Research, Industrie- und Wirtschaftspolitik

Stellungnahme

„Entwurf des Nationalen Reformprogramms 2017“ sowie des „Länderbericht Deutschland 2017“ der Europäischen Kommission

Datum
9. März 2017

I. Zusammenfassende Bewertung

1. Wir begrüßen die gründliche Analyse der Europäischen Kommission, in der die wirtschaftliche Lage Deutschlands und ihre wesentlichen Bestimmungsfaktoren unserer Ansicht nach weitgehend zutreffend dargelegt werden. Wir stimmen auch ganz weitgehend der Einschätzung der wirtschaftlichen Lage durch die Bundesregierung zu.

2. Wir sind zudem der Auffassung, dass die in dem Länderbericht der Europäischen Kommission identifizierten wirtschaftspolitischen Handlungsfelder zur Reduzierung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts zutreffend ausgewählt sind, die richtige Stoßrichtung verfolgen und mit einer Stärkung des Wachstumspotenzials der deutschen Volkswirtschaft einhergehen würden. Die im Nationalen Reformprogramm dargelegten Einschätzungen zur Lage und zu den Herausforderungen weichen von diesen Schwerpunktsetzungen nur geringfügig ab.

3. Wir teilen ebenfalls die Bewertung, dass der Fortschritt in der Umsetzung der Empfehlungen der Europäischen Union aus dem Jahre 2016 in den meisten Feldern begrenzt war und nur in wenigen Punkten (wie der Verbesserung des Angebots an Risikokapital, der Erhöhung der Verkehrsinvestitionen bzw. den verkehrspolitischen Beschlüssen) mit einigen Fortschritten erfolgte.

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: +493020281591
F: +493020282591
Internet
www.bdi.eu
E-Mail
K.Deutsch@bdi.eu

4. Insofern sehen wir auch in den nächsten Jahren noch erheblichen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf. Dies betrifft insbesondere die erforderliche Stärkung von Investitionen in Forschung, Entwicklung, Bildung, Innovation, Ausrüstungen und Bauten zur Stärkung des technischen Fortschritts und der Kapitalbildung. Es gilt ebenfalls für die Umsetzung der Empfehlungen zur Reform des Arbeitsmarkt sowie des Steuer- und Transfersystems u.a. mit dem Ziel der Erhöhung der Erwerbsbeteiligungsquoten ausgewählter Gruppen am Arbeitsmarkt, der privaten Konsumnachfrage und des Wachstumsbeitrags des Faktors Arbeit in der mittleren Frist ganz generell. Verbesserungen bei der steuerlichen Behandlung von Investitionen, vor allem im Hinblick auf die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung, sowie ein Maßnahmenpaket für höhere Infrastrukturinvestitionen (u.a. digitale Wirtschaft, Energie) wären ebenfalls zielführend.

5. Wir teilen zudem die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die haushaltspolitischen Spielräume in der nächsten Legislaturperiode durch finanzpolitische Schwerpunktsetzungen weiter gestärkt und für die Förderung des Wachstums, der Investitionstätigkeit und der Mobilisierung des Arbeitskräftepotenzials genutzt werden sollten. Die im NRP dargelegten Maßnahmen in einer Vielzahl von bildungs-, integrations- und sozialpolitischen Feldern können jedoch von uns in der Kürze der Konsultationszeit nicht alle einzeln kommentiert werden.

II. Bewertung zu ausgewählten Themenkomplexen

1. Die wirtschaftliche Lage

Die Einschätzung der wirtschaftlichen Lage in Deutschland durch die Europäische Kommission und die Bundesregierung ist sehr ähnlich und unterscheidet sich von der Analyse des BDIs nicht grundsätzlich. Ein Wachstum der realen Wirtschaftsleistung im Jahr 2017 in der Größenordnung von 1,6 Prozent (Europäische Kommission)

bzw. 1,4 Prozent (Bundesregierung) liegt im Rahmen unserer Erwartungen. Der BDI rechnet mit einem Wachstum in Höhe von 1,5 Prozent (kalenderbereinigt).

Der private Konsum dürfte auch 2017 dank wachsender Beschäftigung und Lohnabschlüssen, die (noch) über den Preissteigerungsraten liegen, Wachstumstreiber Nummer eins bleiben. Der öffentliche Konsum dürfte nicht mehr ganz so stark steigen wie noch 2016. Gleiches gilt für den staatlichen Verbrauch. Die Investitionen werden vor allem von der kräftigen Bautätigkeit getrieben, die mit 3 Prozent zulegen dürfte; wir erwarten zudem ein normales Anziehen der Investitionen in Forschung und Entwicklung und eine Belebung der Ausrüstungsinvestitionen von jeweils leicht über 2,5 Prozent. Trotz der Belebung des Welthandels allgemein rechnen wir nicht mit einer so kräftigen Belebung des Außenhandels wie die Kommission und erwarten eher einen moderat negativen Außenbeitrag.

2. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss

Die Europäische Kommission stellt richtigerweise fest, dass der deutsche Leistungsbilanzüberschuss die erfolgreiche Exportwirtschaft und den Überschuss der Ersparnis über die nationalen Investitionen widerspiegelt. Alle drei Sektoren, Haushalte, Staat und Unternehmen, sind Nettosparer. Die Bundesregierung stellt dar, dass dies auf temporäre Einflüsse (Rohstoffpreise, Wechselkurse und Lohnentwicklungen), Fundamentalfaktoren (Demographie, Rendite von Auslandsinvestitionen) und wirtschaftspolitisch beeinflussbare Bereiche (Strukturreformen, Regulatorisches Umfeld für private Investitionen und öffentliche Investitionen) zurückzuführen ist.

Der BDI teilt die Ansicht der Europäischen Kommission und der Bundesregierung, dass der Effekt der temporären Einflüsse in den nächsten Jahren nachlassen wird; dies gilt vor allem für die Entwicklung der Energiepreise, während die Wechselkursentwicklung zumin-

dest Risiken enthält, dass durch eine weitere reale handelsgewichtete Abwertung des Euro ein zusätzlicher Impuls für die Aktivierung der Handelsbilanz ausgehen könnte.

Die Bedeutung der Fundamentalfaktoren schätzen wir jedoch geringer ein als die Bundesregierung. Die Haushalte liegen mit einer Sparquote von über 17 Prozent weit über dem Euroraum-Durchschnitt von 12,5 Prozent an vorderster Stelle. Damit liegt Deutschland klar über anderen alternden Gesellschaften. Die Quoten betragen für die Niederlande 12,8 Prozent, für Österreich 14 Prozent und für Japan 8,7 Prozent. Die demographische Entwicklung erklärt die hohe Sparneigung der Haushalte im internationalen Vergleich daher nur bedingt. Zudem spiegelt der Überschuss der Ersparnis über die Investitionen bei nicht-finanziellen Unternehmen makroökonomische Schieflagen der Nach-Krisenwelt und Schwächen des Standorts für private Investitionen wider, die angegangen werden müssen. Diese kann man nicht als strukturell klassifizieren.

Im Bereich der wirtschaftspolitisch beeinflussbaren Faktoren gab es mäßige Fortschritte. Die Steigerungsraten der öffentlichen Investitionen des Bundes sind zwar beindruckend. In einer Niveaubetrachtung zeigt sich jedoch, dass das Verhältnis der öffentlichen Investitionen zum BIP bei 2,2 Prozent liegt und damit unter den restlichen Euro-Mitgliedstaaten mit 2,8 Prozent liegt. Bei einer Wachstumsrate der öffentlichen Investitionen von rund sechs Prozent ist es bis zur Angleichung an den Rest der Eurozone noch ein langer Weg. Zudem ist die Investitionstätigkeit der nachgeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere der Kommunen, trotz der von der Bundesregierung dargelegten Entlastungen von Ländern und Gemeinden und trotz der etatisierten Sondermaßnahmen zugunsten der finanzschwachen Kommunen noch nicht nachhaltig angestiegen.

Im Hinblick auf die Stärkung des privaten Verbrauchs und der privaten Investitionstätigkeit sind zudem weitere Weichenstellungen erforderlich.

3. Die Stärkung der Investitionstätigkeit in Deutschland

In Zeiten zunehmender Unsicherheit kann und muss sich die Bundesrepublik Deutschland bestmöglich gegen die globalen wirtschaftlichen und politischen Risiken wappnen, in dem das Wachstumspotenzial gestärkt wird.

Der BDI schlägt daher vor, die öffentlichen Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen weiter zu forcieren: Denn in der Telekommunikations-, Energie-, Verkehrs-, Forschungs- und Bildungsinfrastruktur besteht jetzt und in den nächsten Jahren ohnehin ein hoher Bedarf an öffentlichen Neu- und Erhaltungsinvestitionen. Da auch die Finanzierungsbedingungen derzeit noch historisch günstig sind und die öffentliche Haushalte Spielräume im Rahmen der „Schuldenbremse“ bieten, ist es ökonomisch und politisch geboten, die sich bietenden Spielräume noch stärker auszuschöpfen. Dringend angegangen werden müssen dabei auch die institutionellen Bremsen, d.h. die Verwaltungskapazitäten und Genehmigungsverfahren.

Eine Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur schafft auch bessere Regulatorisches Umfeld für Investitionen der Unternehmen, insbesondere der Industrie, z. B. sind Investitionen in das Giga-Netz, eine notwendige Grundlage für Industrie 4.0.

Der Strukturwandel im Verarbeitenden Gewerbe zeigt sich in unterschiedlichen Mustern von Bau- und Ausrüstungsinvestitionen: Sogar in den großen und erfolgreichen Industriebranchen gibt es solche, die ihren Kapitalstock in den letzten 25 Jahren kaum ausgeweitet, aber trotzdem enorme Wachstumsraten der Wertschöpfung erwirtschaftet haben, z. B. die Elektro- und die Chemieindustrie. Hier zeigt sich, dass Investitionen in physisches Kapital nicht mehr 1:1 in Wertschöpfung umgesetzt werden. Um im Wettbewerb zu bestehen, brauchen unsere Unternehmen heute mehr Innovationen, mehr qualifiziertes und hochqualifiziertes Humankapital sowie bessere Produkt- und Prozessideen, also Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter.

Um weiter an der Spitze der Konkurrenz zu stehen, brauchen wir exzellente Bedingungen für Forschung und Entwicklung, für Bildung und Qualifizierung sowie für Services, Management und neue Geschäftsmodelle. Natürlich braucht die Industrie weiterhin Anlagen und Ausrüstungen. Allerdings entstehen im Zeichen von Industrie 4.0 gänzlich andere Produktionen. Angesichts der Größennachteile kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Umstellung auf Industrie 4.0 ist sinnvoll, diese Investitionen stärker zu fördern. Gleichzeitig brauchen wir einen Rechtsrahmen, der einer Entwicklung von neuen Geschäftsmodellen für eine digitale Ökonomie nicht im Wege steht.

Bei den privaten Investitionen besteht noch erheblicher Handlungsbedarf. Im internationalen Vergleich zeigt sich etwa, dass Deutschland neben einer direkten Forschungsförderung keine indirekte F&E-Förderung über Steuergutschriften verfolgt. Dringend notwendige Investitionen in Innovation und Digitalisierung könnten so unterstützt werden. Insbesondere für KMU stellt dieses Instrument eine attraktive Möglichkeit zur Ausweitung der Forschungsintensität dar, zumal der Zugang zu direkten F&E-Programm für KMU meist zu komplex ist und nur eine Minderheit von Unternehmen in den Genuss der Förderung kommt.

Die Nutzung fiskalpolitischer Spielräume für Innovationen und Produktivitätswachstum würde mittelfristig durch das höhere Produktionspotential sogar zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen. In Anbetracht der geringen Finanzierungskosten ist jetzt der richtige Zeitpunkt dazu. Strukturreformen müssten diese Politik unterstützen. Diese wurden in den letzten Jahren nur halbherzig verfolgt. Die Stärkung des Wettbewerbs in reglementierten Branchen, insbesondere im Dienstleistungsbereich, schreitet nur langsam voran. Preise in den vom Wettbewerb abgeschotteten Sektoren bleiben hoch. Dieses Defizit wird aktuell durch die günstige konjunkturelle Lage verdeckt, wird jedoch beim nächsten Abschwung deutlich sichtbar werden.

4. Energie- und Klimapolitik

Die in den letzten Jahren erfolgten erheblichen Investitionen in erneuerbare Energien-Anlagen haben die Energiewende im Strombereich deutlich voran gebracht. Die Kehrseite der Medaille ist allerdings, dass die EEG-Umlage, die von 96 Prozent der Industrieunternehmen in voller Höhe zu bezahlen ist, im gleichen Zeitraum steil angestiegen ist und inzwischen zu einer Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie-Strompreise geworden ist. Ein Grund für Entwarnung ist nicht in Sicht, vielmehr wird für die nächsten Jahre ein weiterer Anstieg erwartet. Die hohe Umlage ist zudem auch im Zielszenario der Energiewende kontraproduktiv, da sie der politisch gewünschten stärkeren Nutzung von Strom in Sektoren wie Verkehr und Gebäuden entgegensteht.

Daher muss aus Sicht der Wirtschaft ein Umsteuern bei der EEG-Finanzierung nach der Bundestagswahl ganz oben auf die Tagesordnung. Viele Vorschläge liegen bereits auf dem Tisch (Haushaltsfinanzierung, Energiewende-Umlage, Fonds, Senkung Stromsteuer etc.), die mit den Stakeholdern nun gemeinsam bewertet werden müssen, um zu einer fundierten Neuausrichtung der EEG-Finanzierung zu kommen.

Seit 2005 bildet der europäische Emissionshandel (EU ETS) das Herz- und Verbindungsstück der europäischen und deutschen Klimapolitik. Durch eine Stärkung des EU ETS zu einem Leitinstrument könnte das aktuell existierende Nebeneinander verschiedener Ansätze in der Energie- und Klimapolitik überwunden werden. Daher sollte zumindest auf zusätzliche nationale Instrumente, die ETS Anlagen betreffend, verzichtet werden. Die deutsche Klimapolitik sollte Klimaschutz nicht absolut setzen, sondern sich stärker an Industriezielen (Mission Growth) orientieren. Die Bundesregierung sollte weiter versuchen, ihre Position im ETS Trilog durchzusetzen.

Einseitige Zielverschärfungen oder Technologieverbote schaden dem Standort Deutschland ohne das Weltklima zu beeinflussen. Beim nationalen Großprojekt Klimaschutzplan 2050 aus dem Jahr 2016 fehlt bisher eine belastbare Grundlage. Diese muss aus folgenden Komponenten bestehen: Impact Assessment, Preisschild und technologische Machbarkeitsanalysen für die anvisierten nächsten Schritte. Ergebnis eines solchen Prozesses muss eine objektiv überprüfbare Maßnahmen- und Zielpriorisierung sein. Die Ergebnisse und regelmäßige Überprüfung müssen laut der zusammen mit den Sozialpartner (Präambel (S.3)) diskutiert werden.

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Regionalentwicklung“ muss sich mit den 5 Sektoren: Industrie, Energie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft und den jeweiligen Fragestellungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimaschutz beschäftigen. Die Kommission sollte in der Industrieabteilung des BMWI aufgehängt sein.

5. Verkehrspolitik

Nach wie vor besteht ein hoher Bedarf für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Wesentliche Schritte wurden aber inzwischen unternommen. So wurde im Rahmen des sogenannten Investitionshochlaufs der Etat für die Verkehrswege gegenüber dem Vorjahr weiter aufgestockt und eine mittelfristige Perspektive geschaffen. Allerdings stellen sich zunehmend Planungsdauer und Planungskapazitäten als begrenzende Faktoren für das Tätigen von Investitionen heraus. Auch die Bundesregierung hat dieses erkannt und hat begonnen, mit der Gründung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft und der Überprüfung der Planungs- und Genehmigungsverfahren diese Herausforderung anzugehen.

6. Bund-Länder-Finanzbeziehungen und solide Staatsfinanzen (Tz. 42-45)

Das bisherige Länderfinanzausgleichssystem war intransparent und ohne ökonomische Anreizmechanismen. Eine Neuordnung der

Bund-Länder-Finanzen war nicht zuletzt deshalb dringend angezeigt. Aus Sicht des BDI muss das Ziel weiterhin in einer stärkeren Steuerautonomie der Länder bestehen.

Die Rekordüberschüsse der öffentlichen Haushalte sind im Wesentlichen das Ergebnis der wirtschaftlichen Entwicklung und der unternehmerischen Erfolge. Darüber hinaus profitieren die öffentlichen Haushalte von dem enormen ökonomischen Rückenwind aus historisch niedrigen Zinsen, niedrigem Ölpreis, geringer Inflation und niedrigem Eurokurs.

Haushaltspolitisch ist jedoch Weitsicht geboten. Die seit 2008 gewachsene Zinsersparnis wird zu wenig für Investitionen genutzt. Die Bundesregierung ist auch in der kommenden Legislaturperiode gefordert, trotz steigender Einnahmenprognose am eingeschlagenen Konsolidierungskurs festzuhalten, um angesichts künftiger finanzpolitischer Herausforderungen wie der Schuldenbremse oder den steigenden Kosten aufgrund des demografischen Wandels handlungsfähig zu bleiben.

7. Steuerrecht (Tz. 48-56)

Die EU-Kommission attestiert der Bundesregierung, zu wenig für die Verbesserung der Effizienz des Steuersystems getan zu haben. Insbesondere seien keine Maßnahmen ergriffen worden, um die Unternehmensbesteuerung und die Gewerbesteuer einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen (Länderbericht Deutschland 2017, S. 14).

Der BDI fordert die Bundesregierung auf, bei der Unternehmensbesteuerung den Anschluss an andere Staaten im internationalen Wettbewerb nicht zu verlieren. Wesentliche Schritte sind notwendig, um das Steuersystem zeitgemäß und wettbewerbsfähig auszugestalten. So liegt der Spitzensteuersatz für Unternehmen in Deutschland unter Einbezug der Gewerbesteuer und des Solidaritätszuschlags um

knapp acht Prozentpunkte über dem ungewichteten EU-Durchschnitt. Der BDI weist seit langem darauf hin, dass insbesondere die Gewerbesteuer reformbedürftig ist. Die Hinzurechnungsvorschriften werden von der Finanzverwaltung (zu) weit ausgelegt. Gleichzeitig bedeuten die steigenden kommunalen GewSt-Hebesätze eine kontinuierliche Mehrbelastung für inländische Unternehmen.

Anstelle von immer weiteren Verschärfungen des Steuerrechts in kleinen Schritten, etwa im Zuge der Umsetzung des OECD/G20-BEPS-Projekts, bedarf es zudem struktureller Reformen. Private Investitionen lassen sich insbesondere im Bereich von Forschung und Entwicklung durch steuerliche Investitionsanreize deutlich anheben. Der BDI ruft die Bundesregierung auf, sich für eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung in Ergänzung bestehender Fördersysteme und damit mittelbar für mehr Innovation einzusetzen. Diese Investitionsanreize müssen allen Unternehmen unabhängig von gängigen Größenabgrenzungen zugänglich sein.

Der BDI begrüßt, dass die Reform der Grundsteuer, die mit Blick auf die Verfassungsmäßigkeit des Rechts der Einheitsbewertung erfolgt, mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung und der Aufkommensneutralität verfolgt werden soll. Auch unter Berücksichtigung eines gegebenenfalls anstehenden Vollzugsdefizites muss die Erreichbarkeit dieser Ziele gewissenhaft überprüft werden.

8. Vergaberecht

Zu Ziff. 59: Laut dem Nationalen Reformprogramm strebt die Bundesregierung an, bundesweit möglichst einheitliche Regelungen bereit zu stellen, indem die Erleichterungen und die neue Systematik auch auf Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte übertragen werden sollen. Dazu gehört aus Sicht der Unternehmen dringend die Einführung eines effektiven Rechtsschutzes für Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte sowie die Abschaffung der bestehenden Landesvergabe- und Tariftreuegesetze. Beides ist jedoch nicht geregelt.

Zu Ziffer 61: Die Einführung eines Wettbewerbsregisters auf Bundesebene ist angesichts des erheblichen finanziellen und personellen Aufwands nur dann überhaupt vertretbar, wenn im Gegenzug ausnahmslos alle entsprechenden Länderregelungen entfallen.

9. Arbeitsmarkt-, Sozial-und Integrationspolitik

Die Bundesrepublik hat in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte auf dem Arbeitsmarkt im Allgemeinen und in der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer, von Frauen und von einigen besonderen Problemgruppen am Arbeitsmarkt im Besonderen erzielt. Dies ist einer Vielzahl politischer und tariflicher Weichenstellungen und Reformen in den letzten zehn Jahren sowie einer beschäftigungsintensiven Entwicklung der Gesamtwirtschaft geschuldet.

Gleichwohl bestehen auch weiterhin noch genügend Spielräume, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu stärken, die von Älteren weiter zu verbessern, die Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen und insbesondere die anstehende Integration von Flüchtlingen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt voranzutreiben. Zudem bleibt es weiterhin notwendig, im Sinne des inklusiven Wachstums die Erwerbs- und Einkommenschancen Geringqualifizierter durch gezielte Entlastungen und Fokussierungen im Steuer- und Transfersystem weiter zu verbessern.

Der Königsweg hierzu ist von der Europäischen Kommission korrekt in der Absenkung der Steuer- und Abgabenkeils von Problemgruppen am Arbeitsmarkt, insbesondere von Geringqualifizierten, in der Beseitigung von Fehlanreizen im Steuer- und Transfersystem sowie in den sozialen Sicherungssystemen und in der passgenauen Ausgestaltung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen zu sehen. Insgesamt betrachtet bleiben die Fortschritte in der Befolgung der Empfehlungen der Europäischen Union jedoch begrenzt.

Trotz einer Vielzahl von moderaten Verbesserungen bleiben in diesen Feldern noch viele Chancen bestehen. Ganz grundsätzlich würden Erhöhungen in der Erwerbsbeteiligung und höhere Quoten von

Vollzeittätigkeiten bzw. höheren Wochenarbeitszeiten bei den Teilzeittätigkeiten auch nennenswerte mittelfristige Impulse für das Wachstumspotenzial setzen und insofern auch einen Beitrag für die Tragfähigkeit des deutschen Sozialstaats auch in Zeiten raschen demografischen Wandels setzen. Angesichts der Kürze der Kommentierungsfrist wird hier nicht näher auf die Details, die im Länderbericht bzw. im Nationalen Reformprogramm aufgeführt sind, eingegangen.

Im Hinblick auf die Integration der in jüngerer Zeit geflüchteten Menschen aus den Kriegs- und Krisenregionen mit Asylstatus bzw. guten Bleibeperspektiven hat Deutschland im Jahr 2016 wichtige Weichen zur humanitären Versorgung, zur Sprachqualifikation und zur Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt gestellt. Dies ist zu erheblichen Kosten für die öffentlichen Haushalte erfolgt, die angesichts der Aufgabe auch notwendig waren.

Eine ambitionierte Strategie zur mittelfristigen Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt wird weiterhin notwendig bleiben, um die hohen öffentlichen Kosten mittelfristig wieder zurückführen zu können. Eine intensive Betreuung der Geflüchteten und eine Qualifizierung bei rascher und flexibler Integration in die Unternehmen und Institutionen des Landes werden noch über Jahre straff verfolgt werden müssen.