

Das Nationale Reformprogramm 2019

Die Europäische Kommission hat am 27. Februar 2019 im Rahmen des Europäischen Semesters den Länderbericht für Deutschland veröffentlicht. Darin würdigt sie unter anderem Reformfortschritte bei der Investitionstätigkeit und bei der Verbesserung von Anreizen auf dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig stellt sie weiteren Handlungsbedarf zur Stärkung von Investitionen und Innovationen dar. Mit dem Nationalen Reformprogramm (NRP) antwortet die Bundesregierung auf den Länderbericht und zeigt auf, welche Maßnahmen sie ergriffen hat und welche Fortschritte erzielt wurden.



NRP 2019 stellt wichtige Reformen und Erfolge vor

Das Nationale Reformprogramm (NRP) ist Teil des Europäischen Semesters, dessen Ziel es ist, die Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik auf europäischer Ebene zu verbessern. Es stellt die Antwort der Bundesregierung auf den Länderbericht der Kommission dar. Das NRP 2019 wurde am 10. April 2019 im Bundeskabinett verabschiedet.

Die Bundesregierung wird die gute wirtschaftliche Ausgangslage nutzen, um verstärkt in Infrastruktur, in Vernetzungs- und Digitalisierungsstrategien sowie in Bildung und Forschung zu investieren. Mit 156,2 Milliarden Euro erreichen die Investitionsausgaben aus dem Bundeshaushalt in dieser Legislaturperiode ein Rekordniveau,

bei gleichzeitig ausgeglichenem Staatshaushalt ohne neue Schulden.

Die Bundesregierung wird auch die Bedingungen für private Investitionen verbessern und insbesondere die Bürokratie weiter abbauen. Ziel ist es außerdem, das Steuersystem effizienter zu gestalten und weitere steuerliche Entlastungen für Unternehmen zu beschließen, zum Beispiel die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung. Die Bundesregierung will die Sozialversicherungsabgaben unter der Marke von 40 Prozent stabilisieren. Sie wird den wettbewerblichen Rahmen fit machen für Digitalisierung und Globalisierung.

Bund und Länder haben nicht zuletzt eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um Erwerbsbeteiligung zu erhöhen, zum Beispiel mit dem Familienentlastungsgesetz. Außer-

dem wird die Bundesregierung den Fachkräfteengpass konkret angehen. Um auch die regionale Teilhabe am gesellschaftlichen und ökonomischen Fortschritt zu verbessern sowie wirtschaftliche Potenziale in Deutschland in der gesamten Fläche zur Entfaltung zu bringen, hat die Bundesregierung die Kommissionen „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ sowie „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingesetzt.

Das NRP 2019 zeigt darüber hinaus, dass Deutschland im Hinblick auf die Europa 2020-Kernziele für Wachstum und Beschäftigung große Erfolge verzeichnen kann. Die allgemeine Erwerbstätigenquote liegt über dem EU-Ziel ebenso wie die Frauenerwerbstätigkeit; die Langzeitarbeitslosigkeit ist zurückgegangen, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung sind gestiegen und der Anteil der erneuerbaren Energien am Stromverbrauch ist erhöht worden.

Die Europäische Kommission hat den Länderbericht für Deutschland am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Dieser enthält neben einer Analyse der gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen eine Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen (siehe Kasten 1 zu den länderspezifischen Empfehlungen). Hinzu kommen die Ergebnisse der vertieften Analyse des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens. Auf Basis des sozialpolitischen Scoreboards der Europäischen Säule sozialer Rechte werden auch sozialpolitische Indikatoren bewertet.

Kasten 1: Länderspezifische Empfehlungen 2018 des Rates der Europäischen Union für Deutschland

Der Rat der Europäischen Union empfiehlt, dass Deutschland 2018 und 2019

1. unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzt, um auf allen Ebenen des Staates, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene, einen anhaltenden Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation, herbeizuführen; verstärkte Anstrengungen unternimmt, um die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität flächendeckend sicherzustellen; die Effizienz und die Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert; bei Unternehmensdienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb verstärkt;

2. die Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenlast, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener verringert; Maßnahmen ergreift, um längere Erwerbsleben zu fördern; die Voraussetzungen schafft, unter Achtung der Rolle der Sozialpartner ein höheres Lohnwachstum zu fördern; die Bildungsergebnisse und das Kompetenzniveau benachteiligter Gruppen verbessert.

Leistungsbilanzüberschuss geht weiter zurück

Die Europäische Kommission hat im Länderbericht erneut den anhaltend hohen deutschen Leistungsbilanzüberschuss kritisiert. Dieser war der Grund dafür, dass Deutschland einer vertieften Analyse im Rahmen des sogenannten Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens unterzogen wurde.

Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss ist jedoch bereits das vierte Jahr in Folge rückläufig: Während er 2015 noch bei 8,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) lag, lag er im Jahr 2018 nur noch bei 7,4 Prozent. Für 2019 und 2020 erwartet die Bundesregierung einen weiteren Rückgang auf 7,3 beziehungsweise 6,8 Prozent des BIP. Gegenüber dem Euroraum hat sich der Leistungsbilanzüberschuss in den letzten zehn Jahren deutlich von 3,4 Prozent im Jahr 2008 auf 2,5 Prozent im Jahr 2018 verringert.

Wie auch die Kommission im Länderbericht darlegt, ist der deutsche Leistungsbilanzüberschuss trotz des rückläufigen Trends sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich noch immer hoch. Dafür gibt es zahlreiche Ursachen sowohl temporärer als auch struktureller Natur: Wesentliche Bestimmungsfaktoren des deutschen Leistungsbilanzüberschusses sind neben der fortschreitenden demografischen Entwicklung die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie sowie die im Ausland gebildeten Nettovermögenspositionen.

Aus Sicht der Bundesregierung stellt der Leistungsbilanzüberschuss per se jedoch kein wirtschaftspolitisches Problem dar, das eine politische Einflussnahme erfordert. Die Bundesregierung verfolgt eine Politik, die die Investitionen und die Binnennachfrage stärkt. Das trägt tendenziell zu einer Verringerung des Leistungsbilanzüberschusses bei.

Investitionen erreichen in dieser Legislaturperiode Rekordniveau

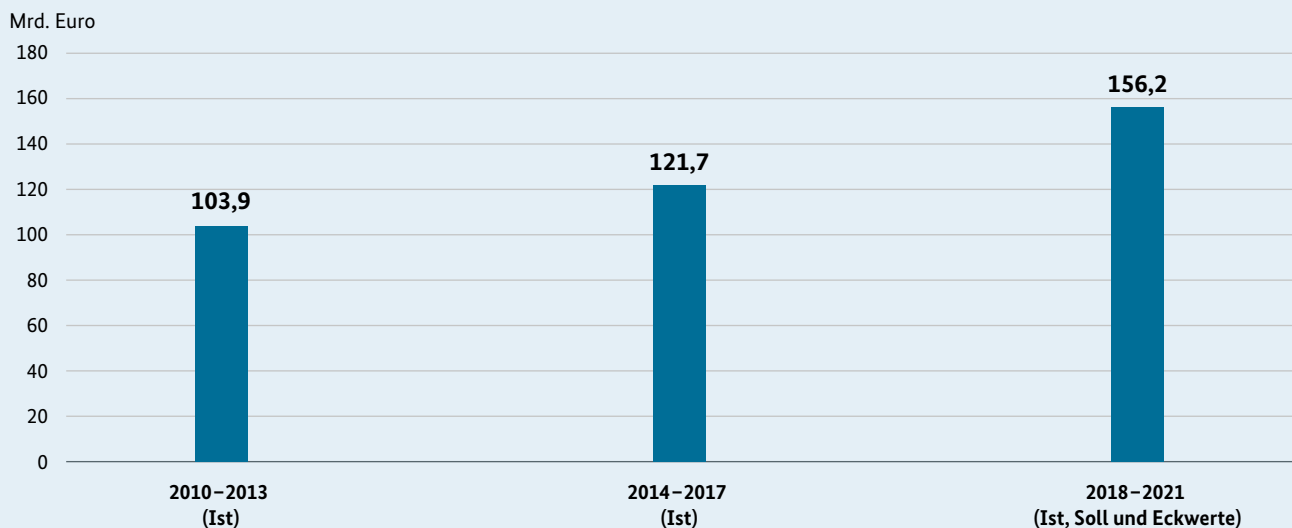
In ihrem Länderbericht empfiehlt die Europäische Kommission, die öffentlichen Investitionen auf allen staatlichen Ebenen zu steigern. Die Bundesregierung hat im Bundeshaushalt für den Zeitraum von 2018 bis 2021 Investitionsausgaben auf einem Rekordniveau von 156,2 Milliarden Euro vorgesehen (vgl. Abbildung 1).

Dies geschieht bei einem ausgeglichenen Haushalt und einer insgesamt rückläufigen Schuldenstandsquote, die

Schule“. Zudem legt die Bundesregierung in diesem Jahr einen Gesetzentwurf zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung vor. Mithilfe der Strategie „Künstliche Intelligenz“ und der Förderung der Batterie-zellproduktion will die Bundesregierung den Standort Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in innovativen Zukunftstechnologien sichern.

Außerdem wird der Bund die Länder und Kommunen durch die im Jahr 2018 beschlossenen Maßnahmen bis zum Jahr 2022 zusätzlich in Höhe von rund 29 Milliarden Euro entlasten. Die Europäische Kommission erkennt die

Abbildung 1: Vorgesehene Investitionsausgaben des Bundes erreichen Rekordniveau



Quelle: Bundesministerium der Finanzen. Ohne Zuführung an den ESM (2012–2014); in 2018 einschließlich der Zuweisung an das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ (2,4 Mrd. Euro); ab 2020 ohne Entflechtungsmittel (Länder erhalten diese dann über Umsatzsteueranteile).

2019 unter 60 Prozent des BIP fallen wird. Die Maastricht-Schuldengrenze wird in diesem Jahr erstmals seit 2002 wieder eingehalten. Damit setzt die Bundesregierung ihre erfolgreiche Strategie fort, solide Haushaltsführung mit einer Stärkung der Investitionstätigkeit zu verbinden.

Zukunftsweisende Investitionen des Bundes werden insbesondere in den Bereichen Infrastruktur sowie Bildung und Forschung ermöglicht. Wichtige Maßnahmen sind außerdem der Ausbau von Gigabitnetzen in unwirtschaftlichen Gebieten mithilfe des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ sowie die Umsetzung des „Digitalpakts

in Deutschland erzielten Fortschritte an und weist zugleich darauf hin, den eingeschlagenen Weg fortzuführen und die bestehenden Handlungsspielräume zur Stärkung öffentlicher Investitionen weiter zu nutzen.

Verbesserte Rahmenbedingungen für private Investitionen

Neben öffentlichen Investitionen sind die privaten Investitionen ein wesentlicher Faktor einer nachhaltigen und dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung. Vor diesem

Hintergrund hat die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für private Investitionen weiter verbessert. Die Gründungsinitiative stellt innovativen Unternehmensgründungen finanzielle Mittel zur Verfügung. Daneben wird das Finanzierungsumfeld für Start-ups auf dem Wagniskapitalmarkt vereinfacht.

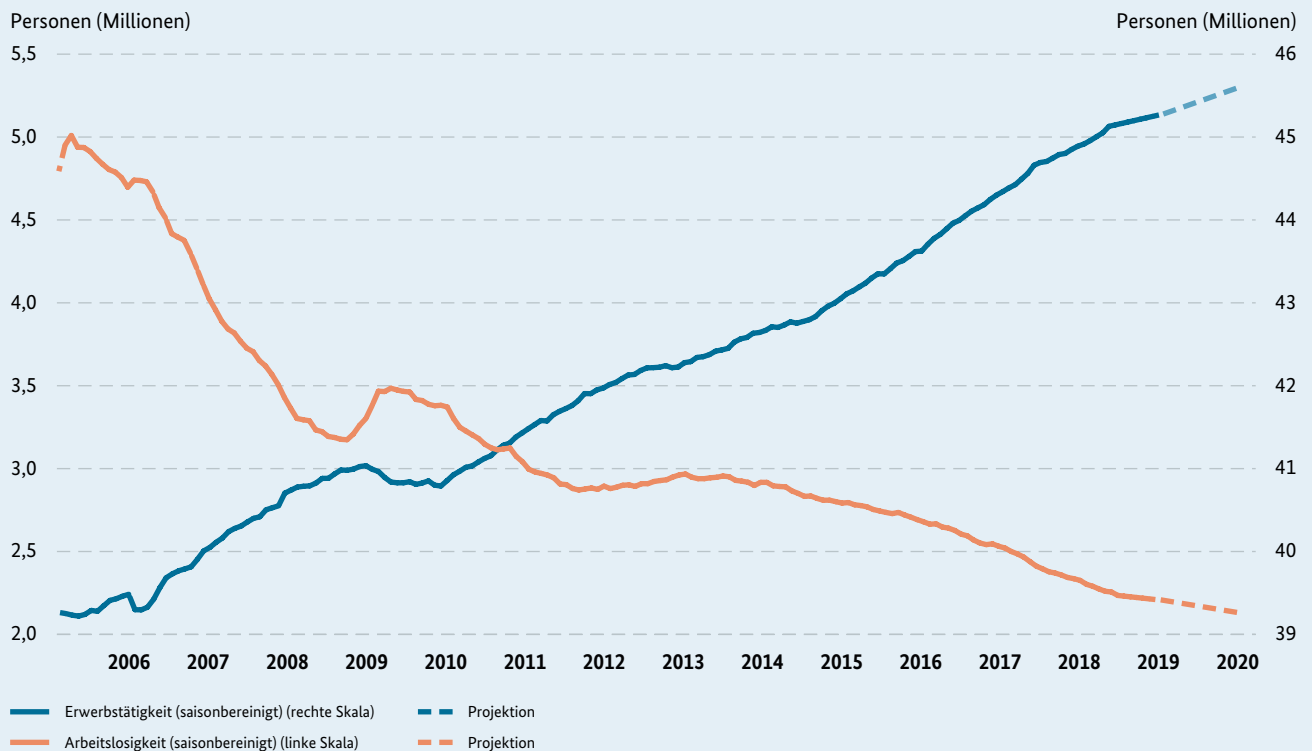
Um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland zu sichern, soll auch der Regulierungsrahmen weiterentwickelt werden, beispielsweise durch Maßnahmen zur Modernisierung der Besteuerungsverfahren und zur Digitalisierung der Finanzverwaltung. Darüber hinaus strebt die Bundesregierung die Reduktion von Bürokratiebelastungen und Statistikpflichten von Unternehmen an. Um das deutsche und europäische Wettbewerbsrecht für die Herausforderungen der Digitalisierung fit zu machen, hat die Bundesregierung mit der Vorbereitung der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) begonnen und außerdem die „Kommission Wettbewerbsrecht 4.0“ eingesetzt.

Beschäftigungsentwicklung weiter dynamisch, verfügbare Einkommen steigen

Die seit 2005 anhaltend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt setzt sich weiter fort – wenngleich mit abnehmender Dynamik. So stieg die Zahl der Erwerbstätigen 2018 auf einen Höchststand von 44,8 Millionen (vgl. Abbildung 2), während die Arbeitslosigkeit mit 5,2 Prozent den tiefsten Stand seit 1990 erreichte. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erreichte mit 33,5 Millionen Menschen im Oktober 2018 ein neues Rekordhoch.

Damit diese Entwicklung auch in Zukunft anhält, hat die Bundesregierung vielfältige Maßnahmen beschlossen, um die Arbeitsanreize zu stärken und die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen. Hierzu zählen unter anderem die Weiterentwicklung des Teilzeitrechts durch die Einführung der sogenannten Brückenteilzeit sowie der Ausbau der Kindertagesbetreuung mithilfe des sogenannten Gute-KiTa-Gesetzes. Damit werden die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stetig verbessert.

Abbildung 2: Arbeitsmarkt wichtige Stütze der Konjunktur



Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Jahresprojektion der Bundesregierung vom 30. Januar 2019 (ab Februar bzw. März 2019).

Arbeitsanreize werden auch maßgeblich durch die bestehende Steuer- und Abgabenlast beeinflusst. Vor diesem Hintergrund will die Bundesregierung die Sozialabgaben bei unter 40 Prozent stabilisieren. Hinzu kommen in den Jahren 2019 und 2020 ein Ausgleich der kalten Progression (durch die Anpassung des Grundfreibetrags an das Existenzminimum) sowie eine Entlastung für Familien (durch die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags) durch das Familienentlastungsgesetz von insgesamt 9,8 Milliarden Euro bei voller Jahreswirkung.

Die geplante Abschaffung des Solidaritätszuschlags für 90 Prozent aller Einkommenssteuerzahlenden wird die verfügbaren Einkommen spürbar weiter erhöhen. Zudem wurde der gesetzliche Mindestlohn ab dem 1. Januar 2019 auf 9,19 Euro pro Stunde angehoben.

Großteil der Ziele der Europa 2020-Strategie vorzeitig erreicht

Bei den Zielen der Europa 2020-Strategie für Wachstum und Beschäftigung schneidet Deutschland in fast allen Kernbereichen sehr gut ab und kann gegenüber dem Vorjahr weitere Fortschritte erzielen. Einige der ambitionierten nationalen Zielindikatoren wurden bereits vorzeitig erreicht oder sogar übertroffen. Insbesondere die Erwerbsquoten der 20- bis 64-Jährigen sowie der 55- bis 64-Jährigen haben mit 80,2 Prozent (nationaler Zielwert:

77 Prozent) beziehungsweise 71,7 Prozent (nationaler Zielwert: 60 Prozent) im dritten Quartal 2018 neue Rekordwerte erreicht. Zusätzlich hat sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen weiter verbessert. Die Zahl Langzeitarbeitsloser ist rückläufig, hier ist für das Jahr 2017 ein Rückgang um 58 Prozent bzw. 950.000 Personen im Vergleich zum Jahr 2008 zu verzeichnen (nationaler Zielwert: Reduktion um 20 Prozent bis 2020 gegenüber 2008). Infolge der kontinuierlichen Erhöhung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben konnte 2017 (nach vorläufigen Daten) das Ziel von drei Prozent des BIP überschritten werden.

Auch bei der Verbesserung des Bildungsniveaus sind Fortschritte zu verbuchen. Die Quote der Schul- und Ausbildungsabgänger lag im Jahr 2017 mit 10,1 Prozent leicht unterhalb des europäischen Durchschnitts von 10,6 Prozent (Zielwert für 2020: unter 10 Prozent), während sich der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit einem tertiären oder gleichwertigen Abschluss mit knapp 49 Prozent im Jahr 2017 oberhalb des nationalen Zielwerts von 42 Prozent befindet.

Die Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis 2020 im Vergleich zu 1990 wurde 2017 mit einer Minderungslücke von 12,5 Prozent nicht erreicht. Allerdings schreitet der Ausbau erneuerbarer Energien weiter voran: Der Anteil an der Bruttostromerzeugung stieg im Jahr 2018 laut vorläufigen Daten auf 35,2 Prozent, der Anteil am Bruttostromverbrauch auf 37,8 Prozent. Die Bundesregierung bekennt sich zur vollständigen Umsetzung der Klimaziele über 2020 hinaus und wird hierfür noch 2019 ein Klimaschutz-Maßnahmenprogramm auf den Weg bringen.

Sozialpolitisches Scoreboard – Deutschland weiterhin überdurchschnittlich

Zum zweiten Mal werden im Länderbericht der Europäischen Kommission neben wirtschafts- und fiskalpolitischen auch sozialpolitische Faktoren vertieft dargestellt. Deutschland schneidet wie im Vorjahr insgesamt überdurchschnittlich gut ab (vgl. Abbildung 3), besonders im Bereich der Erwerbsbeteiligungsquoten aller relevanten Altersgruppen, der Jugendarbeitslosigkeit und den allgemeinen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Gleichwohl macht das sozialpolitische Scoreboard darauf aufmerksam, die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zwischen Frauen und Männern zu fördern und dabei insbesondere das Beschäftigungs- und Lohngefälle im Auge zu behalten.



Abbildung 3: Ergebnisse des sozialpolitischen Scoreboards für Deutschland

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

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

Quelle: Europäische Kommission, Länderbericht Deutschland 2019, COM (2019) 150 final, Brüssel, den 27.02.2019; abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-germany_de.pdf.

Im Bereich der Kindertagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren wird im sozialpolitischen Scoreboard weiterer Handlungsbedarf festgestellt. Vor diesem Hintergrund investiert die Bundesregierung systematisch in den Ausbau der Kindertagesbetreuung. Hier ist beispielsweise das Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ zu nennen.

Wettbewerbsfähigkeit stärken und Produktivität erhöhen

Das NRP 2019 macht deutlich: Die Bundesregierung geht nationale Herausforderungen aktiv an und investiert damit nicht nur in eine gute wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Deutschland, sondern auch in ganz Europa.

Die konjunkturellen Perspektiven für die Weltwirtschaft haben sich allerdings im Vergleich zum Vorjahr verschlechtert. Der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit bleibt daher ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. In einem intensiven Dialog mit Akteuren aus Industrie, Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und Politik diskutiert die Bundesregierung derzeit Vorschläge und Maßnahmen, mit denen die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie nachhaltig gestärkt werden kann.

Um langfristige Wachstumspotenziale zu identifizieren, hat der Rat der EU den Mitgliedstaaten die Einrichtung nationaler Ausschüsse für Produktivität empfohlen. Die Ausschüsse sollen als unabhängige Expertengremien analysieren, wie Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden können. Die Bundesregierung wird den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit dieser Aufgabe beauftragen.

Das deutsche NRP wird unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie unter Beteiligung der Länder erstellt. Der Bundestag wird während des Prozesses regelmäßig informiert. Auch der Bundesrat befasst sich mit dem Bericht. Verbände und Sozialpartner hatten ebenso die Möglichkeit, Stellung zu nehmen.

Die Nationalen Reformprogramme werden in den kommenden Wochen von der Europäischen Kommission bewertet. Diese Bewertung stellt die Grundlage für die neuen länderspezifischen Empfehlungen des Europäischen Rates dar.

Das deutsche NRP 2019 sowie die Stellungnahmen der Verbände und Sozialpartner sind online abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Europa/nationales-reformprogramm-2019.html>

Kontakt: Dr. Anna auf dem Brinke,
Dr. Franziska Lottmann und Tim Meyer
Referat: Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik