

Das Nationale Reformprogramm 2018

Die Europäische Kommission hat am 7. März 2018 ihren Länderbericht für Deutschland veröffentlicht. Ein solcher Bericht wird jährlich von der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters erstellt. In diesem Jahr enthält er viel Anerkennung für Deutschlands wirtschaftliche Entwicklung, aber auch Kritik, vor allem an dem weiterhin hohen Leistungsbilanzüberschuss. Mit dem Nationalen Reformprogramm reagiert die Bundesregierung auf den Länderbericht der Europäischen Kommission. Sie macht darin deutlich, welche Reformmaßnahmen ergriffen wurden und welche Fortschritte im vergangenen Jahr erreicht wurden.



Das Nationale Reformprogramm als Antwort auf den Länderbericht der Europäischen Kommission

Am 7. März 2018 hat die Europäische Kommission den Länderbericht für Deutschland veröffentlicht. Dieser enthält eine Einschätzung der Kommission zur ökonomischen und sozialen Lage Deutschlands sowie die Bewertung der Fortschritte mit Blick auf die Umsetzung der sogenannten länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters bereits im Vorjahr vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wurden (zu den länderspezifischen Empfehlungen 2017 für Deutschland siehe Kasten 1). Außerdem enthält der Länderbericht die Ergebnisse der sogenannten vertieften Analyse der Europäischen Kommission im Rahmen des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens und eine Einschätzung zur Umsetzung der Europa 2020-Ziele. Erstmals findet in diesem Jahr auch eine Bewertung der deutschen Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik mit Bezug zur Europäischen Säule sozialer Rechte prominent Eingang in den Länderbericht.

Kasten 1: Länderspezifische Empfehlungen 2017 des Rates der Europäischen Union für Deutschland

Der Rat der Europäischen Union empfiehlt, dass Deutschland 2017 und 2018

1. 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 Planungsgaps bei Infrastrukturinvestitionen entgegenwirkt; die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert; bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb belebt;
2. die Fehlanreize, die Zweitverdiener von einer Erwerbstätigkeit abhalten, verringert und den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtert; die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener senkt; die Voraussetzungen schafft, unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Reallohnwachstum zu fördern.

Die Bundesregierung antwortet jährlich mit dem Nationalen Reformprogramm (NRP) auf den Länderbericht der Kommission und zeigt, mit welchen Maßnahmen Deutschland auf die länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Europäischen Union reagiert hat. Am 25. April 2018 wurde das aktuelle NRP im Bundeskabinett verabschiedet.

Deutschlands Leistungsbilanzüberschuss sinkt – wenn auch nur langsam

Wie auch im vergangenen Jahr kritisiert die Europäische Kommission in ihrem Länderbericht den hohen, wenn auch sinkenden deutschen Leistungsbilanzüberschuss und attestiert Deutschland deswegen ein sogenanntes makroökonomisches Ungleichgewicht. Aus Sicht der Kommission reflektiert der hohe Überschuss vor allem Sparüberschüsse und ein begrenztes Investitionsverhalten in Deutschland. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss lag 2017 bei 8,0 Prozent des BIP und ist somit seit 2015 deutlich gesunken. Mittelfristig wird ein weiterer Rückgang erwartet. So geht die Bundesregierung für die Jahre 2018 und 2019 von einem Überschuss von 8,0 beziehungsweise 7,5 Prozent des BIP aus. Grundsätzlich gilt, dass nur ein sehr geringer Teil der Leistungsbilanz durch politische Maßnahmen beeinflussbar ist, da ein Großteil durch externe, temporäre Faktoren (wie z. B. den Wechselkurs) oder fundamentale Faktoren (wie z. B. die demographische Entwicklung und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie) bestimmt wird (siehe Abbildung 1). Das NRP verweist explizit auf diese Einflussfaktoren. Darüber hinaus stellt das NRP aber auch dar, wie die Bundesregierung ihren – wenn auch begrenzten – Spielraum zum Abbau des deutschen Leistungsbilanzüberschusses nutzt. Hier kommt der Investitionsagenda und Maßnahmen, die die robuste Binnennachfrage weiter stärken – darunter Entlastungen bei der Einkommensteuer und bei den Sozialabgaben – eine wichtige Rolle zu.

Wachstumsgrundlagen stärken – in Infrastruktur, Bildung und Forschung investieren

Im Länderbericht bewertet die Kommission auch die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen. Die Bundesregierung strebt an, langfristig solide Grundlagen für Wachstum, breiten Wohlstand und Beschäftigung in Deutschland zu schaffen. Basis dafür ist die Soziale Marktwirtschaft. Die Bundesregierung wird die gute wirtschaftliche Ausgangslage nutzen, um – auf der Grundlage eines ausgeglichenen Haushalts ohne Neuverschuldung – verstärkt in Infrastruktur, in Vernetzungs- und Digitalisierungsstrategien sowie in Bildung und Forschung zu investieren. Geplant ist, die Mittel von 34 Milliarden Euro im Jahr 2017 auf 36,4 Milliarden Euro im Jahr 2018 unter Einhaltung eines ausgeglichenen Haushalts zu erhöhen. Allein die Verkehrsinvestitionen werden 2018 auf 14,2 Milliarden Euro gesteigert. Zudem entlastet der Bund die Länder ab 2020 um anfangs jährlich 9,7 Milliarden Euro und ermöglicht hierdurch weitere Investitionsspielräume, etwa für den Ausbau der (digitalen) Infrastruktur, der Kindertagesbetreuung, der Schulinfrastruktur und von sozialen Einrichtungen. Um die kommunalen Investitionen kosten- und zeiteffizienter zu gestalten, wurde die rein öffentliche „Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ neu strukturiert.

Die Europäische Kommission zeigt Deutschland in ihrem Länderbericht weitere Potenziale im Bereich der öffentlichen Investitionen auf, vor allem im Bereich Bildung sowie Forschung und Entwicklung. Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung und hat zahlreiche Initiativen auf Rekordniveau ergriffen: Mit dem „Digitalpakt Schule“ sollen gemeinsam mit den Ländern allein in dieser Legislaturperiode 3,5 Milliarden Euro flächendeckend in die digitale Schulinfrastruktur investiert werden. Weiterhin werden auch je zwei Milliarden Euro für den Ausbau der Ganztags-

Abbildung 1: Leistungsbilanzbeeinflussende Faktoren inner- und außerhalb des Einflussbereichs der Wirtschaftspolitik

Faktoren (weitgehend) außerhalb des Einflussbereichs der Wirtschaftspolitik		Wirtschaftspolitisch beeinflussbare Faktoren
<i>Temporäre Faktoren</i>	<i>Fundamentale Faktoren</i>	
Wechselkurse	Demografische Entwicklung	Öffentliche Investitionen
Rohstoffpreise	Rendite von Auslandsinvestitionen	Rahmenbedingungen für private Investitionen
Lohnentwicklung	Wirtschaftsstruktur, Spezialisierung	Strukturreformen
Globale Konjunktur	Internationale Verflechtung	

schul- und Betreuungsangebote sowie für die Forschung bereitgestellt werden. Dies sind wichtige Zukunftsinvestitionen für Deutschland.

Garant für nachhaltiges Wachstum – mehr private Investitionen durch Bürokratieabbau und ein attraktives Steuersystem

Private Investitionen sind der Schlüssel für nachhaltiges Wachstum, denn ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen liegt bei rund 90 Prozent. Die Bundesregierung hat 2017 Bürokratiehürden abgebaut und mehr Investitionsanreize geschaffen. Die privaten Anlageinvestitionen sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen (siehe Abbildung 2). Alleine durch die Anwendung der Bürokratiebremse hat sich der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um rund 1,5 Milliarden Euro jährlich verringert. Ferner wird die Bundesregierung Bürokratiebelastungen und Hürden im Prozess der Unternehmensgründung abbauen und hat das Angebot an Wagniskapital bereits erheblich ausgebaut. Das Nationale Reformprogramm 2018 zeigt, dass auch die Potenziale der Digitalisierung genutzt werden: Das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens erlaubt eine Effizienz- und Wirtschaftlichkeitssteigerung durch die Nutzung moderner Informationstechnologie und senkt bürokratische Belastungen. Flankiert wird diese Effizienzsteigerung durch eine Reihe von Gesetzen, in denen die

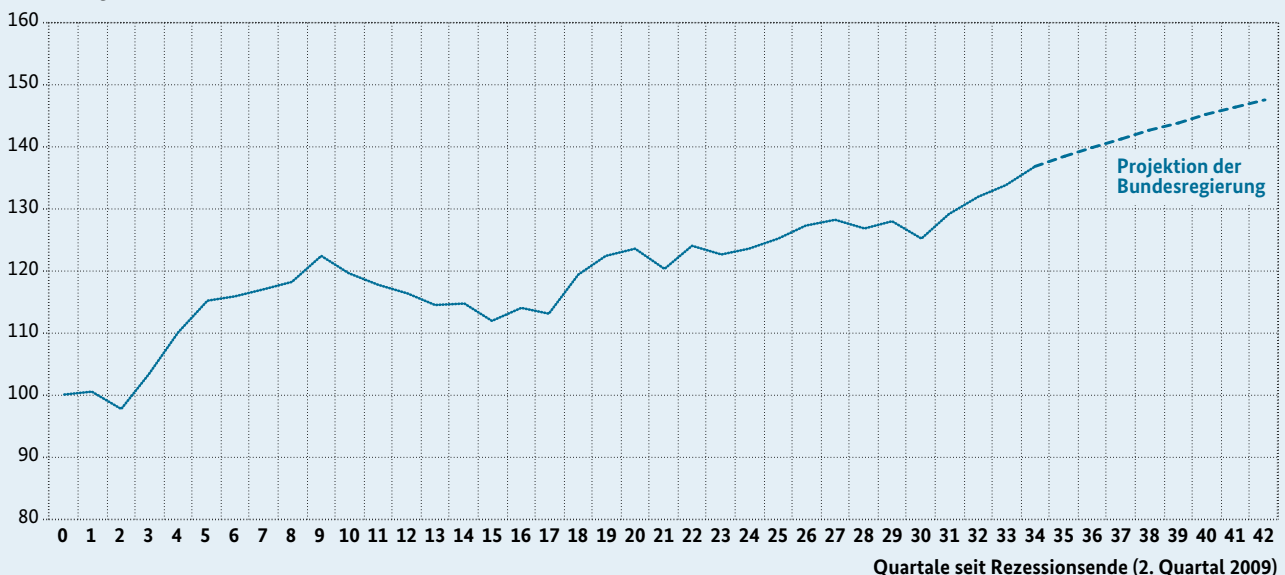
Bundesregierung die Sofortabschreibungsgrenze und die Besteuerung von Investmentfonds und Anlegern erleichtert. Sie wird zudem in Kooperation mit der deutschen Industrie einen nationalen Digitalfonds sowie weitere Finanzierungsmöglichkeiten implementieren. Durch dieses Zusammenspiel an Maßnahmen bewirkt die Bundesregierung einen positiven Anreiz für die Unternehmen, ihr erwirtschaftetes Kapital auch langfristig in Deutschland zu binden.

Die Beschäftigungsentwicklung fortführen – für mehr Erwerbsanreize sorgen

Das NRP verdeutlicht zudem, wie das Arbeitsmarktpotenzial in Deutschland genutzt wurde: Durch gute Rahmenbedingungen für Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Einführung des Elterngeldes und den massiven Ausbau der Kindertagesbetreuung hat die Bundesregierung bereits jetzt Arbeitsanreize verstärkt. Des Weiteren hat die Bundesregierung Schritte zum Ausgleich der kalten Progression und zur Senkung der hohen Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener geplant. Konkret wird der Solidaritätszuschlag schrittweise ab dem Jahr 2021 abgeschafft. Aufgrund dieser Maßnahme werden rund 90 Prozent aller Zahler durch eine Freizone vollständig entlastet. Auch bei den Sozialbeiträgen will die Bundesregierung Geringverdiener durch eine Ausweitung der Midi-Jobs und eine Stabilisierung der Abgaben entlasten und so für mehr Erwerbsan-

Abbildung 2: Private Bruttoanlageinvestitionen im Konjunkturaufschwung

Bruttoanlageinvestitionen (2. Quartal 2009) = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

reize sorgen. Obwohl die Einflussmöglichkeiten auf die Höhe der Reallöhne begrenzt sind, setzt sich die Bundesregierung für eine Steigerung durch die Stärkung der Tarifpartner ein. Mit der Einführung und Erhöhung des Mindestlohns wurde eine wichtige Maßnahme ergriffen, die die Lohndynamik gestärkt und aktiv zum höheren Wachstum der Reallöhne in den vergangenen Jahren beigetragen hat.

Gute Noten für Deutschland – überdurchschnittliche Leistung im Bereich der Sozialpolitik

Seit diesem Jahr werden erstmals in den Länderberichten neben den wirtschaftspolitischen auch sozialpolitische Faktoren analysiert. Diese Berücksichtigung der Europäischen Säule sozialer Rechte ermöglicht es, auch soziale Entwicklungen zu beobachten und abzuschätzen. Hier zeigt sich die Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft, denn Deutschland schneidet im Vergleich überdurchschnittlich gut ab (siehe Abbildung 3). Durch das bereits 2017 in Kraft getretene Entgelttransparenzgesetz, den kontinuierlichen Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie den ab 2025 geplanten Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung will die Bundesregierung zudem die verbliebenen Arbeitszeit- und Entgeltlücken zwischen Frauen und Männern schließen und für Zweitverdiener stärkere Arbeitsanreize setzen. Ein Kernprinzip der Sozialen Marktwirtschaft ist die Verbesserung von Chancengerechtigkeit und breiter Teilhabe an der Gesellschaft. Daher stellt die Bundesregierung allein im Jahr 2018 Finanzhilfen in Höhe von 790 Millionen Euro für die Städtebauförderung zur Verfügung, um eine soziale Stadtentwicklung voranzutreiben. Soziale Teilhabe darf keine Frage des Alters sein. Daher will die Bundesregierung die Rente auf dem heutigen Niveau von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 gesetzlich sichern und plant, eine gründerfreundlich ausgestaltete Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen einzuführen, die nicht bereits anderweitig obligatorisch abgesichert sind.

Über das Ziel hinaus – Deutschland übertrifft viele Europa 2020-Kernziele

Bei der Umsetzung der fünf Kernziele der EU-2020-Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist Deutschland auf einem sehr guten Weg und hat bereits jetzt durch eine ergebnisorientierte Politik einige seiner ambitionierten nationalen Zielindikatoren erreicht. So hat die Bundesregierung die Forschungs- und Entwicklungsausgaben stark erhöht und das Ziel von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts bereits jetzt fast erreicht. Auch die Anzahl der Langzeiterwerbslosen wurde deutlich verringert. Sie ist zwischen 2008 und

Abbildung 3: Analyse sozialpolitischer Faktoren im Rahmen der Europäischen Säule sozialer Rechte

Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	Anteil der frühen Schul- und Ausbildungsabgänger (% der 18- bis 24-Jährigen)	Durchschnittlich
	Beschäftigungsgefälle zwischen den Geschlechtern	Durchschnittlich
	Einkommensungleichheit (Einkommensquintil S80/S20)	Durchschnittlich
	Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung Bedrohten (%)	Überdurchschnittlich
	NEET-Anteil bei jungen Menschen (% der 15- bis 24-Jährigen)	Gut, aber zu beobachten
Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	Beschäftigungsquote (% der 20- bis 64-Jährigen)	Beste Leistung
	Arbeitslosenquote (% der 15- bis 74-Jährigen)	Beste Leistung
	Wachstum des GDHI	Durchschnittlich
Sozialschutz und soziale Inklusion	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.

Quelle: Länderbericht der Europäischen Kommission vom 7. März zu Deutschland.

2016 bereits um 55,5 Prozent gesunken und liegt damit weit über dem Ziel von 20 Prozent. Des Weiteren ist die Erwerbstätigenquote der 20- bis 64-Jährigen auf rekordverdächtige 79,5 Prozent sowie die Erwerbstätigenquote von Frauen auf 75,3 Prozent im 3. Quartal 2017 gestiegen; auch diese Anteile liegen weit über der Zielvorgabe. Das deutsche Bildungsniveau ist hoch und die Indikatoren haben ein Niveau weit über dem nationalen Ziel: Der Anteil der Schüler mit einem tertiären oder gleichwertigen Abschluss liegt bei fast 48 Prozent. Um diese positiven Entwicklungen auch nach dem Jahr 2020 zu garantieren, sollen noch flexiblere Arbeitszeitmodelle evaluiert, die Einführung einer Gründerzeit – ähnlich der Familienpflegezeit – geprüft, eine neue Fachkräftestrategie gegen den Fachkräftengpass entwickelt sowie Langzeitarbeitslosen und Bildungsabbre-

chern durch umfassende Qualifizierungs- und Weiterbildungsangebote bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Den Blick auf das, was kommt – weitere Herausforderungen im Nationalen Reformprogramm

Trotz aller bereits getroffenen Maßnahmen und positiven Entwicklungen macht das Nationale Reformprogramm 2018 deutlich, dass Deutschland künftig weiterhin vor vielen Herausforderungen steht. Im Zuge der rasch voranschreitenden Digitalisierung und der daraus resultierenden Veränderungen im täglichen Leben wird ein neuer digitaler Ordnungsrahmen auf der Höhe der Zeit benötigt. Dieser soll es erlauben, die positiven Aspekte der Digitalisierung zu nutzen und entstehende Rechtslücken zu schließen. Die Bundesregierung stellt sich dieser Herausforderung. So sollen die Möglichkeiten für mobiles Arbeiten verbessert, die digitale Infrastruktur massiv ausgebaut, eine breite digitale (Weiter-)Bildung ermöglicht, Familienleistungen als digitales Angebot zur Verfügung gestellt und weitere Verfahren digitalisiert werden. Die Europäische Kommission sieht in weiteren Bereichen Handlungsbedarf: Es sollen steuerliche Anreize für Beschäftigung und Investitionen gestärkt, die Vermögensungleichheiten sollen verringert und Fehlanreize auf dem Arbeitsmarkt sollen beseitigt werden.

In den kommenden Wochen werden die Nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten von der Europäischen Kommission evaluiert. Auf Grundlage dieser Bewertung wird der Rat der Europäischen Union seine neuen länderspezifischen Empfehlungen formulieren und voraussichtlich am 23. Mai 2018 beschließen.

Das deutsche Nationale Reformprogramm der Bundesregierung wird unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie in Zusammenarbeit mit den Ländern formuliert. Der Bundestag wird während des Erstellungsprozesses regelmäßig informiert. Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und kommunale Spitzenverbände ebenso wie weitere zivilgesellschaftliche Gruppen haben Gelegenheit, zum Bericht Stellung zu nehmen.

Das deutsche Nationale Reformprogramm 2018 sowie die Stellungnahmen der Verbände und Sozialpartner sind online abrufbar unter:

<http://bit.ly/2rqrfZh>

Kontakt: Dr. Anna auf dem Brinke, Julia Gundlach,
Dr. Franziska Lottmann und Oliver Schlenker
Referat: Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik