuschreiben ist das moderate Lohnwachstum der jüngsten Zeit den schleppenden Produktivitätszuwächsen im Dienstleistungssektor, den Erwartungen einer schwachen Inflation, der geringen Tarifbindung in einigen Sektoren und einer Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit.

- **Trotz des zunehmenden Mangels an qualifizierten Arbeitskräften wird das Arbeitsmarktpotenzial bestimmter Gruppen nach wie vor nicht voll ausgeschöpft.** Insbesondere für Niedriglohneempfänger und Zweitverdiener bestehen noch Fehlanreize, die von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten; dazu zählen u. a. die erhebliche Steuer- und Abgabenbelastung, Steuervorschriften sowie die Lock-in-Effekte der Verdienstobergrenze bei Minijobs. Die Langzeitarbeitslosigkeit geht zwar zurück, betrifft aber nach wie vor eine große Zahl von Menschen. Die alternde Bevölkerung wird den Arbeitsmarkt, die Sozialpolitik und das Bildungssystem auf mittlere und lange Sicht vor weitere Herausforderungen stellen. Verbesserungen bei der Familien- und Bildungspolitik, der Erwachsenenbildung und der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt könnten die Nichterwerbstätigkeit und die Erwerbsarmut verringern, den sozialen Zusammenhalt stärken und das Potenzialwachstum steigern.
- **Das deutsche Sozialsystem ist insgesamt solide aufgestellt, doch gibt die Zukunft zur Sorge Anlass.** Seit 2015 nehmen Armuts- und Ungleichheitsrisiko nicht weiter zu, und hat sich die Einkommenssituation der Haushalte mit niedrigem Einkommen verbessert. Doch steht zu erwarten, dass die künftig abnehmende Angemessenheit der gesetzlichen Rente das Risiko der Altersarmut insbesondere für Geringverdienende oder Menschen mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen und nicht ununterbrochener Erwerbstätigkeit

erhöht. Das Rentengefälle zwischen Frauen und Männern ist eines der höchsten in der EU. Auch ist es für Migranten und ihre Kinder nach wie vor schwer, den sozialen Aufstieg zu schaffen.

Darüber hinaus werden in diesem Bericht andere zentrale wirtschaftliche Aspekte analysiert, die auf besondere Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft schließen lassen:

- **Die deutschen Stromnetze werden nur langsam an die Produktion aus erneuerbaren Quellen angepasst und signifikante Investitionen in Übertragungs- und Verteilungsnetze stehen noch aus.** Erhebliche Verzögerungen bei der Durchführung vieler Projekte sind für deutsche und europäische Elektrizitätsnetze und Elektrizitätsmärkte mit bedeutenden Kosten einhergegangen. Das Fehlen interner Nord-Süd-Verbindungen sorgt für Verknappungen im Elektrizitätshandel mit den Nachbarländern, da Engpässe im Inland tendenziell durch grenzübergreifenden Handel ausgeglichen werden müssen. Auch im Verkehrssektor könnte die Energieeffizienz gesteigert werden.
- **Bei der Emissionsreduktion werden nur langsam Fortschritte erzielt.** Sein im Rahmen von Europa 2020 in der Lastenteilungsentscheidung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 gesetztes Ziel wird Deutschland voraussichtlich nicht erreichen. Besonders langsam kommt der Verkehrssektor beim Abbau der Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen voran.



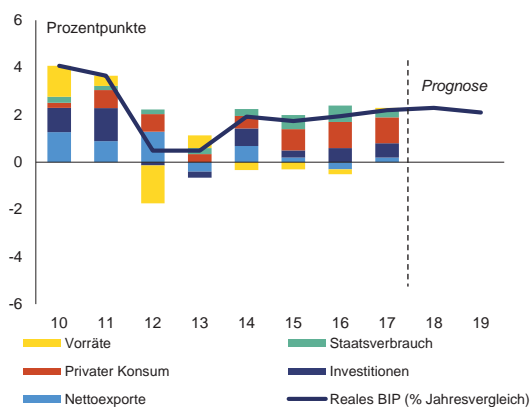
# 1. WIRTSCHAFTSLAGE UND -AUSSICHTEN

## BIP-Wachstum

**Auch 2017 ist die deutsche Wirtschaft weiter kräftig gewachsen.** Durch privaten Konsum und private Investitionen getrieben, erreichte das reale BIP-Wachstum solide 2,2 %. Vor dem Hintergrund der zunehmenden wirtschaftlichen Erholung im Euroraum legten die Exporte wieder zu, während die Importe dank der kräftigen Binnennachfrage anzogen. Unter dem Strich hat der Außenhandel einen kleinen positiven Wachstumsbeitrag geleistet.

**Die wirtschaftliche Einschätzung verbessert sich in allen Sektoren weiter, was auf ein kontinuierliches Wachstum in den kommenden Quartalen hindeutet.** Aus den Befragungen geht hervor, dass die Unternehmen eine verbesserte Auftragslage, eine höhere Produktion und eine größere Nachfrage erwarten. Die Kapazitätsauslastung nimmt weiter zu, was den Investitionen zugutekommen dürfte. Der robuste Arbeitsmarkt, die günstigen Entwicklungen beim Welthandel und das Wachstum im Euroraum dürften zu einem dauerhaften Aufschwung beitragen. Insgesamt wird sich das reale BIP-Wachstum 2018 voraussichtlich auf 2,3 % ausweiten und auch 2019 über der 2 %-Marke bleiben (siehe Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Nachfragekomponenten des BIP-Wachstums



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

Quelle: Europäische Kommission.

**Der anhaltende Anstieg des Arbeitskräfteangebots und der Faktorproduktivität kommt dem**

**Potenzialwachstum zugute, während die Kapitalbildung hinterherhinkt.** Das BIP-Potenzialwachstum hat in den vergangenen Jahren zugenommen und 2016 rund 2 % erreicht (siehe Abbildung 4.5.3). Motor hierfür war das zunehmende Arbeitskräfteangebot, das seinerseits auf eine erhöhte Erwerbsbeteiligung und die in jüngster Zeit hohe Nettozuwanderung zurückzuführen ist. Die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen in der Erwerbsbevölkerung hat sich im Zeitraum 2011 bis 2016 von 3,5 Mio. auf 4,8 Mio. erhöht. Auch die totale Faktorproduktivität hat kräftig zugelegt und wächst stärker als der Durchschnitt des Euroraums (siehe Punkt „Arbeitsmarkt“ sowie die Abschnitte 4.3 und 4.5). Demgegenüber hat die Kapitalbildung nur in relativ geringem Umfang zum Potenzialwachstum beigetragen. Mittel- bis langfristig ist es unwahrscheinlich, dass der Input des Produktionsfaktors Arbeit so kräftig am extensiven Rand entlang weiterwachsen wird. Zur Stützung des Potenzialwachstums wird es deshalb wichtig sein, durch Ausweitung der produktiven Investitionen die Kapitalbildung zu erhöhen.

## Investitionen

**Die günstigen Aussichten bei der Nachfrage und die hohe Kapazitätsauslastung dürften die Investitionen ankurbeln.** Die privaten Ausrüstungsinvestitionen erholen sich seit der leichten Korrektur des Jahres 2016 wieder und haben im vergangenen Jahr kräftig zugelegt, sodass erneut der Vorkrisenstand erreicht ist. Angesichts der günstigen Aussichten bei der Nachfrage, nicht zuletzt aus dem Euroraum und dem Rest der EU, dürften diese Investitionen auch weiter ansteigen. Auch die stetig zunehmende Kapazitätsauslastung dürfte den Bemühungen um Erneuerung und Vergrößerung des Kapitalstocks Auftrieb verleihen. Die Wohnbauinvestitionen haben in den ersten beiden Quartalen 2017 kräftig zugelegt und werden voraussichtlich auch weiter wachsen, wenngleich in geringerem Tempo. Der Boom in diesem Sektor ist auf volle, die Nachfrage nicht deckende Auftragsbücher und die zügige Erteilung von Baugenehmigungen zurückzuführen. Der Nichtwohnungsbau stagniert dagegen etwas, was Zweifel an den langfristigen Expansionsstrategien der Unternehmen aufkommen lässt. Die öffentlichen Investitionen sind 2017 nominal um rund 5,1 % und real um

2,9 % gestiegen, womit sie im dritten Jahr in Folge ein robustes Wachstum verzeichnen (siehe Abschnitt 4.5).

### Arbeitsmarkt

**Aufgrund der gestiegenen Arbeitskräftenachfrage und des erhöhten Arbeitskräfteangebots hielt das Beschäftigungswachstum an.** Die Beschäftigung nahm 2016 um 1,3 % und 2017 um 1,5 % zu, und bis zum dritten Quartal 2017 erhöhte sich die Beschäftigungsquote in der Altersgruppe der 20-64-Jährigen auf 79,1 %. In der Altersgruppe der 15-74-Jährigen ging die Arbeitslosenquote dadurch weiter zurück und erreichte mit 3,8 % im Jahr 2017 ihren neuesten Tiefststand seit der Wiedervereinigung. Mit 6,7 % im Jahr 2017 war die Jugendarbeitslosigkeit eine der niedrigsten in der EU. Das Arbeitskräfteangebot hat sich trotz der alternden Bevölkerung erhöht, was vor allem auf die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Arbeitnehmern und Zuwanderern aus anderen EU-Ländern zurückzuführen ist.

**Obwohl sich die Lage am Arbeitsmarkt anspannt und sich die Produktionslücke schließt, wachsen die Löhne nach wie vor moderat.** Wenngleich der durchschnittliche Nominallohn 2017 um 2,4 % und damit etwas mehr als im Vorjahr (2,2 %) gestiegen ist, schwächte sich das Reallohnwachstum von 1,8 % auf 0,7 % ab. Die bislang moderaten Lohnsteigerungen sind mehreren Faktoren geschuldet. Dazu zählen das gestiegene Arbeitskräfteangebot, die relativ begrenzte Tarifbindung in einigen Sektoren und die zunehmende Bedeutung lohnunabhängiger Komponenten bei Tarifverhandlungen (siehe Abschnitt 4.3).

**Der hohe Anteil der Teilzeitbeschäftigung, insbesondere bei Frauen, verhindert die volle Ausschöpfung des Arbeitsmarktpotenzials der Arbeitnehmer.** Trotz der hohen Beschäftigungsquote bei Frauen (74,5 % im Jahr 2016) liegt das entsprechende Vollzeitäquivalent nur bei 58,1 %, da die Teilzeitbeschäftigungsquote nach wie vor eine der höchsten in der EU ist. Häufiger in Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen anzutreffen sind Frauen mit Migrationshintergrund und Frauen, die Betreuungsaufgaben wahrnehmen. Das aktuelle Ehegattensplitting, die beitragsfreie

Mitversicherung nichterwerbstätiger Ehegatten bei der Krankenversicherung und die hohen Grenzsteuersätze knapp oberhalb der Minijob-Verdienstgrenze schaffen Fehlanreize, die von einer Erhöhung der Arbeitsstunden abhalten. Diese geringere Einbindung in den Arbeitsmarkt geht auch mit einem hohen Lohngefälle zwischen Frauen und Männern einher (22,0 % gegenüber einem Unionsdurchschnitt von 16,3 % im Jahr 2015).

**Auch das Arbeitsmarktpotenzial von Menschen mit Migrationshintergrund wird nicht voll genutzt.** So lag die Beschäftigungsquote bei Nicht-EU-Bürgern (Altersgruppe der 20-64-Jährigen) im dritten Quartal 2017 bei 54,6 % und war damit zwar nur leicht unter dem EU-Durchschnitt (58,0 %), aber 27,2 Prozentpunkte unter der Quote bei deutschen Staatsangehörigen. Bei Frauen mit Drittstaatsangehörigkeit betrug die Beschäftigungsquote 45,4 % und lag damit 32,9 Prozentpunkte unter der Quote bei Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit.

### Soziale Entwicklungen

Die Einkommensungleichverteilung beginnt abzunehmen (siehe Anhang C). Dies stellt nach jahrzehntelang zunehmender Ungleichverteilung der verfügbaren Einkommen, die 2014 mit einem Wert dicht beim EU-Durchschnitt ihren Höhepunkt erreicht hatte, eine Trendwende dar. Die jüngsten Zahlen zeugen von einem geringfügigen Rückgang der S80/S20-Rate, die die Einkommen der 20 % einkommenstärksten Haushalte im Verhältnis zum Einkommen der 20 % einkommensschwächsten Haushalte misst. Da sich die Einkommen der einkommensschwächeren Haushalte erhöht haben, ist dieser Wert für Deutschland 2016 auf 4,6 zurückgegangen. Dieser Trend dürfte auch 2017 angehalten haben. Grund für diese Verbesserung sind die steigenden Löhne, die auch einen Rückgang der Erwerbsarmut bewirkt haben. Der Anteil der Einkommen der 20 % einkommenstärksten Haushalte ist leicht zurückgegangen, was auf eine Verlangsamung der Lohnzuwächse bei den qualifizierten Arbeitnehmern zurückzuführen sein könnte, denn im Jahr 2016 verzeichneten Gering- und Mittelqualifizierte schnellere Lohnanstiege als hochqualifizierte Arbeitnehmer.

### Dennoch sind die Vermögen in Deutschland im internationalen Vergleich sehr ungleich verteilt.

2014 lag der Gini-Koeffizient des Nettovermögens in Deutschland bei 0,76 und war damit der zweithöchste im Euro-Währungsgebiet (wo er sich nach Berechnungen anhand von Daten der zweiten EZB-Haushaltsbefragung zu Finanzen und Konsum auf 0,69 belief).<sup>(2)</sup> Für Deutschland betrug die P90/50-Rate 7,7, was bedeutet, dass eine Person, die noch unter die reichsten 10 % der Bevölkerung fiel, etwa das achtfache Vermögen einer Person im Mittelfeld der Vermögensverteilung besaß. Wie das Vermögen insgesamt waren auch die finanziellen und materiellen Vermögenswerte ungleich verteilt.

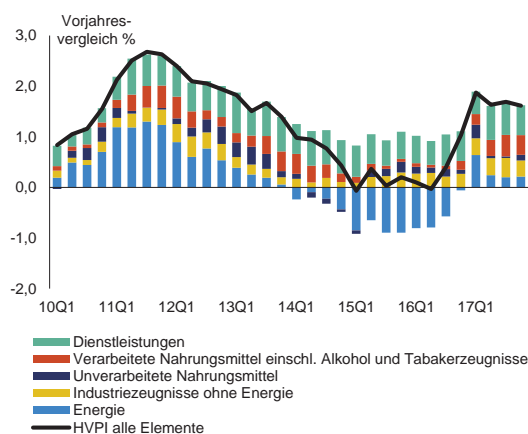
**Auch Chancenungleichheit gibt nach wie vor zur Sorge Anlass.** Während das Armutsrisiko insgesamt leicht abzunehmen beginnt (siehe Abschnitt 4.3. Sozialpolitik), hat das Armutsrisiko von Kindern geringqualifizierter Eltern weiter zugenommen und lag 2016 bei 64,7 %. Auch besteht PISA-Studien zufolge eine enge Verbindung zwischen sozioökonomischer Stellung und schulischem Erfolg, was zu einem Teil das unterdurchschnittliche Abschneiden von Kindern mit Migrationshintergrund erklärt. (siehe Abschnitt 4.3)

### Inflation

**Die Inflation wird voraussichtlich auch weiterhin gedämpft bleiben.** Der HVPI hat sich aufgrund steigender Energiepreise und damit zusammenhängender Zweitrundeneffekte von 0,4 % im Jahr 2016 auf durchschnittlich 1,7 % im Jahr 2017 erhöht (siehe Abbildung 1.2). Die Kerninflation (ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel) hat sich von knapp über 1 % im Zeitraum 2015-16 auf 1,5 % im Jahr 2017 erhöht und wird im Laufe dieses und des kommenden Jahres angesichts der kräftigen Nachfrage und des höheren Lohnwachstums voraussichtlich auf 1,7 % ansteigen. Die Gesamtinflation wird sich den Prognosen zufolge dem Euroraum entsprechend entwickeln und sich um 1,6 % bewegen. Durch die voraussichtlich auch weiterhin stabilen

Energiepreise gedämpft, dürfte diese moderate Inflation der Kaufkraft der privaten Haushalte zugutekommen.

Abbildung 1.2: Beiträge zur Gesamtinflation



Quelle: Europäische Kommission.

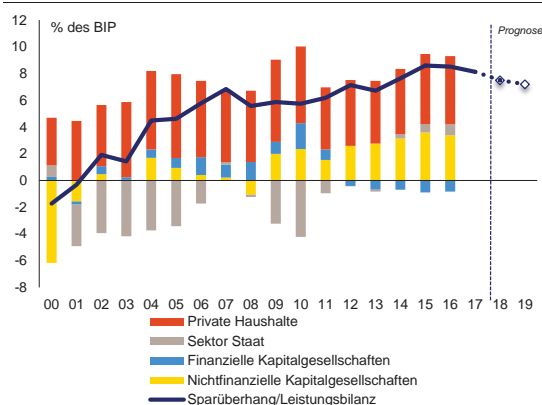
### Bilanz der einzelnen Sektoren

**Bei der Zunahme des Sparüberhangs über die Investitionen, die im zunehmenden Leistungsbilanzüberschuss ihren Ausdruck finden, könnte 2016 ein Wendepunkt erreicht worden sein.** Die private Kreditaufnahme hat 2016 weiter zugenommen, leicht über dem BIP-Wachstum gelegen und der Trend zur Nettovermögensbildung durch den privaten Sektor hat sich fortgesetzt. Die Unternehmensinvestitionen haben 2016 nominal zugelegt und sind 2017 noch einmal erheblich gestiegen, während die Ersparnisse der Unternehmen in Prozent des BIP voraussichtlich leicht zurückgehen werden. Damit haben die Unternehmen, deren Schulden zu den niedrigsten im Euroraum gehören, zum leichten Abbau des Sparüberhangs beigetragen. Die Sparquote der privaten Haushalte ist 2016 durch die geringe Verbraucherpreisinflation auf 17,1 % angewachsen, den Prognosen zufolge 2017 aber auf 16,6 % zurückgegangen, da die Nachfrage der Verbraucher robust geblieben und die Inflation gestiegen ist. Dennoch wird die Sparquote der privaten Haushalte voraussichtlich auch weiterhin die höchste im Euroraum bleiben (wo der Durchschnitt bei 12,3 % liegt). Nachdem sich die Investitionen der privaten Haushalte 2016 erholt hatten, wird für 2017 ein kräftiges Wachstum erwartet, wodurch sich der Finanzierungsüberschuss weiter verringert. Dank

<sup>(2)</sup> Der hohe Gini-Koeffizient beim Vermögen ist zum Teil auf die Tatsache zurückzuführen, dass Rentenansprüche darin nicht berücksichtigt sind. Aufgrund des eher gut entwickelten Rentensystems besteht in Deutschland weniger die Notwendigkeit, privates Vermögen zu bilden (siehe Frick und Grabka, 2010).

der günstigen gesamtwirtschaftlichen Aussichten wird ein weiterer Rückgang der Verschuldung des öffentlichen Sektors erwartet (siehe „Öffentliche Finanzen“).

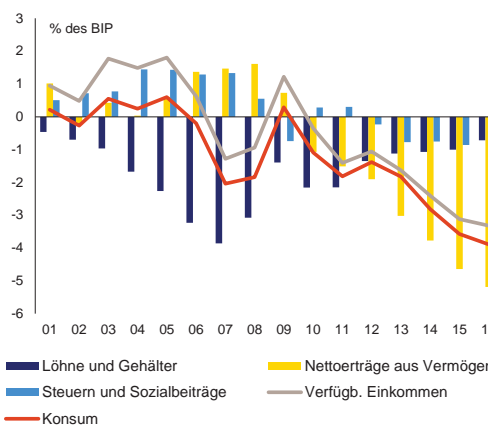
Abbildung 1.3: **Finanzierungsüberschuss nach Sektoren**



Quelle: Europäische Kommission

Da die Sparquote der privaten Haushalte anhaltend hoch bleibt, macht der Konsum allerdings nach wie vor einen relativ geringen Anteil am BIP aus. Der Anteil der Arbeitseinkommen am BIP hat sich seit 2011 erhöht, Gleiches gilt aber auch für den Anteil der Einkommensteuer und der Sozialversicherungsabzüge. Wegen der weniger generösen Dividendenzahlungen der Kapitalgesellschaften und geringerer Zinserträge ist der Anteil der Vermögenserträge zurückgegangen. Gleichwohl ist die Sparquote stabil geblieben, während der Konsum parallel zum verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte als Anteil des BIP zurückgegangen ist. Da die Kaufkraft durch die niedrige Inflation zugenommen hat, hat sich der Konsum real jedoch erhöht. Trotzdem bleibt der Anteil des Konsums am BIP (53 % in den Jahren 2016 und 2017) historisch gesehen niedrig.

Abbildung 1.4: **Determinanten des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte**



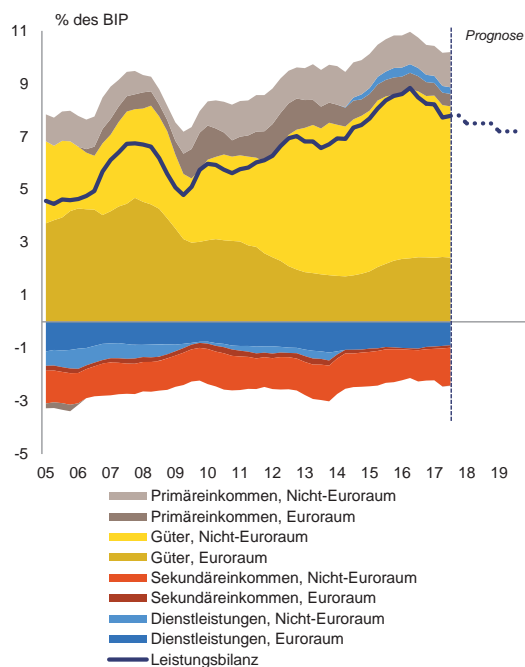
Anmerkung: Kumulierte Veränderung in BIP-Prozentpunkten seit 2000

Quelle: Europäische Kommission

### Außenwirtschaftliche Position

Nachdem der Leistungsbilanzüberschuss einen historischen Höchststand erreicht hatte, wird nun erwartet, dass er in den kommenden Jahren allmählich abnimmt. Nachdem der Leistungsbilanzüberschuss 2015 mit 8,5 % seinen Höchststand erreicht hatte, ging er 2016 auf 8,2 % des BIP zurück, während für das im November 2017 endende Jahr ein Stand von 7,8 % verzeichnet wurde. Der Handelsüberschuss blieb 2016 mit 8,5 % weitgehend stabil, ging für das im November 2017 endende Jahr dann aber auf 8,2 % zurück. Zwischen 2013 und 2016 weitete sich der Handelsüberschuss wegen niedrigerer Energie- und sonstiger Rohstoffpreise um 2 BIP-Prozentpunkte aus, doch haben sich die Terms-of-Trade-Effekte seither umgekehrt. Auch real geht der Handelsüberschuss nun zurück. Die Exportaussichten dürften günstig sein und die deutschen Ausfuhren befördern. Zugleich dürfte die kräftige Binnennachfrage das Importwachstum über dem Exportwachstum halten und den Leistungsbilanzüberschuss weiter abschwächen. Dennoch dürfte der Leistungsbilanzüberschuss auch noch eine Reihe von Jahren über der im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten gesetzten Schwelle von 6 % des BIP liegen.

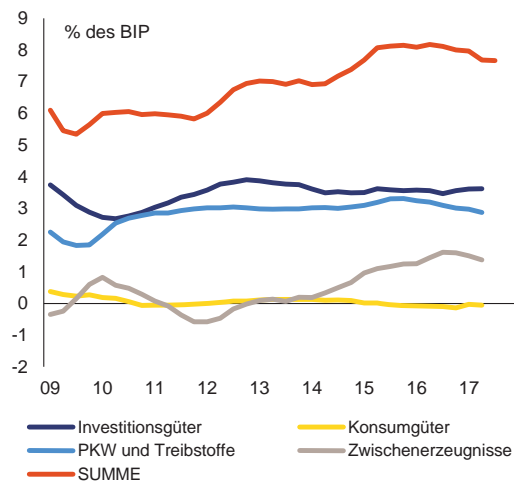
Abbildung 1.5: **Leistungsbilanzsaldo und Komponenten**



Anmerkung: Gleitender Vierquartalsdurchschnitt.  
**Quelle:** Deutsche Bundesbank, Europäische Kommission

**Der Leistungsbilanzüberschuss gegenüber dem Euroraum hat sich 2016-2017 bei 2,4 % des BIP stabilisiert.** Die Erholung im Euroraum lässt die deutschen Exporte in die Region samt der dazugehörigen Exportquote ansteigen. Zugleich bleibt der Anteil der Importe aus dem Euroraum nach Deutschland stabil, wenngleich die Einfuhren aus anderen Regionen ein rascheres Wachstum verzeichnen.

Abbildung 1.6: **Warenbilanz nach Warenkategorien**

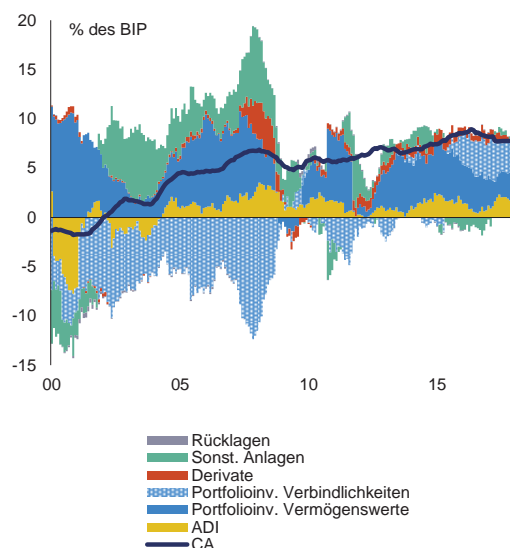


Anmerkung: Gleitender Vierquartalsdurchschnitt.

**Quelle:** Europäische Kommission

**Bei den für die Ausweitung des Handelsbilanzüberschusses verantwortlichen Entwicklungen hat möglicherweise eine Trendwende eingesetzt.** Bei den Halbfertigerzeugnissen hat sich der Handelsbilanzüberschuss im Zeitraum 2012-2016 weitgehend parallel zur Ausweitung des Handelsbilanzüberschusses insgesamt um 2 BIP-Prozentpunkte erhöht. Seit Jahresmitte 2016 haben die Importe von Halbfertigerzeugnissen im Verhältnis zu anderen Einfuhren an Bedeutung gewonnen und geht der Überschuss zurück. Darüber hinaus haben die Nettoexporte von Personenkraftwagen 2015 einen Höchststand erreicht und sind seitdem zurückgegangen, da mehr ausländische Fahrzeuge auf den deutschen Markt drängen.

Abbildung 1.7: Leistungsbilanzsaldo und Komponenten der Kapitalbilanz



Anmerkung: Gleitender Zwölfmonatsdurchschnitt  
 Quelle: Deutsche Bundesbank

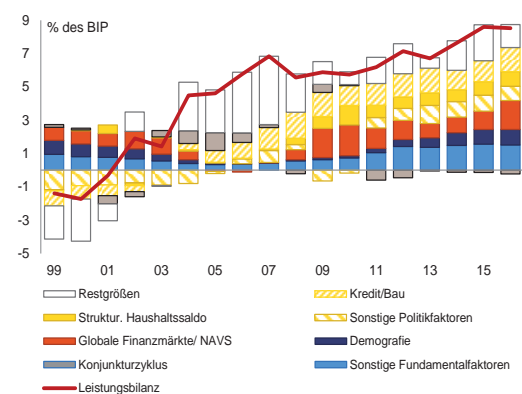
Darüber hinaus ist auch bei der Zusammensetzung der Kapitalbilanz eine Verschiebung zu verzeichnen. Den größten Teil der Auslandsinvestitionen machten Portfolioinvestitionen aus, insbesondere in ausländische Schuldtitel, bei denen es sich in der Regel um relativ kurzfristige und spekulative Anlagen handelt, die den mit Abstand größten Teil der Nettokapitalexporte darstellten. Nach der Finanzkrise von 2009 übertrafen die deutschen Auslandsportfolioinvestitionen die Portfolioinvestitionen Gebietsfremder in Deutschland in der Regel bei Weitem. Seit der Jahresmitte 2015 fahren in Deutschland Gebietsansässige ihre Portfolioinvestitionen jedoch zurück. Parallel dazu hat bei deutschen Wertpapieren eine Rückgabewelle seitens der Anleger eingesetzt, für die die mit deutschen Staatsanleihen verbundene Sicherheit die niedrigen Renditen nicht mehr aufwiegt. Ein erheblicher Teil des Leistungsbilanzüberschusses der vergangenen Jahre ist daher eher auf das Abstoßen solcher Anleihen durch Gebietsfremde als auf deutsche Kapitalexporte zurückzuführen, die in der Vergangenheit maßgeblich für den deutschen Leistungsbilanzüberschuss verantwortlich waren (siehe Abbildung 1.7). Diese Veräußerungen durch Gebietsfremde sind auch im Zusammenhang mit den verstärkten Ankäufen deutscher Staatsanleihen durch die deutsche Bundesbank im Rahmen der

öffentlichen EZB-Ankaufprogramme zu sehen und fallen mit einer Erhöhung des deutschen Target-2-Überschusses zusammen.

Dessenungeachtet liegt der Leistungsbilanzüberschuss nach wie vor erheblich über dem angesichts der Fundamentaldaten zu erwartenden Stand. Nach den Leistungsbilanz-„Norm“-berechnungen der Kommission legen die fundamentalen Bestimmungsfaktoren der Spar-Investitionsrelation derzeit einen Überschuss von 2,5 Prozentpunkten nahe, der größtenteils auf die Bevölkerungsalterung, daneben aber auch auf die Herstellungsintensität der deutschen Exporte zurückzuführen ist.<sup>(3)</sup> Doch sind sowohl der Überschuss als auch seine dynamische Entwicklung größtenteils auf nicht fundamentale Faktoren zurückzuführen. So ist ein großer Teil des Überschusses dem seit dem Jahr 2000 zu beobachtenden Schuldenabbau im privaten Sektor zuzuschreiben; weitere Faktoren sind der haushaltspolitische Kurs und der wachsende Nettoauslandsvermögensstatus (NAVS), der bei der Bilanz der Erwerbs- und Vermögenseinkommen einen beträchtlichen Überschuss verursacht. Alles in allem haben die anhaltenden Leistungsbilanzüberschüsse dazu geführt, dass der NAVS geringfügig über dem von den Fundamentaldaten suggerierten Wert liegt.

<sup>(3)</sup> Die „Leistungsbilanznorm“ wird durch Regressionen ermittelt, die die wichtigsten fundamentalen Bestimmungsfaktoren der Spar-Investitionsrelation (z. B. Demografie, Ressourcen) sowie politische Faktoren und die globalen Finanzierungsbedingungen erfassen. Siehe auch Europäische Kommission, 2017a.

Abbildung 1.8: Für den Leistungsbilanzüberschuss verantwortliche Faktoren

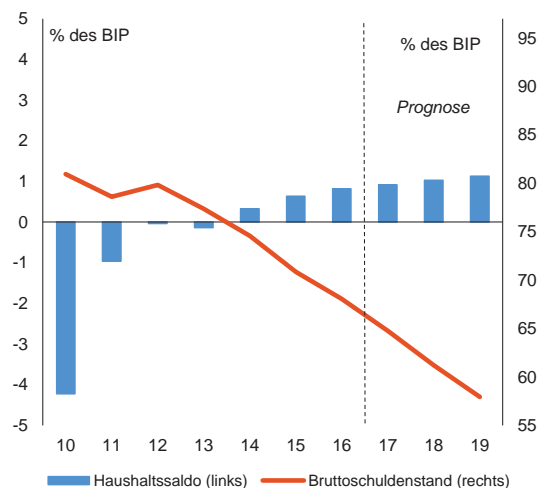


Quelle: Europäische Kommission

## Öffentliche Finanzen

**Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo verbessert sich weiter und auch der öffentliche Schuldenstand geht weiter zurück.** 2016 erreichte der gesamtstaatliche Überschuss 0,8 % des BIP, übertraf damit den Vorjahreswert und weitete sich 2017 auf ein Rekordhoch von 1,2 % des BIP aus. Wäre die für 2017 vorgesehene Rückzahlung der vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärten Kernbrennstoffsteuer darin bereits berücksichtigt, wäre der Überschuss sogar noch (um rund 0,2 %) höher ausgefallen. Deutschland hat seinen Haushaltssaldo konsequent verbessert und verzeichnet seit 2014 einen Überschuss, nachdem es 2010 mit einem Defizit von 4,2 % des BIP seinen jüngsten Höchststand erreicht hatte. Ermöglicht wurde diese Verbesserung dadurch, dass die Staatseinnahmen zwischen 2010 und 2016 von 43,0 % des BIP auf 45,0 % angewachsen sind. Gleichzeitig gingen die öffentlichen Ausgaben von 47,3 % des BIP auf 44,2 % zurück. Seit 2015 tragen alle Ebenen des Staates (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherung) ihren Teil zum Haushaltsüberschuss bei. Der positive Haushaltssaldo schlägt sich auch in einem sinkenden Schuldenstand nieder, der 2015 70,9 % erreichte und 2016 weiter auf 68,1 % zurückging. Nach der Herbstprognose 2017 der Kommission ist zu erwarten, dass die Schuldenquote in den kommenden Jahren, möglicherweise bis 2019 unter die Maastricht-Schwelle von 60 % zurückgeht.

Abbildung 1.9: Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo und Schuldenstand



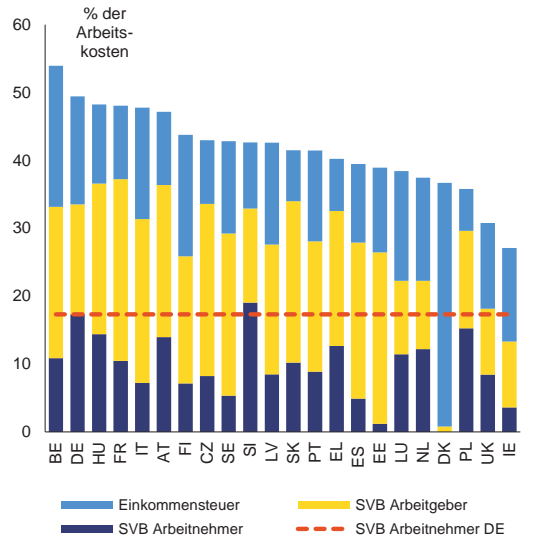
Quelle: Europäische Kommission

**Die Steuer- und Abgabenbelastung<sup>(4)</sup> ist nach wie vor hoch und hat in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang zu den wachsenden Staatseinnahmen beigetragen.** Der Anstieg der Staatseinnahmen um rund 2,0 % des BIP zwischen 2010 (43,0 %) und 2016 (45,0 %) geht hauptsächlich auf Einkommensteuern zurück, die bei diesem Anstieg mit 1,3 % zu Buche schlagen. Daten für 2016 zufolge ist die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland mit 49,4 % für Alleinstehende ohne Kinder und 100 % des Durchschnittslohns eine der höchsten in der EU (gegenüber einem Durchschnitt von 41,7 % bei 22 vergleichbaren europäischen OECD-Ländern). Abbildung 1.10 zeigt, dass die Einkommensteuer wie in anderen Ländern nur rund ein Drittel der Steuer- und Abgabenbelastung ausmacht. Der größte Teil entfällt auf Sozialversicherungsbeiträge. Im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern ist der Arbeitgeberanteil in Deutschland jedoch mit 16,2 % geringer als der Arbeitnehmeranteil, der (mit 17,3 %) einer der höchsten in Europa ist (der Durchschnitt für 21 vergleichbare europäische

<sup>(4)</sup> Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit ist die Differenz zwischen den Gesamtarbeitskosten des Arbeitgebers und dem Nettoverdienst des Arbeitnehmers. Sie ist definiert als prozentualer Anteil der Einkommensteuer und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (abzüglich Familienzulagen) an den gesamten Arbeitskosten (Löhne und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung).

OECD-Länder beträgt 10,1 %). (siehe auch Abschnitt 4.1).

Abbildung 1.10: Steuer- und Abgabenbelastung – 2016



Anmerkung: SVB = Sozialversicherungsbeiträge

Quelle: OECD



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

	2004-07	2008-12	2013-14	2015	2016	Prognose		
						2017	2018	2019
Reales BIP (Jahresvergleich)	2,2	0,7	1,2	1,7	1,9	2,2	2,3	2,1
Potenzialwachstum (Jahresvergleich)	1,3	0,9	1,4	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9
Privater Konsum (Jahresvergleich)	0,7	0,8	0,8	1,7	2,1	.	.	.
Öffentlicher Verbrauch (Jahresvergleich)	0,5	1,9	1,5	2,9	3,7	.	.	.
Bruttoanlageinvestitionen (Jahresvergleich)	3,1	0,5	1,2	1,5	3,1	.	.	.
Exporte von Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	9,9	2,2	3,2	5,2	2,6	.	.	.
Importe von Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	7,7	2,2	3,3	5,6	3,9	.	.	.
<b>Beitrag zum BIP-Wachstum:</b>								
Binnennachfrage (Jahresvergleich)	1,1	0,9	1,0	1,8	2,4	.	.	.
Vorratsveränderungen (Jahresvergleich)	0,0	-0,3	0,1	-0,3	-0,2	.	.	.
Außenbeitrag (Jahresvergleich)	1,2	0,2	0,1	0,2	-0,3	.	.	.
<b>Beitrag zum potenziellen BIP-Wachstum:</b>								
Gesamtarbeitsvolumen (Stunden) (Jahresvergleich)	0,1	0,0	0,5	0,6	0,8	0,7	0,6	0,4
Kapitalbildung (Jahresvergleich)	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Totale Faktorproduktivität (Jahresvergleich)	0,9	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Produktionslücke	-0,5	-0,9	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,3
Arbeitslosenquote	10,1	6,6	5,1	4,6	4,1	3,7	3,5	3,2
BIP-Deflator (Jahresvergleich)	0,9	1,2	1,9	2,0	1,3	1,5	1,9	1,6
Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI, Jahresvergleich)	1,9	1,7	1,2	0,1	0,4	1,7	1,6	1,6
Nominales Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Jahresvergleich)	0,6	2,1	2,3	2,7	2,2	2,5	2,7	3,0
Arbeitsproduktivität (real, je Beschäftigten, Jahresvergleich)	1,5	-0,2	0,5	0,8	0,6	0,8	.	.
Lohnstückkosten (LSK, Gesamtwirtschaft, Jahresvergleich)	-0,9	2,2	1,8	1,8	1,6	1,8	1,6	1,9
Reale Lohnstückkosten (Jahresvergleich)	-1,8	1,0	-0,1	-0,2	0,2	0,2	-0,2	0,2
Realer effektiver Wechselkurs (LSK, Jahresvergleich)	-2,0	-0,4	2,9	-2,6	1,3	2,3	2,4	0,1
Realer effektiver Wechselkurs (HVPI, Jahresvergleich)	0,0	-1,6	1,5	-4,3	1,6	0,6	2,0	.
<b>Sparquote der Haushalte (Nettoersparnis in % des verfügbaren Nettoeinkommens)</b>	10,1	9,9	9,2	9,6	9,7	.	.	.
Private Kreditströme (konsolidiert, % des BIP)	0,3	0,5	1,3	3,0	3,8	.	.	.
Schulden des privaten Sektors, konsolidiert (% des BIP)	115,2	106,7	101,1	98,7	99,3	.	.	.
davon Schulden der Haushalte, konsolidiert (% des BIP)	65,6	58,7	54,7	53,3	53,1	.	.	.
davon Schulden der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften,	49,6	48,1	46,4	45,4	46,2	.	.	.
Bruttogesamtanteil der notleidenden Kredite (in % der Schuldtitel, Darlehen und Kredite insgesamt) (2)	.	2,1	2,1	2,0	1,8	.	.	.
Finanzierungssaldo der Unternehmen, Überschuss (+) bzw. Defizit (-)	1,7	2,4	2,2	2,7	2,6	2,4	2,0	1,7
Bruttobetriebsüberschuss der Unternehmen (% des BIP)	26,9	25,8	24,8	25,2	25,0	24,8	25,0	24,9
Finanzierungssaldo der Haushalte, Überschuss (+) bzw. Defizit (-)	5,8	5,4	4,8	5,2	5,1	4,6	4,4	4,4
Deflationierter Wohnimmobilienpreisindex (Jahresvergleich)	-2,0	0,7	2,1	4,1	5,4	.	.	.
Wohnbauinvestitionen (% des BIP)	5,1	5,3	5,9	5,7	5,9	6,0	.	.
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP), Zahlungsbilanz	5,4	6,0	7,1	8,5	8,2	7,8	7,5	7,2
Handelsbilanzsaldo (% des BIP), Zahlungsbilanz	5,5	5,4	6,5	8,0	7,9	.	.	.
Terms of Trade Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	-0,8	-0,5	1,2	2,6	1,5	-0,9	0,5	-0,2
Kapitalbilanzsaldo (% des BIP)	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	.	.	.
Nettoauslandsvermögensstatus (% des BIP)	14,1	24,1	37,7	48,6	54,4	.	.	.
Nettoauslandsverschuldung (marktfähig) (% des BIP) <sup>1</sup>	9,6	18,9	30,5	36,9	41,6	.	.	.
Bruttoauslandsverschuldung (marktfähig) (% des BIP) <sup>1</sup>	125,3	163,4	157,4	150,6	147,9	.	.	.
Exportleistung ggü. fortgeschr. Volkswirtschaft. (proz. Änd. über 5	14,8	0,0	-4,0	-1,1	-0,3	.	.	.
Exportmarktanteil, Waren und Dienstleistungen (Jahresvergleich)	-0,3	-3,5	2,0	0,0	3,3	.	.	.
ADI-Nettozuflüsse (% des BIP)	1,7	1,2	1,6	1,8	0,7	.	.	.
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	-2,2	-1,7	0,1	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1
Struktureller Haushaltssaldo (% des BIP)	.	.	0,5	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0
Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)	65,5	75,4	76,0	70,9	68,1	64,7	61,1	57,9
Steueraufkommen im Verhältnis zum BIP (%)	38,7	39,0	39,6	39,8	40,4	40,6	40,5	40,6
Steuersatz für Alleinstehende mit Durchschnittseinkommen (%)	42,3	40,4	39,5	39,6	39,7	.	.	.
Steuersatz für Alleinstehende mit 50 % des Durchschnittseinkommens (%)	31,8	31,2	30,8	30,9	31,0	.	.	.

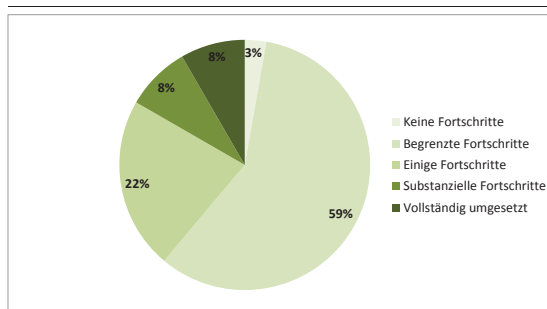
(1) Nettoauslandsvermögensstatus ohne Direktinvestitionen und Portfolio-Eigenkapitalbeteiligungen (2) Inländische Bankengruppen und Einzelbanken, ausländisch (EU und nicht-EU) kontrollierte Tochterunternehmen und Zweigniederlassungen

Quelle: Eurostat und EZB, Stand: 30. Januar 2018, soweit verfügbar; Europäische Kommission für Prognosewerte (Winterprognose 2018 für das reale BIP und den HVPI, sonst Herbstprognose 2017)

## 2. FORTSCHRITTE BEI DEN LÄNDERSPEZIFISCHEN EMPFEHLUNGEN

Die Fortschritte, die bei der Umsetzung der 2017 an Deutschland gerichteten Empfehlungen erzielt wurden, müssen über einen längeren Zeitraum, d. h. seit Einführung des Europäischen Semesters im Jahr 2011, betrachtet werden.<sup>(5)</sup> Eine mehrjährige Bewertung der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen von Anbeginn bis heute zeigt, dass bei 38 % aller an Deutschland gerichteten Empfehlungen zumindest „einige Fortschritte“ zu verzeichnen waren. Bei den verbleibenden 62 % waren „begrenzte“ oder „keine Fortschritte“ festzustellen (siehe Abbildung 2.1). Insgesamt betrachtet wurden die Empfehlungen in Deutschland in den einzelnen Semesterzyklen nur relativ mäßig umgesetzt und blieb die Umsetzung hinter dem Durchschnitt der von anderen Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte zurück. Auch hat sich die Lücke, die bei der Reformdurchführung zwischen Deutschland und anderen Ländern besteht, trotz des eingehenden Monitorings, dem Deutschland im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten (MIP) unterliegt, im Laufe der Zeit vergrößert.

Abbildung 2.1: Gesamtumsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2011-2017 bis heute



\* Bei der Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlungen für die Haushaltspolitik ist die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht berücksichtigt.

\*\* 2011-2012: Unterschiedliche Bewertungskategorien.

\*\*\* Bei der mehrjährigen Bewertung wird die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen seit der erstmaligen Abgabe bis zum Länderbericht 2018 betrachtet.

Quelle: Europäische Kommission

### Die solide Haushaltslage kaschiert, dass Chancen für Finanz- und Strukturreformen

<sup>(5)</sup> Für die Bewertung anderer in der Vergangenheit durchgeführter Reformen siehe insbesondere die Abschnitte 4.1, 4.2, 4.3, 4.5 und 4.6.

wurden. Die deutsche Haushaltsposition ist seit 2011 solide, das Land hält sein mittelfristiges Haushaltsziel ein und der öffentliche Schuldenstand bleibt rückläufig. Auch hat Deutschland einige erste Schritte zur Verbesserung der haushaltspolitischen Steuerung unternommen, wozu ein besserer Ausgleich zwischen Steuerkraft und Aufgaben zwischen Bund und Ländern zählt. Reformbemühungen, die das Steuersystem effizienter und die Steuerverwaltung moderner machen sollen, blieben in ihrem Umfang jedoch begrenzt, und es wurden noch keinerlei Maßnahmen ergriffen, um Körperschaft- und Gewerbesteuer einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen. Während die Wirkungen bestimmter kürzlich ergriffener Maßnahmen, wie Schritte zur Erhöhung der Finanzierungs- und Planungskapazitäten auf kommunaler Ebene, erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar werden, wurden die öffentlichen Investitionen trotz der guten Finanzlage nur geringfügig ausgeweitet. Damit könnten Möglichkeiten zur Steigerung des Potenzialwachstums verpasst worden sein, was insbesondere mit Blick auf das aktuelle Niedrigzinsumfeld gilt.

### Die günstige Lage am Arbeitsmarkt ist eher auf frühere Reformen und institutionelle Stärken als auf jüngere Maßnahmen zurückzuführen.

Das hohe Beschäftigungswachstum und die geringe Arbeitslosigkeit sind das Ergebnis des kräftigen Konjunkturaufschwungs kombiniert mit den günstigen Auswirkungen der früheren Arbeitsmarktreformen, dem beschäftigungsfreundlichen sozialen Dialog und der wettbewerbsfähigen Exportindustrie. Für Arbeitnehmer, die zwei Drittel des Durchschnittslohns verdienen, wurde die Steuer- und Abgabenbelastung im Zeitraum 2011 bis 2016 nur um 0,3 Prozentpunkte gesenkt und beträgt jetzt 45,3 %. Der EU-28-Durchschnitt ist im gleichen Zeitraum um 0,9 Prozentpunkte auf 36,8 % zurückgegangen. Nachdem die Rentenreform des Jahres 2014 die Frühverrentung erleichtert hat, ist noch unklar, ob die Maßnahmen, die durch größere Flexibilität einen Anreiz für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben setzen sollen, die gewünschte Wirkung erzielen werden. Auch die steuerlichen Fehlanreize für Zweitverdiener und Minijobber sind weitgehend unverändert

geblieben. Politische Untätigkeit trägt in gewissem Umfang dazu bei, dass die Produktionskapazität unverändert bleibt, und steht damit einer weiteren Erhöhung der Produktivität und des Potenzialwachstums im Wege. Auch wenn die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 ihre Wirkung nicht verfehlt hat, waren die Lohnsteigerungen doch nach wie vor nur moderat. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass der Deckungsgrad von Tarifverträgen trotz einiger Bemühungen der Regierung um Erhöhung der Tarifbindung unverändert ist.

**Die Bildungsausgaben sind nach wie vor gedämpft.** Die Bildungsausgaben liegen nach wie vor deutlich unter dem EU-Durchschnitt. So betragen sie 2011 4,3 % des BIP und 2015 4,2 % des BIP, während der EU-Durchschnitt bei 4,9 % liegt). Zwar stehen Ganztagesbetreuungsplätze und Ganztagschulen nun in größerer Zahl zur Verfügung, doch blieb die Betreuung von Kindern unter drei Jahren leicht hinter den Barcelona-Zielen zurück. Mit dem einwanderungsbedingten Anstieg der Nachfrage ging sie 2016 sogar um 0,2 Prozentpunkte auf 32,7 % zurück. Trotz einiger Maßnahmen bleibt das Bildungssystem durch sozioökonomische Ungleichheiten gekennzeichnet und sind weiterhin erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den Ländern zu verzeichnen.

**Bis heute gibt es keine umfassende Strategie zur Modernisierung der reglementierten Berufe und zur Steigerung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor.** Unternehmen, die in Deutschland Dienstleistungen erbringen, müssen umfangreiche rechtliche Beschränkungen und administrative Formalitäten einhalten, was insbesondere für Unternehmensdienstleistungen gilt. Im Januar 2016 hat Deutschland der Europäischen Kommission einen Aktionsplan mit einer Reihe von Maßnahmen vorgelegt, die u. a. die Änderung der Regularien für bestimmte Berufe, wie Rechtsanwälte und Patentanwälte, Steuerberater und Abschlussprüfer umfassen. Doch wurden die beschriebenen Maßnahmen nur teilweise beschlossen oder umgesetzt. Insgesamt sind die Fortschritte begrenzt.

**Alles in allem hat Deutschland bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2017 begrenzte Fortschritte**

**erzielt** <sup>(6)</sup>. Begrenzt waren die Fortschritte im Hinblick darauf, bei den öffentlichen Investitionen ein nachhaltiges Wachstum herbeizuführen – eine Empfehlung, die eng mit der für das Euro-Währungsgebiet empfohlenen Steigerung der Binnennachfrage und des Wachstumspotenzials zusammenhängt. Erreicht werden diese durch Intensivierung der Infrastrukturinvestitionen und Aufstockung der Mittel, die im Rahmen des kommunalen Investitionsförderungsfonds zur Modernisierung von Schulgebäuden (einschließlich digitaler Infrastruktur) zur Verfügung stehen. Gleichzeitig sind bei der Intensivierung der öffentlichen Ausgaben für Bildung, Forschung und Innovation, die sich absolut gesehen zwar erhöht haben, in Prozent des BIP aber weitgehend unverändert geblieben sind, begrenzte Fortschritte zu verzeichnen. Einige Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, Kapazitäts- und Planungseingänge bei Infrastrukturinvestitionen in Angriff zu nehmen. Keinerlei Fortschritt wurde dabei erzielt, das Steuersystem effizienter und investitionsfreundlicher zu machen. Bei der Förderung des Wettbewerbs bei den Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen sind begrenzte Fortschritte zu verzeichnen. Bei Themen, die auch mit der Arbeitsmarkt-Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet zusammenhängen, wie der Verringerung der Fehlanreize, die Zweitverdiener von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, der Erleichterung des Übergangs in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis und der Verringerung der Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener ist der Fortschritt begrenzt. Auch bei der Schaffung der Voraussetzungen für ein höheres Reallohnwachstum wurden begrenzte Fortschritte erzielt.

---

<sup>(6)</sup> Welche Fortschritte im Einzelnen erzielt und welche Maßnahmen zur Umsetzung der Politikempfehlung in den einzelnen Teilbereichen der länderspezifischen Empfehlungen eingeleitet wurden, ist der tabellarischen Übersicht im Anhang zu entnehmen. Die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist nicht Gegenstand dieser Gesamtbewertung.

Tabelle 2.1: **Länderspezifische Empfehlungen 2017 – Bewertungsübersicht**

<b>Deutschland</b>	<b>Gesamtbewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (CSR) 2017: Begrenzt</b>
<p><b>CSR1:</b> ...dass Deutschland ... unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage und zur Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen nutzt; die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates vorantreibt und Kapazitäts- und Planungseingängen bei Infrastrukturinvestitionen entgegenwirkt; die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert. bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb belebt.</p>	<p><b>Begrenzte Fortschritte (1)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage und zur Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen zu nutzen;</li> <li>• Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates voranzutreiben.</li> <li>• Einige Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, Kapazitäts- und Planungseingängen bei Infrastrukturinvestitionen entgegenzuwirken.</li> <li>• Keine Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems zu verbessern.</li> <li>• Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb zu beleben.</li> </ul>
<p><b>CSR2:</b> ... dass Deutschland ... die Fehlanreize, die Zweitverdiener von einer Erwerbstätigkeit abhalten, verringert und den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtert; die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener verringert; die Voraussetzungen schafft, um unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Reallohnwachstum zu fördern.</p>	<p><b>Begrenzte Fortschritte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, die Fehlanreize, die Zweitverdiener von einer Erwerbstätigkeit abhalten, zu verringern.</li> <li>• Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu erleichtern.</li> <li>• Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener zu verringern.</li> <li>• Begrenzte Fortschritte wurden im Hinblick darauf erzielt, die Voraussetzungen zu schaffen, um unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Reallohnwachstum zu fördern.</li> </ul>
<p>* Die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist nicht Gegenstand der vorliegenden Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlung Nr. 1.  <b>Quelle:</b> Europäische Kommission</p>	

### Kasten 2.1: Greifbare Ergebnisse der EU-Strukturwandelförderung in Deutschland

**Deutschland bezieht erhebliche Mittel aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und kann bis 2020 bis zu 28 Mrd. EUR abrufen.** Im Zeitraum 2014-2018 entspricht dies etwa 4 % der jährlichen öffentlichen Investitionen <sup>(1)</sup>. Bis zum 31. Dezember 2017 wurden für Projekte vor Ort schätzungsweise 14,9 Mrd. EUR bereitgestellt (was 53 % der Gesamtsumme entspricht). Diese Investitionen tragen dazu bei, in geförderten öffentlichen und privaten Einrichtungen 1 500 neue Forschungsarbeitsplätze zu schaffen. Weiteren 8 100 Wissenschaftler können sich über Investitionen in ihre Einrichtungen freuen. Es wurden mehr als 100 interaktive Innovationspartnerschaften ins Leben gerufen, die die Innovationskultur in der Land- und Forstwirtschaft in Deutschland stärken. In Nordrhein-Westfalen kommen 1600 Kinder in den Genuss verbesserter Kinderbetreuungseinrichtungen oder Schulen. In ländlichen Gebieten profitieren mehr als 20 Millionen Menschen von geförderten Investitionen in Basisdienstleistungen und -infrastrukturen.

**Die ESI-Fonds helfen dabei, strukturpolitische Herausforderungen in Angriff zu nehmen und länderspezifische Empfehlungen umzusetzen.** Im privaten Sektor werden FuE-Investitionen u. a. durch den verbesserten Einsatz von Finanzinstrumenten wie Darlehen, Zuschüsse oder Garantien für öffentliche Interventionen gefördert. Die Fonds investieren in Coaching-Maßnahmen für arbeitsmarktferne Menschen, was wiederum dazu beiträgt, die allgemeine Erwerbsbeteiligung durch spezielle Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten für ältere Arbeitnehmer zu erhöhen.

**Als Voraussetzung für eine Förderung aus den ESI-Fonds wurden bereits verschiedene Reformen durchgeführt** <sup>(2)</sup>. So haben beispielsweise alle deutschen Regionen Forschungs- und Innovationsstrategien für intelligente Spezialisierung entwickelt oder aktualisiert. Im europäischen Kontext bemerkenswert ist der starke Fokus, der in diesen Strategien auf die Produktionsumgebung und auf Werkstoffe gelegt wird, was die Struktur der deutschen Wirtschaft widerspiegelt.

**Deutschland beschleunigt die Inanspruchnahme des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI).** Im Dezember 2017 belief sich das Finanzierungsvolumen der im Rahmen des EFSI genehmigten Projekte auf insgesamt 5 Mrd. EUR, was voraussichtlich private und öffentliche Investitionen in Höhe von insgesamt 21,9 Mrd. EUR nach sich ziehen wird. Konkret wurden bislang im Rahmen des Finanzierungsfensters „Infrastruktur und Innovation“ 53 Projekte mit Beteiligung Deutschlands (darunter 26 länderübergreifende Projekte) genehmigt, wobei sich die EIB-Finanzierung im Rahmen des ESFI auf 4,4 Mrd. EUR beläuft. Dies wird voraussichtlich rund 17 Mrd. EUR an Investitionen nach sich ziehen. Im Rahmen des Finanzierungsfensters „KMU“ wurden bisher 21 Vereinbarungen mit Finanzintermediären genehmigt. Die durch den EFSI ermöglichten Finanzierungen des Europäischen Investitionsfonds belaufen sich auf 632 Mio. EUR, die voraussichtlich Gesamtinvestitionen im Wert von etwa 4,9 Mrd. EUR mobilisieren werden. Mehr als 28 800 kleinere Unternehmen oder Start-ups werden in den Genuss dieser Förderung kommen. Nach dem genehmigten Umfang steht der Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation an erster Stelle, gefolgt von Energie, Verkehr und KMU.

**Finanzierungen im Rahmen von Horizont 2020, der Fazilität „Connecting Europe“ und anderer direkt verwalteter EU-Fonds kommen zu den ESI-Fonds hinzu.** Ende 2017 hatte Deutschland im Umfang von 2,1 Mrd. EUR Vereinbarungen für Projekte im Rahmen der Fazilität „Connecting Europe“ unterzeichnet.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/DE>

<sup>(1)</sup> Öffentliche Investitionen sind definiert als Bruttoanlageinvestitionen + Investitionszuschüsse + nationale Ausgaben für Landwirtschaft und Fischerei.

<sup>(2)</sup> Bevor die Programme beschlossen werden, müssen die Mitgliedstaaten eine Reihe sogenannter Ex-ante-Konditionalitäten erfüllen, mit denen die Voraussetzungen für die meisten Bereiche der öffentlichen Investitionen verbessert werden sollen.

**Die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds helfen, Hindernisse für inklusives Wachstum und Konvergenz in Angriff zu nehmen.** Sie tragen hierzu insbesondere durch Coaching-Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bei und erhöhen dadurch die allgemeine Erwerbsbeteiligung. So bieten sie beispielsweise

für ältere Arbeitnehmer gezielte Maßnahmen an, die deren Beschäftigungsaussichten verbessern sollen. FuE-Investitionen im privaten wie öffentlichen Sektor werden auch durch den Einsatz von Finanzinstrumenten gefördert (siehe Kasten 2.1).

### 3. ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER EINGEHENDEN ÜBERPRÜFUNG IM RAHMEN DES VERFAHRENS BEI MAKROÖKONOMISCHEN UNGLEICHGEWICHTEN

**Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung Deutschlands vorgestellt.** Im Frühjahr 2017 wurden für Deutschland makroökonomische Ungleichgewichte festgestellt, die insbesondere aus dem hohen, durch Sparüberhang und gedämpfte Investitionen bedingten Leistungsbilanzüberschuss herrührten. Im Warnmechanismusbericht 2018 (Europäische Kommission, 2017d) wurde der Schluss gezogen, dass Deutschland erneut einer eingehenden Überprüfung unterzogen werden sollte, um die bei den festgestellten Ungleichgewichten eingetretenen Entwicklungen zu bewerten. Die für die eingehende Überprüfung relevanten Analysen finden sich in den Abschnitten 4.1 (öffentliche Finanzen), 4.2 (Finanzsektor), 4.3 (in den Unterabschnitten Arbeitsmarkt und Sozialpolitik); 4.4 (Ungleichheit und Demographie) und 4.5 (in den Unterabschnitten öffentliche und private Investitionen, Wohnungsmarkt und öffentliches Auftragswesen).<sup>(7)</sup>

#### Ungleichgewichte und deren Schwere

**Deutschlands hoher und anhaltender Leistungsbilanzüberschuss ist durch die Exportstärke seines verarbeitenden Gewerbes bedingt, der im Inland nicht die entsprechenden Investitionen und die entsprechende Nachfrage gegenüberstehen, wengleich diese seit 2015 anziehen.** Obwohl ein solcher Überschuss den strukturellen Merkmalen der deutschen Wirtschaft entspricht, lassen sich weder sein hoher Stand noch seine Hartnäckigkeit allein Fundamentalfaktoren zuschreiben (siehe Diskussion Leistungsbilanz, „norm“ in Abschnitt 1). Vielmehr erwächst er aus dem Zusammenspiel verschiedener binnen- und außenwirtschaftlicher Faktoren. Hier sind in erster Linie die beiden Negativschocks bei den Privatinvestitionen zu nennen, die auf das Platzen der Dotcom- und der Finanzmarktblase folgten, sowie die vergleichsweise ungünstigen

Erträge deutscher Schuldverschreibungen, gepaart mit der begrenzten Flexibilität der Anlagestrategien privater Haushalte. Auch ist nicht auszuschließen, dass Sorgen um die Angemessenheit der Renten die Sparquote, die angesichts des nahenden Rentenalters der geburtenstarken Jahrgänge zu erwarten wäre, insgesamt in die Höhe treiben. Zu einer nominalen Ausweitung des Überschusses im Zeitraum 2014-2016 beigetragen haben auch die angesichts der Verbilligung der Importe und trotz der Abwertung des Euro und der niedrigen Inflation zu verzeichnenden signifikanten positiven Terms-of-Trade-Effekte. Diese verschiedenen Faktoren haben die Nettoersparnisse im Laufe der Zeit in allen Wirtschaftssektoren in die Höhe getrieben und gleichzeitig den Konsum und die Investitionsquoten gedämpft.

**Angesichts der Größe der deutschen Wirtschaft und der starken Handels- und Finanzverflechtungen mit dem restlichen Euroraum wirken sich die für die deutsche Wirtschaft bestehenden ökonomischen Herausforderungen auch in größerem Umfang auf den Euroraum aus.** Würde das Potenzialwachstum in Deutschland durch politische Maßnahmen gesteigert, könnte dies dazu beitragen, die derzeitige Erholung im Euroraum zu stützen und die in hochverschuldeten Mitgliedstaaten bestehende Notwendigkeit des Schuldenabbaus abzumildern. Kasten 3.1 illustriert, wie sich eine Erhöhung von FuE- und Bildungsausgaben auf das deutsche BIP und das BIP des restlichen Euroraums auswirken würde. Die beiden darin enthaltenen Simulationen folgen – insbesondere was die Steigerung des Wachstumspotenzials und die Förderung der Schaffung von Qualitätsarbeitsplätzen angeht – der Logik der Empfehlung Nr.1 für das Euro-Währungsgebiet<sup>(8)</sup>.

<sup>(7)</sup> Ein Sternchen gibt an, dass die in dem Abschnitt enthaltene Analyse zur eingehenden Überprüfung im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten beiträgt.

<sup>(8)</sup> Empfehlung der Kommission für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (22.11.2017).

### Entwicklung, Aussichten und politische Maßnahmen

**Der Leistungsbilanzüberschuss geht seit 2015 zurück, liegt aber weiterhin über einem durch Fundamentalfaktoren begründbaren Stand und wird voraussichtlich auch weiterhin über der MIP-Schwelle bleiben.** In dem im November 2017 endenden Zwölfmonatszeitraum lag er bei 7,8 % des BIP, was einen weiteren Rückgang gegenüber den Jahren 2015 (8,5 %) und 2016 (8,2 %) nahelegt. Diese Korrektur ist hauptsächlich der Handelsbilanz zuzuschreiben, deren Überschuss in dem im November 2017 endenden Zwölfmonatszeitraum auf 8,2 % zurückgegangen ist, nachdem er sich 2015 und 2016 um 8,5 % bewegt hatte. Der Inlandsnachfrage entsprechend haben insbesondere die Importe angezogen, wovon alle größeren Handelsgebiete, auch das restliche Euro-Währungsgebiet profitiert haben. Zusätzlich dazu hat sich das Defizit der Sekundäreinkommensbilanz infolge höherer Auslandstransfers (insbesondere Überweisungen) des privaten Sektors von 1,3 % des BIP im Jahr 2016 in dem im November 2017 endenden Zwölfmonatszeitraum auf 1,6 % ausgeweitet, was zu einer allmählichen Korrektur des Leistungsbilanzüberschusses beigetragen hat. Die Nettokapitalexporte sind allerdings nach wie vor hoch, wenngleich sich ihre Zusammensetzung verändert hat. So waren diese in den vergangenen Quartalen weniger durch den Erwerb ausländischer Schuldtitel als vielmehr durch den Rückfluss deutscher Staatsanleihen bedingt. Ersteres fiel auch mit einer Zunahme des TARGET-2-Saldos zusammen. Die ins Ausland abfließenden ausländischen Direktinvestitionen haben sich gegenüber 2016 etwas erholt. Alles in allem haben die Leistungsbilanzüberschüsse den Nettoauslandsvermögensstatus zusammengenommen weit in die Positivzone rücken lassen, sodass er 2016 einen Wert von 55,1 % erreichte und damit geringfügig über dem von den Fundamentalfaktoren nahegelegten Stand liegt.

**Der Überhang der privaten Ersparnisse über die Investitionen hat sich 2016 nicht weiter ausgeweitet.** Die private Kreditaufnahme hat 2016 weiter zugenommen und leicht über dem BIP-Wachstum gelegen, während sich der Trend zur Netto-Vermögensbildung durch den privaten

Sektor stabilisiert hat. Die Unternehmensinvestitionen sind 2016 nominal gestiegen und haben 2017 noch einmal zugelegt, während die Ersparnisse der Unternehmen in Prozent des BIP den Prognosen zufolge voraussichtlich leicht zurückgegangen sind. Damit haben die Unternehmen, deren Verschuldung eine der niedrigsten im Euroraum ist, zur Verringerung des Sparüberhangs beigetragen. Die Sparquote der privaten Haushalte ist 2016 durch die geringe Verbraucherpreisinflation auf 17,1 % angewachsen, den Prognosen zufolge 2017 aber auf 16,6 % zurückgegangen, da die Verbraucherpreisinflation robust geblieben und die Inflation gestiegen ist. Dennoch dürfte die Sparquote der privaten Haushalte auch weiterhin die höchste im Euroraum bleiben (wo der Durchschnitt bei 12,3 % liegt). Die Investitionen der privaten Haushalte legten 2016 wieder stärker zu und ihr Finanzierungsüberschuss schwächte sich geringfügig ab. 2017 sind die Investitionen der privaten Haushalte voraussichtlich kräftig gewachsen, wodurch sich der Finanzierungsüberschuss weiter verringert.

**Trotz der niedrigen Zinsen haben sich die Unternehmen in jüngerer Zeit mit Investitionen zurückgehalten.** Während die Investitionen der privaten Haushalte wieder ihren Vorkrisenstand erreicht haben, sind die Unternehmensinvestitionen in Prozent des BIP weitgehend unverändert geblieben. Die günstigen Finanzierungsbedingungen und niedrigen Zinsen hätten eine kräftigere Erholung erwarten lassen. Ein Faktor, der häufig für die Investitionszurückhaltung der letzten Jahre genannt wird, ist die Unsicherheit hinsichtlich der langfristigen Geschäftsaussichten. Nachdem die Nichtwohnbauinvestitionen (wie die Infrastrukturinvestitionen) vor der Krise jahrelang zurückgegangen sind, sind sie nun von ihrer Zusammensetzung her unverändert. Im Gegensatz dazu haben die Wohnbauinvestitionen in jüngster Zeit kräftig zugelegt, was zu einem Teil auf die im Laufe der Zeit entstandene beträchtliche Wohnungsknappheit zurückzuführen ist. Während die privaten Infrastrukturinvestitionen auch 2017 weiter stagnierten, zogen die ausländischen Direktinvestitionen (die ausländischen Produktionsstandorte stärken) an. Dies legt nahe, dass es sinnvoll sein könnte, über die Unsicherheit hinaus auch noch andere potenzielle Hindernisse für die privaten Investitionen in den Blick zu



nehmen. Dazu gehören Ineffizienzen bei der Unternehmensbesteuerung, die hohe Bürokratielast, der im Vergleich zu anderen internationalen Innovationsführern schwächer entwickelte Risikokapitalmarkt, die restriktiven Regularien im Dienstleistungssektor und Verzögerungen bei der Umsetzung von Strom- und Breitband-Infrastrukturprojekten.

**Die öffentlichen Investitionen, die zurückgefahren wurden, sind hinter den Abschreibungen zurückgeblieben.** Wie in Abschnitt 4.5 dargelegt, rutschten die öffentlichen Nettoinvestitionen 2003 in die Negativzone. Darin spiegelt sich ein allmähliches Zurückschrauben und die Hinwendung der Investitionen zu Instandhaltung und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur wider. Auch die Ausgestaltung der föderalen Finanzbeziehungen könnte zu dem anhaltenden Investitionsdefizit beigetragen haben, insbesondere auf kommunaler Ebene, wo die Nettoinvestitionen seit 2003 deutlich negativ sind. Zum Teil ist darin auch eine Reaktion auf den Investitionsboom in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung und den Konsolidierungsbedarf in Westdeutschland, vor allem auf kommunaler Ebene, zu sehen. Um die Investitionslücke auf kommunaler Ebene zu schließen, müssten in den kommenden zehn Jahren zusätzliche öffentliche Investitionen im Umfang von 0,3 % des BIP jährlich getätigt werden. Diese Lücke wird in der alljährlich von der KfW durchgeführten Erhebung (2017a) für das Jahr 2017 auf 126 Mrd. EUR geschätzt.

**Auch die Jahre des verhaltenen Konsumwachstums haben die Binnennachfrage gedämpft und zum Anwachsen des Zahlungsbilanzüberschusses beigetragen.** Eine hohe Arbeitslosigkeit, eine lange Phase der Lohnzurückhaltung und ein Rückgang der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden haben die verfügbaren Einkommen in der ersten Hälfte der 2000er Jahre nur langsam steigen lassen, obwohl die Verbraucherpreisinflation der Kaufkraft förderlich war. Seit 2014 zieht das Lohnwachstum an, allerdings nicht in dem Maße, wie die sich anspannende Lage am Arbeitsmarkt und die Lohnstückkosten im Verhältnis zum Euroraum-Durchschnitt erwarten ließen. Seit 2014 ist das nominale Lohnwachstum trotz anziehender Inflation im Jahr 2017 mehr oder weniger stabil geblieben, wodurch sich das Reallohnwachstum

abschwächt. Fehlanreize, die bestimmte Gruppen von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, schränken die Erwerbsbeteiligung, das verfügbare Einkommen und die Konsummöglichkeiten ein. Hierzu gehören die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende, Fehlanreize, die Zweitverdiener von einer Aufstockung ihrer Arbeitsstunden abhalten, und die steuerliche Behandlung von Minijobs, die dem Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis im Wege steht.

**Auf mittlere Sicht wird sich die Korrektur des Leistungsbilanzüberschusses voraussichtlich nur allmählich vollziehen.** Exporte wie Importe werden voraussichtlich auch weiterhin kräftig wachsen, während Terms-of-Trade-Effekte nur eingeschränkt zum Tragen kommen dürften. Motor des kräftigeren Importwachstums werden vor dem Hintergrund des stabilen Binnen- und Auslandsnachfragewachstums voraussichtlich die Erholung der Ausrüstungsgüterinvestitionen und der Nachfrage nach ausländischen Vorleistungen in der Wertschöpfungskette sein. Da die Importe kräftiger zulegen als die Exporte, dürfte der deutsche Handelsüberschuss auch weiterhin abnehmen, was einen allmählichen Rückgang des Leistungsbilanzüberschusses nach sich ziehen dürfte. Der Übergang eines großen Teils der Bevölkerung vom Erwerbs- in das Rentenalter dürfte die aggregierte Sparquote und damit auch den Leistungsbilanzüberschuss über einen längeren Zeitraum hinweg senken. Mittelfristig wird der Leistungsbilanzüberschuss voraussichtlich jedoch über der MIP-Schwelle bleiben und nur allmählich zurückgehen. (Europäische Kommission, 2017b)

**Die Politik hat bislang nur begrenzte Maßnahmen zur Behebung der Ungleichgewichte getroffen.** Auch wenn die Reform der föderalen Finanzbeziehungen und die Befreiung der Kommunen von bestimmten Sozialausgaben die Finanzlage der Bundesländer und Kommunen verbessern wird, bleibt doch abzuwarten, inwieweit dieser zusätzliche haushaltspolitische Spielraum tatsächlich für zusätzliche öffentliche Investitionen genutzt wird. Es ist zu erwarten, dass die Beratungsgesellschaft und die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft, die im Zuge der Reform der föderalen Finanzbeziehungen geschaffen wurde, um die Kommunen bei der Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten zu unterstützen, die

öffentlichen Investitionen beschleunigen werden. Die Steuerautonomie von Ländern und Kommunen wird dadurch allerdings nicht erhöht, obgleich dies den Spielraum für öffentliche Investitionen weiter hätte vergrößern können. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen halten sich bislang in Grenzen. Gleiches gilt für die Anstrengungen zur Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende und der Fehlanreize für Zweitverdienende mit dem Ziel, die Erwerbsbeteiligung, das verfügbare Einkommen und den Konsum zu stützen.

### Gesamtbewertung

**Die deutsche Wirtschaft verzeichnet einen anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss, der Ausdruck eines im Verhältnis zu den Ersparnissen gedämpften Investitionsumfangs ist.** Umfang und Beharrlichkeit des Überschusses sind nur teilweise durch die Industriestruktur (wie den hochgradig wettbewerbsfähigen verarbeitenden Sektor) und durch andere Charakteristika der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft zu erklären. Er liegt – wenn man diese Faktoren bei der Erklärung der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern berücksichtigt – deutlich über den empirischen Benchmarks und weit über dem Wert, der zur Stabilisierung des ohnehin hohen Nettoauslandsvermögensstatus erforderlich wäre (d. h. über der NAVS-Benchmark)<sup>(9)</sup>. Ebenfalls zum Anwachsen des Zahlungsbilanzüberschusses beigetragen haben die Investitionszurückhaltung und der gedämpfte private Konsum, denen der Sparüberhang über die Investitionen geschuldet ist. Dies erklärt sich zum Teil durch die notwendigen Anpassungen nach dem Wiedervereinigungsboom, insbesondere auch die über längere Zeit geübte Lohnzurückhaltung, die Arbeitsmarktreformen und die erhebliche Reduzierung der Bautätigkeit. Auch wenn sich derzeit eine klare und robuste Verlagerung hin zu

einem stärker binnennachfragegetriebenen Wachstum vollzieht, sind sowohl Konsum als auch Investitionen gemessen an der günstigen Konjunktur, den günstigen Arbeitsmarkt- und Finanzierungsbedingungen und dem Bedarf an Infrastrukturinvestitionen nach wie vor relativ niedrig.

**Die anhaltend relativ gedämpfte Investitionsquote schwächt auch das künftige Wachstumspotenzial Deutschlands und wirkt sich auf das Euro-Währungsgebiet aus.** Während der private Konsum anzieht, sind die privaten Investitionen trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen nach wie vor gedämpft. Die öffentlichen Investitionen haben zugenommen, wenngleich die Haushaltsprojektionen darauf hindeuten, dass die EU- und nationalen Fiskalregeln durchaus noch eine stärkere Erhöhung gestatten würden. Anhaltend niedrige Investitionen könnten das deutsche Wirtschaftswachstum langfristig hemmen. Um das Potenzialwachstum künftig zu stützen, wäre eine stärkere Kapitalbildung erforderlich, insbesondere wenn die Bevölkerungsalterung sich verstärkt und die Zuwanderung nachlässt. Angesichts der Größe Deutschlands und der starken Handels- und Finanzbeziehungen zu den anderen Ländern des Euroraums könnte eine Ausweitung der Investitionen auch den hoch verschuldeten Mitgliedstaaten den erforderlichen Verschuldungsabbau erleichtern.

**Insgesamt hat die Politik bislang nur begrenzt mit Maßnahmen zur Behebung der Ungleichgewichte reagiert.** Die Reform der föderalen Finanzbeziehungen und die damit verbundenen Maßnahmen haben den finanziellen Spielraum und die Investitionskapazitäten der Kommunen in moderatem Umfang erhöht. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen halten sich bislang in Grenzen. Gleiches gilt für die Anstrengungen zur Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdienende und der Fehlanreize für Zweitverdienende.

<sup>(9)</sup> An der Methodik zur Schätzung der Leistungsbilanz-Benchmark wird derzeit in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik gearbeitet.

**Kasten 3.1: Spillover-Effekte im Euro-Währungsgebiet**

**Auf der Grundlage des QUEST-Modells<sup>(1)</sup> der Europäischen Kommission werden in diesem Kasten die Auswirkungen einer Erhöhung der FuE- und der Bildungsausgaben gegenübergestellt<sup>(2)</sup>.** Diese Szenarien zielen insbesondere darauf ab, das Potenzialwachstum zu steigern und dadurch die langfristigen Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft in Angriff zu nehmen, sowie frühere Simulationen, die auch durch Erhöhung der öffentlichen Investitionen und Verringerung der Einkommensteuer auf unmittelbare wirtschaftliche Impulse gerichtet waren, zu ergänzen (Europäische Kommission, 2017c).

**Es überrascht nicht, dass sich diese Maßnahmen kurzfristig nur relativ begrenzt auswirken.** Ausgehend von Modellannahmen verändern Bildungsreformen das Qualifikationsniveau aufgrund von Kohorteneffekten nur sehr allmählich, da die neuen, besser qualifizierten Gruppen erst nach gewisser Zeit ins Erwerbsleben eintreten<sup>(3)</sup>. FuE-Subventionen können sogar mit einem geringfügigen Rückgang des BIP einhergehen, da durch umfangreichere FuE-Tätigkeiten hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus anderen Sektoren der Wirtschaft abgezogen werden. Um den Wettbewerb um hoch qualifizierte Arbeitskräfte einzudämmen, sollte die Förderung von FuE daher idealerweise mit Maßnahmen kombiniert werden, die das Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften erhöhen, wie Investitionen in die Hochschulbildung.

**Während die Reformen kurzfristig bereits gewisse positive Spillover-Effekte nach sich ziehen, erhöhen sich die Auswirkungen im Laufe der Zeit ganz erheblich.** Längerfristig tragen die beiden simulierten Reformen zusammengenommen positiv zu BIP und Beschäftigung im restlichen Euro-Währungsgebiet bei. Bei identischen Haushaltsausgaben sind die langfristig positiven Spillover-Effekte bei den FuE-Ausgaben besonders hoch, aber auch bei den Maßnahmen im Bildungsbereich signifikant. So würde eine Erhöhung der FuE-Ausgaben um 1 % des BIP das BIP im Rest des Euro-Währungsgebiets in 15 Jahren um schätzungsweise 0,4 % und in 20 Jahren um schätzungsweise 0,6 % anheben. Erreicht würde dies durch gesteigerte Inlandsproduktion und durch Spillover-Effekte bei Know-how, die sich aus der internationalen Verbreitung von Innovationen ergeben, die die Bildung immateriellen Kapitals und Produktivitätszuwächse im Ausland fördern. Eine Aufstockung der Bildungsausgaben um 1 % des BIP, die durch die Bank sämtlichen Bildungseinrichtungen zugutekäme, dürfte das BIP des restlichen Euro-Währungsgebiets über den Handel nach 20 Jahren um 0,15 % steigern; Spillover-Effekte in Form

**Tabelle 1: Auswirkungen der Reformszenarien in Deutschland und in den anderen Ländern des Euro-Währungsgebiets**

Jahr	Deutschland								Rest des Euroraums							
	1	2	3	4	5	10	15	20	1	2	3	4	5	10	15	20
<b>FuE-Förderung (1 % des BIP)</b>																
BIP	-0,10	-0,55	-0,66	-0,54	-0,29	1,46	3,25	4,39	0,02	-0,01	0,00	0,02	0,04	0,15	0,39	0,61
Beschäftigung	0,33	0,43	0,42	0,39	0,38	0,38	0,37	0,36	0,01	0,00	0,02	0,05	0,08	0,20	0,33	0,41
Handelsbilanz (% des BIP)	-0,09	-0,12	-0,06	-0,01	0,02	0,06	0,07	0,07	0,12	0,17	0,17	0,16	0,15	0,14	0,06	0,04
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BI)	-0,55	-0,55	-0,61	-0,64	-0,63	-0,39	-0,07	0,20								
<b>Bildungsförderung (1 % des BIP)</b>																
BIP	0,42	0,45	0,56	0,70	0,84	1,54	2,30	2,86	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,06	0,11	0,15
Beschäftigung	0,16	0,15	0,11	0,09	0,07	0,00	-0,13	-0,26	0,01	0,02	0,02	0,03	0,03	0,07	0,11	0,13
Handelsbilanz (% des BIP)	-0,17	-0,15	-0,12	-0,10	-0,10	-0,08	-0,06	-0,06	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BI)	-0,29	-0,34	-0,35	-0,35	-0,35	-0,33	-0,31	-0,31								

(1) Zum Verständnis der Tabelle: bei einer Erhöhung der Bildungsausgaben um 1 % des BIP (etwa 30 Mrd. EUR) erhöht sich das deutsche BIP im ersten Jahr nach der Maßnahme um 0,42 % des BIP und im zwanzigsten Jahr nach der Maßnahme um 2,86 %.

**Quelle:** Europäische Kommission

grenzübergreifender Wissensverbreitung sind in dem Szenario höherer inländischer Bildungsausgaben nicht enthalten. Weiter geschmälert werden solche Effekte dadurch, dass die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Inland (mehr Nettoexporte) positive Spillover-Effekte bei der Nachfrage im restlichen Euro-Währungsgebiet (mehr Nettoimporte) teilweise aufhebt.

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

<sup>(2)</sup> Zur Veranschaulichung wird angenommen, dass die Erhöhung der FuE- und Bildungsausgaben dauerhaft ist, und wird diese Erhöhung in beiden Fällen auf 1 % des BIP skaliert. Die Schuldenregel wird für 20 Jahre außer Kraft gesetzt, sodass in den Szenarien von einer schuldenfinanzierten expansiven Finanzpolitik ausgegangen wird. Es wird ferner

davon ausgegangen, dass die Leitzinsen unverändert bleiben und in den ersten beiden Jahren nicht auf die Ausweitung der öffentlichen Investitionen reagieren.

- (<sup>3</sup>) Bei diesem Szenario wird angenommen, dass durch die zusätzlichen Ausgaben die Produktivität der Arbeitnehmer auf allen Qualifikationsebenen gesteigert wird. Auch wenn das Modell nicht zwischen den verschiedenen Ausbildungsformen differenzieren kann, ist doch anzunehmen, dass erhöhte Ausgaben für die Erwachsenenbildung kurz- bis mittelfristig zum Tragen kommen, während allgemeine Bildungsausgaben eher langfristig ihre Wirkung erzielen.

Tabelle 3.1: MIP-Bewertungsmatrix – Deutschland

	Schwere des Problems	Entwicklung und Aussichten	Reaktion der Politik
	Ungleichgewichte (auf Dauer nicht tragfähige Trends, Anfälligkeiten und damit verbundene Risiken)		
Außenwirtschaftliche Position	<p>Deutschland verzeichnet einen anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss, der 2016 geringfügig auf 8,2 % des BIP zurückgegangen und in dem im November 2017 endenden Jahr auf 7,8 % gesunken ist. Die alljährlich registrierten Überschüsse haben zu einem stark positiven Nettoauslandsvermögensstatus geführt, der 2016 55,1 % des BIP erreichte.</p> <p>Dieser Überschuss ist auf die Ersparnisse und den Schuldenabbau in allen Sektoren der Wirtschaft (private Haushalte, Unternehmen und öffentlicher Sektor) zurückzuführen. Am stärksten zur Ausweitung des Sparüberhangs haben in den vergangenen Jahren die hohen Ersparnisse und geringen Investitionen der Unternehmen beigetragen.</p> <p>Die schwachen Inlandsinvestitionen gefährden das künftige Potenzialwachstum Deutschlands. Da die dringende Notwendigkeit des Schuldenabbaus das Wachstum in der EU nach wie vor hemmt, würde eine Intensivierung der Investitionen in Deutschland darüber hinaus sowohl Deutschland als auch seinen Partnern im Euroraum und in der übrigen EU nutzen.</p>	<p>Den Prognosen zufolge soll der deutsche Überschuss zwar abnehmen, auf mittlere Sicht aber bei mehr als 7 % des BIP verharren. Die Importe haben sich in den letzten Quartalen auch im Verhältnis zu den Exporten und dem BIP erhöht. Angesichts des Rücklaufs deutscher Staatsanleihen verzeichnen die Nettokapitalexporte nach wie vor einen hohen Stand, während sich die Anlagen in ausländische Schuldtitel abgeschwächt haben.</p> <p>Der private Konsum hat in den Jahren 2016 und 2017 real um 2,1 % zugenommen und wird sich voraussichtlich nur geringfügig abschwächen. Die niedrigen Zinssätze haben das Konsumverhalten der privaten Haushalte nicht signifikant verändert, sondern vielmehr die Sparneigung verstärkt. Eine ausgedehnte Periode dynamischen Lohnwachstums würde den privaten Konsum stützen, vorausgesetzt dieses Wachstum käme uneingeschränkt den verfügbaren Einkommen zugute.</p> <p>Auf ihrem jetzigen Stand tragen die Investitionen nur wenig zum Potenzialwachstum bei. Die Investitionen des privaten Sektors haben in jüngster Zeit zugenommen, sind aber nach wie vor schleppend und lagen 2016 bei 17,9 % des BIP. Bemerkenswert ist, dass die Infrastrukturinvestitionen kaum auf die günstigen Wachstums- und Finanzierungsbedingungen reagiert haben, was Zweifel an der Entwicklung der künftigen Produktionskapazität der Wirtschaft aufkommen lässt.</p> <p>Die öffentlichen Investitionen zogen 2016 und 2017 an. Bei den deutlich negativen Nettoinvestitionen auf kommunaler Ebene ist allerdings keine Trendwende zu verzeichnen. Zu einer rascheren Ausweitung der öffentlichen Investitionen dürfte es kommen, sobald die finanziellen Erleichterungen und Planungshilfen für die Bundesländer und Kommunen Wirkung zu zeigen beginnen.</p>	<p>Die Reaktion der Politik ist bislang begrenzt geblieben. Es wurden wichtige Schritte zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen unternommen, doch haben diese die Investitionsquote noch nicht deutlich angehoben.</p> <p>Deutschland hat nur begrenzt von seinem finanziellen Spielraum Gebrauch gemacht und die außergewöhnlich günstigen Finanzierungsbedingungen nicht in vollem Umfang zur Deckung seines Investitionsbedarfs und zur Verbesserung der Voraussetzungen für private Investitionen genutzt.</p> <p>Die Entlastung der Kommunen bei den Sozialausgaben wird deren Investitionsspielraum erhöhen. Auch die zusätzlichen 0,3 % des BIP, die die Bundesländer im Rahmen der vereinbarten Reform der föderalen Finanzbeziehungen erhalten, könnten Investitionen auf allen Ebenen des Staates erleichtern. Für die Kommunen wurde ein Beratungsdienst geschaffen, der bei den Verwaltungsvorgaben für öffentliche Infrastrukturinvestitionen Erleichterung verschaffen könnte.</p> <p>Begrenzte Anstrengungen wurden 2017 im Hinblick darauf unternommen, den Wettbewerb im Dienstleistungssektor zu beleben, die Effizienz des Steuersystems zu erhöhen, die hohe Steuer- und Abgabenbelastung (insbesondere für Geringverdiener) zu verringern, die Negativanreize für Zweitverdiener zu vermindern, den Wechsel in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Reallohnwachstum zu fördern.</p>

Schlussfolgerungen aus der eingehenden Überprüfung

- Deutschland verzeichnet einen anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschuss, der der Tatsache geschuldet ist, dass die Investitionen im privaten wie im öffentlichen Sektor gemessen an den Ersparnissen gedämpft sind. Anhaltend schwache Inlandsinvestitionen könnten das Potenzialwachstum auf lange Sicht hemmen. Dies könnte gesamtwirtschaftliche Risiken nach sich ziehen, die Beseitigung von Ungleichgewichten im restlichen Euroraum, wo mehrere Mitgliedstaaten ihren Schuldenstand dringend reduzieren müssen, erschweren und die Wachstumsaussichten im übrigen Euroraum trüben.
- Während sich der private Konsum verstärkt hat, sind die Unternehmensinvestitionen trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen nach wie vor gedämpft. Der private Konsum steigt nur deshalb nicht stärker, weil die Löhne trotz des eher angespannten Arbeitsmarktes sowie der anhaltend hohen Steuerlast und der Negativanreize, die bestimmte Gruppen von einer Erwerbstätigkeit abhalten, nur moderat ansteigen. Die öffentlichen Investitionen ziehen an, wenngleich der verfügbare finanzielle Spielraum nicht voll ausgeschöpft wurde.
- Die zur Ausweitung der öffentlichen Investitionen unternommenen Schritte haben noch keinen klaren Aufwärtstrend bei der Investitionsquote bewirkt, der aber erforderlich scheint, um die Infrastrukturinvestitionslücke zu schließen. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen halten sich bislang sehr in Grenzen. Die Regularien im Dienstleistungssektor sind immer noch äußerst restriktiv und bei der Unternehmensbesteuerung gibt es nach wie vor Ineffizienzen. Fehlanreize, die bestimmte Gruppen von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, mindern nach wie vor die Erwerbsbeteiligung, das verfügbare Einkommen und die Konsummöglichkeiten.

Quelle: Europäische Kommission

## 4. REFORMPRIORITÄTEN

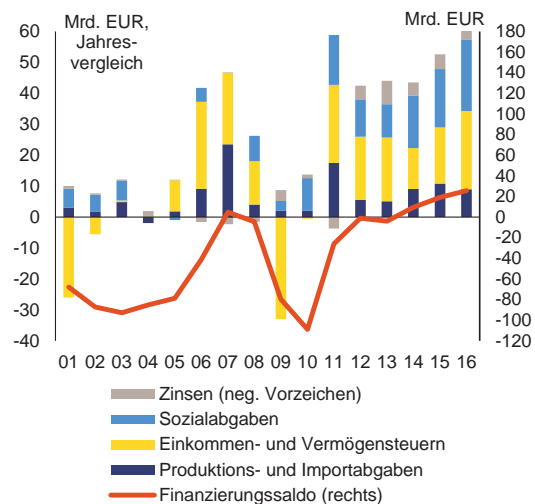
### 4.1. ÖFFENTLICHE FINANZEN, HAUSHALTPOLITISCHER RAHMEN UND BESTEUERUNG\*<sup>(10)</sup>

#### Öffentliche Finanzen

**Die deutschen Staatsfinanzen sind stabil und die Schuldenquote erholt sich.** Seit seinem Tiefststand nach der Finanzkrise im Jahr 2010 (-4,2 % des BIP) hat sich der Haushaltssaldo stetig verbessert, wurde 2014 positiv und erreichte 2016 +0,8 % und 2017 1,2 %. Auch der gesamtstaatliche Schuldenstand, der 2010 einen Höchststand von 81,0 % des BIP aufwies, ist kontinuierlich gesunken und erreichte im Jahr 2016 68,1 %. Der Herbstprognose 2017 der Kommission zufolge dürfte er bis 2019 unter die im Vertrag von Maastricht geforderte Schwelle von 60 % zurückgehen (Europäische Kommission, 2017b). Während die Staatseinnahmen zwischen 2007 und 2016 um 2,0 Prozentpunkte des BIP zugenommen haben, was vor allem auf höhere Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen ist (siehe Abbildung 4.1.1), sind die Staatsausgaben um nur 1,3 Prozentpunkte des BIP angewachsen.

<sup>(10)</sup> Das Sternchen weist darauf hin, dass die Analyse in diesem Abschnitt in die eingehende Überprüfung einfließt, die im Rahmen des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten vorgenommen wird (siehe Abschnitt 3: „Wichtigste Ergebnisse der eingehenden Überprüfung im Rahmen des MIP“).

Abb. 4.1.1: Haushaltssaldo und Entwicklungen bei ausgewählten Einnahmen und Ausgaben



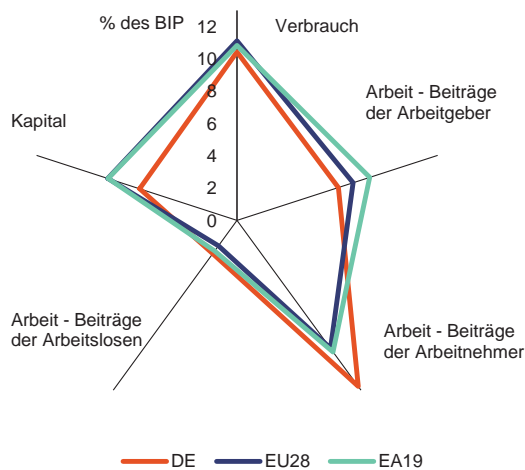
Quelle: Europäische Kommission

#### Besteuerung

**Das Gesamtsteueraufkommen entspricht dem Durchschnittswert der Mitgliedstaaten, doch die Steuer- und Abgabenbelastung ist hoch.** Im Jahr 2016 lag das Gesamtsteueraufkommen mit 39 % des BIP zwischen dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets (40,1 %) und dem EU-Durchschnitt (38,9 %). Die Steuer- und Abgabenbelastung von Geringverdienern ist hoch (50 % des Durchschnittslohns) und nur 9,2 Prozentpunkte geringer als die steuerliche Belastung der Personengruppen mit hohem Einkommen (167 % des Durchschnittslohns), was zeigt, dass Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Ländern eine relativ niedrige Steuerprogression aufweist. Auf die Sozialversicherungsbeiträge entfallen ungefähr zwei Drittel der Steuer- und Abgabenbelastung, während die Einkommensteuer nur ein Drittel ausmacht. Ein wichtiges Merkmal ist, dass die Beiträge der Arbeitnehmer zu den Systemen der sozialen Sicherheit weit über dem Durchschnitt liegen, während die Arbeitgeberbeiträge unterdurchschnittlich bleiben (verschiedene

mögliche Szenarien, um hier Abhilfe zu schaffen, sind im Kasten 4.1 dargestellt).

Abb. 4.1.2: **Steueraufkommen nach volkswirtschaftlicher Funktion**



Quelle: Europäische Kommission, 2017c

**Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten zieht Deutschland zur Erhöhung seiner Einnahmen in relativ hohem Maße eher verzerrende direkte Steuern heran, insbesondere Steuern auf den Faktor Arbeit.**

Das Steueraufkommen aus dem Erwerbseinkommen betrug im Jahr 2015 19,3 % des BIP. Nur in fünf Ländern der EU-28 ist dieser Wert höher. Bei den Einnahmen aus Verbrauch- und Kapitalertragssteuern dagegen rangiert Deutschland in der Verteilung der 28 Mitgliedstaaten recht weit unten, nämlich auf den Plätzen 23 bzw. 15. Die Einnahmen aus periodischen Immobiliensteuern beliefen sich 2015 auf 0,4 % des BIP und lagen damit weit unter dem EU-Durchschnittswert von 4,3 %. Insgesamt ist der Beitrag der Besteuerung des Faktors Arbeit zu den Staatseinnahmen in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Ländern überdurchschnittlich hoch, während die Besteuerung von Kapital bei Weitem geringer ist.

**In den vergangenen zehn Jahren hat die Besteuerung der Eigentumsübertragung (Grunderwerbsteuer) bei der Finanzierung der Staatshaushalte an Bedeutung gewonnen.** Außer Bayern und Sachsen haben sämtliche Bundesländer ihre Grunderwerbsteuern seit 2007 erhöht. In vielen Fällen hat sie sich sogar beinahe verdoppelt. Fast alle Bundesländer wenden nun

Steuersätze zwischen 5 % und 6,5 % an, wo dieser Satz 2007 noch einheitlich 3,5 % betrug. In Verbindung mit den gestiegenen Immobilienpreisen haben diese höheren Steuersätze die Steuereinnahmen merklich verbreitert. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen (IW Köln, 2017).

**Es gibt Spielraum für eine Verlagerung der Besteuerung vom Faktor Arbeit auf weniger wachstumsschädliche Steuerbemessungsgrundlagen wie**

**Umweltsteuern.** Mit 1,9 % des BIP ist das Umweltsteueraufkommen in Deutschland im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 2,4 % des BIP insgesamt eher schwach.<sup>(1)</sup> Im Jahr 2004, befand es sich noch auf dem Niveau des EU-Durchschnitts, ist seither aber stetig gesunken. Der Rückgang ist in erster Linie auf die Senkung der Kraftstoffsteuer zurückzuführen. Die Kraftstoffsteuersätze wurden seit 2003 nicht mehr angepasst. Dadurch haben sie sich inflationsbedingt faktisch auf das Niveau vermindert, das sie vor der ökologischen Steuerreform aufwiesen. Der Steuervorteil bei den Grenzsteuersätzen für Dieselmotoren gegenüber Ottomotoren gehört zu den höchsten in der EU, obwohl Diesel die Luftqualität stärker belastet als bleifreies Benzin. Mit der Einführung des Energiesteuergesetzes im Jahr 2006 wurden für bestimmte energieintensive Verfahren Befreiungen von der Energiesteuer eingeführt. In den letzten Jahren wurden keine Maßnahmen getroffen, um die Steuerbemessungsgrundlage durch den Abbau umweltschädlicher Steuervergünstigungen (z. B. der Energiesteuerermäßigungen und der günstigen Besteuerung von Firmenwagen) zu verbreitern. Solche Maßnahmen könnten eine Verlagerung auf weniger wachstumsschädliche Steuerquellen ermöglichen und zur Lösung von Umweltproblemen beitragen (siehe auch Abschnitt 4.6).

**Deutschland besitzt nach wie vor kein sehr investitionsfreundliches Steuersystem.** Sein gesetzlicher Körperschaftsteuersatz von 31 % gehört zu den höchsten in der EU und ist auch im Vergleich mit anderen großen Volkswirtschaften

<sup>(1)</sup> Die Umlage für erneuerbare Energien (EEG-Umlage) beläuft sich auf etwa 0,8 % des BIP und ist in dieser Statistik nicht enthalten, da es im rechtlichen Sinne nicht um eine Steuer handelt.

hoch (ZEW, 2017a).<sup>(12)</sup> Abgesehen von den Ineffizienzen, die sich aus der Einbeziehung verschiedener ertragsunabhängiger Komponenten in die Steuerbemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ergeben, ist das System anfällig für besondere Steuerstrategien, die darauf abzielen, die Steuerzahlungen auf ein Minimum zu beschränken.<sup>(13)</sup> Auch der effektive Durchschnittssteuersatz von 28,2 % liegt deutlich über dem EU-Durchschnittswert von 20,9 %. Zudem sind die Verschuldungsanreize der Unternehmensbesteuerung nach wie vor hoch. Deutschland rangiert in diesem Punkt EU-weit auf Platz 7. Dies liegt daran, dass Fremdfinanzierungskosten von der Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer abgezogen werden können, während dies für Eigenkapitalfinanzierungskosten nicht gilt. Auf der internationalen Rangliste der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit von 35 OECD-Ländern belegt das deutsche Steuersystem insgesamt Platz 21 und in Bezug auf die Körperschaftsteuer Platz 14 (Pomerlo, 2017). Die niedrige Einstufung (Platz 29) in Bezug auf die Einkommensbesteuerung, die auch für steuerlich transparente Unternehmen wie Partnerschaften gilt, ergibt sich infolge der Komplexität des Systems und der hohen Steuersätze. Zudem ist die Verlustvortragsregelung relativ streng, denn Verlustvorträge sind auf 60 % des im betreffenden Jahr zu versteuernden Einkommens begrenzt. Schließlich wird Deutschland auch hinsichtlich der steuerlichen Standortattraktivität für digitale Geschäftsmodelle sehr schlecht eingestuft (Platz 31 von 33 geprüften Ländern). (ZEW, 2017b)

**In den vergangenen Jahren wurde eine Reihe zielgerichteter Maßnahmen ergriffen, um das Steuersystem investitionsfreundlicher zu gestalten.** 2013 wurde das INVEST-Programm aufgelegt, um private Investoren, die Anteile an neuen, innovativen Unternehmen erwerben wollen, zu unterstützen. Im Rahmen dieses Programms werden Anleger, die in Start-up-Unternehmen investieren, mit einer steuerfreien Finanzhilfe in Höhe von 20 % der investierten Summe

unterstützt. Das Programm wurde im Januar 2017 erweitert (siehe Abschnitt 4.6 zum Thema Risikokapital) und der Höchstbetrag der Finanzhilfe wurde verdoppelt. Für Personen, die ihre Anteile veräußern, wurde ein Exitzuschuss in Höhe von 25 % des Veräußerungsgewinns eingeführt, der in etwa die für den Verkauf anfallenden Steuern deckt. <sup>(14)</sup> Einer aktuellen Studie zufolge können einige Merkmale des INVEST-Programms als gute Praxis angesehen werden, beispielsweise die vorab gewährten und außerhalb des Steuersystems verwalteten Steuerermäßigungen und die transparente Überwachung von Kosten und Auswirkungen (PWC und IHS, 2017). 2016 wurden außerdem die folgenden Maßnahmen ergriffen: vereinfachte Besteuerung von Investmentfonds, Überarbeitung der Vorschriften hinsichtlich des Verlustvortrags und Modernisierung der Steuerverfahrensverfahren (siehe Europäische Kommission, 2017c).

**Geringere Befreiungen von der Erbschaftsteuer könnten die ungleiche Vermögensverteilung reduzieren helfen und gleichzeitig die Steuerbemessungsgrundlage erweitern, sodass die Steuerlast für kleine Familienbetriebe verringert werden könnte.** Nach Zahlen aus 2012 erbringt die Erbschaftsteuer mit 0,16 % des BIP nur 0,41 % der gesamten Steuereinnahmen. Schätzungen legen nahe, dass in Deutschland jährlich etwa 200 bis 300 Mrd. EUR (6-10 % des BIP) in Form von Erbschaften oder Schenkungen den Besitzer wechseln (Bach und Thiemann, 2016). Diese Kapitalübertragungen sind am oberen Ende der Wohlstandsverteilung stark konzentriert: Ein Drittel des Gesamtbetrags der Erbschaften und Schenkungen gehen an nur 1,5 % aller Empfänger und betreffen Beträge von über 500 000 EUR. 0,08 % der Empfänger erhielten Übertragungen von mehr als 5 Mio. EUR, die in der Summe 14 % des Gesamtbetrags ausmachen. Mehr als die Hälfte davon sind Übertragungen zwischen Unternehmen und derzeit größtenteils von der Erbschaftsteuer befreit. Die Erbschaftsteuerreform von 2016 dürfte in dieser Hinsicht kaum etwas ändern. Geringere Steuerbefreiungen würden zu einer erheblichen Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage

<sup>(12)</sup> Dies ist das Ergebnis der kommunalen Gewerbesteuer, die auf die Körperschaftsteuer aufgeschlagen wird, und des Solidaritätszuschlags.

<sup>(13)</sup> Entschließung des Bundesrates zur Verhinderung von Gestaltungsmodellen zur Minderung der Gewerbesteuer mittels Lizenzzahlungen – 'Gerechte Verteilung der Gewerbesteuer zwischen den Gemeinden gewährleisten'

<sup>(14)</sup> Darüber hinaus können Anteile nun entweder von natürlichen Personen oder von verbundenen Unternehmen gehalten werden und es gibt weitgehende Finanzierungshilfen.



führen, die es ermöglichen würde, Steuersätze zu senken und kleinere Familienbetriebe zu entlasten (Bach und Thiemann, 2016).

**Die niedrigen periodischen Immobiliensteuern und Erbschaftsteuern sollten vor dem Hintergrund der beträchtlichen Vermögensungleichverteilung gesehen werden.**

2014 lag der Gini-Koeffizient des Nettovermögens in Deutschland bei 0,76 und war damit der zweithöchste im Euro-Währungsgebiet (wo er sich nach Berechnungen anhand von Daten der zweiten Haushaltsbefragung der Europäischen Zentralbank zu Finanzen und Konsum auf 0,69 belief). Die wohlhabendsten 10 % der Bevölkerung verfügen über 60 % des Vermögens, während die untere Hälfte aller Haushalte nur rund 1 % besitzt. Immobilienbesitz und Unternehmensvermögen waren stark auf die wohlhabenderen Haushalte konzentriert, wobei nur 10 % Aktien oder Unternehmensvermögen und 13 % Investmentfondsanteile hielten. Da es keine Vermögensteuer gibt, wären höhere und gezieltere Erbschaftsteuern, die auf die wohlhabendsten Gesellschaftsschichten angewandt werden, eine Möglichkeit, die Vermögensungleichverteilung zu vermindern. Laut einem kürzlich von der Bundesregierung veröffentlichten Bericht über Wohlstand und Armut (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017a) gaben zwei Drittel der Befragten an, Erbschaften seien die Hauptursache ihres Wohlstands, nicht die eigenen Ersparnisse.

### Gesundheitswesen

**Das deutsche Gesundheitswesen ist gut, aber es ist kostenaufwendig und es gibt Spielraum für Effizienzsteigerungen.** Die Gesundheitsausgaben als Prozentsatz des BIP haben sich um 1,2 Prozentpunkte erhöht und betragen im Jahr 2016 11,3 %; dies ist der höchste Wert in der EU. Allerdings erscheint der erwartete Anstieg der öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen um 0,7 % im Zeitraum 2016-2070 (7,4 % des BIP im Jahr 2016 ohne Ausgaben für Langzeitpflege aber mit Investitionen) im Vergleich zum EU-Durchschnitt (0,9 %) insbesondere angesichts der Bevölkerungsalterung in Deutschland moderat (Europäische Kommission, 2018). Deutschland verfügt über 813 Krankenhausbetten pro 100 000 Einwohner. Das ist die höchste Quote in der EU (Durchschnitt: 515). Dabei wurde die Bettenzahl gegenüber dem Jahr 2005 um 3,9 %

verringert, was weniger als die Hälfte des EU-Durchschnitts (11,9 %) entspricht. Die durchschnittliche Krankenhausverweildauer war 2015 eine der höchsten in der EU (9 Tage). Frankreich beispielsweise rangiert hier mit nur 5,5 Tagen auf dem letzten Platz. Die hohen Quoten vermeidbarer Krankenhauseinweisungen bei chronischen Erkrankungen legen nahe, dass eine Überversorgung vorliegt und Spielraum für eine bessere Integration von Grundversorgung, ambulanter Facharztbehandlung und stationärer Behandlung besteht (OECD und European Observatory on Health Systems and Policies, 2017).

**Die Arzneimittelausgaben sind hoch und nehmen weiter zu.**

Die Deutschen geben EU-weit pro Kopf am meisten für Arzneimittel aus. Die verordneten Tagestherapiedosen sind im Zeitraum von 2004 bis 2015 um mehr als 50 % gestiegen. Insgesamt sind die Arzneimittelausgaben seit 2000 um rund 70 % gestiegen — mehr als jeder andere Ausgabenposten der gesetzlichen Krankenversicherung. Der wichtigste Grund hierfür sind die durch Patente geschützten neuen Originalpräparate, obwohl einen erheblicher Anteil der Gesamtausgaben auf Generika entfällt (81 % im Jahr 2016). Die Tagestherapiekosten patentierter Arzneimittel sind im Schnitt 16 Mal höher als diejenigen von Generika. (Schwabe et al, 2017)

**Der Rechtsrahmen für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die private Krankenversicherung (PKV) führt zu Ineffizienz und stellt den Grundsatz der Solidarität im Gesundheitswesen infrage.**

Die GKV basiert auf dem Grundsatz der finanziellen Leistungsfähigkeit (risiko- und einkommensabhängige Solidarität), während sich die PKV aus risikobezogenen Prämien finanziert. Die GKV-Beiträge sind risikounabhängig und richten sich bis zu einem gewissen Schwellenwert nach dem Einkommen. Ehegatten ohne eigenes Einkommen und Kinder sind dabei ohne Zuschläge mitversichert. Die Prämien der PKV sind risikobezogen und für Ehegatten und Kinder sind eigene Beiträge zu zahlen. Trotz der bereits durchgeführten Reformen untergräbt der derzeitige Rechtsrahmen, der es Menschen mit höheren Einkommen, Beamten und Selbständigen ermöglicht, sich nicht an der GKV zu beteiligen, den Solidaritätsgrundsatz des Gesundheitswesens,

der risikobezogene und einkommensabhängige Beiträge voraussetzt (Busse et al., 2017). Außerdem können Ärzte von Privatpatienten höhere Honorare verlangen als von Kassenpatienten. Dies führt zu Ungleichbehandlung bei Wartezeiten und Zugang zu medizinischer Versorgung sowie zu Anreizen für die Überversorgung privatversicherter Patienten (siehe auch Kapitel 4.3).

### Haushaltspolitischer Rahmen

**Die Bundesregierung hat ein Befürwortungsverfahren eingeführt, das die Unabhängigkeit der makroökonomischen Prognosen sicherstellen soll, die für die Haushaltsprojektionen zugrunde gelegt werden.**

In der Stellungnahme der Kommission zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands für 2017 (Europäische Kommission, 2017d) wurde darauf hingewiesen, dass noch kein Verfahren im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 eingerichtet wurde, in dessen Rahmen eine unabhängige Einrichtung mit der Erstellung oder Befürwortung der makroökonomischen Prognosen betraut wird. Der deutsche Gesetzgeber hat ein Gesetz verabschiedet (Vorausschätzungsgesetz), das das Verfahren für die Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung sowie das Verfahren für deren Befürwortung durch eine unabhängige Einrichtung festlegt. Das Gesetz trat am 4. Juli 2017 in Kraft. Im September 2017 wurde eine Verordnung über die Beauftragung einer unabhängigen Einrichtung veröffentlicht (Vorausschätzungsverordnung). Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 wird darin die „Gemeinschaftsdiagnose“, eine Arbeitsgemeinschaft mehrerer Wirtschaftsforschungseinrichtungen, als unabhängige Einrichtung mit der Aufgabe betraut, die von der Bundesregierung erstellten gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen zu bewerten und zu befürworten. Die Verordnung wird ab dem 1. Juli 2018 gelten. In Bezug auf die Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungsdefizits von 0,5 % des nominalen BIP gab der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats in seinem Bericht vom Dezember 2017 eine positive Bewertung ab (Stabilitätsrat, 2017).

**Seit dem Überprüfungszyklus 2015-2016 erstellt das Bundesministerium der Finanzen**

**Ausgabenüberprüfungen mit dem Ziel, die Ausgaben des Bundeshaushaltes effizienter zu gestalten.** Die ersten Überprüfungszyklen betrafen die folgenden Programme: „Förderung des kombinierten Verkehrs“<sup>(15)</sup>, „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa“, Wohnbauförderung sowie Förderprogramme in den Bereichen Klima und Energie. Der laufende Überprüfungszyklus für 2017/2018 betrifft die Themenbereiche gebündelter Einkauf von Standardprodukten sowie humanitäre Hilfe und Übergangshilfe, einschließlich Krisenprävention, Krisenbewältigung, Friedenserhaltung und Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>(15)</sup> Der Kombinierte Verkehr ist eine besondere Form des Güterverkehrs, bei der Lkw-Sattelaufleger oder Container über den Hauptteil der Transportstrecke auf der Schiene oder der Binnenwasserstraße transportiert werden. Der Lkw wird für den Vor- und Nachlauf eingesetzt, d. h. um Ladeeinheiten von den Be- und Entladeorten abzuholen und auszuliefern. Ziel des Kombinierten Verkehrs ist es, die umweltfreundlichen Verkehrsträger zu fördern.

## 4.2. FINANZSEKTOR\*

### Bankensektor

**Die wichtigsten Herausforderungen, mit denen die Kreditwirtschaft konfrontiert ist, sind die durch das Niedrigzinsumfeld bedingte Ertragschwäche und die mit der Digitalisierung und mit der Regulierungsanforderungen verbundenen Kosten.** Die große Abhängigkeit vom Zinsgeschäft (aus dem über 73 % der Gesamterträge stammen) und die Vielzahl an kleinen Instituten machen die deutschen Banken für diese Herausforderungen besonders anfällig. Angesichts sehr hoher Betriebskosten – das Kosten-/Ertragsverhältnis lag 2016 bei über 69 % – brauchen die Banken wohl eine strategische Vision, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Dies könnte auch bedeuten, dass sie ihre Geschäftsmodelle anpassen, über Zusammenschlüsse nachdenken und Kosten senken müssen.

**Die Profitabilität im positiven Bereich zu halten, indem stille Reserven aufgelöst, die Fristentransformation ausgeweitet und mehr Risiken eingegangen werden, scheint auf Dauer kein nachhaltiger Weg.** Nach den Ergebnissen der Niedrigzinsumfrage (Deutsche Bundesbank, 2017) dürften strukturelle Anpassungen erforderlich sein, um die Profitabilität zu halten. Bleiben die Zinsen auf dem aktuellen Niveau, rechnen die kleinen und mittleren Banken im Zeitraum 2016 bis 2021 mit weiteren Ertragseinbußen. Für ihre Gesamtkapitalrentabilität würde dies einen Rückgang um 16 % bedeuten. Hinzu kommt, dass die Anpassung an die regulatorischen Entwicklungen mit einer hohen fixen Kostenkomponente verbunden ist.

### Die Profitabilität ist nach wie vor sehr niedrig.

Nach Daten der EZB lag die Eigenkapitalrendite (RoE) im März 2017 bei 0,6 % und gehörte damit in der EU zu den niedrigsten. Die glanzlosen Ergebnisse verschiedener mittelgroßer Banken, die geringen Margen im Intermediärgeschäft und die geringere Ertragskraft außerhalb des Zinsgeschäfts – all dies drückte auf die Gewinne. Während die Gesamtbeschäftigung in Deutschland kräftig wuchs, wurden im Banken- und Versicherungssektor in der ersten Jahreshälfte 2017 nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit 10 000 Stellen abgebaut. Ein massiver Personalabbau ist in der Regel zunächst einmal mit Kosten verbunden und führt erst auf mittlere Sicht zu Einsparungen. Die Zahl der Zweigstellen ist im Zeitraum 2007 bis 2016 nur um 14,4 % zurückgegangen, womit Deutschland bei der Zweigstellendichte weiterhin im oberen Drittel der EU-Länder liegt.

### Unterdessen ist die Eigenkapital- und Verschuldungslage weiterhin nicht zu beanstanden.

Die Kernkapitalquote (T1) der Banken lag im Juni 2017 bei annehmbaren 16,0 % und damit etwas über dem EU-Durchschnitt (15,4 %). Hingegen ist die prozentuale Verschuldungsquote EU-weit am niedrigsten. Im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedstaaten haben sich die deutschen Eigenkapitalquoten nicht so stark erhöht, denn die meisten Banken in Deutschland sind nicht börsennotiert und generieren ihr Eigenkapital daher eher aus eigener Kraft als durch die Auflage von Aktien. Die Aktivaqualität ist überaus hoch. Ende Juni 2017 beliefen sich die notleidenden Kredite (NPL) auf 1,6 % der gesamten Bruttokredite, gegenüber einem Vorjahreswert von 1,9 % und einem Euroraum-Durchschnitt von deutlich höheren

Tabelle 4.2.1: Indikatoren für finanzielle Solidität, alle Banken in Deutschland

(%)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017Q2
Notleidende Schultitel	2,4	1,6	1,7	1,8	2,5	2,0	1,8	1,6
Notleidende Kredite	-	-	-	-	3,9	3,0	2,6	2,3
Notleidende Kredite NFC	-	-	-	-	8,9	6,5	6,4	6,0
Notleidende Kredite HH	-	-	-	-	2,9	2,3	1,8	1,8
Deckungsquote	35,0	40,1	38,3	42,8	34,8	36,7	36,9	38,4
Kredit-Einlagen-Verhältnis*	84,7	83,4	82,5	80,1	79,2	78,4	78,5	78,4
Kernkapitalquote	11,4	11,7	13,8	15,2	14,8	15,4	15,6	16,0
Eigenkapitalquote	15,3	15,8	17,4	18,7	17,3	17,9	18,1	18,4
Eigenkapitalrentabilität**	1,9	2,2	1,1	1,3	2,5	1,7	2,2	-
Gesamtkapitalrentabilität**	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	-

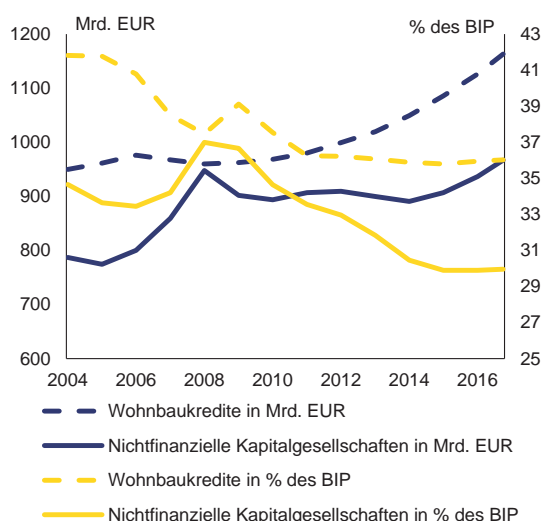
\*Aggregierte EZB-Bilanz: Kredite ohne Kredite an die öffentliche Hand und MFI/Einlagen ohne Einlagen der öffentlichen Hand und der MFI. \*\*Der Vergleichbarkeit halber werden nur jährliche Werte angegeben.

Quelle: EZB.

4,5 %. Die Rückstellungen für Kreditverluste erhöhten sich von Juni 2016 bis Juni 2017 von 42,4 % auf 43,6 %.

**Von den Entwicklungen am Wohnungsmarkt gehen bislang weder für die Gesamtwirtschaft noch für die Finanzstabilität Risiken aus.** Die Hauspreise sind zwar in einigen Städten besonders stark gestiegen, doch kann die Gesamtentwicklung immer noch als (Ende einer) Normalisierung im Zeit- und Ländervergleich betrachtet werden (siehe IWF, 2017a, Kapitel 4.5). Das Wachstum der Wohnbaukredite beschleunigt sich weiter und erreichte im September 2017 im Vorjahresvergleich 4,2 %, gegenüber 3,8 % im September 2016. Das Gesamtvolumen der ausstehenden Hypothekarkredite liegt mittlerweile 20 % über dem Vergleichswert von Januar 2011 (Tabelle 4.2.1). Da das nominale BIP jedoch etwa in gleichem Tempo gewachsen ist, bewegt sich das Gesamtvolumen der Hypothekarkredite schon seit sechs Jahren um 36 % des BIP – ein weiterer Beleg für die Einschätzung, dass die gegenwärtigen Immobilienpreissteigerungen nicht in erster Linie durch die Vergabe von Hypothekarkrediten getrieben sind.

Abb. 4.2.1: Hypothekar- und Unternehmenskredite in Mrd. EUR und in % des BIP



Quelle: EZB.

**Die Unternehmenskredite beschleunigen sich weiter in Einklang mit der Konjunkturentwicklung und den etwas niedrigeren Kreditvergabestandards.** Die ausstehenden Unternehmenskredite sind in den

zwölf Monaten bis September 2017 um 4,1 % gewachsen. Damit hat sich das Tempo gegenüber dem Vorjahreswert von 3,2 % beschleunigt. Die Hauptantriebsfaktoren waren der Dienstleistungssektor (einschließlich Immobilien) und in geringerem Maße das Verarbeitende Gewerbe (z. B. Maschinenbau, chemische Industrie). Dass die Kredite über längere Laufzeiten besonders kräftig gewachsen sind, könnte darauf hinweisen, dass sich der Ausblick für die Unternehmen verbessert hat. Gleichwohl machen die Unternehmenskredite in relativer Betrachtung kaum 30 % des BIP aus (siehe Abb. 4.2.1). Dieser Wert liegt unter den Benchmarks, die die Europäische Kommission aufgrund der Fundamentaldaten für Deutschland ermittelt hat<sup>(16)</sup>, und spiegelt einen über zehn Jahre andauernden Schuldenabbau wider.

**Die Leasingneuverträge nehmen Kurs auf ein weiteres Rekordjahr.** Der europaweite Leasingmarkt belief sich in der ersten Jahreshälfte 2017 auf 164 Mrd. EUR – davon stammten 59 Mrd. EUR aus Deutschland. Das Leasinggeschäft in Europa wuchs um 10,5 %, während der deutsche Markt – mitgezogen vom Kfz-Leasing, das um 6,3 % zulegte – einen Zuwachs von 5,7 % verzeichnete.

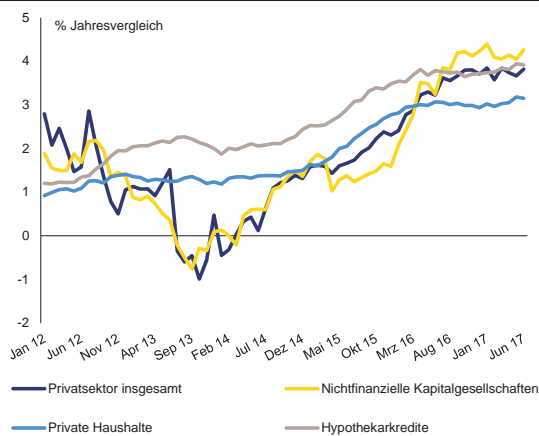
**Trotz einer der niedrigsten Renditen im Euroraum wuchsen die Einlagen der deutschen Privatwirtschaft mit einer jährlichen Rate von 3,6 %.** Wie die EZB-Statistik zeigt, sind die Zinsen für neue Übernachteinlagen von Unternehmen seit März 2017 mit -0,01 % im Schnitt negativ. Private Haushalte erzielen mit Einlagen von bis zu zwei Jahren 0,28 % – die niedrigsten Zinsen im Euroraum. Die Einlagen des privaten Sektors erhöhten sich im Vorjahresvergleich um 3,6 % auf 3531 Mrd. EUR im November 2017 (109 % des BIP – 67 % von den privaten Haushalten, 18 % von privaten Unternehmen und 24 % vom Nichtbankenfinanzsektor), womit sie die recht geringen Kredite an den Privatsektor

<sup>(16)</sup> Die auf Basis der Fundamentaldaten ermittelten Benchmarks leiten sich aus Regressionen ab, bei denen die wichtigsten Bestimmungsfaktoren des Kreditwachstums erfasst und Schulden in einer bestimmten Ausgangshöhe berücksichtigt werden. Siehe auch Europäische Kommission (2017), „Benchmarks for the assessment of private debt“, Vermerk für den Ausschuss für Wirtschaftspolitik.

(2777 Mrd. EUR) um 23 Prozentpunkte des BIP übertreffen.

Alles in allem sind die Einlagen etwas stärker gewachsen als das nominale BIP, und das zu einer Zeit, in der die Schulden des privaten Sektors maßvoll steigen. Da die Verschuldung sowohl der privaten Haushalte als auch der Unternehmen prozentual zum BIP leicht rückläufig ist, setzt sich der passive Schuldenabbau in Deutschland fort, obwohl die private Verschuldung dort bereits zu den niedrigsten im Euroraum gehört.

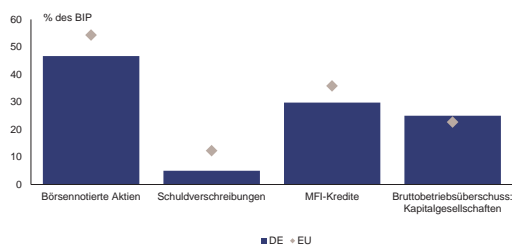
Abb. 4.2.2: Die verschiedenen Kategorien von Krediten an private Haushalte im Jahresvergleich



Quelle: EZB.

Die Wirtschaft finanziert sich in hohem Maße über Eigenmittel, während Fremd- und Beteiligungsfinanzierung beide unter dem EU-Durchschnitt liegen. Anders als in anderen großen Mitgliedstaaten, wo sich Unternehmen eher über die Kapitalmärkte finanzieren, vertraut der klassische deutsche Mittelstand in höherem Maße auf intern generierte Mittel, wie der leicht über dem EU-Durchschnitt liegende Bruttobetriebsüberschuss (25,0 % bzw. 22,7 %, siehe Abb. 4.2.3) belegt.

Abb. 4.2.3: Finanzierungsquellen nichtfinanzieller Kapitalgesellschaften



(1) Die börsennotierten Aktien und Schuldverschreibungen entsprechen den Gesamtverbindlichkeiten auf Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Eurostat), die Kreditvergabe der monetären Finanzinstitute (MFI einschließlich Banken) entspricht den ausstehenden Beträgen (EZB, BIZ). Der Bruttobetriebsüberschuss leitet sich aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung her. Quelle: EZB, Europäische Kommission, Invest Europe.

### Börsennotierte Aktien sind die wichtigste Finanzierungsquelle der Kapitalgesellschaften.

Sie belaufen sich auf 46,7 % des BIP und damit 7,3 Prozentpunkte weniger als im EU-Durchschnitt. Seit der Jahrtausendwende ist bei den deutschen Unternehmen ein langanhaltender Schuldenabbau-Trend zu beobachten. Obgleich sich deutsche Unternehmen traditionell in hohem Maße über Banken finanzieren, liegen die Bankkredite nunmehr beträchtlich unter dem EU-Durchschnitt (29,8 % gegenüber 35,8 %). Nachdem die Emissionstätigkeit deutscher Unternehmen ein Jahrzehnt lang per saldo negativ war, hat sich der Nettobestand an Unternehmensanleihen Anfang 2016 stabilisiert. Die Schuldverschreibungen beliefen sich auf knapp 5,0 % des deutschen BIP, gegenüber einem EU-Durchschnitt von 12,3 %. Neben Schuldverschreibungen werden von vielen öffentlichen Einrichtungen sowie kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland auch Schuldscheine begeben, die eine Zwischenstellung zwischen Anleihen und Krediten einnehmen. Schuldscheinemissionen verursachen nur einen Bruchteil der Kosten, da beispielsweise die Prospektspflicht entfällt. Allein von Januar bis August 2017 wurden Schuldscheine im Volumen von 21 Mrd. EUR mit einem durchschnittlichen Zinssatz von 1,23 % aufgelegt, gegenüber Neuemissionen von insgesamt 25,4 Mrd. EUR im Jahr 2016, womit sich der Gesamtumlauf auf 86 Mrd. EUR (2,7 % des deutschen BIP) erhöht hat. 40 % der Emittenten sind ausländische (vorwiegend österreichische) Unternehmen. Da bestimmte Schuldscheine unter die

Einlagensicherung fallen, werden sie nicht unter den Schuldverschreibungen verbucht. Risikokapital spielt nach wie vor nur eine relativ geringe Rolle (Näheres siehe Kapitel 4.6).

**Alles in allem weisen die Banken gesunde Stabilitätsquoten und reichlich Liquidität auf.**

Angesichts der Herausforderungen der Digitalisierung werden die Kostensenkungen noch sehr viel weiter gehen müssen. Die Banken müssen ihre Geschäftsstrategie neu ausrichten, um sich vom Zinsgeschäft unabhängiger zu machen. Allerdings werden die geringeren Margen zum Teil durch steigende Kreditvolumen wettgemacht, da Liquidität reichlich vorhanden ist. Die hohe Liquidität und der Wettbewerb innerhalb der Branche kommen also der Realwirtschaft zugute. Bei einer Erhebung vom Frühjahr 2017 gaben nur 11 % der Unternehmen in Deutschland an, durch Finanzierungsschwierigkeiten gebremst zu werden; dies sind 4 Prozentpunkte weniger als 2014. Die meisten Unternehmen beklagen keine Finanzierungsengpässe, sondern halten diese für die unbedeutendste Investitionsbremse (59 %) (Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2017, Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), 2018).

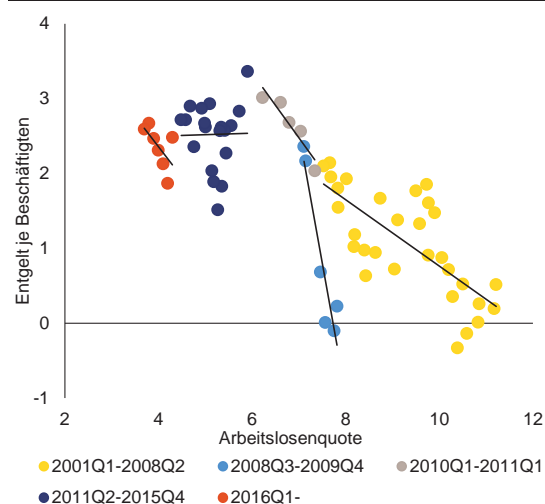
## 4.3. ARBEITSMARKT-, BILDUNGS- UND SOZIALPOLITIK

### Arbeitsmarkt\*

Obwohl die Arbeitslosigkeit auf Rekordwerte gesunken ist und viele offene Stellen zu verzeichnen sind, steigen die Löhne nach wie vor nur maßvoll. Dank des anhaltenden Wirtschaftswachstums nimmt die Beschäftigung weiter zu, und die Arbeitslosigkeit ist auf ein Rekordtief gesunken (siehe Abschnitt 1). Abbildung 4.3.1 zeigt den Zusammenhang zwischen Lohnwachstum und Arbeitslosenquote (die sogenannten Phillips-Kurve) für verschiedene Perioden seit 2001. Demnach war die Relation vor der Krise stabil und verschob sich anschließend nach links, was auf weitere strukturelle Verbesserungen am deutschen Arbeitsmarkt hinweist. Im Zeitraum 2011 bis 2015 flachte sich der Verlauf zudem ab.<sup>(17)</sup> 2016 lag das Lohnwachstum bei über 2 % und beschleunigte sich in den ersten drei Quartalen 2017, als sich der Arbeitsmarkt anspannte, leicht auf 2,7 %, worin eine gewisse Reagibilität zum Ausdruck kommt.

<sup>(17)</sup> Die Abflachung der Phillips-Kurve, die die Abbildung nahelegt, wird durch Schätzungen bestätigt, die die konjunkturelle Arbeitslosigkeit und das Produktivitätswachstum berücksichtigen. Darüber hinaus übt der Rückgang der lohninflationstabilen Arbeitslosenquote (NAWRU) unabhängigen Abwärtsdruck auf die Löhne aus. Da die strukturelle Arbeitslosigkeit nunmehr gesunken ist, beschleunigen sich die Löhne bei gleicher Arbeitslosigkeit weniger als zuvor.

Abb. 4.3.1: Die Phillips-Kurve in Deutschland: Lohnwachstum und Arbeitslosenquote



(1) Das nominale Arbeitsentgelt je Beschäftigten berechnet sich als Gesamtentgelt der Beschäftigten dividiert durch die Gesamtzahl der Beschäftigten. Das Gesamtentgelt umfasst sämtliche Geld- und Sachleistungen, die von einem Arbeitgeber an einen Arbeitnehmer erbracht werden, und zwar als Entgelt für die von diesem im Darstellungszeitraum geleistete Arbeit. Es setzt sich aus zweierlei zusammen: i) der als Geld- oder Sachleistung gezahlten Vergütung und ii) den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung.

Quelle: Europäische Kommission, Eurostat.

**Das maßvolle Lohnwachstum der letzten Zeit ist teils durch die geringen Inflationserwartungen, die sinkende strukturelle Arbeitslosigkeit und die Höhe des Produktivitätswachstums zu erklären.** Die Höhe des Produktivitätswachstums wirkte sich auf die Löhne aus, und die Inflationserwartungen blieben gering. Die kumulierten Divergenzen zwischen Löhnen und Produktivität wurden durch die jüngsten Lohnerhöhungen noch nicht wettgemacht. Im Zeitraum 2000 bis 2016 stieg die Arbeitsproduktivität je Beschäftigten um etwa 10,8 %, während sich das reale Entgelt je Beschäftigten nur um etwa 6,2 % erhöhte. Die jüngste Zunahme der Zuwanderung scheint eine starke Lohndynamik in den besonders stark durch Zuwanderung betroffenen Niedriglohnsegmenten nicht verhindert zu haben.

**Die bescheidenen Erhöhungen niedriger Löhne und die höhere Zahl an geleisteten Arbeitsstunden in den unteren Lohndezen haben dazu beigetragen, dass das Lohnwachstum vor Einführung des Mindestlohns gedämpft blieb.** Nach der vor Kurzem veröffentlichten Verdienststrukturstatistik

von Eurostat ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten (40 Stunden pro Woche/160 Stunden im Monat) zwar hoch geblieben, doch ist der Anteil der Arbeitnehmer mit weniger als 10 Arbeitsstunden pro Woche von 2010 bis 2014 von 6,7 % auf 8,8 % gestiegen.<sup>(18)</sup> Aufgrund dieser Verschiebung zugunsten von Mini- und Midijobs, die in aller Regel geringer vergütet werden als eine Vollzeitbeschäftigung, war das gesamtwirtschaftliche Lohnwachstum schätzungsweise 16 % geringer als ohne diese Verschiebung.<sup>(19)</sup> Ist der Übergang in reguläre

Beschäftigungsverhältnisse nicht gewährleistet, kann dieser Effekt von Dauer sein (Galassi, 2016).

**Auch die geringere Reichweite von Tarifverträgen könnte das Lohnwachstum gebremst haben.** Die Reichweite von Tarifverträgen hat in Deutschland in den letzten 30 Jahren schneller abgenommen als in den anderen westeuropäischen Länder: von rund 85 % im Jahr 1985 auf 56 % im Jahr 2014 (zu den Ursachen siehe Europäische Kommission, 2016b). In Deutschland hat das branchenbezogene Tarifverhandlungssystem zu einer verhaltenen Lohnentwicklung in Branchen mit schwächeren Gewerkschaften geführt – meist Sektoren nicht-handelbarer Güter, wie z. B. Dienstleistungen.

<sup>(18)</sup> Mit der Einführung des Mindestlohns wurde die Wochenarbeitszeit von 40,1 Stunden im Jahr 2014 auf 36,3 Stunden im Jahr 2015 verkürzt. Dieser Trend wurde jedoch 2016 beendet (36,2 Stunden) (Destatis, 2017).

<sup>(19)</sup> Auf Basis einer Shift-Share-Analyse der Auswirkungen der veränderten Beschäftigungsstruktur auf das Lohnwachstum im Zeitraum 2010 bis 2014 unter Verwendung der Verdienststrukturstatistik.



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

In der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Europäischen Kommission proklamiert wurde, sind 20 Grundsätze und Rechte der EU-Bürgerinnen und -Bürger verankert. Angesichts der Spätfolgen der Krise und der Veränderungen, die unsere Gesellschaften aufgrund der Bevölkerungsalterung, der Digitalisierung und der Einführung neuer Arbeitsmodelle erfahren, dient die europäische Säule sozialer Rechte als Kompass für einen erneuerten Konvergenzprozess in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen.

**Deutschland schneidet beim sozialpolitischen Scoreboard<sup>1)</sup> der europäischen Säule sozialer Rechte relativ gut ab.** Deutschland weist hohe Beschäftigungsquoten und eine überaus niedrige Arbeitslosigkeit auf. In puncto Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und faire Arbeitsbedingungen gilt es, die Segmentierung des Arbeitsmarktes im Auge zu behalten.

**Verschiedene Herausforderungen bleiben, etwa die Schaffung von Anreizen für Frauen zur Aufstockung der Arbeitsstunden oder der Abbau des hohen Lohngefälles zwischen Männern und Frauen.** Bestimmte Steuerregelungen machen es für Zweitverdiener (Ehegattensplitting) und Geringverdiener (Grenzsteuersatz) unattraktiv, die Arbeitszeit aufzustocken. Die erst ab 2018 geltende geänderte automatische Steuerklassenkombination schafft hier nur geringfügig Abhilfe. Mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Entgelttransparenz zwischen Frauen und Männern ist

GERMANY		
Chancengleichheit und Arbeitsmarkt-zugang	Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger (% der 18- bis 24-Jährigen)	Durchschnittlich
	Beschäftigungsgefälle zwischen den Geschlechtern	Durchschnittlich
	Einkommensgleichheit (Einkommensquintil S80/S20)	Durchschnittlich
	Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung Bedrohten (%)	Überdurchschnittlich
Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	NEET-Anteil bei jungen Menschen (% der 15- bis 24-Jährigen)	Gut, aber zu beobachten
	Beschäftigungsquote (% der 20- bis 64-Jährigen)	Beste Leistung
	Arbeitslosenquote (% der 15- bis 74-Jährigen)	Beste Leistung
Sozialschutz und soziale Inklusion	Wachstum des GDHI	Durchschnittlich
	Auswirkungen sozialer Transferleistungen (außer Renten) auf die Bekämpfung der Armut	Durchschnittlich
	Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung	Durchschnittlich
	Nach eigenen Angaben nicht erfüllter Bedarf an medizinischer Versorgung	Überdurchschnittlich
	Bevölkerung mit digitalen Kompetenzen	Überdurchschnittlich

Die Einstufung der Mitgliedstaaten nach deren Abschneiden bei den Scoreboard-Indikatoren erfolgt nach einer mit dem Beschäftigungsausschuss und dem Ausschuss für Sozialschutz vereinbarten Methodik. Bei dieser Methodik werden Höhe und Veränderung der Indikatoren im Vergleich zum EU-Durchschnitt betrachtet und die Mitgliedstaaten in sieben Gruppen (von "Beste Leistung" bis hin zu "Kritische Lage") eingestuft. Beispielsweise kann ein Land als "überdurchschnittlich" eingestuft werden, wenn der Indikator nahe am EU-Durchschnitt liegt, sich aber rasch verbessert. Näheres zur Methodik siehe Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2018 [COM(2017)674 final]. NEET: weder in Arbeit noch in Ausbildung; GDHI: Verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte.

Deutschland 2017 gegen das geschlechtsspezifische Lohngefälle vorgegangen. Die Unternehmen sind aufgefordert, die Entgeltentwicklungen regelmäßig zu analysieren, einen Bericht darüber zu erstellen und durch Maßnahmen sicherzustellen, dass der Grundsatz gleicher Lohn für gleiche Arbeit beachtet wird.

**Deutschland weist mit 6,8 % (November 2017) eine der niedrigsten Jugendarbeitslosenquoten in Europa auf.** Das deutsche System der dualen Berufsbildung ist ein ausgezeichneter Ansatz für die Kompetenzentwicklung, insbesondere für die berufliche Erstausbildung und Weiterbildung. Dieses System beschert dem Land eine niedrige Jugendarbeitslosigkeit und vermittelt jungen Menschen eine hohe Qualifizierung. Rund 50 % der Schulabgänger durchlaufen eine betriebliche Berufsausbildung und erwerben eine hohe Qualifikation, sodass die Unternehmen qualifizierte Kräfte anwerben können. Die Leistungen und Dienste für die Berufsintegration junger Menschen werden sowohl vom Bund als auch von den Ländern und Kommunen angeboten. Jobcenter, Agenturen für Arbeit und Jugendämter arbeiten zusammen, damit junge Menschen über eine zentrale Anlaufstelle Unterstützung erhalten. Außerdem hat Deutschland verschiedene Initiativen auf

dem Weg gebracht, die allesamt dazu dienen, jungen Menschen nach der Schule einen erfolgreichen Einstieg in eine Berufsausbildung oder ins Studium und anschließend ins Erwerbsleben zu ermöglichen.

<sup>1)</sup> Das sozialpolitische Scoreboard umfasst 14 Leitindikatoren, von denen derzeit zwölf für einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten herangezogen werden. Die Indikatoren „Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen je 100 Arbeitssuchenden“ und „Arbeitnehmerentgelt je geleistete Arbeitsstunde (in EUR)“ werden aufgrund technischer Bedenken der Mitgliedstaaten nicht verwendet. Etwaige Alternativen werden in den einschlägigen Ausschüssen erörtert. GDHI: Verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte.

### Kasten 4.3.2: Schlaglicht: Die Einführung des allgemeinen Mindestlohns

**Am 1. Januar 2015 hat Deutschland einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 EUR pro Stunde eingeführt.** Dies wurde auch als Reaktion des deutschen Gesetzgebers auf die zunehmende Aushöhlung des Tarifvertragssystems und die abnehmende Tarifbindung gewertet, die zu einer Ausweitung des Niedriglohnssektors geführt hatten. Inzwischen wurde eine aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammengesetzte Mindestlohnkommission, der auch beratende Mitglieder aus der Wissenschaft ohne Stimmrecht angehören, eingerichtet, um auf der Grundlage einer umfassenden Analyse des Arbeitsmarktes Anpassungen des Mindestlohns zu empfehlen. Die Regierung kann die Empfehlungen annehmen oder den Mindestlohn unverändert lassen. Erstmals wurde der Mindestlohn zum 1. Januar 2017 auf 8,84 EUR angehoben, womit die Mindestlohnkommission insbesondere den jüngsten Entwicklungen der Tariflöhne Rechnung trug. Der Mindestlohn gilt grundsätzlich branchenübergreifend und flächendeckend außer für Auszubildende, bestimmte Praktikant/innen, Jugendliche unter 18 Jahren und Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten ihrer Beschäftigung. Außerdem durften Branchen mit einem allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohn vorübergehend vom Mindestlohn abweichen, was Tarifverhandlungen begünstigt und negative Beschäftigungseffekte abgefedert haben könnte. Zusätzlich zum gesetzlichen Mindestlohn können auch branchenspezifische Mindestlöhne ausgehandelt werden.

**Die anfänglichen Befürchtungen, dass die Einführung des Mindestlohns zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten führen würde, haben sich nicht bewahrheitet.** Im Aufwind der Konjunktur blieb die Schaffung von Arbeitsplätzen per saldo deutlich im Positivbereich, selbst in Ostdeutschland, wo die Löhne aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus besonders stark gestiegen waren. Nur bei den sogenannten Minijobs (geringfügige Teilzeitbeschäftigung) war Anfang 2015 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Viele der entfallenen Minijobs wurden in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt. 2020 soll bewertet werden, wie sich die Einführung des Mindestlohns ausgewirkt hat.

**Neben den Löhnen ist auch die Arbeitszufriedenheit gestiegen.** Die Einführung des Mindestlohns hat erwartungsgemäß dazu beigetragen, dass die Löhne in den unteren Segmenten der Lohnverteilung gestiegen sind. Außerdem setzte sie Anreize für Arbeitgeber, in Humankapital zu investieren und bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen, sodass die Zufriedenheit der Arbeitnehmer/innen am Arbeitsplatz zugenommen hat (Pusch und Rehm, 2017).

**An einigen Stellschrauben müsste beim Mindestlohn möglicherweise noch gedreht werden.** Wichtig ist, dass die Mindestlohnkommission den Mindestlohn weiterhin kontinuierlich überwacht; wenn sich die Konjunktur verschlechtert, könnte die Mindestlohnregelung vor einer Bewährungsprobe stehen. Auch ist noch offen, ob die für die Durchsetzung des Mindestlohns vorgesehenen Ressourcen tatsächlich ausreichen, um gegen Verstöße vorzugehen. Bei 27 323 Kontrollen in der ersten Jahreshälfte 2017 wurden in rund 10 % der Fälle insgesamt 2433 Mindestlohnverstöße festgestellt, vor allem im Bau- sowie im Hotel- und Gaststättengewerbe. Anfang 2016 erhielt noch eine erhebliche Zahl von Arbeitnehmern weniger als den Mindestlohn, wobei die Schätzungen zwischen 750 000 laut einer Unternehmensumfrage (Destatis, 2017) und fast zwei Millionen laut einer SOEP-Personenbefragung (Burauel et al., 2017) liegen.

Infolgedessen sind die Löhne im Dienstleistungssektor im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe EU-weit am niedrigsten (80 % in Deutschland, 91 % im Euroraum, 103 % in der EU-28). Hinzu kommt, dass Tarifverträge nur in sehr wenigen Fällen für allgemeinverbindlich erklärt wurden, obwohl der geringeren Reichweite der ursprünglichen Tarifvereinbarungen dadurch teilweise hätte abgeholfen werden können. Auch wenn die Bedingungen für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung mit dem

Gesetz über den Mindestlohn gelockert wurden,<sup>(20)</sup> bewegte sich die Zahl der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen mit 447 im Juli 2017 doch in ähnlicher Höhe wie im Vorjahr. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017b)

**Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns hat dazu geführt, dass die Löhne in den unteren**

<sup>(20)</sup> Die Bedingung, wonach der ursprüngliche Tarifabschluss 50 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer Branche erfassen musste, wurde aufgehoben.

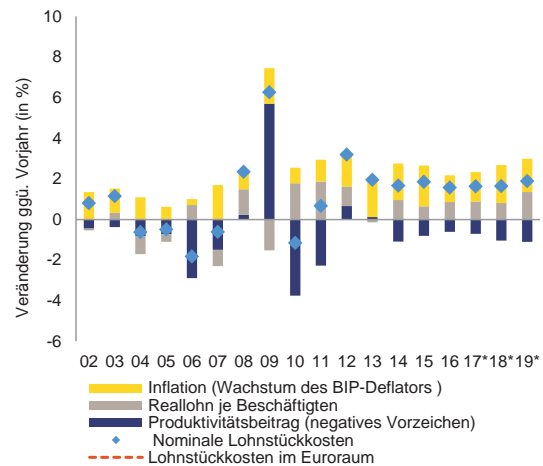
**Segmenten gestiegen sind.** Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 hat erwartungsgemäß dazu geführt, dass die Löhne im unteren Segment der Lohnverteilung gestiegen sind (siehe Kasten 4.3.2).

**Bei der aktuellen Tarifrunde geht es neben Lohnerhöhungen in hohem Maße auch um die Flexibilisierung der Arbeitszeit.** Die Tarifrunde 2017/2018 betrifft 9,7 Millionen Arbeitnehmer in der Metall- und Elektroindustrie, im öffentlichen Dienst und im Baugewerbe. Die Gewerkschaft der Arbeitnehmer in der Metall- und Elektroindustrie IG Metall ist mit der Forderung in die Verhandlungen gegangen, dass Arbeitnehmer ihre Wochenarbeitszeit auf Wunsch von 35 auf 28 Stunden verkürzen können. Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch das zwischen der Deutschen Bahn und den Gewerkschaften vereinbarte „Wahlmodell“, bei dem sich die Arbeitnehmer für eine Lohnerhöhung um 2,6 %, für sechs zusätzliche Urlaubstage oder für eine Arbeitszeitverkürzung um eine Stunde die Woche entscheiden konnten.<sup>(21)</sup>

**Die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit bleibt eine Stärke.** Lohnwachstum und moderate Produktivitätssteigerungen führten dazu, dass sich die nominalen Lohnstückkosten in den ersten drei Quartalen 2017 um 1,7 % und damit stärker als im Euroraum erhöhten, sodass sich die internationale Wettbewerbsposition geringfügig verschlechterte. Da die Inflation anzog, schwächte sich das Reallohnwachstum von 1,8 % im Gesamtjahr 2016 auf 0,7 % im dritten Quartal 2017 ab (siehe Abb. 4.3.2).

<sup>(21)</sup> 56 % der Arbeitnehmer entschieden sich für den Zusatzurlaub, 2 % für die Arbeitszeitverkürzung und 42 % für die Lohnerhöhung.

Abb. 4.3.2: **Entwicklung der Arbeitskosten und ihrer Bestandteile**



\* Prognosewerte aus der Herbstprognose 2017 der Europäischen Kommission.

Quelle: Europäische Kommission.

**Der angespannte Arbeitsmarkt und die alternde Bevölkerung verlangen die volle Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials.** Die Zahl der von der Bundesagentur für Arbeit registrierten offenen Stellen steigt beständig an und lag im November 2017 bei 770 000. Aufgrund der Bevölkerungsalterung werden tendenziell geburtenschwächere Jahrgänge in den Arbeitsmarkt eintreten, was nur zum Teil durch Zuwanderung ausgeglichen werden kann (siehe auch Abschnitt 4.4). Zugleich war die Zahl Langzeitarbeitslosen mit 862 000 im November 2017 immer noch erheblich (Näheres dazu auch in Europäische Kommission, 2017c). Zum hohen Frauenanteil an der Teilzeitbeschäftigung gesellt sich das zweithöchste geschlechtsspezifische Lohngefälle bei der Teilzeitbeschäftigung (37,5 % gegenüber 23,1 % im EU-Durchschnitt). Dadurch weist Deutschland ein sehr großes Lohngefälle zwischen Männern und Frauen<sup>(22)</sup> auf. Um dieses Gefälle zu verringern, hat der Bundestag im März 2017 das Entgelttransparenzgesetz für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern

<sup>(22)</sup> Im Jahr 2015 betrug das unbereinigte geschlechtsspezifische Lohngefälle 22 % gegenüber 16,3 % im EU-Durchschnitt. Zum Großteil erklärt sich diese Diskrepanz durch Arbeitszeit, Branche und Beruf (Männer arbeiten mehr Stunden, in besser bezahlten NACE-Wirtschaftszweigen und Berufen und mit weniger Erwerbsunterbrechungen als Frauen). Für 7,7 % des Lohngefälles zwischen Männern und Frauen gibt es jedoch keine Erklärung (Boll et al., 2016).

verabschiedet. Dieses Gesetz sieht vor, dass Arbeitgeber mit mehr als 500 Beschäftigten die Entgeltentwicklungen regelmäßig überprüfen, darüber berichten und Maßnahmen zur Herstellung der Entgeltgleichheit durchführen müssen.

**Fehlende Anreize für eine Aufstockung der Arbeitszeit, gepaart mit einem Mangel an Kinderbetreuungsplätzen und Ganztagschulen, sind die Hauptgründe für die geringere Arbeitsmarktbindung von Frauen.**

Deutschland gehört zu den Ländern, in denen Geringverdiener am stärksten mit Abgaben<sup>(23)</sup> belastet sind, sodass der Anreiz fehlt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder mehr Arbeitsstunden zu leisten. Rund 60 % der Geringverdiener im Jahr 2015 waren Frauen (Kalina und Weinkopf 2017). Auch wirkt sich Elternschaft in Deutschland stärker auf die Erwerbstätigkeit aus: Die Beschäftigungsquote von Frauen mit Kindern unter 6 Jahren liegt 16,1 Prozentpunkte niedriger als bei kinderlosen Frauen gegenüber 8,8 Prozentpunkten im EU-Durchschnitt (siehe auch Kasten 4.3.1).

**Angesichts der wachsenden Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen und Ganztagschulen ist es nach wie vor von zentraler Bedeutung, dass die Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung verbessert wird.**

Im Jahr 2015 besuchten 97,4 % der 4- bis 6-Jährigen Einrichtungen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung. Bei Kindern unter drei Jahren ist der Anteil erheblich niedriger. Von 2006 bis 2015 ist der Anteil der ganztagsbetreuten Schulkinder im Alter von bis zu elf Jahren von 10,6 % auf 16,1 % gestiegen, während sich der Anteil der Kinder, die eine Ganztagschule besuchten, von 9,8 % auf 39 % erhöhte (Kultusministerkonferenz, 2016). Allerdings fehlen allein im Bereich der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung bis zum Jahr 2025 angesichts der offenen Nachfrage und des demografischen Wandels über 600 000 Plätze für Kinder im Vorschulalter (Deutsches

Jugendinstitut, 2017). Qualität und Flexibilität der Angebote sind nach wie vor umstritten. Im Jahr 2017 wurden weitere 1,1 Mrd. EUR für zusätzliche Plätze bereitgestellt. Die Regierung hat außerdem ein „Qualitätsentwicklungsgesetz“ angekündigt.

**Minijobs bieten flexible Regelungen für Menschen, die eine begrenzte Anzahl von Stunden arbeiten möchten, entfalten aber auch „Lock-in“-Effekte.**

Die Gesamtzahl der Minijobs blieb mit rund 7,5 Mio. unverändert. Die Zahl der ausschließlichen Minijobber ging von 5,1 Mio. im Jahr 2014 auf 4,8 Mio. im Jahr 2017 zurück, während sich die Zahl der Minijobber in Nebentätigkeit von 2,0 Mio. im Jahr 2010 auf 2,7 Mio. im Jahr 2017 erhöhte. Fast die Hälfte aller Minijobber sind Rentner oder Studierende, die Mehrheit davon Frauen. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass Minijobs nicht zu einer immer weiter zunehmenden Aushöhlung der Standardbeschäftigung geführt haben. Allerdings treten offenbar starke Lock-in-Effekte auf. Durch hohe Grenzsteuersätze gleich über der Verdienstgrenze von 450 EUR ergeben sich starke Schwelleneffekte. Im Jahr 2016 verdienten über 23 % aller Minijobber genau 450 EUR. Das Zusammenspiel mit dem Steuersystem (Befreiungen für Nebentätigkeiten, steuerliche Behandlung von Zweitverdienern) verstärkt die Lock-in-Effekte noch.

**Menschen mit Migrationshintergrund sind generell nicht so gut in den Arbeitsmarkt integriert, was vor allem an begrenzten Sprachkenntnissen und niedrigeren Qualifikationen liegt.**

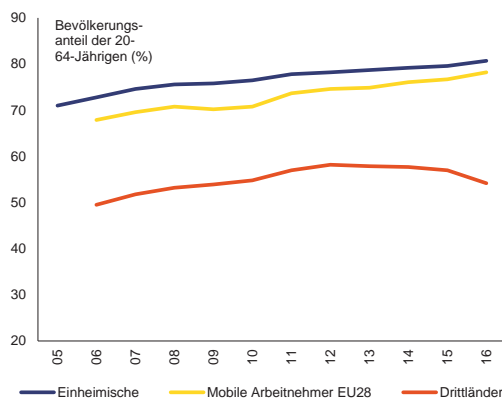
Durch Zuzug nach Deutschland zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöhte sich die Beschäftigungsquote von Staatsangehörigen anderer EU-Länder von 2015 bis 2016 um 1,5 Prozentpunkte auf 78,2 %. Bei Migranten aus Nicht-EU-Ländern war dies aber nicht der Fall. Die Beschäftigungsquote von Drittstaatsangehörigen sank von 2015 bis 2016 um fast 3 Prozentpunkte. Damit liegt sie unter dem EU-Durchschnitt (54,2 % gegenüber 56,5 %) und erheblich unter der Beschäftigungsquote deutscher Staatsangehöriger (26,5 Prozentpunkte niedriger; siehe Abb. 4.3.3). Hauptgrund ist der erhebliche Zustrom an nicht erwerbstätigen Migranten, die sich bei der Arbeitssuche überaus schwertun. Mit einer Beschäftigungsquote von 44,7 % sind Frauen besonders betroffen. Hauptgründe sind offenbar

<sup>(23)</sup> Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit entspricht der Differenz zwischen den Arbeitskosten des Arbeitgebers und dem Nettoverdienst des Arbeitnehmers. Sie ist definiert als prozentualer Anteil der Einkommensteuer und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (abzüglich Familienzulagen) an den gesamten Arbeitskosten (Löhne und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung).

mangelnde Sprachkenntnisse in Kombination mit geringeren Qualifikationen. Drittstaatsangehörige in Lohn und Brot zu bringen, bleibt also eine dauerhafte Herausforderung (Bähr et al., 2017, Gürtzgen et al., 2017).

**Auch wenn die Jugendarbeitslosigkeit insgesamt in Deutschland zu den niedrigsten in der EU gehört, stehen junge Menschen mit Migrationshintergrund doch vor Herausforderungen.** Dies lässt sich auch daran ablesen, dass die NEET-Quote (d. h. der Anteil der 15- bis 24-Jährigen, die weder erwerbstätig sind, noch an (Aus-)Bildung teilnehmen, an der gleichaltrigen Bevölkerung) bei Drittstaatsangehörigen erheblich höher liegt als bei Einheimischen (21,1 % gegenüber 5 %). Hinzu kommt, dass sich die Beschäftigungslage auch für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern (d. h. die zweite Generation) ungünstig darstellt. <sup>(24)</sup> Der Anteil der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger unter den im Ausland geborenen Schülerinnen und Schülern (23,2 %) war 2016 fast dreimal so hoch wie unter den in Deutschland geborenen (8,2 %).

Abb. 4.3.3: Beschäftigungsquote nach Staatsangehörigkeit



(1) Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen (prozentualer Bevölkerungsanteil), nicht saisonbereinigt.  
Quelle: Eurostat.

**Obwohl die Zahl der Neuankömmlinge bei den Asylbewerbern zurückgegangen ist, bleibt es doch eine langfristige Herausforderung, die**

<sup>(24)</sup> Im Jahr 2014 lag die Beschäftigungsquote von in Deutschland geborenen Personen mit im Ausland geborenen Eltern (56,2 %) etwa 19,6 Prozentpunkte niedriger als bei in Deutschland Geborenen ohne Migrationshintergrund (75,8 %) (Eurostat, Ifso\_141el).

**große Zahl junger Flüchtlinge in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt zu integrieren.** Die Gesamtzahl der ankommenden Asylbewerber ist (nach den Registrierungen im EASY-System) von rund 890 000 im Jahr 2015 auf schätzungsweise 198 000 im Jahr 2017 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018) stark zurückgegangen. Verschiedene Akteure, angefangen von Bund, Ländern und Gemeinden über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die staatlichen Arbeitsagenturen, bis hin zu den Sozialpartnern, Unternehmen und Stiftungen 2017 haben weitreichende Maßnahmen ergriffen, um Neuankömmlinge bei der Arbeitssuche zu unterstützen, wobei das Spektrum der Integrationskurse um Berufsberatungs- und Berufsbildungsangebote erweitert wurde (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2017). Angesichts der schwierigen Arbeitsmarktintegration dürfte die Nachfrage nach Ausbildungsangeboten und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auch 2018 hoch bleiben.

#### Sozialpolitik\*

**Die seit der Krise zu beobachtende stetige Zunahme von Armutsgefährdung und Ungleichheit hat sich leicht umgekehrt.** 2016 ist der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsanteil weiter zurückgegangen, da sich alle drei Komponenten verbessert haben. Die Armutsgefährdungsquote ist von 16,7 % auf 16,5 % und damit erstmals seit der Krise leicht gesunken. Auch die Erwerbsarmut, die seit der Krise kontinuierlich zugenommen hatte, verringerte sich 2016 etwas. Allerdings ist die Verbesserung nach wie vor nur bescheiden (und kommt nur Männern zugute, da die Erwerbsarmut bei Frauen weiter zugenommen hat). Weitere Verbesserungen werden durch Negativanreize für eine verlängerte Beschäftigung (Zweitverdiener, „Lock-in-Effekt“ von Minijobs, siehe oben) und die maßvolle Lohndynamik ausgebremst.

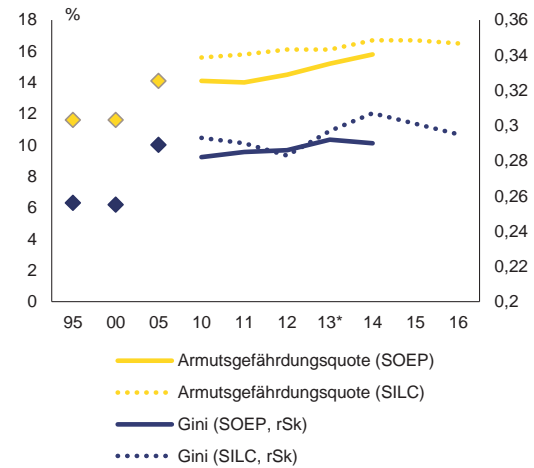
**Die positive Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung geht erst seit jüngstem mit einer geringeren Einkommensungleichheit einher.** Im Jahr 2016 war das Einkommen der 20 % reichsten Haushalte 4,6 Mal so hoch wie das Einkommen der ärmsten 20 %, womit sich der Unterschied im Vorjahresvergleich um 0,2 verringert hat. Nach

dem Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens<sup>(25)</sup> liegt Deutschland derzeit irgendwo im EU-Mittelfeld. In den frühen 2000er Jahren hatte sich die Einkommensungleichheit allerdings verschärft, sodass sich der Gini-Koeffizient in der Folge um dieses höhere Niveau herum bewegte (siehe Abb. 4.3.4). Die jüngste Verringerung von Ungleichheit und Armutsgefährdung könnte durch die positiven Arbeitsmarktentwicklungen und den neuen flächendeckenden Mindestlohn zu erklären sein. Die verbesserte Einkommenslage der Haushalte mit niedrigem Einkommen hat dazu beigetragen, die wachsende Ungleichheit beim verfügbaren Einkommen einzudämmen. Bei den Indikatoren, die Umfang und Angemessenheit der Leistungen bei Arbeitslosigkeit betreffen, liegt Deutschland weit über bzw. nahe dem EU-Durchschnitt.<sup>(26)</sup> Allerdings ist die Leistungsbezugsdauer nach einjähriger Erwerbstätigkeit vergleichsweise kurz und die Armutsgefährdungsquote bei Arbeitslosen insgesamt hoch. Auch bei den Indikatoren zur Zulänglichkeit von Mindesteinkommensleistungen, die als letztes Auffangnetz eine bedeutende Rolle spielen, schneidet Deutschland gut ab.

<sup>(25)</sup> Der Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens liegt zwischen 0 und 1 ist ein Maß für Gleich- oder Ungleichverteilung, wobei höhere Werte eine stärkere Ungleichverteilung anzeigen.

<sup>(26)</sup> Nach einer vergleichenden Bewertung (Benchmarking) im Bereich Leistungen bei Arbeitslosigkeit und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen des Beschäftigungsausschusses (EMCO). Näheres siehe Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2018.

Abb. 4.3.4: Gini-Koeffizient und Armutsrisiko



\* Bruch in den SOEP-Zeitreihen wegen veränderter Stichprobenverfahren.

\*\* Unter Berücksichtigung von eigengenutztem Wohnraum.

1) Armutsgefährdungsquote: Bevölkerungsanteil mit einem verfügbaren Netto-Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medianeinkommens.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017.

**Die sinkende Lohnersatzquote in der gesetzlichen Rentenversicherung der ersten Säule wirkt sich negativ auf das Rentenniveau aus und erhöht das Risiko der Altersarmut.** Das Risiko der Altersarmut (d. h. der Armut im Alter von über 65 Jahren) war 2016 mit 17,6 % höher als im EU-Durchschnitt (14,7 %) und als im Durchschnitt der Gesamtbevölkerung (16,5 %). Es trifft insbesondere ehemalige Geringverdiener und Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, allein tätige Selbstständige oder Personen mit Erwerbsunterbrechungen (Zeitarbeitnehmer). Darüber hinaus weist Deutschland EU-weit das zweitgrößte geschlechtsspezifische Rentengefälle auf (45,7 %). Hinzu kommt, dass das gesetzliche Rentenniveau voraussichtlich sinken wird (siehe Kapitel 4.4). Der Bundestag hat daraufhin im Juni 2017 drei Gesetze zur Rentenreform verabschiedet, mit denen auch die Altersarmut angegangen werden soll. Sie sehen unter anderem Steuerzuschüsse für Geringverdiener, eine Aufstockung der Freibeträge in der Grundsicherung und zusätzliche Anreize für Unternehmen vor, die eine betriebliche Altersvorsorge anbieten. Auch wenn die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland zurzeit gering sind, können stärkere Anreize für eine vermehrte Erwerbstätigkeit und einen längeren Verbleib im

Erwerbsleben doch dazu beitragen, ein höheres Alterseinkommen zu sichern, das Potenzialwachstum zu steigern, den Ausblick für die öffentliche Finanzentwicklung zu verbessern und den Altersvorsorgebedarf zu senken.

**Aufgrund der eingeschränkten sozialen Absicherung können Selbständige besonders von Altersarmut bedroht sein.** Selbständige, die keiner Pflichtversicherung für die freien Berufe unterliegen und nicht über beträchtliche eigene finanzielle Mittel verfügen, sind im Alter kaum abgesichert. Wenn ihre Rentenansprüche nicht ausreichen, werden diese Selbständigen im Alter oder im Falle einer Erwerbsminderung auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sein (Bäcker, 2014; Geyer, 2014; Brettschneider und Klammer, 2016). Schon heute machen ehemalige Selbständige einen großen Teil der Grundsicherungsempfänger aus (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017c).

**In mancher Hinsicht sind junge Menschen stärker gefährdet als ältere.** Im Jahr 2016 war der Anteil der Menschen, die unter erheblicher materieller Entbehrung zu leiden hatten, bei den über 65-Jährigen mit 7,0 % beträchtlich geringer als bei Kindern unter 18 Jahren (10,6 %). Fortbestehende Ungleichheiten zwischen den Generationen können gravierende Folgen für die Generationengerechtigkeit haben (Europäische Kommission, 2017e). Darüber hinaus ist in Deutschland beim Risiko der Armut oder der sozialen Ausgrenzung der Unterschied zwischen Menschen mit und ohne Behinderung im EU-Vergleich groß (15,6 Prozentpunkte gegenüber 10,1 Prozentpunkten im EU-Durchschnitt). Die Verteuerung von Wohnraum trifft die Einkommensschwachen in beträchtlichem Maße. 2016 lag die Armutsgefährdungsquote trotz eines insgesamt rückläufigen Trends weiterhin deutlich über dem EU-Durchschnitt (15,6 % gegenüber 11,1 %).

**Der soziale Aufstieg ist für Migranten und ihre Kinder nach wie vor schwer.** Der jüngste Rückgang der Erwerbsarmut ist an den ausländischen Arbeitnehmern vorbeigegangen. Ihr Armutsrisiko erhöhte sich von 16,8 % im Jahr 2015 auf 17,7 % im Jahr 2016, während sich die Lage bei den deutschen Arbeitnehmern verbesserte (Rückgang von 8,8 % auf 8,4 %). Auch wenn sich

das Armutsrisiko für die Kinder ausländischer Staatsangehöriger 2016 beträchtlich verringert hat (20,9 % gegenüber 23,5 % im Jahr 2015), sind sie immer noch erheblich gefährdeter als Kinder deutscher Eltern (14,5 % gegenüber 13,7 % im Jahr 2015).

**Der Zugang zur Gesundheitsversorgung ist nach wie vor gut, doch gibt es weiterhin Ungleichheiten zwischen den Regionen und Bevölkerungsgruppen.** Auch wenn die Betriebskosten hoch sind und beim Zugang gewisse Ungleichheiten bestehen (siehe Abschnitt 4.1.), treten in Deutschland doch äußerst selten medizinische Versorgungslücken auf (Bevölkerungsanteil von 0,5 %) und zählt die Dichte an Ärzten, Krankenpflegern und Krankenhäusern zu den höchsten in der EU. Allerdings gehört Deutschland zu den vier OECD-Ländern mit den größten regionalen Unterschieden bei der Zahl der Krankenhausbetten pro 10 000 Einwohner (OECD, 2016d). Nationale Daten zeigen, dass es in einigen ländlichen Gebieten, vor allem in den östlichen Bundesländern, an Ärzten fehlt, während es einigen westdeutschen Regionen an Krankenpflegern mangelt. Obwohl die Zahl der Pflegeausbildungsabsolventen zunimmt, rechnen nationale Untersuchungen für die Zukunft mit einem erheblichen Mangel an Pflegekräften, da die Bevölkerung altert.

### Allgemeine und berufliche Bildung

**Die Bildungsausgaben liegen nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt und unter dem Ziel der Regierung, was sich negativ auf das Wachstumspotenzial niederschlagen könnte.** Die öffentlichen Bildungsausgaben blieben 2015 anteilig zum BIP unverändert und unter dem EU-Durchschnitt (siehe Abschnitt 4.5). Dies gibt zu denken, stehen doch zahlreiche neue Herausforderungen an, insbesondere auch die Integration neu angekommener Migranten, die zunehmende Zahl von Studierenden und die Digitalisierung. Die durch die begrenzten Möglichkeiten zur bildungspolitischen Kooperation zwischen Bund und Ländern bedingten Restriktionen für die Verteilung der öffentlichen Bildungsaufgaben bestehen trotz Grundgesetzänderung fort. Die Unterstützung durch den Bund, die mit den im Juni 2017 in Kraft getretenen verfassungsrechtlichen Änderungen möglich wurde, ist gegenwärtig auf Investitionen

in die Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen beschränkt (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017a).

**Die Bildungsergebnisse sind insgesamt stabil, doch ist der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds nach wie vor beträchtlich.** Nach der Schulleistungsuntersuchung PISA der OECD von 2015 liegt der Anteil der besonders leistungsstarken Schüler im obersten sozioökonomischen Quartil in Naturwissenschaften, in Mathematik und bei der Lesekompetenz über dem OECD-Durchschnitt, während der Anteil der leistungsschwachen Schüler in dieser Gruppe unter dem Durchschnitt liegt. In den Naturwissenschaften beträgt die Differenz zwischen dem Anteil der leistungsschwachen Schüler im untersten und obersten Quartil der Gesellschaft 23 Prozentpunkte, was einem Leistungsabstand von beinahe drei Schuljahren entspricht.<sup>(27)</sup> Auch wenn sich die Bildungsgerechtigkeit in Deutschland nach diesen Ergebnissen seit der PISA-Studie von 2006 verbessert hat (OECD, 2016b), belegen sie doch nach wie vor erhebliche Disparitäten. Eine bundesweite Untersuchung der sprachlichen und mathematischen Fähigkeiten von Viertklässlern zeigt, dass sich der Einfluss sozioökonomischer Faktoren auf den schulischen Erfolg gegenüber früheren Untersuchungen kaum verringert hat (Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, 2017).

**Der Leistungsabstand zwischen den im Inland und im Ausland geborenen Schülern ist groß.** Bei der PISA-Studie 2015 betrug der Anteil der leistungsschwachen Schüler in den Naturwissenschaften bei Kindern ohne Migrationshintergrund 11,8 %, bei Einwanderern hingegen 42,2 %. Bei Kindern von Einwanderern (zweite Generation) verringerte sich der Abstand nur teilweise auf 31,1 % (Europäische Kommission, 2016c). Dies gibt zu denken, da Einwandererkinder der zweiten Generation einen hohen Anteil der Schüler in Deutschland ausmachen (13,2 % gegenüber 6,5 % im EU-Durchschnitt).

<sup>(27)</sup> Die Differenz zwischen den mittleren Punktzahlen beträgt 103 Punkte; eine Punktzahldifferenz von 38 Punkten entspricht einem Schuljahr.

**Die Erneuerung des Lehrkörpers gibt Herausforderungen auf.** In Deutschland sind 45 % der Lehrkräfte der Primar- und Sekundarstufe 50 Jahre oder älter, gegenüber 35 % in der restlichen EU. Durch die notwendige Ersetzung pensionierter Lehrkräfte ist in einigen Regionen und Fächern wie Mathematik und Naturwissenschaften bereits ein allgemeiner Lehrermangel entstanden (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder, 2013). Um Abhilfe zu schaffen, werden pensionierte Lehrkräfte reaktiviert, Lehrkräfte aus dem Ausland eingestellt und mehr und mehr Berufsfremde als Lehrkräfte beschäftigt, die häufig nicht über eine pädagogische Ausbildung verfügen, aber nach dem Wechsel in den Lehrbetrieb gezielte berufsbegleitende Unterstützung erhalten.<sup>(28)</sup> Zwar sind flexible Regelungen notwendig, um dem wachsenden Bedarf an Lehrkräften bei den sogar noch über den Erwartungen liegenden Schülerzahlen gerecht zu werden (Klemm und Zorn, 2017), sie können jedoch keine dauerhafte Lösung sein. Gemeinsame Standards für Quereinsteiger und Maßnahmen, die den Lehrerberuf attraktiver machen, könnten dazu beitragen, dass mehr Lehrkräfte zur Verfügung stehen.

**Die Hochschulbildung ist zwar inzwischen verbreiteter, für Studierende mit Migrationshintergrund jedoch schwerer abzuschließen.** Der Anteil der Hochschulabsolventen lag 2016 bei 33,2 %.<sup>(29)</sup> Der Anteil der Bildungsaufsteiger, d. h. der Kinder von Nichtakademikern unter den Hochschulabsolventen, ist in Deutschland geringer als im OECD-Durchschnitt. Dies könnte zum Teil auf die traditionell große Bedeutung der beruflichen Bildung (VET) (OECD, 2016b) und die damit verbundenen guten Beschäftigungsaussichten zurückzuführen sein. Auf dem Weg zum Studienabschluss sind Studierende mit Migrationshintergrund mit weit höheren Hürden konfrontiert: 43 % von ihnen brechen das Studium ab, gegenüber 29 % der

<sup>(28)</sup> Schätzungen zufolge betrifft dies bis zu 10 % aller 2016 eingestellten Lehrkräfte und in einigen Bundesländern sogar ein Drittel aller neu eingestellten Grundschullehrer (BDK, 2017).

<sup>(29)</sup> Der bundesweite Zielwert von 42 %, bei dem auch Abschlüsse der ISCED-Stufe 4 berücksichtigt werden, wurde inzwischen überschritten und erreichte 2016 46,8 % (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017a).



Studierenden ohne Migrationshintergrund (Ebert und Heublein, 2017).

Erwachsenen zu erreichen, denen es an Grundkompetenzen im Lesen und Schreiben fehlt (Grotlüschen, 2016).

**Die Beschäftigungsquoten für Absolventen von Berufsbildungsgängen sind nach wie vor hoch, doch schlagen inzwischen weniger junge Menschen diesen Weg ein.** Der Anteil der Teilnehmer an berufsbildenden Ausbildungsgängen der Sekundarstufe II (ISCED 3) ist in Deutschland 2015 geringfügig auf 46,8 % und damit knapp unter den EU-Durchschnitt von 47,3 % gesunken. Die Beschäftigungsquote junger Absolventen von Berufsbildungsgängen war 2016 mit 90,1 % deutlich höher als im EU-Durchschnitt (75 %). Die Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten unbesetzten Ausbildungsplätze erreichte 2016 mit 43 500 eine neue Rekordhöhe, während 20 600 gemeldete Bewerber keinen geeigneten Ausbildungsplatz fanden. Dies deutet darauf hin, dass Angebot und Nachfrage sowohl bei den Qualifikationen als auch auf sektoraler und regionaler Ebene erheblich auseinanderklaffen (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2017). Um die berufliche Bildung stärker zu bewerben, wird unter anderem versucht, Interessenten über Berufsorientierungs- und Informationskampagnen in Sekundarschulen zu gewinnen, Studienabbrecher zu erreichen und die Berufsbildung, beispielsweise durch Auslandserfahrung, zu verbessern. Die Digitalisierung im Bereich der Berufsbildung konzentriert sich vor allem auf überbetriebliche Berufsbildungsstätten, Kompetenzzentren zur Beschleunigung der Digitalisierung in der Berufsbildung und die finanzielle Förderung der digitalen Ausrüstung von KMU.

**Die Erwachsenenbildung bleibt hinter dem EU-Durchschnitt zurück und ist für Geringqualifizierte nach wie vor eine besondere Herausforderung.** Die Bildungsbeteiligung von Erwachsenen verharrte 2016 bei 8,5 % und blieb damit praktisch unverändert unter dem EU-Durchschnitt von 10,8 %. Geringqualifizierte und ungelernete Arbeitskräfte, Langzeitarbeitslose und ältere Menschen sind besonders schwer zu erreichen. Im Rahmen der Empfehlung „Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene“ (Europäische Kommission, 2016d) werden in Deutschland verschiedene Maßnahmen durchgeführt, um die 7,5 Millionen geringqualifizierten – vielfach erwerbstätigen –

## 4.4. JENSEITS DES AGGREGATS: ALTERUNG, UNGLEICHHEIT UND ERSPARNIS\*

### Ungleichheit

**Die Einkommensungleichheit hat sich in Deutschland in der ersten Hälfte der 2000er Jahre vergrößert, und auch die dortigen Vermögensunterschiede sind im internationalen Vergleich groß.** Dies wird im jüngsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zusammengefasst und durch einen früheren Länderbericht und eine eingehende Überprüfung bestätigt, in der argumentiert wurde, dass hohe Einkommensungleichheit zu einer insgesamt hohen Sparneigung führen könne (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017; Europäische Kommission, 2017c und 2014a).

**Die wachsende Ungleichheit könnte mit den Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und am Arbeitsmarkt zusammenhängen.** Das Realeinkommen im untersten Einkommensdezil sank zwischen 1991 und 2014 um 8 %, was der Ausweitung des Niedriglohnsektors, der alternden Bevölkerung und der verspäteten Anpassung von Transferleistungen zuzuschreiben war (Grabka Goebel, 2017). Strukturelle Veränderungen am Arbeitsmarkt, wie die Zunahme gering bezahlter Beschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse sowie die abnehmende Gewerkschaftszugehörigkeit, haben zu auseinanderlaufenden Reallohnentwicklungen beigetragen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017). Allerdings muss dies auch vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktreformen und anderer Faktoren gesehen werden, die die Zusammensetzung der Erwerbstätigen im fraglichen Zeitraum verändert haben.<sup>(30)</sup> Mit der verbesserten Beschäftigungsquote hat die Einkommensungleichheit in der Gesamtbevölkerung seit 2005 abgenommen und ist sogar unter den Vergleichswert von 2000 gesunken (Felbermayer et al., 2016).

**Die theoretische Literatur legt nahe, dass Ungleichheit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bremsen kann.** Nach der theoretischen Literatur über die Effekte von Ungleichheit kann sich diese über verschiedene Kanäle auf die makroökonomische Entwicklung auswirken: i) über das Wachstum: Eine hohe

<sup>(30)</sup> So ist beispielsweise die Zahl der Beschäftigten 39 Millionen im Jahr 2005 auf 43 Millionen im Jahr 2014 angewachsen.

Einkommensungleichheit impliziert, dass ein Großteil des Einkommens an einkommensstarke Gruppen mit hoher Sparneigung geht. Dies könnte dem privaten Konsum und somit dem Wachstum einen Dämpfer erteilen; ii) über Anreize: Eine hohe Einkommensungleichheit erhöht den Anreiz für einkommensschwache Gruppen, höhere Einkommenszuwächse zu erzielen, was sich positiv auf die Produktivität auswirken könnte ((Mirrlees, 1971; Lazear und Rosen, 1981); iii) über das Humankapital: Eine hohe Einkommensungleichheit verringert die Möglichkeiten für private Investitionen in Bildung. Dies könnte die Arbeitskräftebasis mittel- bis langfristig schmälern, was sich entsprechend negativ auf die Produktivität auswirken würde (Galor und Zeira, 1993).

**Die für Deutschland verfügbaren jüngsten empirischen Belege stimmen mit der theoretischen Literatur überein, was nahelegt, dass das Wachstum, seine Bestandteile und die Handelsbilanzsalden durch die Ungleichheit beeinträchtigt sein könnten.**<sup>(31)</sup> Nach jüngsten empirischen Untersuchungen der OECD wirkt sich Einkommensungleichheit negativ auf das Wachstum aus (Cingano, 2014; OECD, 2015).<sup>(32)</sup> Die Untersuchung von Albig et al. (2017) weist darauf hin, dass das deutsche kumulierte reale BIP-Wachstum im Zeitraum 1991-2015 bei konstanter Einkommensungleichheit höher hätte ausfallen können. Dieser Untersuchung zufolge sind die Humankapitaleffekte der wichtigste Wirkungskanal, wobei die negativen Auswirkungen mit einer Zeitverzögerung von rund zehn Jahren zum Tragen kommen. Dies spricht dafür, dass die Politik vorausschauend handeln und rechtzeitig eingreifen muss, insbesondere dort, wo es um gleiche Bildungschancen geht (siehe Kapitel 4.3). Hinzu kommt, dass die Konsumausgaben der Haushalte in Relation zu ihrem verfügbaren Einkommen mit steigendem Monatseinkommen erheblich sinken, was darauf hindeutet, dass die Sparquoten über das Einkommensspektrum hinweg erheblich

<sup>(31)</sup> In der Literatur herrscht kein allgemeiner Konsens darüber, in welcher Weise oder in welchem Umfang sich Ungleichheit auf das Wachstum auswirkt. Näheres siehe die in Neves et al. (2016) beschriebene Metaanalyse.

<sup>(32)</sup> Näheres zu diesen Untersuchungen siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017b).

variieren.<sup>(33)</sup> Die Untersuchung von Albig et al. (2017) weist darauf hin, dass die Sparquote stärker hätte steigen können und der private Konsum im Zeitraum 1991 bis 2015 etwas schwächer war, als es bei einem konstanten Gini-Koeffizienten der Fall gewesen wäre. Außerdem heißt es darin, dass der Anstieg von Handels- und Leistungsbilanzüberschuss möglicherweise auch darauf zurückzuführen ist, dass sich wachsende Ungleichheit auf die Importe stärker auswirkt als auf die Exporte.

### Alternde Bevölkerung

**Durch die steigende Lebenserwartung bei rückläufigen Geburtenraten ist der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung gewachsen.** Abgesehen von der allgemeinen Bevölkerungsalterung ist die deutsche Altersverteilung noch durch einige Besonderheiten gekennzeichnet. Erstens ist da die große Gruppe der „Babyboomer“, die Mitte der 1950er bis Mitte der 1960er Jahre geboren wurden. Zweitens waren die Geburtenraten in den Jahren nach den „Babyboomern“ (d. h. ab Mitte der 1970er Jahre“) besonders niedrig.

**Daraus ergeben sich erhebliche Folgen für die deutsche Wirtschaft und die deutsche Leistungsbilanz.** Die „Babyboomer“ sind derzeit im besten Erwerbsalter, in dem Einkommen und Ersparnis am höchsten sind. Wenn die Mehrheit dieser Gruppe jedoch das Rentenalter erreicht, wird die deutsche Erwerbsbevölkerung erheblich schrumpfen, während die Gruppe der Rentner stark anwächst. Dieser Kohorteneffekt der „Baby-Boomer“ wird sich auch auf gesamtwirtschaftliche Variablen niederschlagen, etwa die gesamtwirtschaftliche Ersparnis, das Gesamtaufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer<sup>(34)</sup> und die Summe der Sozialversicherungsbeiträge.

### Nach der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie tragen die demografischen Entwicklungen

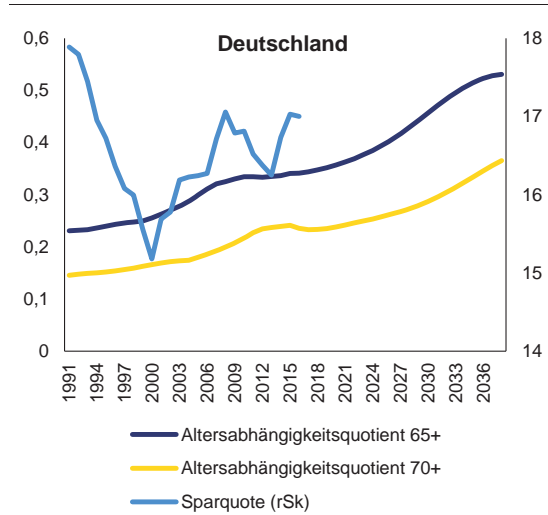
<sup>(33)</sup> Siehe auch Brenke und Wagner (2013), die nachweisen, dass die Sparquote im ersten Einkommensquartil erheblich geringer ist als im vierten Quartal und dass sich der Abstand im Zeitraum 1995 bis 2007 erheblich ausgeweitet hat.

<sup>(34)</sup> Die Auswirkungen auf das Einkommensteueraufkommen werden durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung noch verschärft. Näheres siehe Beznoska und Hentze, 2016.

**aktuell zum deutschen Überschuss bei, dürften aber auf lange Sicht eine geringere Ersparnis zur Folge haben und so die Leistungsbilanz ausgleichen.** Der Blick auf das bevorstehende Älterwerden kann einer der Hauptantriebsfaktoren für eine höhere Ersparnis sein. Dies könnte eine Erklärung für den überaus hohen deutschen Leistungsbilanzüberschuss sein. Allerdings ist der in der Theorie (z. B. Buitert, 1981; Obstfeld und Rogoff, 1995) zu erwartende höhere Leistungsbilanzsaldo stets nur temporär. Insbesondere dürfte sich der Leistungsbilanzsaldo erhöhen, wenn größere Kohorten die von einer hohen Sparhaltung geprägte Lebensphase durchleben und mit „ageing news“ konfrontiert werden (positiver Kohorteneffekt). Wenn ein größerer Bevölkerungsanteil älter wird und eine geringere Sparhaltung betreibt, dürfte er schrumpfen (negativer Kohorteneffekt).

**Hinzu kommt, dass die demografische Alterung die Deutschen auch dazu veranlasst, einen erheblichen Teil ihrer Ersparnis im Ausland anzulegen.** Eine älter werdende Bevölkerung kann sich auch so auf die inländischen Investitionsmuster auswirken, dass die Investitionen im Inland nur verhalten wachsen und hingegen mehr im Ausland investiert wird. Die Aussicht auf eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung und eine schwindende Inlandsnachfrage drücken auf die Rendite von Anlagen im Inland. Aufgrund der günstigeren Altersstruktur sind die Renditeaussichten bei Anlagen im Ausland höher (z. B. Barro und nahmen Sala-i-Martin, 2003). Dieses theoretische Muster führt zu einem positiven und steigenden NAVS, wie sich im Falle Deutschlands beobachten lässt.

Abb. 4.4.1: Abhängigkeitsquotienten (Bevölkerungsprognose 2036) und Sparquote in Deutschland



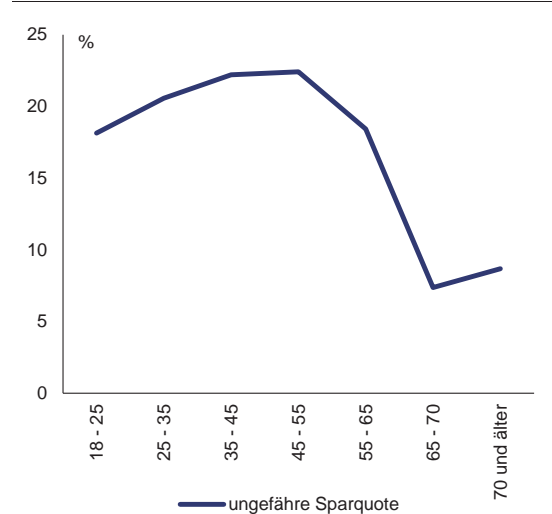
Quelle: Eurostat.

### Die strukturell hohe deutsche Sparquote scheint jedoch auch durch andere Faktoren beeinflusst.

In jüngster Zeit bewegte sich die deutsche Sparquote bei rund 15 bis 17 % und damit deutlich über den Sparquoten der meisten anderen europäischen Länder. Dies wird bisweilen auf eine besondere Sparneigung der Deutschen zurückgeführt (Europäische Kommission, 2014a). Darüber hinaus weichen ältere und junge Haushalte in Deutschland insofern von der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie ab, als sie im Durchschnitt keine Ersparnisse abbauen (siehe Abb. 4.4.2). Dieses sogenannte „deutsche Spar-Rätsel“ (siehe beispielsweise Belke et al., 2015; Boersch-Supan et al., 2001)<sup>(35)</sup> steht im Gegensatz zur wirtschaftswissenschaftlichen Standardtheorie von Modigliani über die Glättung von Einkommen und Konsum im Lebenszyklus (Ando und Modigliani, 1963). In der Folge ist die Ersparnis in der bereinigten deutschen Version des Lebenszyklusmodells strukturell bei allen Altersgruppen höher als nach der Standardtheorie zu erwarten wäre.

<sup>(35)</sup> Das charakteristische Muster des „deutschen Spar-Rätsels“ ist jedoch auch in einigen anderen EU-Mitgliedstaaten zu beobachten.

Abb. 4.4.2: Sparquoten nach Altersgruppen – 2015



Quelle: Berechnungen der Europäischen Kommission auf Basis von Destatis, Laufende Wirtschaftsrechnungen.

Außerdem könnte sich die Altersversorgung der „Babyboomer“ und nachfolgender Generationen als unzureichend erweisen, was zu erhöhtem Vorsorgesparsparen beiträgt. Da die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland umlagefinanziert ist<sup>(36)</sup> <sup>(37)</sup>, ist die Bevölkerungsalterung eine Herausforderung für die allgemeine Tragfähigkeit des Systems<sup>(38)</sup>, was sich auf die Altersarmut niederschlagen könnte (siehe Kapitel 4.3). Dies wiederum dürfte zu mehr Vorsorgesparsparen führen, um die erwartete Verringerung des Alterseinkommens zu kompensieren. Betriebliche Renten der zweiten Säule können einen gewissen Ausgleich schaffen (indem sie das künftige Einkommen aufpolstern). Insgesamt sind davon aber nur begrenzte Wirkungen zu erwarten, da betriebliche Altersvorsorgeangebote weder für Arbeitgeber noch für Arbeitnehmer verpflichtend sind. Hinzu kommt, dass sie für mobile Arbeitnehmer, die häufiger den Arbeitgeber wechseln, nicht so attraktiv sind.

<sup>(36)</sup> Bei Umlagesystemen werden die Renten direkt aus den Beiträgen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter finanziert.

<sup>(37)</sup> Nach Bloom et al., 2007, zeigt die ökonomische Analyse, dass Haushalte in Ländern mit umlagefinanzierten Altersversorgungssystemen weniger sparen als in Ländern mit kapitalgedeckten Rentensystemen.

<sup>(38)</sup> Nach Projektionen der Europäischen Kommission werden sich die alterungsbedingten Ausgaben im Zeitraum 2016 bis 2070 voraussichtlich um rund 4,2 Prozentpunkte des BIP erhöhen (Europäische Kommission, 2018).

**Die Bundesregierung hat auch Anreize für die ergänzende private Altersvorsorge gesetzt.** Um das niedrigere Rentenniveau zu kompensieren, wurde die private Altersvorsorge namentlich durch die 2002 eingeführte „Riester-Rente“ gefördert. Diese Reformen könnten zum Anstieg der privaten Ersparnis beigetragen haben, da dadurch starke Altersvorsorgeanreize gesetzt wurden. Hinzu kommt, dass sie schwerpunktmäßig in sichere, aber ertragsschwache Anlagewerte zum Großteil aus dem Ausland investiert werden (Europäische Kommission, 2016b). Das Niedrigzinsumfeld könnte für die privaten Haushalte ein weiterer Grund gewesen sein, mehr zu sparen, um einen bestimmten nominalen Betrag zu verwirklichen („Nominal-Illusion“).

**Verschiedene Studien haben versucht, die aktuellen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Leistungsbilanz empirisch zu ermitteln<sup>(39)</sup>, kommen jedoch je nach angewandter Methode zu unterschiedlichen Ergebnissen.** Nach dem „Leistungsbilanznorm“-Modell<sup>(40)</sup> der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2017a) entspricht der Leistungsbilanzsaldo, der empirisch auf länderspezifische Faktoren zurückgeführt werden kann, bei Deutschland im Jahr 2016 einem Überschuss von 2,5 %, was erheblich unter dem Ist-Wert liegt. Der IWF gelangt mit seinem Modell für den deutschen Leistungsbilanzüberschuss im Jahr 2016 hingegen zu einer Schätzung von rund 4,5 % des BIP (IWF, 2017b). Interessanterweise tragen nicht-demografische Faktoren bei beiden Modellen etwa gleich viel (1,6 Prozentpunkte) zur „geschätzten Leistungsbilanznorm“ bei, während die Schätzungen der demografischen Auswirkungen erheblich voneinander abweichen (3 Prozentpunkte beim IWF gegenüber 1,1 Prozentpunkten im Kommissionsmodell).

**In langfristiger Betrachtung legen die empirischen Modelle nahe, dass der deutsche Leistungsbilanzsaldo infolge der**

**Bevölkerungsalterung negativ werden dürfte.** In einem Modell sich überlappender Generationen gelangen Busl et al. (2012) zu der Schätzung, dass der Kohorteneffekt der „Babyboomer“ im besten Sparalter bis 2030 positiv zum deutschen Leistungsbilanzüberschuss beitragen wird. Auf lange Sicht werden massive Renteneintritte die Sparquote und somit auch den Leistungsbilanzüberschuss jedoch allmählich sinken lassen. Laut ZEW wird dieser negative Kohorteneffekt bis 2033 ein deutsches Leistungsbilanzdefizit von 2 % des BIP mit sich bringen.

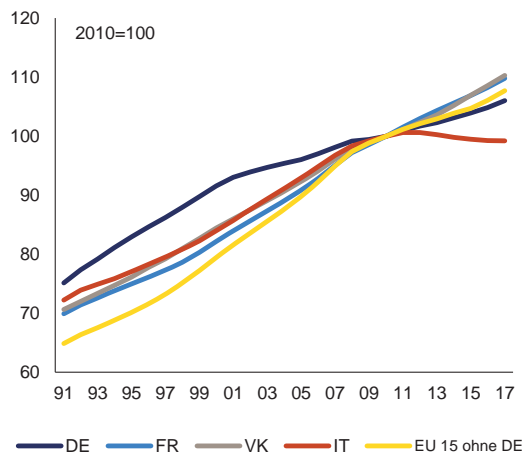
<sup>(39)</sup> Im Anschluss an die Arbeiten von Chinn und Prasad (2003) haben verschiedene Autoren, darunter Phillips et al. (2013), Lane und Milesi-Ferretti (2012), Salto und Turrini (2010), Lee et al. (2008) und Gruber und Kamin (2007) Arbeiten beigetragen.

<sup>(40)</sup> Die „Leistungsbilanznorm“ wird durch Regressionen ermittelt, die die wichtigsten fundamentalen Bestimmungsfaktoren der Spar-Investitionsrelation (z. B. Demografie, Ressourcen) sowie politische Faktoren und die globalen Finanzierungsbedingungen erfassen.

## 4.5. INVESTITIONEN

**Trotz der jüngsten Belebung des Investitionswachstums besteht bei wichtigen Arten von Vermögenswerten noch Aufholbedarf.** Trotz einer starken Wirtschaftsleistung nach der Krise hat sich der Kapitalstock in Deutschland sehr viel langsamer erhöht als im Rest der EU-15, was sich potenziell negativ auf das langfristige Potenzialwachstum auswirkt (Abbildung 4.5.1). Aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Arten von Vermögenswerten ergibt sich folgendes Bild: bei den Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen macht sich der wirtschaftliche Aufschwung bereits positiv bemerkbar, Investitionen in geistiges Eigentum haben kontinuierlich zugelegt und gewinnen allmählich an Bedeutung und auch in den Wohnungsbau wird wieder mehr investiert, wobei die Bereitstellung von Wohnraum in bestimmten Bereichen jedoch immer noch hinter dem Bedarf an Wohnraum zurückbleibt. In anderen Bereichen des Bausektors dagegen stagnieren die Investitionen, was sich möglicherweise auf wichtige Infrastrukturen auswirken könnte.

Abbildung 4.5.1: Kapitalstock



Index 2010 = 100

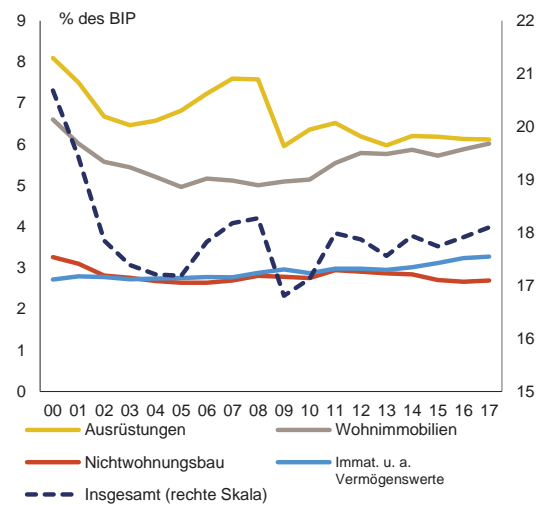
Quelle: Europäische Kommission

### Entwicklung privater Investitionen\*

**Die privaten Investitionen haben wieder angezogen und werden voraussichtlich kurz- bis mittelfristig zügig zunehmen, die Intensität von Unternehmensinvestitionen ist jedoch nach wie vor schwach.** Bei den Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen war im Laufe des Jahres 2017 infolge der Rekordauftragslage, einer hohen

Kapazitätsauslastung und günstigen Aussichten ein starker realer Anstieg zu verzeichnen. Obwohl das Vorkrisenniveau erreicht wurde, bleibt die Intensität dieser Investitionen vor dem Hintergrund der günstigen Finanzierungsbedingungen und sinkenden relativen Preise für Maschinen und Ausrüstungen verhalten. Die Investitionen in den Nichtwohnungsbau dagegen stagnieren. Investitionen in immaterielle Vermögenswerte haben insgesamt weiter an Bedeutung gewonnen, sind jedoch in den einzelnen Branchen und je nach Unternehmensgröße nach wie vor unterschiedlich ausgeprägt. Der Anteil der privaten Investitionen am BIP scheint vor allem aufgrund der sowohl durch einen realen Anstieg als auch die Preisinflation bedingten Investitionen in Wohnimmobilien zu steigen (Abbildung 4.5.2).

Abbildung 4.5.2: Bruttoanlageinvestitionen im Privatsektor



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Europäische Kommission

**Private Investitionen in immaterielle Vermögenswerte sind in einigen Branchen offenbar besonders häufig, in anderen dagegen eher verhalten.** Investitionen in immaterielle Vermögenswerte <sup>(41)</sup> sind für die Förderung des Produktivitätswachstums von entscheidender

<sup>(41)</sup> Im System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (SVG) sind unter der Vermögenswertkategorie „geistiges Eigentum“ derzeit FuE, Exploration von Bodenschätzen, Computersoftware und Datenbanken sowie Urheberrechte erfasst, während der übergeordnete Begriff „immaterielle Vermögenswerte“ und dessen Synonym „wissensbasiertes Kapital“ auch Vermögenswerte umfassen, die nicht im SVG aufgeführt sind.

Bedeutung (Thum et al., 2017). Dazu zählen Investitionen in FuE und Software, berufliche Bildung und lebenslanges Lernen. Besonders wichtig sind Investitionen in digitale Kompetenzen, die für Innovationen und die Verbreitung von Technologien unerlässlich sind. Während große technologieintensive Unternehmen, insbesondere der Automobilindustrie, in immaterielle Vermögenswerte investieren, hinken der Dienstleistungssektor und die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Vergleich zu anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften hinterher (OECD, 2016c). Die Investitionen sind offenbar stark auf nur einige wenige Branchen konzentriert, wobei oft weniger als die Hälfte der in dieser Branche tätigen Unternehmen in immaterielle Vermögenswerte investieren (Belitz et al., 2017). Aktuelle Daten deuten zudem darauf hin, dass sich der Anteil der KMU an den FuE-Ausgaben der Unternehmen in den letzten Jahren allmählich verringert hat (siehe auch Abschnitt 4.6). All dies spricht für eine erhebliche Konzentration von Investitionen in immaterielle Vermögenswerte in bestimmten Branchen und auf bestimmte Unternehmensgrößen sowie für möglicherweise unzureichende Investitionen in KMU und in anderen Sektoren, wie dem Dienstleistungssektor, was das Potenzialwachstum dämpfen kann. Das zunehmende Durchschnittsalter der Eigentümer von Unternehmen, insbesondere von KMU, könnte einer der Gründe für die niedrigere Forschungs- und Innovationstätigkeit sein, da ältere Unternehmer in Bezug auf Investitionen in Innovation in der Regel risikoscheuer sind.

**Trotz der günstigen Finanzierungsbedingungen bleiben nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften Nettokreditgeber.**

Während die Nettoinvestitionen der KMU positiv sind (44 Mrd. EUR im Jahr 2016), liegt die Investitionsquote größerer Unternehmen weiterhin unter ihren Kapitalabschreibungen (KfW, 2017b). Die deutschen Unternehmen sind aufgrund ihrer guten Selbstfinanzierungskraft und einer Eigenkapitalquote von 30 % weniger auf externe Finanzierung angewiesen. Vor diesem Hintergrund hat der übliche Schubfaktor – die niedrigen Zinssätze – offenbar kaum Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen.

**Zu den in Unternehmenserhebungen ermittelten Investitionshindernissen gehören der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, Verwaltungs- und Infrastrukturzwänge sowie die steuerliche Behandlung von Innovationstätigkeiten.**

In einer aktuellen Unternehmenserhebung (DIHK, 2018) nannten 68 % der Unternehmen einen Mangel an qualifiziertem Personal als Investitionsengpass, und einer anderen Erhebung (DIHK, 2017) zufolge war der Anteil der Unternehmen, die angaben, dass der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ihre Innovationstätigkeit behindere, mit 82 % sogar noch größer. Dies betrifft mehr die KMU als die großen Unternehmen. Nach allgemeiner Auffassung stößt die Substitution von Arbeit durch Kapital (da wo sich Kapital und Arbeit ergänzen) an Grenzen, was insbesondere für KMU gilt. Das abzusehende Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung wird somit aller Voraussicht nach das inländische Investitionswachstum mittel- und langfristige dämpfen. Eine Verbesserung des Humankapitals durch verstärkte Investitionen in die Bildung und Qualifikation der Erwerbsbevölkerung könnte dazu beitragen, dieses Risiko zu kompensieren, und zu höheren Investitionen führen. Des Weiteren werden Unternehmensinnovationen unter anderem durch den Verwaltungsaufwand und das Fehlen von Breitband-Internetzugängen behindert (diese Innovationshemmnisse wurden von 65 % bzw. 58 % der Unternehmen angeführt).

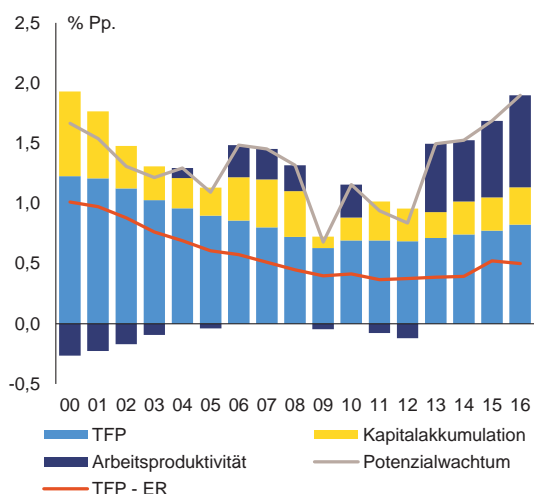
**Produktivität\***

**Die Arbeitsproduktivität und die totale Faktorproduktivität wachsen zwar schneller als im Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets, branchenspezifische Herausforderungen gibt es jedoch nach wie vor.**

Das Produktivitätswachstum ist der wichtigste Motor für langfristiges Wachstum und eine Voraussetzung für die Erhaltung des hohen Lebensstandards in Deutschland. Insgesamt wächst die Arbeitsproduktivität schneller als im Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets, insbesondere in Medium-Hightech-Branchen, wie der Kraftfahrzeugbranche, der chemischen Industrie oder im Maschinen- und Anlagenbau. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor blieb dagegen in den letzten zehn Jahren weit hinter dem im verarbeitenden Gewerbe zurück (siehe Abbildung 4.5.4). Während die totale Faktorproduktivität stärker wächst als im

Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets, ist die jährliche Wachstumsrate in den letzten drei Jahren, für die Aufzeichnungen vorhanden sind, stabil und unter dem Vorkrisenniveau geblieben.

Abbildung 4.5.3: Potenzialwachstum und Beiträge

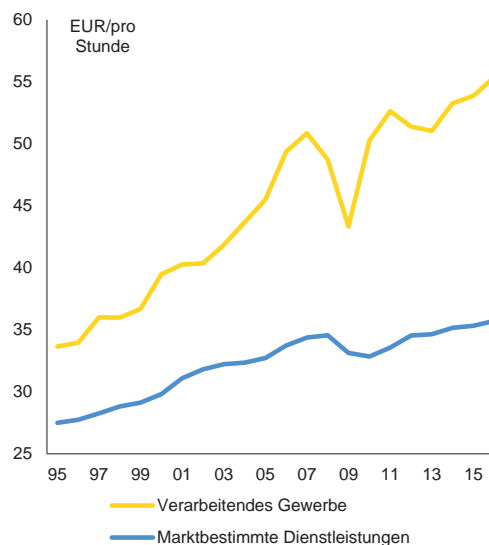


Quelle: Europäische Kommission

**Unternehmensbezogene Daten zeigen, dass sich der Abstand zwischen den produktivsten und den am wenigsten produktiven Unternehmen in den letzten zehn Jahren vergrößert hat.** Dies gilt sowohl für die Arbeitsproduktivität als auch für die totale Faktorproduktivität, was darauf hindeutet, dass es Hindernisse gibt, die dazu führen, dass Ressourcen nicht effizient ihren produktivsten Verwendungszwecken zugewiesen werden<sup>(42)</sup>. Jüngsten Untersuchungen der OECD zufolge sind außerdem etwa 12 % des Kapitals in „Zombie-Unternehmen“ versunken (Zombie-Unternehmen sind Unternehmen, die seit mehr als einem Jahrzehnt bestehen und deren Zinsdeckungsquote in drei aufeinanderfolgenden Jahren unter eins lag). Dies kann Ressourcenzuweisung und Produktivitätswachstum behindern (McGowan et al., 2017). Auch durch die Konzentration von Investitionen in immaterielle Vermögenswerte auf einige wenige Branchen hat sich das Leistungsgefälle vergrößert.

<sup>(42)</sup> Daten des Netzwerks zur Analyse der Wettbewerbsfähigkeit (Competitiveness Research Network – CompNet), verfügbar bis 2012. Eine Aktualisierung mit jüngeren Daten wird derzeit vorgenommen, ist aber noch nicht verfügbar.

Abbildung 4.5.4: Produktivitätsentwicklung



(1) Wertschöpfung je geleisteter Arbeitsstunde, Werte von 2010

(2) Zu den marktbestimmten Dienstleistungen gehören Tätigkeiten mit den Klassifizierungscodes G (Handel), H (Verkehr), I (Gastgewerbe) J (Kommunikation), M und N (freiberufliche Dienstleistungen und unternehmensorientierte Dienstleistungen).

Quelle: Europäische Kommission

#### Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt\*

**Angefacht durch steigende Einkommen, niedrige Zinssätze und die hohe Nettozuwanderung herrscht auf dem Wohnungsmarkt eine starke Nachfrage.** Die Heterogenität der Wohnimmobilienpreise zwischen den einzelnen Regionen hat sich stark erhöht, insbesondere in den wichtigsten Ballungsgebieten und ihrer Umgebung. Bei insgesamt gestiegenen Preisen (Abbildung 4.5.5) hat die Überbewertung in einigen Ballungszentren etwa 15-30 % erreicht. Im internationalen Vergleich ist das jedoch noch moderat (Bundesbank, 2017), auch gibt es bislang keine Anzeichen für eine nationale Immobilienpreisblase, und die makroprudenziellen Risiken bleiben begrenzt (siehe auch Abschnitt 4.1). Der starke Preisanstieg ist Ausdruck der lebhaften Nachfrage nach Wohnimmobilien und des knappen, wenngleich sich langsam erholenden Angebots. Maßnahmen gegen Angebotsengpässe haben einen doppelten Nutzen: die Verbesserung der Wohnraumsituation und die Minderung der Überbewertungsrisiken. Maßnahmen zur Renovierung und Modernisierung

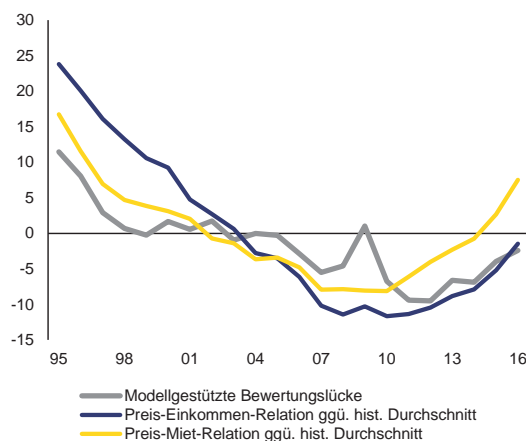


können außerdem zu klimapolitischen Zielen und zur Senkung der Lebenshaltungskosten beitragen.

#### Mehr Investitionen könnten zur Bereitstellung von mehr bezahlbarem Wohnraum beitragen.

Die meisten Studien stimmen darin überein, dass in den großen und mittelgroßen städtischen Gebieten in Deutschland ein erheblicher baulicher Nachholbedarf besteht, sie sind jedoch uneins, wie groß die zu schließende Lücke ist (Dahl und Goralczyk, 2017). Schätzungen der Regierung zufolge muss sich die Zahl der jährlich fertiggestellten Wohneinheiten von 250 000 auf 350 000 erhöhen, andere breit aufgestellte Studien dagegen legen einen Nachholbedarf von eher 200 000 Wohneinheiten über die nächsten fünf Jahre nahe, um die unzureichenden Investitionen seit 2010 auszugleichen. Nach Schätzungen, bei denen offizielle Statistiken zu den Baukosten je Quadratmeter berücksichtigt wurden, wäre zum Schließen der Lücke eine Erhöhung der Wohnungsbauinvestitionen um 0,8 bis 1,6 % des BIP erforderlich. Um attraktive städtische Räume für neue Wohnungen zu öffnen, könnten unter Umständen auch höhere ergänzende Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr und in Versorgungsleistungen (z. B. Wasserversorgung und Abfallbehandlung) erforderlich sein. Letztere haben offenbar nicht Schritt gehalten, was zu einem Rückgang des Kapitalstocks und potenziell zu Kapazitätsengpässen geführt hat (Abbildung 4.5.8). Zwar konnte die Mietpreisbremse den Anstieg der Mietpreise auf kurze Sicht eindämmen, doch die Wohnimmobilienpreise steigen im Laufe der Zeit ganz allmählich. Eine dauerhafte Politik für bezahlbaren Wohnraum erfordert eine angemessene Angebotsreaktion (siehe auch IWF, 2017a).

Abbildung 4.5.5: **Überbewertungslücke bei Wohnimmobilien**



(1) Die geschätzte Überbewertungslücke ergibt sich aus dem Durchschnitt der Bewertungslücken auf der Grundlage von Preis-Einkommen-Relation, Preis-Miete-Relation und einem Modell mit fundamentalen Determinanten. Die langfristigen Werte wurden für den Zeitraum 1995-2016 berechnet.

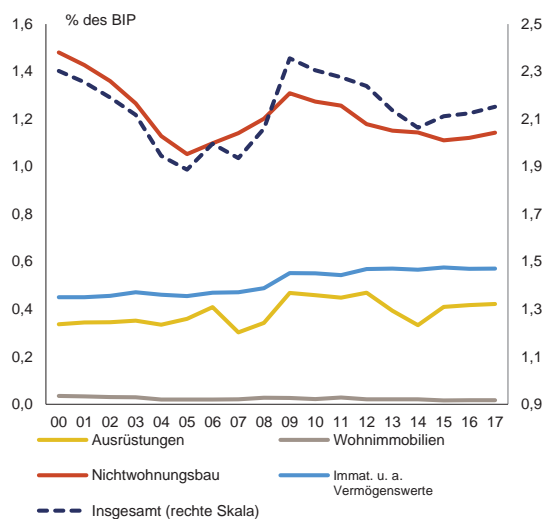
Quelle: Europäische Kommission

**Das Schließen der Lücke beim Wohnraumangebot könnte erhebliche Auswirkungen auf den Leistungsbilanzüberschuss haben.** Der deutliche Rückgang der Bauinvestitionen (gemessen am BIP) seit den späten 1990er Jahren bis zum Jahr 2015 war der bedeutendste Wandel in der deutschen Investitionstätigkeit während der Entstehung des Leistungsbilanzüberschusses. Die Beseitigung des beträchtlichen kumulierten Wohnungsmangels hätte erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsbilanz. In Anbetracht historischer Elastizitäten und Input-Output-Schätzungen würden sich höhere Wohnungsbauinvestitionen vor allem in einer Steigerung des inländischen nominalen BIP äußern. Ausgehend von neuesten Schätzungen internationaler branchenübergreifender Technologiekoeffizienten würde eine solche Änderung darüber hinaus auch zu Spillover-Effekten, d. h. zu erheblichen Auswirkungen auf die nominale Nachfrage in den übrigen Ländern des Euro-Währungsgebiets, führen. Eine Erhöhung der Investitionen in den Wohnungsbau – auch für Renovierung und Modernisierung – um 30 bis 60 Mrd. EUR über einen Zeitraum von fünf Jahren (d. h. 1 bis 2 % des BIP) zur Schließung der Angebotslücke dürfte somit zu einer Verringerung des Leistungsbilanzüberschusses um 0,25 bis 0,5 Prozentpunkte führen, wobei Nebenwirkungen

auf Arbeitsmärkte, Löhne usw. nicht berücksichtigt wurden. Um den gesamten Rückstand im Wohnungsbau innerhalb von fünf Jahren aufzuholen, wäre wohl eine Erhöhung der Bauinvestitionen von derzeit 10 % des BIP um mehr als 3 Prozentpunkte erforderlich.

**Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen zur Beseitigung des Wohnraummangels getroffen.** So hat sie erstens die Wohnungsbauoffensive, ein Paket von Maßnahmen zur Bekämpfung des Wohnraummangels und steigender Immobilienpreise, beschlossen. Zweitens hat sie sich verpflichtet, von 2016 bis 2019 jährlich mit 1 Mrd. EUR zu Projekten des sozialen Wohnungsbaus beizutragen, mit denen Familien, Studenten, Rentner und Flüchtlinge unterstützt werden sollen. Drittens hat die KfW im Zuge der Bewältigung der derzeitigen Flüchtlingskrise den Gemeindeverwaltungen seit 2015 1 Mrd. EUR für die Versorgung der Flüchtlinge mit Wohnraum zur Verfügung gestellt. Viertens ist das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ auf die Stabilisierung und Aufwertung wirtschaftlich und sozial benachteiligter städtischen Gebiete ausgerichtet und ein Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden auf Bundes- und Länderebene. Für 2017 wurden Mittel in Höhe von 190 Mio. EUR für dieses Programm bereitgestellt.

Abbildung 4.5.6: **Bruttoanlageinvestitionen im öffentlichen Sektor**



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Europäische Kommission

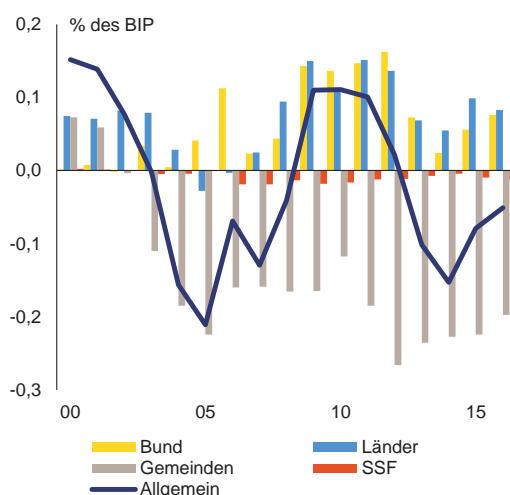
#### Öffentliche Investitionen einschließlich Folgewirkungen auf private Investitionen\*

**Zwar nehmen die öffentlichen Investitionen wieder zu, doch der vorhandene erhebliche Rückstand bleibt weitgehend unverändert.** Im Vergleich zu den teilweise negativen Wachstumsraten in den Vorjahren stiegen die öffentlichen Investitionen im Zeitraum 2015-2017 real deutlich an (Abbildung 4.5.6). Diese Entwicklung spiegelt die Bemühungen der Regierung zur Stärkung der Investitionen wider, der öffentliche Kapitalstock gemessen am BIP verringert sich jedoch nach wie vor. Der prozentuale Anteil der Investitionen am Kapitalstock des öffentlichen Sektors und auch der Anteil der öffentlichen Investitionen an den öffentlichen Ausgaben sind in Deutschland geringer als in anderen Ländern der EU-15 und des Euro-Währungsgebiets<sup>(43)</sup>. Der stärkste Rückgang seit Beginn der Krise wurde im Baugewerbe verzeichnet, und der einzige Sektor, in dem die Entwicklung im Laufe der Jahre mit der des BIP

<sup>(43)</sup> Insbesondere die als gesamtstaatliche Bruttoanlageinvestitionen verzeichneten staatlichen Investitionen hängen von der Klassifizierung der Einheiten und in einigen Fällen von bestimmten Transaktionen ab (Europäische Kommission, 2016e)

Schritt gehalten hat, ist der Bereich „geistiges Eigentum“.

Abbildung 4.5.7: Öffentliche Nettoinvestitionen je Verwaltungsebene



Quelle: Europäische Kommission

#### Die Nettoinvestitionen der lokalen Behörden in Infrastruktur sind seit Jahren rückläufig, was zu einem großen Investitionsstau geführt hat.

Da die Gemeindebehörden für mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen verantwortlich sind, ist es von entscheidender Bedeutung, die Herausforderungen auf dieser Ebene des Staates zu bewältigen. Während der Bund und die Länder ihre Investitionen im Baugewerbe auf einem stabilen Niveau halten konnten, war bei den Gemeinden ein stetiger Rückgang zu verzeichnen. Zu Beginn der 1990er Jahre flossen mehr als 17 % ihrer Ausgaben in Infrastruktur. Dieser Wert sank auf 13 % im Jahr 2000, 10 % im Jahr 2010 und dann weiter auf 8 % im Jahr 2016. In welchem erheblichem Ausmaß die Investitionen zurückgegangen sind, zeigt sich auch daran, dass die Nettoinvestitionen der Gemeinden (etwa 6 Mrd. EUR, d. h. 0,2 % des BIP, jährlich im Zeitraum 2010-2016) kontinuierlich negativ sind, da neue Investitionen nur etwa 80 % des in jedem Jahr durch Abschreibungen verlorenen Kapitalstocks ersetzen (Abbildung 4.5.7). Der jährlichen Erhebung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, 2017a) zufolge hat der Investitionsstau der Gemeinden im Jahr 2017 einen Wert von 126 Mrd. EUR (4 % des BIP) erreicht. Die größten Lücken klaffen dabei in den Bereichen „Infrastruktur und Straßen“ (27 %) sowie „Schulen

und Bildung“ (26 %). Zur Beseitigung des Investitionsstaus auf Ebene der Gemeinden wären in den kommenden zehn Jahren jährlich zusätzliche öffentliche Investitionen von 0,3 % des BIP erforderlich.

**Maßnahmen zum Schließen der Lücken bei den für öffentliche Investitionen erforderlichen Kompetenzen und Planungskapazitäten haben noch keine Ergebnisse erbracht.** Zwei der wichtigsten Faktoren, die öffentlichen Investitionen im Wege stehen, sind Personalmangel und ein Mangel an ingenieurtechnischem Fachwissen; die Finanzierung stellt ein geringeres Problem dar. Der in den vergangenen Jahren erfolgte Personalabbau, insbesondere auf Ebene der Gemeinden, hat zu einem Verlust an Kompetenzen und Kapazitäten für die Planung, Organisation und Verwaltung von Investitionsvorhaben, insbesondere relativ groß angelegter Vorhaben, geführt. Die Regierung hat sich nun dieser Herausforderung gestellt und die Dienstleistungsagentur „PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ eingerichtet, die den 11 000 Gemeinden in Deutschland Unterstützung bei der Verwaltung von Investitionsvorhaben bietet. Da die Agentur jedoch erst 2017 voll handlungsfähig war, wurde sie bisher nur in eher geringem Maße in Anspruch genommen. Die Zeit wird zeigen, wie wirksam sie sein wird; ein Problem dabei ist die große Zahl der Gemeinden, die bei der Agentur selbst zu Engpässen führen könnte. Außerdem wird die neue Infrastrukturgesellschaft Verkehr eingerichtet, die auf Bundesebene Wissen und Personal konzentrieren soll, um große Investitionsvorhaben wirksamer zu verwalten. Ihre Einrichtung ist für 2018 geplant, 2021 soll sie voll handlungsfähig sein. Eine umfassende langfristige Investitionsstrategie könnte, indem sie Klarheit und Sicherheit über künftige Entwicklungen verschafft, ebenfalls zu mehr Investitionsanreizen beitragen.

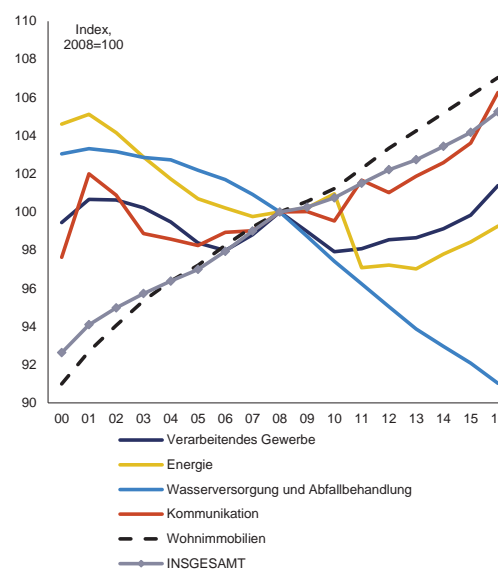
**Öffentliche Investitionen in Bildung, FuE sowie digitale Infrastruktur können langfristig private Investitionen nach sich ziehen.** Einer kürzlich erschienenen Studie zufolge können sich öffentliche Investitionen z. B. in digitale Infrastruktur und Bildung langfristig positiv auf private Investitionen auswirken (Crowding-In-Effekt) (Krebs und Scheffel, 2016); die positiven Auswirkungen zeigen sich auch in den in

Kasten 3.1 beschriebenen QUEST-Simulationen. Die öffentlichen Bildungsausgaben blieben im Jahr 2015 mit 4,2 % des BIP unter dem EU-Durchschnitt von 4,8 % (<sup>44</sup>). Das nationale Ziel, die Ausgaben für Bildung und Forschung bis zum Jahr 2015 auf 10 % des BIP zu steigern, wurde nicht erreicht; im Jahr 2015 betrug die Ausgaben weiterhin 9,1 % des BIP. Dies entspricht einer geschätzten Investitionslücke von 27,2 Mrd. EUR (0,9 % des BIP; Deutscher Gewerkschaftsbund, 2017).

**Im Gegensatz dazu kann jedoch davon ausgegangen werden, dass öffentliche Investitionen einige private Investitionen im Bausektor verdrängen.** Die Zahl der öffentlichen Strukturaufträge sowie der öffentlichen Aufträge für Hoch- und Tiefbau einschließlich Straßenbauverträgen ist historisch hoch, und zwar so hoch wie zuletzt zur Jahrhundertwende. Die Zahl der Aufträge im Straßenbausektor hat einen Höchststand erreicht. Der Anstieg der öffentlichen Bauaufträge trifft jedoch auf Kapazitätsengpässe in der Baubranche. Die derzeitige hohe Kapazitätsauslastung könnte in Verbindung mit langwierigen Baugenehmigungs- und Bauplanungsverfahren den Anstieg der öffentlichen Investitionen verlangsamen. Auch wenn es bisher nicht zur Überhitzung gekommen ist (Gornig und Michelsen, 2017a und 2017b), sind Preiserhöhungen für Bauleistungen zu erwarten (Ifo-Institut, 2017). Zwar planen zahlreiche Bauunternehmen, mehr zu investieren, doch wurden Qualifikationsdefizite als das größte Hindernis für eine Kapazitätserweiterung genannt (DIHK, 2017).

<sup>(44)</sup> Eine vollständige Vergleichbarkeit der öffentlichen Bildungsausgaben ist nicht möglich, da die betriebspraktischen Elemente der beruflichen Aus- und Weiterbildung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert sind und in Deutschland dabei der Anteil der (privaten) Ausgaben der Unternehmen beträchtlich ist.

Abbildung 4.5.8: **Nettokapitalstock nach Art der Tätigkeit**



Verkettete Volumina

Quelle: Europäische Kommission

**Deutschland baut seine Kommunikationsnetze aus, hinkt jedoch bei der Bereitstellung von Breitbandanschlüssen mit sehr hoher Kapazität hinterher.** Im Jahr 2016 wurden die Kommunikationsnetze weiter ausgebaut (Abbildung 4.5.8). Die Bereitstellung einer digitalen Infrastruktur mit sehr hoher Kapazität, wozu auch Gigabitnetze der nächsten Generation gehören<sup>(45)</sup>, ist eine Grundvoraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit und die Nutzung modernster digitaler Innovationen. Allerdings beträgt der Anteil des mit glasfaserbasierten Zugangsnetzen ausgestatteten Gebietes an der Fläche des Landes nur 7,3 %, während der EU-Durchschnitt bei 26,8 % liegt (IHS und Point Topic, 2018). Der Betreiber, an dem die Bundesregierung eine Ankerbeteiligung hält, favorisiert jedoch Vectoring. Vectoring ist eine Technologie zur Verbesserung der vorhandenen Kupferkabelnetze, die aufgrund ihrer Kosteneffizienz und ihrer derzeit akzeptablen Datenübertragungskapazität als technische Lösung für den Ausbau digitaler Netze und den Anschluss neuer Nutzer gilt.

<sup>(45)</sup> Die im September 2016 angenommene Strategie der Kommission „Konnektivität für eine europäische Gigabit-Gesellschaft“ enthält die Vision eines Europas, in dem Netze mit sehr hoher Kapazität zur Verfügung stehen und genutzt werden, sodass Produkte, Dienstleistungen und Anwendungen im digitalen Binnenmarkt weite Verbreitung finden.

**Die digitale Kluft zwischen städtischen, halbländlichen und ländlichen Gebieten stellt eine besondere Herausforderung dar.** Derzeit haben lediglich 36,2 % der ländlichen Gebiete und 67,7 % der halbländlichen Gebiete Zugang zu schnellem Internet ( $\geq 50$  Mbit/s (Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur, 2017), und nur 2,4 % der ländlichen Gebiete verfügen über glasfaserbasierte Zugangsnetze (Glasfaserhausanschlüsse) (IHS und Point Topic, 2018). Viele Dienstleistungen wie mobile medizinische Geräte für die Überwachung chronischer Krankheiten oder telemedizinische Dienstleistungen, mit denen der Zugang von Patienten in entlegenen oder dünn besiedelten Gebieten zur Gesundheitsversorgung verbessert werden kann, sind jedoch auf ultraschnelle Verbindungen angewiesen. Darüber hinaus sind viele deutsche KMU in ländlichen und halbländlichen Gebieten angesiedelt.

**Marktversagen könnte eine Ursache für die unzureichenden Investitionen in Breitbandnetze in ländlichen und halbländlichen Gebieten sein.**

Aufgrund der hohen Fixkosten, die bei Investitionen anfallen, steigen mit sinkender Bevölkerungsdichte, d. h. in ländlichen und halbländlichen Gebieten, die Stückkosten erheblich an. Daher rechnen sich zu kommerziellen Bedingungen errichtete Breitbandnetze in der Regel nur für die Bevölkerung in städtischen Gebieten. In einer kürzlich erfolgten Umfrage gaben 86 % der befragten Unternehmen an, dass sie den Breitbandausbau als die wichtigste Aufgabe der neuen Regierung ansehen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017c). Ein flächendeckender und erschwinglicher Zugang zum Breitbandnetz hat positive externe Effekte, da er Wachstum und Innovation in allen Wirtschaftszweigen beschleunigen kann. Unterschiedliche Finanzierungsmodelle, beispielsweise ein nur auf die Vorleistungsebene beschränkter Ansatz oder verschiedene Kooperationsmodelle, könnten den Ausbau von Breitbandverbindungen im ländlichen Raum erleichtern (WIK-Consult, 2017).

### Kasten 4.5.1: Investitionshindernisse und Reformen in Deutschland

#### Abschnitt 1: Makroökonomische Perspektive

Die Gesamtinvestitionen in Deutschland erwiesen sich als relativ krisenfest. Allerdings stagnierten die Investitionen in den Nichtwohnungsbau und führten zu einem unbewältigten aufgelaufenen Rückstand. Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen haben wieder angezogen und Vorkrisenniveau erreicht, jedoch noch nicht die Intensität, die sie vor der Krise hatten (siehe Kapitel 1 und Abschnitt 4.5). Obwohl seit 2010 wieder mehr in den Wohnungsbau investiert wird, gibt es Hinweise darauf, dass weitere Investitionen nötig sind, um dem steigenden Bedarf an Wohnraum gerecht zu werden. Die Investitionen in den Wohnungsbau dürften sich in den nächsten Jahren dynamisch entwickeln, im Nichtwohnungsbau dagegen muss dauerhaft das Vertrauen der Unternehmen und die Fähigkeit zur Entwicklung, Planung und Durchführung öffentlicher Investitionsvorhaben verbessert werden.

#### Abschnitt 2: Bewertung von Investitionshindernissen und laufenden Reformen

Hindernisse für private Investitionen sind in Deutschland nicht auf Finanzierungsengpässe zurückzuführen (siehe Abschnitt 4.2), sondern eher auf den hohen bürokratischen Aufwand und einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Eine ehrgeizigere Liberalisierung der reglementierten Berufe könnte in den betroffenen Sektoren und in der Wirtschaft insgesamt zu mehr Investitionen beitragen (Europäische Kommission, 2015b).

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

**Legend:**

	Es wurden keine Investitionshindernisse festgestellt
CSR	Investitionshindernisse, die auch Gegenstand einer CSR sind
	Keine Fortschritte
	Begrenzte Fortschritte
	Einige Fortschritte
	Substantielle Fortschritte
	Vollständige Umsetzung

#### Größte Investitionshindernisse und eingeleitete vorrangige Maßnahmen:

1. Die relativ hohe und komplexe Unternehmensbesteuerung und die kostenaufwendige Steuerverwaltung zählen nach wie vor zu den wichtigsten Hindernissen. Zwar wurden Maßnahmen getroffen, um bestimmte Bereiche der Besteuerung zu vereinfachen und die Steuerverwaltung sowie die Bedingungen für Risikokapital zu verbessern, weiteren Initiativen zur Überarbeitung der Unternehmensbesteuerung oder der Gewerbesteuer wurden jedoch nicht ergriffen und sind auch nicht geplant.

2. Angesichts der sich anspannenden Arbeitsmarktlage entwickelt sich die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften insbesondere für mittlere Unternehmen immer mehr zu einem maßgeblichen Hindernis. Maßnahmen zum Abbau von Fehlanreizen, die eine Aufstockung der Arbeitszeit (von Minijobbern oder Zweitverdienern) verhindern, sowie ein größeres Gewicht auf Aus-, Weiter- und Erwachsenenbildung könnten dieses Hindernis deutlich verringern.

3. Restriktive Vorschriften im Dienstleistungssektor führen zu einer niedrigen Produktivität und einer nicht auf Wettbewerb beruhenden Preisbildung, was sich auch auf die Kosten und die Leistung des verarbeitenden Gewerbes auswirkt. In Bezug auf eine weitere Liberalisierung der freiberuflichen Dienstleistungen wurden

nur begrenzte Maßnahmen angekündigt.

4. Die derzeitige Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen behindert öffentliche Investitionen auf kommunaler Ebene. Aufgrund eines Missverhältnisses zwischen den auf den verschiedenen staatlichen Ebenen verfügbaren Ressourcen und den jeweiligen Investitionszuständigkeiten dieser Ebenen sowie aufgrund der begrenzten Steuerautonomie der Länder und Gemeinden ist der Spielraum für öffentliche Investitionen eher begrenzt. Zur Verbesserung der Bedingungen für öffentliche Investitionen auf kommunaler Ebene wurden kürzlich verschiedene Maßnahmen getroffen. Die beschlossene Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen dürfte zu einem weiteren Anstieg der Investitionsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene führen, auch wenn keine grundlegenden Änderungen im Sinne einer Stärkung der Steuerautonomie der Länder und Gemeinden vorgesehen sind.

### Rahmenbedingungen für Unternehmen

**Bemühungen um Bürokratieabbau haben Wirkung gezeigt, könnten aber noch verstärkt werden; so lassen sich beispielsweise die Bedingungen für Start-up-Unternehmen weiter verbessern.** Deutschland weist günstige Rahmenbedingungen für Unternehmen auf und wird im „Doing Business“-Bericht der Weltbank aus dem Jahr 2018 auf Rang 20 von 190 Ländern aufgeführt (Weltbank, 2017). Obschon Deutschland bei den meisten Teilindikatoren in der Rangliste weit oben steht, wird der Verwaltungsaufwand bei der Gründung eines Unternehmens und bei der Eintragung von Eigentum weiterhin als Nachteil angesehen. In den letzten Jahren wurden verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen ergriffen, darunter zwei Gesetze zum Bürokratieabbau und die Einführung einer „One-in/one-out“-Regel, um eine weitere Erhöhung des Verwaltungsaufwands zu vermeiden. Außerdem wurden in den vergangenen Jahren einige Maßnahmen getroffen, um die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge einfacher, flexibler und nutzerfreundlicher zu gestalten. Hinsichtlich der Rahmenbedingungen für private Investitionen schneidet das Steuersystem im EU-Vergleich jedoch weiterhin schlecht ab. Insbesondere kleine Unternehmen und Start-ups würden davon profitieren, wenn Ineffizienzen im Steuersystem abgebaut und die Steuerverwaltung unter anderem durch eine weitere Verbesserung der elektronischen Dienstleistungen modernisiert würde (Europäische Kommission, 2017f).

### Öffentliche Verwaltung

**Deutschland nutzt das Potenzial der E-Government nicht.** Es gehört zu den EU-Ländern mit der geringsten Online-Interaktion zwischen Behörden und Bürgern. Nur 19 % der Deutschen mit Internetzugang nutzen aktiv E-Government-Dienste (Europäische Kommission, 2017 g). Laut eGovernment Monitor 2017 (Initiative D21, 2017) hat die Nutzung der elektronischen Behördendienste und die Zufriedenheit mit ihnen in den letzten Jahren sogar abgenommen. Derzeit sind die E-Government-Dienste fragmentiert und nicht sehr benutzerfreundlich. Seit einer im Dezember 2016 angenommenen Änderung des Grundgesetzes verfügt die Bundesregierung über gesetzgeberische Befugnisse zur Gestaltung des Zugangs zu den Verwaltungsleistungen der Bundes-, Länder- und Gemeindebehörden. Das entsprechende Gesetz – das Onlinezugangverbesserungsgesetz – sieht vor, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Verwaltungsleistungen innerhalb von fünf Jahren online anbieten und über einen Portalverbund leicht zugänglich machen müssen. Diese neuen Befugnisse könnten somit dazu beitragen, die Entwicklung der E-Government-Dienste voranzubringen.

**Bei der Einführung und Nutzung elektronischer Gesundheitsdienste hinkt Deutschland im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten hinterher.** Während in Estland und Finnland beinahe die Hälfte der Bevölkerung (49 %) von Zeit zu Zeit elektronische Gesundheitsdienste nutzt, tun das einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2017 zufolge nur 7 % der Deutschen (Europäische Kommission, 2017g). Dies deckt sich mit der Tatsache, dass elektronische Gesundheitsdienste auch nur von vergleichsweise

wenigen Allgemeinmedizinerinnen und Krankenhäusern angeboten werden, und Deutschland damit laut einer Umfrage der Kommission in diesem Bereich unter dem EU-Durchschnitt liegt (Europäische Kommission, 2013 und 2014b). Wenngleich die Bundesregierung mit dem E-Health-Gesetz aus dem Jahr 2015 unter anderem Etappenziele für den Aufbau einer digitalen Infrastruktur für elektronische Gesundheitsdienste und die umfassende Nutzung der elektronischen Gesundheitskarte in allen medizinischen Einrichtungen ab Mitte 2018 setzt, ist noch unklar, ob dieses Ziel erreicht wird.

#### Öffentliches Auftragswesen\*

**Höhere Ausschreibungsraten könnten die Qualität der Dienstleistungen verbessern und weitere Effizienzgewinne ermöglichen.** Mit 1,2 % des BIP verzeichnet Deutschland in der EU seit Jahren die niedrigsten Werte für gemäß den EU-Vorschriften ausgeschriebene Aufträge (der EU-Durchschnitt liegt bei 4,25 % des BIP). Insbesondere im Gesundheitssektor sind die Häufigkeit nicht erfolgter Ausschreibungen und die Zahl der Fälle mit nur einem einzigen eingegangenen Angebot augenfällig. Ein Beispiel hierfür ist der Erwerb von bildgebenden medizinischen Geräten oder Arzneimitteln. In der Regel handelt es sich um ein Problem fehlender Daten. Ein Schritt in die richtige Richtung ist die Vergabestatistikverordnung, die, sobald sie anwendbar ist, zur Verbesserung dieser Situation beitragen kann.

**Eine intelligente Nutzung des öffentlichen Auftragswesens könnte auch Innovationsanreize schaffen.** Trotz der Einführung eines Exzellenzzentrums für innovative öffentliche Auftragsvergabe im Jahr 2013 lassen sich bei der Förderung von Innovationen durch die öffentliche Auftragsvergabe auf föderaler und regionaler Ebene nur begrenzte Fortschritte erkennen. Die Tatsache, dass 67 % der Aufträge nach wie vor auf der Grundlage des Angebots mit dem niedrigsten Preis vergeben werden, könnte Innovationen ebenfalls behindern.



## 4.6. SEKTORBEZOGENE POLITIK

### Innovation, Risikokapital, unternehmerische Tätigkeit und digitale Wirtschaft\*

#### Forschung und Innovation

**Deutschland ist einer der Innovationsführer in der EU, doch vor dem Hintergrund eines langsamen Produktivitätswachstums und negativer demografischer Tendenzen besteht die Herausforderung darin, seine in Bezug auf Forschung und Innovation führende Wettbewerbsposition zu sichern.** Mit 2,94 % des BIP im Jahr 2016 hat Deutschland die dritthöchste FuE-Intensität in der EU, wobei es auf regionaler Ebene erhebliche Unterschiede gibt. In den letzten zehn Jahren war bei den gesamten öffentlichen und privaten FuE-Ausgaben ein beständiger Aufwärtstrend zu verzeichnen. Die FuE-Intensität der Unternehmen stieg zwischen 2007 und 2016 um 0,3 Prozentpunkte, die des öffentlichen Sektors jedoch nur um 0,2 Prozentpunkte. Die Expertenkommission für Forschung und Innovation schlug ein ehrgeizigeres FuE-Intensitätsziel von 3,5 % vor.

**Im Laufe der letzten Jahre hat Deutschland Maßnahmen zur weiteren Stärkung ihrer bereits solide Forschungs- und Wissenschaftsbasis ergriffen, jedoch könnte auch die wissenschaftliche Exzellenz noch gesteigert werden.** Deutschland verfügt über eine solide Wissenschaftsbasis, die durch verschiedene Initiativen unterstützt wird, darunter der Pakt für Forschung und Innovation zur Finanzierung von Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, der Hochschulpakt, mit dem Hochschuleinrichtungen bei der Bereitstellung hochwertiger Bildung unterstützt werden, die Exzellenzstrategie, bei der es sich um ein Nachfolgeprogramm der Exzellenzinitiative handelt, und das Tenure-Track-Programm zur Unterstützung junger Wissenschaftler. Allerdings liegt Deutschland in Bezug auf den Schlüsselindikator für wissenschaftliche Exzellenz<sup>(46)</sup> in der EU derzeit nur an achter Stelle. Dies legt den Schluss nahe, dass es noch Raum für weitere Fortschritte gibt.

**Obwohl öffentliche Forschungseinrichtungen und Unternehmen insgesamt eng zusammenarbeiten, haben KMU nach wie vor**

<sup>(46)</sup> Der Anteil der wissenschaftlichen Veröffentlichungen des Landes, die zu den ersten 10 % der weltweit meistzitierten wissenschaftlichen Veröffentlichungen gehören.

**Schwierigkeiten, diese Zusammenarbeit zu ihren Gunsten zu nutzen.** Deutschlands Strategien zur Förderung der Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft (z. B. Fraunhofer-Gesellschaft) werden oft als Beispiele für weltweit bewährte Verfahren angeführt. Die guten Ergebnisse des Landes bei den einschlägigen Indikatoren<sup>(47)</sup> sind allerdings häufig auf eine enge Zusammenarbeit zwischen vor allem großen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und öffentlichen Forschungseinrichtungen zurückzuführen. Was jedoch den Umfang der Zusammenarbeit von KMU und Hochschulen oder Forschungseinrichtungen angeht, liegt Deutschland der Innovationserhebung der Gemeinschaft von 2014 zufolge nur leicht über dem EU-Durchschnitt.

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

Bei den FuE-Ausgaben der Unternehmen sind zwar insgesamt hohe Wachstumsraten zu verzeichnen, allerdings konzentriert sich die Forschung und Entwicklung zunehmend auf Großunternehmen und die Medium-High-Tech-Branchen des verarbeitenden Gewerbes, insbesondere die Automobilbranche. Während die FuE-Intensität der KMU in den letzten zehn Jahren unverändert geblieben ist (Abbildung 4.6.1), hat die der großen Unternehmen beträchtlich zugenommen (KfW, 2017b; ZEW, 2017c). Die FuE-Ausgaben der KMU liegen mit 0,17 % des BIP auch weit unter dem EU-Durchschnitt von 2015 (0,30 %). In der Politik wird wieder über Steueranreize für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten von Unternehmen debattiert, mit denen, sofern sie entsprechend gestaltet werden, FuE-Investitionen auch in junge und innovative Unternehmen gefördert werden könnten.

**In den wachstumsstarken Unternehmen innovativer Branchen ist die Beschäftigung**

<sup>(47)</sup> Mit einem von Unternehmen finanzierten Anteil der öffentlichen Forschung und Entwicklung von 0,12 % des BIP im Jahr 2014 (EU-Durchschnitt: 0,052 %) liegt Deutschland in der EU an erster Stelle. In Bezug auf den Anteil der gemeinsamen öffentlich-privaten wissenschaftlichen Veröffentlichungen an den Veröffentlichungen insgesamt liegt Deutschland mit 3,5 % im Jahr 2015 (EU-Durchschnitt: 2,8 %) an dritter Stelle.

zurückgegangen<sup>(48)</sup>, ebenso wie der Anteil innovativer Unternehmen und unternehmerischer Initiativen insgesamt. Die jüngsten Daten zeigen, dass der Anteil der auf wachstumsstarke innovative Unternehmen entfallenden Arbeitsplätze an den Arbeitsplätzen insgesamt gesunken ist und Deutschland damit unter dem EU-Durchschnitt liegt.<sup>(49)</sup> Gleichmaßen gesunken ist prozentuale Anteil innovativer Unternehmen, obwohl er weiterhin der höchste in der EU ist<sup>(50)</sup> (KfW, 2017b; ZEW, 2017c). Darüber hinaus ist der allgemeine Trend in Bezug auf unternehmerische Initiativen negativ, auch wenn in einigen Großstädten wie Berlin ein sehr dynamisches Gründungsumfeld zu finden ist. Dies gilt für alle, auch die wissensintensiven Sektoren. Die Unternehmensgründungsrate<sup>(51)</sup> ist in den letzten Jahren rückläufig und fiel von 9,2 % im Jahr 2008 auf 7,1 % im Jahr 2015, also deutlich unter den EU-Durchschnitt von 9,6 %. Die beobachteten negativen Trends lassen sich teilweise durch die günstige Arbeitsmarktlage erklären, da es aufgrund der guten Beschäftigungsmöglichkeiten weniger attraktiv ist, unternehmerisch tätig zu werden. Allerdings könnten diese Abwärtstrends auch die ersten Auswirkungen der Bevölkerungsalterung sein. Demografische Entwicklungen könnten sich in den kommenden Jahren zunehmend auf die unternehmerische Tätigkeit und dabei auf die Übertragung bestehender Unternehmen auswirken.

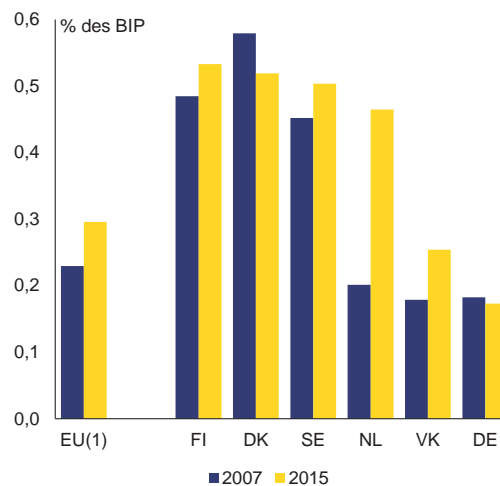
<sup>(48)</sup> Zahl der Beschäftigten in wachstumsstarken Unternehmen in den 50 % der innovativsten Sektoren im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung in Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten. Wachstumsstarke Unternehmen sind Unternehmen, die zu Beginn des Beobachtungszeitraums mindestens 10 Beschäftigte aufweisen und deren durchschnittliche jährliche Beschäftigungswachstumsrate in einem Zeitraum von drei Jahren mehr als 10 % beträgt.

<sup>(49)</sup> Der Beschäftigungsanteil in wachstumsstarken Unternehmen in innovativen Sektoren fiel von 5,9 % im Jahr 2012 auf 4,5 % im Jahr 2014 (EU-Durchschnitt: 4,8 %).

<sup>(50)</sup> Der Innovationserhebung der Gemeinschaft zufolge fiel der Anteil innovativer Unternehmen mit zehn oder mehr Angestellten von 79 % im Jahr 2010 auf 67 % im Jahr 2014 (im EU-Durchschnitt fiel der Anteil von 53 % im Jahr 2010 auf 49 % im Jahr 2014).

<sup>(51)</sup> Unternehmensgründungen als Prozentsatz des Gesamtbestands aktiver Unternehmen.

Abbildung 4.6.1: FuE-Ausgaben von KMU



(1) EU: Die Werte wurden von der GD Forschung und Innovation geschätzt. (2) ES, LU, NL, RO, SI, UK:

Zeitreihenbruch

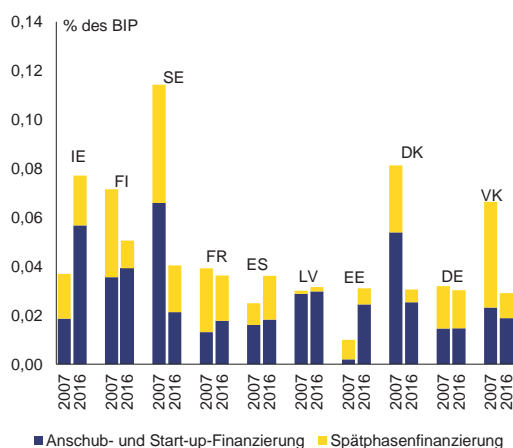
Quelle: Eurostat.

#### Unternehmertum und Zugang zu Finanzmitteln

**Es wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die unternehmerische Tätigkeit zu stärken und insbesondere private Investitionen in Risikokapital anzuziehen.** So wurde ein Gesetz zur Erweiterung der Verwendung von Verlustvorträgen angenommen, das für junge und innovative Unternehmen relevant sein könnte. Darüber hinaus wurde im März 2016 ein Ko-Investitionsfonds der „ERP/EIF Wachstumsfazilität“ in Höhe von 500 Mio. EUR aufgelegt, um die Spätphasenfinanzierung innovativer Unternehmen zu unterstützen. Nach einer eingehenden Bewertung im Jahr 2016 wurde der Umfang des Programms „INVEST“ im Juni 2017 nochmals erweitert und umfasst nun einen Exitzuschuss in Höhe von 25 % der Veräußerungsgewinne, um einen Ausgleich für die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen zu schaffen (siehe auch Abschnitt 4.1). Bei der Förderung von mehr Investitionen in den Risikokapitalmarkt wurde 2017 mit der Schaffung einer Ausstiegsmöglichkeit für Investoren ein wichtiger Meilenstein erreicht. Das „Deutsche Börse Venture Network“ bietet Unterstützung für KMU, die über einen Börsengang nachdenken, und im März 2017 wurde das neue Börsensegment „Scale“ eingerichtet, das den bisherigen Entry Standard ersetzt.

**Im Vergleich zu anderen bei Innovation führenden Volkswirtschaften ist der Risikokapitalmarkt allerdings nach wie vor weniger entwickelt.** Die Anschub- und Frühphasenfinanzierung hat sich seit dem Beginn der Finanzkrise im Jahr 2008 wieder erholt. Mit 0,03 % des BIP im Jahr 2016 liegt diese jedoch weit unter denen anderer EU-Länder wie Irland (0,08 %), Finnland (0,05 %) und Schweden (0,04 %) sowie unter denen internationaler Wettbewerber wie der USA (Abbildung 4.6.2).

Abbildung 4.6.2: **Risikokapitalinvestitionen (Marktstatistiken) 2016**



Quelle: Invest Europe, Eurostat.

**Der Mangel an Expansionskapital gilt als Hindernis für das Wachstum einheimischer Start-up-Unternehmen.** In Deutschland waren die meisten Anstrengungen auf die Unterstützung von Frühphasenfinanzierungen ausgerichtet. Spätere Finanzierungsrunden in der kapitalintensiven Scale-up-Phase (Spätphasenrisikokapital und Wachstumsfinanzierung) gibt es dagegen nach wie vor nur in sehr begrenztem Maße, was als Wachstumshindernis für einheimische Start-ups gilt (EFI, 2017). Der Hauptgrund hierfür ist der Mangel an ausreichend hohen Finanzierungsbeträgen und großen Risikokapitalfonds. Initiativen, mit denen institutionelle Anleger wie Versicherungsunternehmen dazu bewegt werden sollen, in diesen Markt zu investieren, könnten dazu beitragen, die Lücke zu schließen. In der politischen Debatte gibt es seit Kurzem Rückhalt für die Entwicklung von Risikokapital in

Deutschland, um Start-up-Unternehmen eine alternative Kapitalquelle zu bieten.

**Insbesondere für KMU ist der Fachkräftemangel das mittlerweile größte Innovationshindernis.** Der Fachkräftemangel ist – verstärkt durch die ungünstigen demografischen Entwicklungen – mittlerweile eines der größten Hindernisse für Unternehmen. Laut DIHK-Innovationsreport 2017 (DIHK, 2017) gaben 82 % der Unternehmen an, dass der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ihre Innovationstätigkeit behindere. Dies ist insbesondere für KMU ein Problem. Dem Bericht zufolge werden Unternehmensinnovationen zudem unter anderem durch den Verwaltungsaufwand (für Genehmigungsverfahren oder beispielsweise die Entwicklung und Verwendung von Chemikalien) und das Fehlen von Breitband-Internetzugängen behindert, wie 65 % bzw. 58 % der Unternehmen angaben.

#### Digitale Wirtschaft

**Die deutschen Unternehmen, insbesondere die KMU, passen sich nur langsam an die Digitalisierung an.** Unternehmen, die die digitalen Möglichkeiten verpassen, werden nicht in der Lage sein, dem Wettbewerbsdruck durch stärker digitalisierte Konkurrenten standzuhalten. „Industrie 4.0“ ist eine strategische Initiative der Bundesregierung. Sie soll die digitale Fertigung voranbringen, vereint alle relevanten Akteure und gibt politische Empfehlungen und praktische Orientierung, um die Einführung von Technologien auf Unternehmensebene weiter zu unterstützen und zu beschleunigen. Geschäftsmodelle der digitalen Wirtschaft dienen häufig als Ausgangspunkt für innovative Start-ups. Mittlere Unternehmen (mit 10 bis 249 Beschäftigten) reagieren eher langsam, sodass der Digitalisierungsgrad bei 29 % von ihnen gering ist. Nur 5,3 % der deutschen KMU nutzen beispielsweise Massendatenanalyse (Big Data Analytics), gegenüber fast 10 % der europäischen KMU (Europäische Kommission, 2017). Einige Bereiche, insbesondere der Gesundheitssektor, liegen bei der Digitalisierung weit zurück. Viele Unternehmen sind sich der potenziellen Vorteile der Digitalisierung nicht bewusst (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017c). Ein weiterer Grund dafür, dass Unternehmen nicht mehr in neue digitale

Geschäftsmodelle investieren, ist der Mangel an qualifiziertem Personal. Im Jahr 2016 wurden KMU gefragt, was sie von der Digitalisierung ihres Unternehmens abhalte. 67 % antworteten, dass es ihren Beschäftigten an IKT-Kompetenzen fehle, und 55 % gaben einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften als Grund an. Im Oktober 2017 gab es 55 000 offene Stellen im IKT-Bereich (BITKOM, 2017). Der Fachkräftemangel hat sich zu einem der größten Hindernisse für die Digitalisierung der Wirtschaft entwickelt.

**Mit dem Ausbau eines Netzwerks von Kompetenzzentren für KMU will die Bundesregierung KMU dabei helfen, bei der Digitalisierung aufzuholen.** Diese Zentren sollen die KMU in erster Linie über das Potenzial der Digitalisierung informieren. Außerdem unterstützen sie sie beim Testen fortschrittlicher Technologien sowie bei der Schulung des Personals. Das Förderprogramm „go-digital“ bietet seit Juli 2017 Beratungsleistungen für KMU im gesamten Land. Digitale Knotenpunkte fördern eine engere Zusammenarbeit zwischen Start-up-Unternehmen, KMU, Industrie, Wissenschaft und Verwaltung.

#### **Wettbewerb auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten\***

**In Deutschland sind insbesondere unternehmensorientierte Dienstleistungen und Verwaltungformalitäten für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen nach wie vor in hohem Maße restriktiv reguliert.** Die Fluktuationsraten in den wichtigsten Bereichen für unternehmensorientierte Dienstleistungen wie Rechtsberatung, Buchhaltung, Architektur und Ingenieurwesen liegen in Deutschland unter dem EU-Durchschnitt, während die Bruttobetriebsraten darüber liegen, was auf einen geringen Wettbewerbsdruck schließen lässt. Aufgrund der Rolle von Dienstleistungen als Vorleistungen steigert eine geringere Regulierung die Produktivität in den nachgelagerten dienstleistungsintensiven Branchen. In Deutschland gilt dies insbesondere für das verarbeitende Gewerbe, für das der Anteil der Dienstleistungen an der Wertschöpfungskette auf 35,9 % geschätzt wird. Bisher wurden noch keine tief greifenden Reformmaßnahmen ergriffen, um den Wettbewerb im Bereich der unternehmensorientierten Dienstleistungen zu

fördern. Im Jahr 2017 wurden in Deutschland zwei begrenzte Änderungen der Rechtsvorschriften vorgenommen. Zum einen hat Deutschland nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2013/55/EU ein Gesetz angenommen, um die Vorschriften der Richtlinie auch für Patentanwälte umzusetzen. Zum anderen wurde im Einklang mit dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-342/14 das Steuerberatungsgesetz geändert, um Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten, insbesondere was die Erbringung von Steuerberatungsdienstleistungen durch in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Unternehmen angeht.

**Die Lage von Anbietern kollaborativer Dienstleistungen in Deutschland ist unsicher.** In Ermangelung einer bundespolitischen Strategie führen die unterschiedlichen Maßnahmen der Bundesländer sowie zahlreiche Gerichtsurteile zu Rechtsunsicherheit für die Akteure der kollaborativen Wirtschaft (siehe Kasten 4.6.1 für weitere Einzelheiten). So wurden beispielsweise die Berliner Rechtsvorschriften zur Kurzzeitvermietung in mehreren (teilweise) anhängigen Gerichtsverfahren angefochten. Dies hat Zweifel daran hervorgerufen, ob und wie die Vorschriften angewendet werden sollten. Im Personenverkehr wurden bestimmte Dienstleistungen infolge gerichtlicher Entscheidungen verboten, allerdings wurden Rechtsmittel beim Bundesgerichtshof eingelegt, der um eine Vorabentscheidung zur Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht ersucht hat.

**In hohem Maße restriktiv geregelt sind in Deutschland auch die Gründung von Einzelhandelsunternehmen sowie der Geschäftsalltag der Einzelhändler.** Die restriktiven Raumordnungsvorschriften einiger Bundesländer haben negative Auswirkungen auf die Dynamik des Einzelhandelsmarkts, da sie die Gründung bestimmter Einzelhandelsformate behindern, die eine breite Palette einander ergänzender Produkte anbieten (Rechtsanwaltsbüro Holland Van Gijzen, 2016).

#### **Schienenverkehr**

**Der Marktanteil neuer Marktteilnehmer am Personenfernverkehr auf der Schiene liegt nach wie vor unter 1 %.** Einer der wichtigsten Faktoren, die den Markteintritt behindern, ist der

beschränkte Zugang zu Fahrscheinvertriebssystemen. Da die Nutzung der Vertriebssysteme der Deutschen Bahn AG für ihre Wettbewerber entscheidend ist, sollte sich das Unternehmen laut einer Empfehlung der deutschen Monopolkommission nicht einseitig der Zusammenarbeit bei Tarifen und Fahrscheinverkäufen verweigern dürfen (Deutsche Monopolkommission, 2017). Zusätzlich führen hohe Weegeentgelte zu sehr hohen Betriebskosten von Eisenbahnunternehmen.

**Auch der bestehende Rechtsrahmen könnte den Wettbewerb behindern.** Im Juni 2017 hat der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt, dass die Rechnungslegungsvorschriften der Deutschen Bahn so beschaffen sind, dass es nicht möglich ist zu überwachen, ob das Verbot der Übertragung öffentlicher Mittel, die für den Infrastrukturbetrieb vorgesehen sind, auf die Verkehrsleistungsparter der Deutschen Bahn eingehalten wird. Der Gerichtshof betonte, dass diese Rechnungsabschlüsse veröffentlicht werden müssen, um Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten.

#### Energie, Ressourcen und Klimawandel\*

**Die Anpassung der Stromnetze an die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen in Deutschland kommt zwar voran, allerdings langsam, und erhebliche Investitionen in die Übertragungs- und Verteilernetze stehen noch aus.** Bei der Durchführung zahlreicher Vorhaben kam es zu Verzögerungen, die bedingt waren durch langwierige Planungsverfahren, die Notwendigkeit zur weiteren Förderung der Synchronisierung des

Netzausbaus und des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie noch ausstehende Entscheidungen zum Netzausbau und im Rahmen des Netzausbauplans für 2019 erwartete Investitionen. Diese Verzögerungen waren mit beträchtlichen Kosten für die deutschen und europäischen Stromnetze und -märkte verbunden. Die Netzbetreiber greifen nach wie vor in erheblichem Maße in den Markt ein, auch wenn im Jahr 2016 im Vergleich zu 2015 sowohl bei den Redispatchkosten als auch bei den Maßnahmen des Einspeisemanagements (Einschränkung der Erzeugung aus erneuerbaren Energien) ein Rückgang zu verzeichnen war: 220 Mio. EUR Redispatchkosten (2015: 412 Mio. EUR), 373 Mio. EUR für Maßnahmen des Einspeisemanagements (2015: 478 Mio. EUR).

**Das Fehlen von bzw. der Mangel an inländischen Nord-Süd-Verbindungsleitungen schränkt den Stromhandel mit den Nachbarländern ein, da für den grenzübergreifenden Handel relevante Engpässe im Inland tendenziell an die Grenzen verlagert werden.** Mit dem derzeitigen Engpassmanagement und der aktuellen Festlegung von Preiszonen in Deutschland und in Mitteleuropa wird Engpässen nicht immer angemessen begegnet, wodurch es zu Einschränkungen der grenzüberschreitenden Stromflüsse kommt. Zwar sind die jeweils zwischen Deutschland und Österreich sowie Deutschland und Dänemark getroffenen bilateralen Vereinbarungen über eine Übergangslösung für dieses Problem ein Schritt in die richtige Richtung, doch müssen weitere Beratungen mit den Nachbarländern aufgenommen werden, um die Vereinbarung reibungslos umzusetzen.

#### Kasten 4.6.1: Kollaborative Wirtschaft

Die Bundesregierung befürwortet eine breit angelegte Diskussion über die digitale Wirtschaft und digitale Plattformen. Im Jahr 2016 wurde die „Digitale Strategie 2025“ auf den Weg gebracht und 2017 das „Weißbuch Digitale Plattformen“ mit konkreten Vorschlägen für eine „digitale Ordnungspolitik“ veröffentlicht. Obwohl eine Reihe von Maßnahmen und Projekten angestoßen wurden, haben diese Bemühungen bisher nicht zu einer Strategie für die kollaborative Wirtschaft geführt, die zum einen für die Bürgerinnen und Bürger als Nutzer neuer und innovativer Dienstleistungen oder als Kleinstunternehmer Möglichkeiten schaffen und zum anderen traditionellen Dienstleistern neue Geschäftswege eröffnen könnte.

Aufgrund des föderalen Systems sind die politischen Maßnahmen und Vorschriften der Regionen und Städten, beispielsweise zur Kurzzeitvermietung und zum Personenverkehr, derzeit sehr unterschiedlich. Nach den Berliner Rechtsvorschriften ist es de facto untersagt, Wohneigentum für andere Zwecke zu nutzen als zum Langzeitwohnen. Werden 50 % einer Immobilie über einen Zeitraum von weniger als zwei Monaten vermietet, ist bereits ab dem zweiten Mal eine vorherige Genehmigung erforderlich. Ausnahmen sind möglich, unterliegen jedoch strengen Kriterien (z. B. wenn auf dem Immobilienmarkt eine gleichwertige Immobilie zur Verfügung gestellt wird oder wenn der persönliche Lebensunterhalt des Vermieters unmittelbar gefährdet ist). Auch in München ist die Kurzzeitvermietung ganzer Immobilien genehmigungspflichtig, d. h. wenn mehr als 50 % der Hauptwohnung kurzzeitig vermietet werden oder bei Kurzzeitvermietungen von mehr als acht Wochen im Kalenderjahr. Nicht genehmigungspflichtig ist die Vermietung von weniger als 50 % der Immobilie für einen Zeitraum von höchstens acht Wochen pro Jahr. Im Bereich des Personenverkehrs dürfen Dienstleistungen nur von 1) traditionellen Taxis, 2) Mietwagen mit Fahrer oder 3) Fahrgemeinschaften ohne Erwerbszweck erbracht werden. Aufgrund der sehr restriktiven Vorschriften für die erste Kategorie werden kollaborative Dienstleistungen in erster Linie von Mietwagen mit Fahrer erbracht. Die Anzahl der Lizenzen ist nicht begrenzt. Doch selbst wenn alle Kriterien erfüllt sind, können die lokalen Behörden die Lizenz aus verschiedenen Gründen (z. B. zum Schutz des örtlichen Taxigewerbes) weiterhin verweigern.

Die deutsche Monopolkommission hat bereits im Jahr 2014 besondere wirtschaftliche Vorteile und Effizienzgewinne im Taximarkt erwartet. Aus einer kürzlich von der Kommission durchgeführten Studie über den Personenverkehr (Europäische Kommission, 2016a) geht hervor, dass bisher nur 2-3 % der vermittelten Taxifahrten über Smartphone-Apps gebucht werden. Dies entspricht lediglich 0,4 % des gesamten Taximarkts und lässt weiteres Potenzial erkennen.

**Die Endkundenstrompreise in Deutschland gehören trotz wettbewerbsorientierter Großhandelsmärkte und rückläufiger Großhandelspreise nach wie vor zu den höchsten in der EU.** Trotz der relativ niedrigen Großhandelspreise (etwa 25 % unter dem EU-Durchschnitt), die zudem rückläufig sind (-23,4 % zwischen 2013 und 2016), und obwohl die Endkundenmärkte Wettbewerbsorientierung und hohe Wechselquoten aufweisen, sind die Strompreise für Privathaushalte im gleichen Zeitraum um 1,9 % auf 29,8 Cent/kWh gestiegen. Damit liegen sie etwa 45 % über dem EU-Durchschnitt. Die Großhandelsmarktpreise sind auf den Spotmärkten um 3 % und auf den Terminmärkten um 12 % gestiegen. Die Abkoppelung der Entwicklungen auf den deutschen Großhandelsmärkten von denen auf den deutschen Endkundenmärkten könnte die aktive Beteiligung der Verbraucher durch

nachfrageseitige Flexibilität, beispielsweise durch auf Echtzeitpreisen beruhende Stromverträge, gefährden. Für die Aktivierung solcher Dienste müssen Preissignale des Großhandelsmarktes an die Verbraucher weitergegeben werden, um ihnen Anreize dafür zu bieten, auf Verknappungen auf dem Markt zu reagieren.

Die enorme Diskrepanz zwischen den Entwicklungen im Großhandel und denen im Endkundenbereich lässt sich durch den großen Anteil an Steuern und Abgaben erklären, wobei bestimmte Sektoren beispielsweise von der EEG-Umlage befreit sind. Mit 53,6 % des Strompreises für Haushalte sind die Steuern und Abgaben wesentlich höher als im EU-Durchschnitt (36 %), da den Haushalten sowohl die Kosten der Förderregelungen für Erzeugungskapazität aufgebürdet werden als auch die der Befreiungen für energieintensive Sektoren.

**Deutschland wird seine indikativen nationalen Energieeffizienzziele bis 2020 voraussichtlich nicht erreichen.** Bis 2015 hat die Energieintensität parallel zum EU-Durchschnitt abgenommen. Dennoch besteht offensichtlich ein erhebliches Risiko, dass Deutschland sein Ziel nicht erreichen wird. Um den Energieverbrauch vor 2020 zu verringern, sind weitere beträchtliche Anstrengungen erforderlich.

**Zwar hat die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz angenommen, das Potenzial zusätzlicher Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im Verkehrsbereich wird jedoch nicht in vollem Umfang ausgeschöpft.** Deutschlands Energieeffizienzmaßnahmen werden kontinuierlich überprüft, auch im Hinblick auf die Entwicklung eines nationalen Energie- und Klimaplanes, die in Deutschland bereits fortgeschritten ist. Zur Einführung des Grundsatzes „Energieeffizienz an erster Stelle“ und zur Einbeziehung der Interessenträger hat Deutschland ein „Grünbuchverfahren“ eingeleitet. In Anbetracht der zunehmenden Urbanisierung und der immer höheren Bevölkerungsdichte in städtischen Gebieten in Deutschland sowie angesichts des nur leicht gestiegenen Anteils des öffentlichen Personenverkehrs könnten Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs – anstelle des Individualverkehrs mit fossilen Brennstoffen – eine neue Chance für einen energieeffizienteren Verkehrsbereich bieten.

**Deutschland hat erhebliche Anstrengungen zur energieeffizienteren Gestaltung seines Gebäudebestands unternommen.** Seit den politischen Impulsen für die Umstellung auf eine Wirtschaft mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen hat Deutschland umfassende rechtliche und politische Rahmenbedingungen geschaffen. Zwischen 2006 und 2016 wurden 4,6 Mio. Wohnungen im Hinblick auf ihre Energieeffizienz renoviert bzw. als energieeffiziente Wohnungen geplant und gebaut.

**Deutschland scheint auf einem gutem Wege, sein Ziel für den Anteil der aus erneuerbaren Quellen gewonnenen Energie im Rahmen der Strategie Europa 2020 zu erreichen.** Mit 14,8 % lag der Anteil erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch in Deutschland im Jahr 2016 über dem indikativen Zielpfad von 11,3 % für den

Zeitraum 2015-2016 und 3,2 Prozentpunkte unter dem Europa-2020-Ziel Deutschlands von 18 %. Deutschland strebt in seinem Energiemix eine Erhöhung des Anteils von Strom aus erneuerbaren Energiequellen von 32,2 % im Jahr 2016 auf 40-45 % im Jahr 2025 und 55-60 % im Jahr 2035 an. Mit dem überarbeiteten Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2017), das im Juli 2016 angenommen wurde, wird das Fördersystem für den größten Teil der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Deutschland geregelt. In den neuen Rechtsvorschriften ist unter anderem festgelegt, dass der Umfang der Fördermittel für mehr Projekte im Bereich erneuerbare Energien durch wettbewerbliche Auktionen ermittelt wird.

**Deutschland wird sein auf nationaler Ebene für 2020 gesetztes Emissionsreduktionsziel voraussichtlich um 4 Prozentpunkte verfehlen.** Deutschland hat sich selbst zum Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2020 um 40 % zu verringern. Aus diesem Grund wurden das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 und der Nationale Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) entwickelt. Schätzungen zufolge lagen im Jahr 2016 die Treibhausgasemissionen 27,3 % unter dem Stand von 1990. Der gemäß der Monitoring-Verordnung vorgelegte Projektionsbericht 2017 kam zu dem Schluss, dass die derzeitigen (Stand Juli 2016) und die geplanten Maßnahmen nicht zu der erforderlichen zusätzlichen Reduzierung der Emissionen bis zum Jahr 2020 führen, da die Ergebnisse der geplanten Maßnahmen voraussichtlich erst nach 2025 eintreten werden. Folglich werden die Emissionen im Jahr 2020 voraussichtlich 36 % unter den Werten von 1990 liegen.

**Es wird erwartet, dass Deutschland sein mit der EU-Lastenteilungsentscheidung für 2020 festgelegtes Ziel verfehlen wird.** Das EU-Recht fordert in Sektoren, die nicht unter das EU-Emissionshandelssystem fallen (z. B. Landwirtschafts-, Wohnungs-, Handels- Verkehrs- und Abfallbewirtschaftungssektor) eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 14 % zwischen 2005 und 2020. Ersten Daten zufolge hat Deutschland sein mit der Lastenteilungsentscheidung für 2016 festgelegtes Ziel erreicht. Der Projektionsbericht Deutschlands deutet jedoch darauf hin, dass das für 2020 mit der Lastenteilungsentscheidung festgelegte

Emissionsreduktionsziel bei der gegenwärtigen Politik um 3,3 Prozentpunkte verfehlt wird.

**Im Verkehrssektor werden voraussichtlich relativ begrenzte Emissionsreduktionen erreicht werden.** Dem Projektionsbericht Deutschlands zufolge werden die Emissionen im Verkehrssektor bei der gegenwärtigen Politik zwischen 2005 und 2020 voraussichtlich um 1 % sinken. Da erwartet wird, dass sich die Gesamtemissionen in Deutschland im gleichen Zeitraum schneller verringern, wird sich der Anteil der Emissionen im Verkehrssektor an den Gesamtemissionen in Deutschland voraussichtlich auf 20 % erhöhen (Anstieg um 3 Prozentpunkte). Trotz der Bemühungen, die Nutzung von Elektrofahrzeugen in Deutschland zu fördern und zu steigern, ist es unwahrscheinlich, dass das Ziel von 1 Mio. Elektroautos auf Deutschlands Straßen bis zum Jahr 2020 erreicht wird.

**Obwohl es ein ehrgeiziges politisches Konzept gibt und bereits verschiedene Maßnahmen getroffen wurden, besteht die Gefahr, dass Deutschland seine eigenen Ziele für die Ressourcenproduktivität verfehlen wird.** Im Jahr 2002 hat die Bundesregierung eine Strategie für eine nachhaltige Entwicklung angenommen, in der das Ziel formuliert wurde, die Ressourcenproduktivität Deutschlands bis 2020 im Vergleich zu 1994 zu verdoppeln. Ausgehend von den neuesten Zahlen deuten die in den vergangenen fünf Jahren erzielten Verbesserungen der Ressourcenproduktivität darauf hin, dass der Indikator nur 60 % des gesetzten Ziels erreichen wird (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015).

Die Emissionen verschiedener Luftschadstoffe liegen über den gesetzlichen Grenzwerten und die Wasserverschmutzung gibt weiterhin Anlass zu ernster Besorgnis. Trotz erheblicher Emissionsreduktionen in den vergangenen Jahren liegen die Gesamtemissionen von Stickoxiden, flüchtigen organischen Verbindungen und Ammoniak über den derzeitigen Obergrenzen für annehmbare Werte. Die Stickoxidgrenzwerte werden aufgrund der von Dieselfahrzeugen ausgestoßenen Schadstoffe teilweise überschritten. Neu zugelassene Diesel-Pkw erbrachten in den letzten Jahren nicht die von den Regulierungsbehörden angestrebte Leistung, da einige von ihnen mit einer Software ausgestattet

waren, mit der die eingebauten leistungsstarken Technologien zur Verringerung der Emissionen bei normalem Betrieb der Fahrzeuge deaktiviert wurden. Schätzungen zufolge lassen sich 27 Mio. Arbeitstage, die jährlich aufgrund von Krankheit verloren gehen, sowie die damit zusammenhängenden Kosten der Arbeitgeber in Höhe von 3500 Mio. EUR pro Jahr und Gesundheitskosten in Höhe von 240 bis 466 Mio. EUR pro Jahr den mit der Luftverschmutzung verbundenen wirtschaftlichen Kosten zurechnen (Europäische Kommission, 2017i). Es gibt Anzeichen für erhebliche ungelöste Probleme im Zusammenhang mit der Wasserverschmutzung durch Nitrate, insbesondere in Gebieten mit intensiver Landwirtschaft. Langfristig wird dies zu höheren Kosten für die Wasseraufbereitung führen. Nach der Einschätzung von Experten wird der Verbraucherpreis um mindestens 32 % pro Jahr ansteigen, damit gewährleistet werden kann, dass das Trinkwasser ausreichend hohe Qualitätsstandards erfüllt (Umweltbundesamt, 2017).



# ANHANG A

## ÜBERSICHTSTABELLE

Verpflichtungen	Zusammenfassende Bewertung <sup>(52)</sup>
<b>Länderspezifische Empfehlungen (CSR) 2017</b>	
<b>CSRI:</b> ... unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels, die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage und zur Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen nutzt; die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates vorantreibt und Kapazitäts- und Planungseingängen bei Infrastrukturinvestitionen entgegenwirkt; die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert. bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb	Deutschland hat bei der Erfüllung der länderspezifischen Empfehlung 1 <b>begrenzte Fortschritte</b> erzielt (diese Gesamtbewertung der länderspezifischen Empfehlung 1 umfasst keine Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts):

<sup>(52)</sup> Zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (CSR) aus dem Jahr 2017 werden folgende Kategorien verwendet:

**Keine Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat keine Maßnahmen zur Umsetzung der an ihn gerichteten länderspezifischen Empfehlung angekündigt oder angenommen bzw. die angekündigten oder angenommenen Maßnahmen sind nicht überzeugend. Im Folgenden sind Situationen beschrieben, die typischerweise in diese Kategorie eingeordnet werden können, wobei die jeweilige Situation stets unter Berücksichtigung der länderspezifischen Bedingungen zu bewerten ist:

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

**Begrenzte Fortschritte:** Der Mitgliedstaat hat

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

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

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

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

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

<p>belebt.</p> <p>... die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage und zur Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen nutzt;</p> <p>... die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung ... auf allen Ebenen des Staates vorantreibt...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei der Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen sind <b>begrenzte Fortschritte</b> zu verzeichnen. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP blieb 2017 im Vergleich zu den beiden Vorjahren weitgehend unverändert.</li> <li>• Juni 2017: Die Bundesregierung beschloss, die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur 2018 zu erhöhen.</li> <li>• August 2017: Für die Investitionsförderung in Kommunen, insbesondere für die Modernisierung von Schulgebäuden und der digitalen Infrastruktur, werden zusätzliche Mittel bereitgestellt.</li> <li>• Bei der Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Bildung gab es <b>begrenzte Fortschritte</b>; es wurden in diesem Bereich keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen. Trotz einer Steigerung auf Bundesebene 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, sodass das nationale Ziel von 10 % des BIP möglicherweise verfehlt wird.</li> <li>• Die Neuordnung der Finanzzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern dürfte dazu führen, dass auf Bundesebene, wo die direkte Verantwortung für Investitionen angesiedelt ist, etwas mehr Mittel zur Verfügung stehen.</li> <li>• <b>Juni 2017:</b> Das Grundgesetz wurde geändert, um die Aufteilung von Verantwortlichkeiten und finanziellen Mitteln zwischen Bund und Ländern ab dem Jahr 2020 anzupassen.</li> </ul>
<p>... Forschung und Innovation ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bei der Steigerung der öffentlichen Ausgaben für Forschung und Innovation wurden <b>begrenzte Fortschritte</b> erzielt; es wurden keine zusätzlichen Maßnahmen in diesem Bereich ergriffen. Obwohl die Beträge nominal etwas gestiegen sind, lagen die öffentlichen Ausgaben für FuE in den letzten</li> </ul>

<p>... und Kapazitäts- und Planungsempfängen bei Infrastrukturinvestitionen entgegenwirkt;</p> <p>... die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert;</p> <p>... bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb belebt;</p>	<p>Jahren stabil bei etwa 0,9 % des BIP, während sich die öffentlichen und privaten Ausgaben 2015 und 2016 insgesamt bei rund 2,9 % des BIP stabilisiert haben.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es wurden <b>einige Fortschritte</b> erzielt:</li> <li>• <b>Frühjahr 2017:</b> Die Dienstleistungsagentur „Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH“, die öffentliche Investitionen auf kommunaler Ebene fördern soll, hat ihre Arbeit 2017 aufgenommen.</li> <li>• <b>Keine Fortschritte.</b> Zur Verbesserung der Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems wurden keine weiteren Maßnahmen getroffen. Die Umsetzung der in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen ist noch nicht abgeschlossen. Die meisten Bestimmungen des Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens (BGBl. I 2016 Nr. 35, S. 1679) gelten seit dem 1. Januar 2017. Das Gesetz könnte der elektronischen Datenverarbeitung und automatisierten Verfahren Vorschub leisten und dadurch den Verwaltungs- und Befolgungsaufwand für die Steuerverwaltungen und Steuerzahler verringern. Für eine Bewertung seiner konkreten Auswirkungen ist es jedoch noch zu früh, denn es wird noch sechs Jahre dauern, bis es vollumfänglich umgesetzt sein wird.</li> <li>• Hinsichtlich der Belebung des Wettbewerbs bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen gab es <b>begrenzte Fortschritte</b>.</li> </ul>
<p><b>CSR2:</b> ... die Fehlanreize, die Zweitverdiener von einer Erwerbstätigkeit abhalten, verringert und den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtert; die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener verringert; die Voraussetzungen schafft, um unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Reallohnwachstum zu fördern.</p> <p>... die Fehlanreize, die Zweitverdiener von einer Erwerbstätigkeit abhalten, verringert;</p>	<p>Deutschland hat bei der Erfüllung der länderspezifischen Empfehlung 2 <b>begrenzte Fortschritte</b> erzielt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beim Abbau der Fehlanreize, die Zweitverdienende von der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit abhalten, und bei der</li> </ul>

<p>... den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtert;</p> <p>... die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener verringert;</p> <p>... die Voraussetzungen schafft, um unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Reallohnwachstum zu fördern.</p>	<p>Erleichterung des Wechsels in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis wurden <b>begrenzte Fortschritte</b> erzielt. Das Gesetz zur Bekämpfung der Steuerumgehung wurde im Juni 2017 angenommen und trat am 1. Januar 2018 in Kraft (BGBl. I 2017, Nr. 39, S. 1682). Die Steuerklassenkombination IV/IV wird zum Standard für Verheiratete. Es sind weitere Maßnahmen in Arbeit, um auf das Faktorverfahren aufmerksam zu machen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Begrenzte Fortschritte.</b> Es wurden keine weiteren Maßnahmen getroffen, obwohl das im Herbst 2016 angenommene Gesetzespaket zu Leiharbeit und Werkverträge im April 2017 in Kraft getreten ist. Nach den neuen Regelungen erhalten Leiharbeitnehmer nach neun Monaten den gleichen Lohn wie die Stammbesellschaft und müssen nach einer Übergangsfrist von höchstens 18 Monaten vom Unternehmen übernommen werden.</li> <li>• Bei der Verringerung der hohen Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener wurden <b>begrenzte Fortschritte</b> erzielt. Allerdings liegt dies an der günstigen wirtschaftlichen Lage, denn es wurden keine einschlägigen Maßnahmen getroffen. Im Oktober 2017 wurde beschlossen, die Zusatzbeitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung ab 2018 um 0,1 Prozentpunkte auf 1,0 % zu senken. Im November 2017 wurde beschlossen, den Arbeitnehmeranteil an den Rentenversicherungsbeiträgen ab 2018 um 0,1 Prozentpunkte auf 18,6 % zu senken. Dabei handelt es sich nicht um eine strukturelle Maßnahme, sondern um eine geringfügige Beitragssenkung vor dem Hintergrund der infolge der günstigen wirtschaftlichen Lage gestiegenen Einnahmen. Die im Jahr 2016 angenommenen Maßnahmen, die darauf abzielen, die Steuer- und Abgabenbelastung insgesamt zu verringern, sind am 1. Januar 2017 und am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Es handelt sich um schrittweise Erhöhungen des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags sowie um Maßnahmen zur Begrenzung der kalten Progression, die den Geringverdienern unterdurchschnittlich</li> </ul>
--	--

	<p>zugutekommen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In Bezug auf einen Anstieg der Reallöhne wurden <b>begrenzte Fortschritte</b> erzielt.</li> <li>• Mai 2017: Die Bundesregierung erließ im Anschluss an frühere Vorschriften eine Verordnung, die den Mindestlohn für Leiharbeitnehmer festlegt und seit Juni 2017 gilt.</li> <li>• Juli 2017: Die Bundesregierung überarbeitete die bisherigen Vorschriften und erließ eine Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen und Mindestlöhne für die Pflegebranche, die seit November 2017 gilt.</li> </ul>
<b>Europa 2020 (nationale Ziele und Fortschritte)</b>	
Beschäftigungsquote der 20-64-Jährigen: 77 %	79,1 % in dem im September 2017 zu Ende gegangenen Jahr.
Beschäftigungsquote der 55-64-Jährigen: 60 %	69,7 % in dem im September 2017 zu Ende gegangenen Jahr.
Beschäftigungsquote der Frauen: 73 %	75,0 % in dem im September 2017 zu Ende gegangenen Jahr.
FuE-Ziel: 3,0 % des BIP	<p>2,94 % (2016)</p> <p>Deutschland nähert sich seiner Zielvorgabe, hat 2016 aber nur geringe Fortschritte erzielt. Die FuE-Intensität erhöhte sich geringfügig von 2,92 % des BIP im Jahr 2015 auf 2,94 % im Jahr 2016; dies ist der dritthöchste Wert in der EU. Im Jahr 2016 entfielen von der deutschen FuE-Intensität 0,94 % auf die öffentliche Hand und 2 % auf die Unternehmen.</p>
Nationales Treibhausgasemissionsziel: -14 % im Jahr 2020 gegenüber dem Stand von 2005 (ohne unter den EU-Emissionshandel fallende Wirtschaftszweige)	Laut den jüngsten der Kommission vorgelegten nationalen Projektionen und unter Berücksichtigung bestehender Maßnahmen werden sich die Treibhausgasemissionen (außerhalb des Emissionshandelssystems) bis 2020 gegenüber dem Stand von 2005 um 10,7 % verringern. Dies bedeutet, dass die Zielvorgabe voraussichtlich um 3,3 Prozentpunkte verfehlt wird.
Angestrebter Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch im Jahr 2020:	Mit einem Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch von 14,8 % im Jahr 2016 ist Deutschland auf gutem Weg, sein Ziel für 2020 im

18 %	Bereich der erneuerbaren Energien zu erreichen.
<p>Indikative nationale Energieeffizienzziele für 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 276,6 Mio. t RÖE (Primärenergieverbrauch)</li> <li>• 194,3 Mio. t RÖE (Endenergieverbrauch)</li> </ul>	<p>Seit 2005 stieg der Primärenergieverbrauch in Deutschland um 6,8 % auf 296 Mio. t RÖE im Jahr 2016.</p> <p>Im gleichen Zeitraum ging der Endenergieverbrauch um 1,1 % auf 216 Mio. t RÖE im Jahr 2016 zurück.</p>
Zielquote für frühe Schulabgänger: <10 %.	Mit 10,2 % im Jahr 2016 liegt Deutschland nahe an der europäischen und nationalen Zielvorgabe und unter dem EU-Durchschnittswert von 10,7 %.
Zielquote für Tertiärabschlüsse: 40 % (EU 2020) bzw. 42 % (nationales Ziel)	Die Quote der tertiären Bildungsabschlüsse in Deutschland steigt weiter und beträgt jetzt 33,2 %, liegt jedoch nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt von 39,1 % und dem Zielwert von 40 %. Die nationale Zielvorgabe von 42 % umfasst - anders als das EU-Ziel - auch Abschlüsse der ISCED-Stufe 4 und wurde somit erfüllt.
Ziel für die Senkung des Anteils der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung (Anzahl der Personen): 20 % weniger Langzeitarbeitslose bis 2020 gegenüber dem Stand von 2008 (d. h. eine Verringerung um 320 000 Personen).	<p>Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen (laut Definition der Arbeitserhebung) betrug 2016 723 000 Personen, was gegenüber 2008 einem Rückgang um 923 000 Personen, also rund 57 % entspricht.</p> <p>Deutschland hat sein Europa-2020-Armutziel bereits erreicht.</p>

## ANHANG B

# SCOREBOARD FÜR DAS VERFAHREN BEI EINEM MAKROÖKONOMISCHEN UNGLEICHGEWICHT

Tabelle B.1: MIP-Scoreboard für Deutschland (WMB 2018)

			Schwellenwerte	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Externe Ungleichgewichte und Wettbewerbsfähigkeit	Leistungsbilanz (in % des BIP)	3-Jahres-Durchschnitt	-4%/6%	5,8	6,2	6,6	7,1	7,6	8,1
	Nettoauslandsvermögensstatus	% des BIP	-35%	23,2	28,5	34,5	40,9	48,6	54,4
	Realer effektiver Wechselkurs - 42 Handelspartner, HVPI-Deflator	3-Jahres-Veränderung in %	±5%(EA) ±11%(nicht EA)	-4,8	-9,0	-1,8	-0,4	-2,1	-2,6
	Exportmarktanteil in % an den weltweiten Exporten	5-Jahres-Veränderung in %	-6%	-9,0	-16,2	-12,1	-8,6	-2,5	2,8
	Nominale Lohnstückkosten (2010=100)	3-Jahres-Veränderung in %	9%(EA) 12%(nicht EA)	5,7	2,7	5,9	7,0	5,6	5,2
Wohnimmobilienpreisindex (2015=100, deflationiert)	1-Jahres-Veränderung in %	6%	1,4	1,9	2,1	2,2	4,1	5,4	
Interne Ungleichgewichte	Private Kreditströme, konsolidiert	% des BIP	14%	1,6	1,3	2,0	0,5	3,0	3,8
	Schulden des privaten Sektors (konsolidiert)	% des BIP	133%	102,5	101,8	102,9	99,4	98,7	99,3
	Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand	% des BIP	60%	78,6	79,8	77,4	74,6	70,9	68,1
	Arbeitslosenquote	3-Jahres-Durchschnitt	10%	6,8	6,1	5,5	5,2	4,9	4,6
Verbindlichkeiten des Finanzsektors insgesamt (nicht konsolidiert)	1-Jahres-Veränderung in %	16,5%	2,9	3,3	-6,2	4,5	2,9	5,2	
Beschäftigungsindikatoren	Erwerbsquote (% der Gesamtbevölkerung im Alter 15-64)	3-Jahres-Veränderung in Pp.	-0,2 Pp	1,4b	0,9	0,9b	0,4b	0,4	0,3
	Langzeitarbeitslosenquote (% der Erwerbsbevölkerung im Alter 15-74)	3-Jahres-Veränderung in Pp.	0,5 Pp	-1,1b	-1,1	-1,0	-0,6	-0,4	-0,6
	Jugendarbeitslosenquote (% der Erwerbsbevölkerung im Alter 15-24)	3-Jahres-Veränderung in Pp.	2 Pp	-1,9	-3,1	-2,0	-0,8	-0,8	-0,7

Zeichen: b: Zeitreihenbruch.

1) Die in dieser Tabelle aufgeführten Daten stammen aus dem Warnmechanismus-Bericht (WMB) 2018, der sich auf eine Datenerhebung vom 24. Oktober 2017 stützt. Die Daten in dieser Tabelle können daher von den an anderer Stelle in diesem Dokument genannten aktuelleren Daten abweichen. 2) Hervorgehoben sind Werte, bei denen die im Warnmechanismus-Bericht der Europäischen Kommission festgelegten Schwellen über- oder unterschritten werden.

**Quelle:** Europäische Kommission 2017, Statistischer Anhang des Warnmechanismus-Berichts 2018, SWD(2017) 661.

# ANHANG C

## STANDARDTABELLEN

Tabelle C.1: **Finanzmarktindikatoren**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gesamtvermögen des Bankensektors (% des BIP) <sup>1</sup>	298,3	266,4	266,1	251,8	247,9	239,7
Anteil der fünf größten Banken (% des Gesamtvermögens)	33,0	30,6	32,1	30,6	31,4	-
Ausländischer Besitz im Bankensystem (% des Gesamtvermögens) <sup>2</sup>	4,1	4,1	4,4	4,4	7,1	7,1
Indikatoren zur Finanzstabilität: <sup>2</sup>						
- notleidende Kredite (% der Kredite insgesamt) <sup>3</sup>	1,7	1,8	2,5	2,0	1,8	1,6
- Eigenkapitalquote (%)	17,4	18,7	17,3	17,9	18,1	18,4
- Eigenkapitalrentabilität (%) <sup>4</sup>	1,1	1,3	2,5	1,7	2,2	0,9
Privatkredite (% Jahresvergleich) <sup>1</sup>	1,1	0,5	1,3	2,3	3,7	4,1
Wohnimmobilienkredite (% Jahresvergleich) <sup>1</sup>	1,9	2,0	2,4	3,5	3,7	3,9
Kredit-Einlagen-Verhältnis <sup>1</sup>	82,5	80,1	79,2	78,4	78,5	79,1
Zentralbank-Liquidität in % der Verbindlichkeiten	-	-	1,1	1,0	1,1	1,6
Schulden des privaten Sektors (% des BIP)	101,8	102,9	99,4	98,7	99,3	-
Bruttoauslandsverschuldung (% des BIP) <sup>2</sup> - öffentlicher Sektor	49,7	45,8	48,8	42,6	38,3	34,8
- privater Sektor	41,4	41,1	41,1	41,9	41,1	40,7
Spread Langfristzins ggü. Bundesanleihen (in Basispunkten)*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CDS-Spreads für Staatsanleihen (fünfjährig)*	32,7	14,9	12,7	7,7	11,5	8,1

1) Neueste Daten: 3. Quartal 2017. Umfasst nicht nur Banken, sondern alle monetären Finanzinstitute, Zentralbanken ausgenommen.

2) Neueste Daten: 2. Quartal 2017.

3) Nach der Definition der EZB von notleidenden Schuldtiteln (brutto).

4) Die Quartalswerte wurden nicht auf das Jahr umgerechnet.

\*In Basispunkten.

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



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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>5</sup>
<b>Chancengleichheit und Zugang zum Arbeitsmarkt</b>						
Frühe Schul- und Ausbildungsabgänger (% der Bevölkerung der Altersgruppe 18-24 Jahre)	10,5	9,8	9,5	10,1	10,3	:
Geschlechtsspezifisches Beschäftigungsgefälle (Pp.)	10,5	9,6	9,1	8,7	8,2	8,0
Einkommensungleichheiten (gemessen als Quintilverhältnis - S80/S20)	4,3	4,6	5,1	4,8	4,6	:
Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen <sup>1</sup>	19,6	20,3	20,6	20,0	19,7	:
Anteil der jungen Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (% der Bevölkerung der Altersgruppe 15-24 Jahre)	7,1	6,3	6,4	6,2	6,7	:
<b>Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen</b>						
Beschäftigungsquote (20-64 Jahre)	76,9	77,3	77,7	78,0	78,6	79,0
Arbeitslosenquote <sup>2</sup> (15-74 Jahre)	5,4	5,2	5,0	4,6	4,1	3,8
Reales verfügbares Bruttoeinkommen der Haushalte pro Kopf <sup>3</sup> (Index 2008=100)	:	:	104,1	105,2	106,7	:
<b>Öffentliche Unterstützung / Sozialschutz und Inklusion</b>						
Armutsverringemde Wirkung von Sozialleistungen (ohne Altersversorgung) <sup>4</sup>	33,7	34,0	33,2	33,5	34,8	:
Kinder unter 3 Jahren in formaler Kinderbetreuung	24,0	28,0	27,5	25,9	32,6	:
Nach eigener Aussage ungedeckter Bedarf an ärztlicher Versorgung	1,6	1,6	1,6	0,5	0,3	:
Personen mit grundlegender oder mehr als grundlegender digitaler Kompetenz (% der Bevölkerung der Altersgruppe 16-74 Jahre)	:	:	:	67,0	68,0	68,0

Das sozialpolitische Scoreboard umfasst 14 Leitindikatoren, von denen derzeit zwölf für einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten herangezogen werden. Die Indikatoren „Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen je 100 Arbeitssuchenden“ und „Arbeitnehmerentgelt je geleistete Arbeitsstunde (in EUR)“ werden aufgrund technischer Vorbehalte der Mitgliedstaaten nicht verwendet. Mögliche Alternativen werden in den einschlägigen Ausschüssen erörtert.

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

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

3) Entsprechend dem Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts 2018 wird das verfügbare Bruttoeinkommen der Haushalte in unbereinigter Betrachtung bemessen.

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

5) Durchschnitt der ersten drei Quartale 2017 bei der Beschäftigungsquote und dem geschlechtsspezifischen Beschäftigungsgefälle.

Quelle: Eurostat

Tabelle C.3: **Arbeitsmarkt- und Bildungsindikatoren**

<b>Arbeitsmarktindikatoren</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017<sup>5</sup></b>
Erwerbsquote (Altersgruppe 15-64 Jahre)	77,2	77,6	77,7	77,6	77,9	:
Dauer des derzeitigen Beschäftigungsverhältnisses						
<i>0 bis 11 Monate</i>	12,9	12,1	12,0	12,2	12,4	:
<i>12 bis 23 Monate</i>	9,0	9,2	8,8	8,9	9,0	:
<i>24 bis 59 Monate</i>	15,3	15,5	16,2	15,9	15,3	:
<i>60 Monate oder mehr</i>	60,4	60,8	60,7	60,6	59,9	:
Beschäftigungswachstum *						
(% Jahresvergleich)	1,2	0,6	0,8	0,9	1,3	1,5
Beschäftigungsquote Frauen						
(% der weibl. Bevölkerung der Altersgruppe 20-64 Jahre)	71,6	72,5	73,1	73,6	74,5	75,0
Beschäftigungsquote Männer						
(% der männl. Bevölkerung der Altersgruppe 20-64 Jahre)	82,1	82,1	82,2	82,3	82,7	83,0
Beschäftigungsquote ältere Menschen *						
(% der Bevölkerung der Altersgruppe 55-64 Jahre)	61,6	63,6	65,6	66,2	68,6	69,8
Teilzeitbeschäftigung*						
(% der Erwerbstätigen der Altersgruppe 15-64 Jahre)	25,8	26,6	26,5	26,8	26,7	26,7
Befristete Beschäftigung*						
(% der Erwerbstätigen der Altersgruppe 15-64 Jahre)	13,8	13,4	13,1	13,2	13,2	12,8
Quote der Übergänge von befristeten zu unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen (3-Jahres-Durchschnitt)	40,6	36,1	32,9	29,1	:	:
Langzeitarbeitslosenquote <sup>1</sup> (% der Erwerbsbevölkerung)	2,4	2,3	2,2	2,0	1,7	1,6
Jugendarbeitslosenquote (% der Erwerbsbevölkerung der Altersgruppe 15-24 Jahre)	8,0	7,8	7,7	7,2	7,1	6,8
Geschlechtsspezifisches Gefälle bei der Teilzeitbeschäftigung	36,4	37,6	37,1	37,3	37,1	36,7
Geschlechtsspezifisches Lohngefälle <sup>2</sup> (unbereinigt)	22,7	22,1	22,3	22,0	:	:
<b>Aus- und Weiterbildungsindikatoren</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Beteiligung Erwachsener am Lernen						
(% der 25-64-Jährigen, die an Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung teilnehmen)	7,9	7,9	8,0	8,1	8,5	:
Schwache schulische Leistungen <sup>3</sup>	17,7	:	:	17,2	:	:
Tertiärabschlussquote (% der Bevölkerung der Altersgruppe 30-34 Jahre, der einen Tertiärabschluss erlangt hat)	31,8	32,9	31,4	32,3	33,2	:
Unterschiede bei der Leistung aufgrund des sozioökonomischen Status der Schüler/innen <sup>4</sup>	16,9	:	:	15,8	:	:

\*Nicht im Scoreboard enthaltener Indikator

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

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

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

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

5) Durchschnitt der ersten drei Quartale 2017, ausgenommen Jugendarbeitslosigkeit (Jahreswert).

**Quelle:** Eurostat, OECD

Tabelle C.4: Indikatoren für soziale Inklusion und Gesundheit

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

\*Nicht im Scoreboard enthaltener Indikator

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

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

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

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

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

6) Nutzung von Festnetz-Breitband (33 %), Nutzung von Mobilfunk-Breitband (22 %), Geschwindigkeit (33 %) und Erreichbarkeit (11 %) aus dem Fortschrittsanzeiger für die Digitale Agenda (Digital Scoreboard). **Quelle:** Eurostat, OECD

Tabelle C.5: Leistungsindikatoren der Produktmärkte und Politindikatoren

Leistungsindikatoren	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbeitsproduktivität (real, je Beschäftigten, % Jahresvergleich)							
Arbeitsproduktivität im verarbeitenden Gewerbe	12,57	1,83	-0,34	-1,11	3,88	1,52	2,53
Arbeitsproduktivität im Baugewerbe	5,60	2,10	-0,98	-1,16	1,90	0,45	1,44
Arbeitsproduktivität bei marktbestimmten Dienstleistungen	-0,61	1,85	2,53	1,47	0,44	0,08	1,33
Lohnstückkosten (LSK) (Gesamtwirtschaft, % Jahresvergleich)							
LSK im verarbeitenden Gewerbe	-11,80	-0,34	3,63	4,00	-2,12	0,88	0,43
LSK im Baugewerbe	-5,20	0,79	4,67	2,82	0,75	3,26	1,46
LSK bei marktbestimmten Dienstleistungen	2,38	1,11	2,65	0,91	3,14	3,20	1,77
<b>Unternehmensumfeld</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Vertragsdurchsetzung <sup>1</sup> (Tage)	394,0	394,0	394,0	394,0	459,0	479,0	499,0
Unternehmensgründung <sup>1</sup> (Tage)	14,5	14,5	14,5	14,5	14,5	10,5	10,5
Ausgang von KMU-Bankdarlehensanträgen <sup>2</sup>	0,55	0,49	0,28	0,17	0,58	0,35	0,38
<b>Forschung und Innovation</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
FuE-Intensität	2,71	2,80	2,87	2,82	2,87	2,92	2,94
Gesamtstaatliche Ausgaben für Bildung (% des BIP)	4,40	4,30	4,20	4,30	4,20	4,20	na
Personen mit Tertiärabschluss und/oder Beschäftigten in Wissenschaft & Technologie (% der Erwerbstätigen)	42	41	43	43	44	44	45
Bevölkerungsanteil mit Tertiärabschluss <sup>3</sup>	23	24	25	25	23	24	24
Junge Menschen mit Abschluss der Sekundarstufe II <sup>4</sup>	75	76	76	77	77	77	78
Handelsbilanz von Hightech-Produkten (in % des BIP)	0,35	0,59	1,05	1,05	0,90	0,97	na
<b>Produkt- und Dienstleistungsmärkte und Wettbewerb</b>					<b>2003</b>	<b>2008</b>	<b>2013</b>
OECD Produktmarktregulierung (PMR) <sup>5</sup> insgesamt					1,80	1,41	1,29
OECD PMR <sup>5</sup> im Einzelhandel					3,38	2,88	2,71
OECD PMR <sup>5</sup> bei freiberuflichen Dienstleistungen					3,03	2,82	2,65
OECD PMR <sup>5</sup> bei den netzgebundenen Wirtschaftszweigen <sup>6</sup>					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) Durchschnittliche Antwort auf Frage Q7B\_a. „[Bankdarlehen]: Falls Sie in den letzten sechs Monaten eine solche Finanzierung beantragt haben und aushandeln wollten, was war das Ergebnis?“. Die Antworten wurden wie folgt bewertet: Null = der gesamte Betrag wurde erhalten; Eins = der Großteil des Betrags wurde erhalten; Zwei = nur ein Teil des Betrags wurde erhalten; Drei = der Antrag wurde zurückgewiesen oder abgelehnt; kein Wert = der Antrag ist noch in Bearbeitung oder das Ergebnis ist unbekannt.

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

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

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

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

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

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

Tabelle C.6: **Grünes Wachstum**

Indikatoren für grünes Wachstum		2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Gesamtwirtschaftliche Indikatoren</b>							
Energieintensität	kg RÖE / €	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11
Kohlenstoffintensität	kg / €	0,34	0,34	0,35	0,33	0,32	-
Ressourcenintensität (Kehrwert der Ressourcenproduktivität)	kg / €	0,51	0,49	0,49	0,49	0,46	0,45
Abfallintensität	kg / €	-	0,14	-	0,14	-	-
Energie-Außenhandelsbilanz	% des BIP	-3,6	-3,6	-3,4	-2,8	-2,0	-
Energieanteil im HVPI	%	12,30	12,55	12,40	11,94	11,78	10,36
Abweichung Energiepreisentwicklung - Inflation	%	7,0	3,6	3,2	-1,6	-5,5	-5,0
Reale Energiestückkosten	% Wertschöpfung	10,5	10,4	9,9	9,9	-	-
Verhältnis Umweltbesteuerung/Arbeitsbesteuerung	Quotient	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	-
Verhältnis der Umweltbesteuerung zum BIP	% des BIP	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9
<b>Indikatoren für einzelne Wirtschaftszweige</b>							
Energieintensität im verarbeitenden Gewerbe	kg RÖE / €	0,10	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09
Reale Energiestückkosten für das verarbeitende Gewerbe ohne Mineralölverarbeitung	% Wertschöpfung	12,9	12,8	12,4	12,2	-	-
Wirtschaftsanteil der energieintensiven Branchen	% des BIP	10,45	10,61	10,45	10,50	10,38	-
Strompreise für Industriebetriebe mittlerer Größe	€ / kWh	0,12	0,13	0,14	0,16	0,15	0,15
Gaspreise für Industriebetriebe mittlerer Größe	€ / kWh	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,03
Öffentliche FuE-Aufwendungen für den Energiesektor	% des BIP	0,03	0,04	0,05	0,05	0,04	0,04
Öffentliche FuE-Aufwendungen für Umweltschutz	% des BIP	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
Recyclingquote der Siedlungsabfälle	%	63,0	65,2	63,8	65,6	66,7	66,1
Anteil der vom EHS abgedeckten THG-Emissionen*	%	51,6	51,5	51,1	51,4	50,3	50,0
Energieintensität im Verkehrssektor	kg RÖE / €	0,56	0,56	0,55	0,57	0,59	0,60
Kohlenstoffintensität im Verkehrssektor	kg / €	1,42	1,40	1,41	1,44	1,51	-
<b>Energieversorgungssicherheit</b>							
Energieimportabhängigkeit	%	61,9	61,5	62,7	61,8	61,9	63,5
Aggregierte Konzentrationsrate der Lieferanten	HHI	13,9	13,8	15,0	15,2	18,1	-
Diversifizierung des Energiemix	HHI	0,24	0,24	0,25	0,24	0,24	0,25

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

Energieintensität: Quotient aus Bruttoinlandsenergieverbrauch (in kg RÖE) und BIP (in EUR).

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

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

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

Energie-Außenhandelsbilanz: Saldo der Energieaus- und -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.

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

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

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

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

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

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

Anteil der vom EU-Emissionshandelssystem (ETS) abgedeckten Treibhausgas-(THG)-Emissionen (ohne Luftverkehr): Angaben zu

Treibhausgasemissionen

(ohne Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft), die der Europäischen Umweltagentur von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden.

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

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

Energieimportabhängigkeit: Quotient aus Netto-Energieeinfuhren und Bruttoinlandsenergieverbrauch (einschl. internationaler 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 Erdölzerzeugnisse, Nuklearenergie, erneuerbare Energiequellen und feste Brennstoffe erfasst.

\*Europäische Kommission und Europäische Umweltagentur.

**Quelle:** Europäische Kommission und Europäische Umweltagentur (Anteil der vom Emissionshandelssystem abgedeckten Treibhausgasemissionen), Europäische Kommission (Verhältnis der Umweltbesteuerung zur Arbeitsbesteuerung und zum BIP), Eurostat (alle anderen Indikatoren).

## QUELLENVERZEICHNIS

Albig, H., Clemens, M., Fichtner, F., Gebauer, S., Junker, S. und Kholodilin, K., 2017 — *Wie steigende Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum in Deutschland beeinflusst*, DIW Wochenbericht 10/2017, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin

Ando, A. und Modigliani, F., 1963 — *The „Life Cycle“ Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests*, The American Economic Review, Band 53, Nr. 1, Teil 1 (März 1963), S. 55-84

Bach, S. und Thiemann, A., 2016 — *Inheritance Tax Revenue Low Despite Surge in Inheritances*, DIW Wochenbericht 4+5 2016, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin.

Bäcker, G., 2014 — *Niedrigrenten, Arbeitsmarkt und Rentenversicherung: Erfordernis einer integrierten Ursachenanalyse und Reformstrategie*, in: Kistler, Ernst, Trischler, Falko (Hrsg.), *Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in der Alterssicherung – Folgen für die Einkunftsfrage im Alter*, Düsseldorf.

Bähr, S., Beste, J. und Wenzig, C., 2017 — *Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im SGB II: Hemmnisse abbauen und Potenziale nutzen*, IAB-Kurzbericht, 23/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Bardt, H., Grömling, M., Hentze, T. und Puls, T., 2017 — *Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? – Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf*, IW-Analysen Nr. 118, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Barro, R. und Sala-i-Martin, X., 2003 — *Economic Growth*, 2. Auflage, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, USA.

BDK, 2017 — *Pressemitteilung zur Lehrerversorgung an den deutschen Schulen*, Bundesdirektorenkonferenz.

Belitz, H., Eickelpasch, A., Le Mouel, M. und Schiersch, A., 2017 — *Wissensbasiertes Kapital in Deutschland: Analyse zu Produktivitäts- und Wachstumseffekten und Erstellung eines Indikatorensystems*, DIW Berlin-Politikberatung kompakt, Nr. 126, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Berlin.

Belke, A., Dreger, C. und Ochmann, R., 2015 — *Do wealthier households save more? The impact of the demographic factor*, International Economics and Economic Policy, Band 12, S. 163.

Bitkom, 2017 — *55.000 Jobs für IT-Spezialisten sind unbesetzt*, Presseinformation vom 7.11.2017, Berlin.

Bloom, D., Canning, D., Mansfield, R. und Moore, M., 2007 — *Demographic change, social security systems, and savings*, Journal of Monetary Economics, Elsevier, Band 54, Ausgabe 1, S. 92.

Boll, C., Leppin, J., Rossen, A. und Wolf, A., 2016 — *Magnitude and impact factors of the gender pay gap in EU countries*, von der Europäischen Kommission, Generaldirektion Justiz (Hrsg.) in Auftrag gegebener und finanzierter Bericht.

Börsch-Supan, A., Ludwig, A. und Winter, J., 2002 — *Ageing and international capital flows*, in: Auerbach, A.J., Herrmann, H. (Hrsg.) *Ageing, Financial Markets and Monetary Policy*, S. 55, Springer, Berlin, Heidelberg.

Breitbandatlas, 2017 — *Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland – Stand Mitte 2017*, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin.

- Brenke, K. und Wagner, G. G., 2013 — *Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum*, Wirtschaftsdienst, 93. Jahrgang, 2013, Heft 2, S. 110.
- Brettschneider, A. und Klammer, U., 2016 — *Lebenswege in die Altersarmut*, Sozialpolitische Schriften, Band 94, Duncker & Humblot, Berlin.
- Buiter, W.H., 1981 — *Time preference and international lending and borrowing in an overlapping-generations model*, Journal of political economy, Band 89 Nr. 4, S. 769.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018 — *Aktuelle Zahlen zu Asyl (12/2017)*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2017a — *Lebenslagen in Deutschland, der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2017b — *Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge*, Stand: 1. Juli 2017, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2017c — *Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2017 — *Berufsbildungsbericht 2017*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017 — *Breitbandatlas - Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Mitte 2017)*, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017a — *Nationales Reformprogramm 2017*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017b — *Ökonomische Bewertung verschiedener Vermögensteuernkonzepte*, Projekt-Nummer 012/17, Kurzexpertise für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) von Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und ifo Institut.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2017c — *Monitoring-Report Kompakt - Wirtschaft DIGITAL 2017*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Burauel, P. et al., 2017 — *Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter*, DIW Wochenbericht Nr. 49/2017, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Berlin.
- Busl, C., Jokisch, S. und Schleer, F., 2012 — *Sparen und Investieren vor dem Hintergrund des demografischen Wandels*, ZEW Wachstums- und Konjunkturanalysen, Jahrgang 15 Nr. 3, S. 6, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim.
- Busse, R., Blümel, M., Knieps, F. und Bärnighausen, T., 2017 — *Statutory health insurance in Germany: a health system shaped by 135 years of solidarity, self-governance and competition*, The Lancet, Band 390, Ausgabe 10097, S. 882.

- Chinn, M.D. und Prasad, E.S., 2003 — *Medium-term determinants of current accounts in industrial and developing countries: an empirical exploration*, Journal of International Economics, Band 59 Ausgabe 1, S. 47.
- Cingano, F., 2014 — *Trends in income inequality and its impact on economic growth*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 163, OECD Publishing, Paris.
- Dahl, J. und Goralczyk, M., 2017 — *Recent Supply and Demand Developments in the German Housing Market*, European Economy Economic Brief 025, Mai 2017, Europäische Kommission, Brüssel.
- Destatis, 2017 — *Verdiensterhebung 2016 - Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten*, Statistisches Bundesamt (Destatis).
- Deutsche Bundesbank, 2017 — *Ergebnisse der Niedrigzinsumfrage 2017*, Pressemitteilung vom 30.8.2017, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.
- Deutscher Gewerkschaftsbund, 2017 — *Bildungsgipfel-Bilanz. Studie zur Wirkung des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008*, Deutscher Gewerkschaftsbund, Berlin.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV), 2018 — *Diagnose Mittelstand 2018*, voraussichtliches Veröffentlichungsdatum: 18. Mai 2018, Pressemitteilung zum Thema vom 18. Dezember, 2017: [https://www.dsgv.de/de/presse/pressemitteilungen/171218\\_PM\\_Diagnose-Mittelstand\\_64.html](https://www.dsgv.de/de/presse/pressemitteilungen/171218_PM_Diagnose-Mittelstand_64.html).
- Deutsches Jugendinstitut (DJI), 2017 — *Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter. Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland*, Rauschenbach, T., Schilling, M. und Meiner-Teubner, C., Version 2-2017.
- Digital Scoreboard, 2017 — <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/germany>.
- DIHK, 2017 — *DIHK-Innovationsreport 2017: Innovationsdynamik rückläufig - Ergebnisse einer Befragung der IHK-Organisation bei 1.700 Unternehmen*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin.
- DIHK, 2018 — *DIHK-Konjunkturumfrage zu Jahresbeginn 2018*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin.
- Ebert, J. und Heublein, U., 2017 — *Ursachen des Studienabbruchs bei Studierenden mit Migrationshintergrund*, Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH und Stiftung Mercator, Hannover.
- EFI, 2017 — *Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2017*, Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), Berlin.
- Europäische Kommission (2016d), *Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene*, 2016/C 484/01, Europäische Kommission, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2013 — *Benchmarking Deployment of eHealth Among General Practitioners*, Abschlussbericht, Europäische Kommission, Brüssel.
- Europäische Kommission, 2014a — *Makroökonomische Ungleichgewichte – Deutschland 2014*, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.



Europäische Kommission, 2015a — *Makroökonomische Ungleichgewichte – Deutschland 2015*, Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel.

Europäische Kommission, 2015b —, *Challenges to Member States Investment Environments*, SWD(2015) 400, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission, 2015c — *Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa – Analyse und Fakten*, SWD(2015) 202 final, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2016a — *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2016b — *Länderbericht Deutschland 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*, SWD(2016) 75, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2016c — *PISA 2015: EU performance and initial conclusions regarding education policies in Europe*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2016e — *Report on Public Finances in EMU 201?*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017a — *Empirical current account benchmarks: modelling the impact of demographic variables*, LIME Working Group, 24. April 2017

Europäische Kommission, 2017b — *European Economic Forecast*, Herbst 2017, European Economy, Institutional Paper 063, November 2017, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017c — *Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte*, SWD(2017) 71, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017d — *Stellungnahme der Kommission vom 22.11.2017 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands*, SWD(2017) 513 final, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017e — *Employment and Social Developments in Europe 2017*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017f — *2017 SBA Factsheet Germany*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017g — *Attitudes towards the impact of digitisation and automation on daily life- Special Eurobarometer 460*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017h — *Digital Scoreboard 2017*, Europäische Kommission, Brüssel.

Europäische Kommission, 2017i — *Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik - Länderbericht - DEUTSCHLAND*, SWD(2017) 38 final

Europäische Kommission, 2018 — *The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Europäische Union (GD ECFIN) - Ausschuss für Wirtschaftspolitik (AWG) (wird in Kürze veröffentlicht).

Europäische Kommission, 2014b — *European Hospital Survey: Benchmarking Deployment of eHealth Services*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Felbermayr, G., Battisti, M. und Lehwald, S., 2016 — *Einkommensungleichheit in Deutschland, Teil 1: Gibt es eine Trendumkehr?*, ifo Schnelldienst, 69. Jahrgang, Ausgabe 13/2016, S. 28.

Frick, J. und Grabka, M., 2010 — *Alterssicherungsvermögen dämpft Ungleichheit - aber große Vermögenskonzentration bleibt bestehen*, DIW Wochenbericht 3/2010, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin.

Galassi, G., 2016 — *The German Mini-Job Reform: Intended and Unintended Consequences*, European University Institute, 15. Februar 2016, San Domenico di Fiesole.

Galor, O. und Zeira, J., 1993 — *Income distribution and macroeconomics*, The review of economic studies, Band 60, Ausgabe 1, S. 35.

Geyer, J., 2014 — *Zukünftige Altersarmut*, DIW Roundup. Politik im Fokus, Nr. 25, Berlin.

Gornig, M. und Michelsen, C., 2017a — *Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus*, DIW Wochenbericht 11/2017, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin.

Gornig, M. und Michelsen, C., 2017b — *Bauwirtschaft: volle Auftragsbücher und gute Wachstumsaussichten*, DIW Wochenbericht 1/2 / 2017, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin.

Grabka, M. und Goebel, J., 2017 — *Realeinkommen sind von 1991 bis 2014 im Durchschnitt gestiegen - erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit*, DIW Wochenbericht 4/2017, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin.

Grotlüschen, A., 2016 — *UNESCO country profiles of formal and nonformal adult education opportunities in literacy, numeracy and other skills: Germany*, ED/GEMR/MRT/2016/P1/35, Studie im Auftrag der UNESCO für den Jahresbericht *Global Education Monitoring Report 2016: Education for people and planet: Creating sustainable futures for all*, UNESCO Publishing, Paris.

Gruber, J. W. and Kamin, S. B. (2007). *Explaining the global pattern of current account imbalances*, Journal of International Money and Finance, Band 26, Ausgabe 4, S. 500.

Gürtzgen, N., Kubis, A. and Rebien, M. (2017), *IAB-Stellenerhebung: Geflüchtete kommen mehr und mehr am Arbeitsmarkt an*, IAB-Kurzbericht, 14/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Holland van Gijzen Advocaten, 2016 — *Legal study on retail establishment through the 28 Member States: Restrictions and freedom of establishment carried out for the European Commission*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16127>.

Ifo Institute, 2017 — *Ifo Konjunkturperspektiven 06/2017*, ifo Institut, München.

IHS und Point Topic, 2018 — *Broadband coverage in Europe in 2017 - Mapping progress towards the coverage objectives of the Digital Agenda*, für die Europäische Kommission, GD Kommunikationsnetze angefertigte Studie. Inhalte und Technologien von IHS Markit und Point Topic, Europäische Kommission, Brüssel.

Initiative D21, 2017 — *eGovernment MONITOR 2017 - Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsangebote – Deutschland, Österreich und Schweiz im Vergleich*, Initiative D21 e. V. und fortiss GmbH, Berlin und München.

INSM, 2017 — *Bildungsmonitor 2017 – Eine Bildungsagenda für mehr Wachstum und Gerechtigkeit*, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln.

Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), 2017 — *IQB-Bildungstrend 2016*. Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, Berlin.

IW Köln, 2017 — *Reform der Grunderwerbsteuer – Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

IWF, 2017a — *Staff Report For The 2017 Article IV Consultation*, Internationaler Währungsfonds, Washington D.C.

IWF, 2017b — *2017 External Sector Report*, IMF policy paper, Internationaler Währungsfonds, Washington D.C.

Kalina, T. and Weinkopf, C., 2017 — *Niedriglohn Beschäftigung 2015 - bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung*, IAQ-Report, Universität Duisburg Essen.

KfW, 2017a — *KfW-Kommunalpanel 2017*, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

KfW, 2017b — *KfW-Mittelstandspanel 2017. Rekordjagd im Inland geht ungebremst weiter – neue Herausforderungen durch sektoralen Wandel*, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

KfW, 2017c — *KfW-Innovationsbericht Mittelstand 2016: Innovationen konzentrieren sich auf immer weniger Unternehmen*, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.

Klemm, K. und Zorn, D., 2017 — *Demographische Rendite adé - Aktuelle Bevölkerungsentwicklung und Folgen für die allgemeinbildenden Schulen*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh.

Krebs, T. und Scheffel, M., 2016 — *Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi).

Lane, P. R., and Milesi-Ferretti, G. M., 2012 — *External adjustment and the global crisis*, Journal of International Economics, Band 88 Ausgabe 2, S. 252.

Lazear, P. und Rosen. S., 1981 — *Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts*, Journal of Political Economy, Band 89, Ausgabe 5, S. 841.

Lee, J., Ostry, J. D., Milesi-Ferretti, G. M., Ricci, L.A. und Prati, A., 2008 — *Exchange rate assessments: CGER methodologies*, Internationaler Währungsfonds, Washington D.C.

McGowan, M. A., Andrews, D. und Millot, V., 2017 — *The walking dead? Zombie firms and productivity performance in OECD countries*, OECD Economics Department, Working Papers Nr. 1372, OECD, Paris.

Mirrlees, J., 1971 — *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, The Review of Economic Studies, Band 38, Ausgabe 2, S. 175.

Monopolkommission, 2017 — *Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen*, Sondergutachten 76, S. 90.  
Siehe auch: <http://www.monopolkommission.de/index.php/en/press-releases/64-railways-2017>

Neves, P.C., Afonso, O. und Silva, S. T., 2016 — *A Meta-Analytic Reassessment of the Effects of Inequality on Growth*, World Development, Band 78, 2016.

Obstfeld, M. and Rogoff, K., 1995 — *The intertemporal approach to the current account*, Handbook of international economics, Band 3, S. 1731.

OECD und Europäisches Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik (EOHSP), 2017 — *Deutschland: Länderprofil Gesundheit 2017* (im Rahmen des Programms State of Health in the EU), OECD Publishing, Paris/Europäisches Observatorium für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik, Brüssel.

OECD, 2015 — *In it together: Why less inequality benefits all*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2016a — *PISA 2015, Ländernotiz – Deutschland*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2016b — *Bildung auf einen Blick 2016 – OECD-Indikatoren*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2016c — *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2016*, OECD Publishing, Paris.

OECD, 2016d — *Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris.

Phillips, S., Catão, L., Ricci, L., Bems, R., Das, M., Di Giovanni, J., Unsal, F., Castillo, M., Lee, J., Rodriguez, J., und Vargas, M., 2013 — *The External Balance Assessment (EBA) methodology*, IMF Working Paper, WP/13/272, IWF, Washington, D.C..

Pomerlo, K., 2017 — *International Tax Competitiveness Index 2016*, Tax Foundation, Washington, D.C. Pusch, T. und Rehm, M., 2017 — *Positive Effekte des Mindestlohns auf Arbeitsplatzqualität und Arbeitszufriedenheit*, Wirtschaftsdienst, 97. Jahrgang Ausgabe 6, S. 409.

PWC und IHS, 2017 — *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels to foster the investment of SMEs and start-ups* Abschlussbericht, PricewaterhouseCoopers LLP und Institute for Advanced Studies (IAS), Studie für die Europäische Kommission, TAXUD/2015/DE/330, Europäische Kommission, Brüssel.

Salto, M. und Turrini, A., 2010 — *Comparing alternative methodologies for real exchange rate assessment*, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Kommission, Brüssel.

Schwabe, U. et al. (Hrsg.), 2017 — *Arzneimittelverordnungsreport 2017*, Springer, Berlin, Heidelberg.

Stabilitätsrat, 2017 — *Achte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG*, Stabilitätsrat, 11. Dezember 2017, Berlin.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2013 — *Lehrereinstellungsbedarf- und -angebot in der Bundesrepublik Deutschland, Modellrechnung 2012-2025*, Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, Dokumentation Nr. 201, Juni 2013, Berlin.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2016 — *Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Statistik

2011 bis 2015 Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.

Thum-Thysen, A., Voigt, P., Bilbao, B., Maier, C. und Ognyanova, D., 2017 — *Unlocking investment in Intangible Assets*, Discussion paper 047. Mai 2017, Brüssel

Umweltbundesamt, 2017 — *Quantifizierung der landwirtschaftlich verursachten Kosten zur Sicherung der Trinkwasserbereitstellung*, Dessau-Roßlau.

Weltbank, 2017 — *Doing Business 2018 - Reforming to Create Jobs*, A World Bank Group Flagship Report, Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung / Weltbank, Washington DC, USA.

WIK-Consult, 2017 — *Ansätze zur Glasfaser-Erschließung unterversorgter Gebiete*, Studie für den DIHK, WIK-Consult GmbH, Bad Honnef.

ZEW, 2017a — *Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology – Final report 2016*, Projekt im Auftrag der Europäischen Kommission, TAXUD/2013/CC/120, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim.

ZEW, 2017b — *Steuerlicher Digitalisierungsindex 2017*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim und PWC.

ZEW, 2017c — *Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft: Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2016*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim.