



# OECD- Wirtschaftsberichte DEUTSCHLAND

Mai 2014

Zusammenfassung



*Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren nicht den völkerrechtlichen Status und die Souveränität über Territorien, den Verlauf der internationalen Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten und Gebieten.*

*Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.*

# Zusammenfassung

- *Wichtigste Erkenntnisse*
- *Zentrale Empfehlungen*

## Wichtigste Erkenntnisse

Die deutsche Wirtschaft hat sich angesichts der jüngsten Krisen als bemerkenswert widerstandsfähig erwiesen. Während fast überall in Europa der Arbeitsplatzabbau voranschritt, sank die Arbeitslosigkeit in Deutschland auf eines der niedrigsten Niveaus seit der Wiedervereinigung, was den ambitionierten Reformen des vergangenen Jahrzehnts sowie Deutschlands Status als „sicherer Hafen“ in der Krise des Euroraums zuzuschreiben war. Dank eines starken Industriesektors und eines soliden Arbeitsmarkts stehen die Zeichen in Deutschland auf Erholung. Die Inlandsnachfrage trägt erheblich zum Wachstum bei, der Leistungsbilanzüberschuss ist aber nach wie vor groß. Die Einkommensungleichheit ist zwar niedriger als in den meisten OECD-Volkswirtschaften, der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten hat jedoch deutlich zugenommen. Das Wachstumspotenzial wird Schätzungen zufolge auf Grund demografischer Veränderungen im Verlauf der nächsten zwanzig Jahre zurückgehen.

**Durch die Fiskalpolitik ein ausgewogeneres, sozial inklusives und umweltfreundlicheres langfristiges Wachstum fördern.** Das Steuersystem beruht stark auf der Besteuerung des Faktors Arbeit, was die Wachstumsaussichten beeinträchtigt. Im Fall einer Umsetzung der Pläne der Bundesregierung zur Anhebung der Rentenansprüche wird es schwieriger werden, die relativ hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit weiter zu senken; zudem sind diese Pläne nicht auf die Minderung künftiger Altersarmutsrisiken ausgerichtet. Die Sonderbehandlung von Gewinnen aus der Veräußerung von Wohnimmobilien bei der Abgeltungsteuer verzerrt im Kontext steigender Preise die Investitionsentscheidungen der privaten Haushalte und begünstigt vermögende Haushalte. Die öffentlichen Investitionen sind gering, und die staatlichen Ausgaben für wichtige Dienstleistungen zur Förderung eines inklusiven Wachstums und insbesondere für Kinderbetreuungseinrichtungen müssen weiter angehoben werden. Die Ziele für die CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung werden bei Fortführung der derzeitigen Politik verfehlt werden.

**Widerstandskraft des Finanzsektors erhöhen.** Die deutschen Banken haben die Krise des Euroraums gut überstanden, sind aber weiterhin Risiken ausgesetzt. Potenzielle Risiken gehen vom Niedrigzinsumfeld sowie vom umfangreichen Engagement in Derivaten aus. Verstärkt werden diese potenziellen Risiken durch den hohen Verschuldungsgrad der größten Banken des Landes sowie die Tatsache, dass immer noch von der Existenz von Staatsgarantien für Banken ausgegangen wird. Das Kreditwachstum ist nach wie vor schwach. Die bevorstehenden EU-weiten Stresstests und die Asset Quality Review (Prüfung der Qualität der Bankenaktiva) werden Orientierungen dafür liefern, was getan werden muss, um das Bankensystem zu stärken.

**Den Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wirtschaftswachstum stärken.** Der Dienstleistungssektor hat in den vergangenen zehn Jahren vergleichsweise wenig zum Wachstum der Wertschöpfung beigetragen. Der Produktmarkt Wettbewerb hat sich überall verschärft. Dennoch werden etablierte Anbieter in manchen binnenwirtschaftlich orientierten Branchen, insbesondere in einigen Netzindustrien und freien Berufen, durch Regulierung vor Wettbewerb geschützt. Während das exportorientierte Verarbeitende Gewerbe internationalem Wettbewerb ausgesetzt ist und darauf mit produktivitätssteigernder Innovation und Akkumulation von Humankapital reagiert, hat die Produktivität des Dienstleistungssektors nicht mit den Entwicklungen Schritt gehalten.

**Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten und Ungleichheiten bei der Lebensqualität reduzieren.** Ungleichheit und relative Armut haben in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre – wie auch andernorts – zugenommen, seit 2004 ist die Einkommensungleichheit jedoch

nicht mehr gestiegen, und sie ist geringer als in den meisten OECD-Ländern. Armutsrisiken bestehen zunehmend für Arbeitnehmer mit vergleichsweise geringem Beschäftigungsschutz oder eingeschränktem Zugang zur Arbeitslosenversicherung sowie für viele Teilzeitbeschäftigte und selbstständig Beschäftigte. Jugendliche ohne Abschluss des Sekundarbereichs II laufen Gefahr, ihre Beschäftigungsaussichten ein Leben lang beeinträchtigt zu sehen, und der Bildungserfolg ist nach wie vor stark vom sozioökonomischen Hintergrund abhängig.

## **Zentrale Empfehlungen**

### ***Durch die Fiskalpolitik ein ausgewogeneres, sozial inklusives und umweltfreundlicheres langfristiges Wachstum fördern***

- Das Steuersystem sollte stärker auf die Förderung eines inklusiven Wachstums ausgerichtet werden. Die steuerlichen Bemessungsgrundlagen sollten durch eine Aktualisierung der Wertansätze für die Grundsteuer und eine Ausdehnung der Abgeltungsteuer auf Gewinne aus der Veräußerung von Wohnimmobilien (außer im Fall von selbstgenutztem Wohneigentum) verbreitert werden. Die Sozialversicherungsbeiträge sollten gesenkt werden, vor allem für Geringverdiener.
- Zusätzliche Rentenansprüche sollten dazu dienen, künftige Altersarmutsrisiken zu reduzieren. Die entsprechenden Ausgaben sollten aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Vorrang sollten Ausgaben für wachstumsfördernde Posten wie Infrastruktur und Kinderbetreuung haben.
- Steuervergünstigungen für umweltschädliche Aktivitäten sollten schrittweise abgeschafft werden – wobei es gilt, eine Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu vermeiden –, und die Umweltsteuern sollten besser an den negativen Externalitäten ausgerichtet werden. Zu diesem Zweck sollte eine starke Unterstützung für internationale Lösungen aufrechterhalten werden.

### ***Widerstandskraft des Finanzsektors stärken***

- Es sollte sichergestellt werden, dass die Banken angemessen mit Eigenkapital ausgestattet sind. Als Ergänzung zu den Eigenkapitalquoten sollte in Einklang mit internationalen Vereinbarungen eine Leverage Ratio eingeführt werden. Für systemrelevante Banken sollte in Erwägung gezogen werden, eine solche obligatorische Leverage Ratio bereits vor 2018 einzuführen.
- Bei der Umsetzung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten der Europäischen Union in deutsches Recht sollte den zuständigen Stellen gestattet werden, die Verbindlichkeiten der Banken so umfassend wie möglich in das künftige Bail-in-Instrument einzubeziehen. Es sollte klargestellt werden, dass die Ziele der Finanzstabilität bei der Anwendung dieses Gesetzesrahmens Vorrang vor den Gläubigerrechten haben.
- Weiterhin von den Landesbanken ausgehenden Risiken sollte durch mikro- und makroprudenzielle Regulierung begegnet werden. Die Länder sollten mit der Restrukturierung der Landesbanken fortfahren, u.a. durch Privatisierungen.

### ***Den Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wirtschaftswachstum stärken***

- Die bestehende Regulierung sollte einer Neubeurteilung im Hinblick auf unbeabsichtigte Marktzutrittsschranken unterzogen werden, und in einigen freien Berufen sollten die Honorarordnungen aufgehoben werden.
- Die Befugnisse der Bundesnetzagentur im Bereich des Schienenverkehrs sollten gestärkt werden, und das Recht zur Ausgabe eigener SIM-Karten sollte auf einen größeren Kreis von Anbietern ausgedehnt werden.

### ***Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten und Ungleichheiten bei der Lebensqualität reduzieren***

- Schulen mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Schülern mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund sollten mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Sozioökonomisch benachteiligte junge Menschen sollten stärker unterstützt werden, damit sie einen formalen Bildungsgang des Sekundarbereichs II (und insbesondere eine reguläre Berufsausbildung) abschließen können. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die auf Förderschulen geschickt werden, sollte weiter reduziert werden, und es sollte sichergestellt werden, dass Schüler nicht infolge ihres sozioökonomischen Hintergrunds an solche Schulen verwiesen werden.
- Die Unterschiede beim Beschäftigungsschutz zwischen unbefristeten und befristeten Arbeitsverhältnissen sollten verringert werden. Es sollte ein von einer Expertenkommission festgelegter, für alle Branchen geltender Mindestlohn eingeführt werden. Die Steuer- und Abgabenvorteile von Minijobs sollten gezielter auf Geringverdiener ausgerichtet werden.

# Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

- *Das Wirtschaftswachstum belebt sich, die mittelfristigen Aussichten müssen jedoch verbessert werden*
- *Widerstandskraft des Finanzsektors erhöhen*
- *Durch die Fiskalpolitik ein ausgewogeneres, sozial inklusives und umweltfreundlicheres langfristiges Wachstum fördern*
- *Den Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wirtschaftswachstum stärken*
- *Weitere Arbeitsmarktreformen gleichen den Effekt des demografischen Wandels auf das Arbeitsangebot teilweise aus*
- *Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten*

## **Das Wirtschaftswachstum belebt sich, die mittelfristigen Aussichten müssen jedoch verbessert werden**

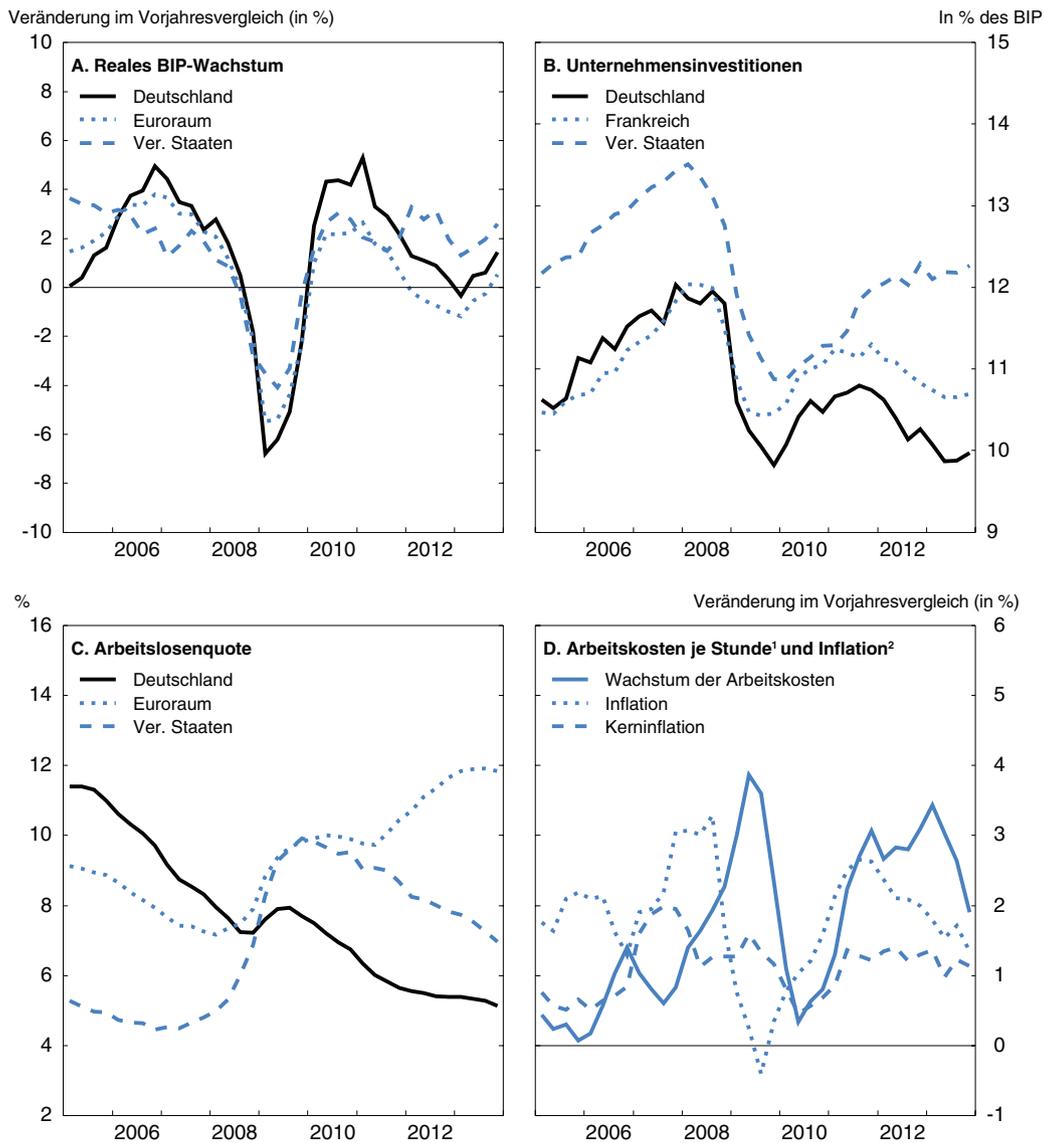
Die deutsche Wirtschaft erzielt dank ihres großen, wettbewerbsfähigen und innovativen Industriesektors, ihres starken Arbeitsmarkts sowie ihres Status als „sicherer Hafen“ weiterhin bessere Ergebnisse als die meisten Volkswirtschaften des Euroraums. Das reale Pro-Kopf-BIP liegt in Deutschland inzwischen wieder über Vorkrisenniveau. Dennoch verlief die Erholung nach dem Produktionseinbruch von Ende 2012 schleppend, da die Finanzmarktspannungen im Euroraum nur allmählich nachließen (Abb. 1).

Die schwache Nachfrage aus dem Euroraum und die nachlassende Nachfrage der aufstrebenden Volkswirtschaften dämpften während der vergangenen zwei Jahre das Exportwachstum. Die Inlandsnachfrage konnte sich z.T. dank der guten Arbeitsergebnisse behaupten, wobei die Arbeitslosigkeit nun unter ihrer Gleichgewichtsquote liegt. Das reale Lohnwachstum hat dem Konsumklima Auftrieb gegeben. Gebremst wurde die Expansion der Inlandsnachfrage offenbar durch die finanzielle Instabilität und das schwache Wachstum im Euroraum. In der Tat lastete die Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Schuldenkrise im Euroraum und die diesbezüglichen Politikmaßnahmen auf den Investitionsausgaben des Unternehmenssektors (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2013). Umfrageergebnisse deuten darauf hin, dass deutsche Unternehmen zunehmend bereit sind, Investitionen ins Ausland zu verlagern (DIHK, 2013) und neue Produktionskapazitäten näher bei den dynamischeren, weiter entfernten Märkten anzusiedeln. Die Inflation bleibt verhalten, was sich aus dem Rückgang der Einfuhrpreise und der nach wie vor negativen Produktionslücke erklärt, die sich OECD-Schätzungen zufolge 2013 auf ¾% des BIP belief. Die Produktionslücke könnte allerdings größer sein, weil in diesen Schätzungen der Effekt nicht berücksichtigt ist, den der jüngste Anstieg der Zuwanderung auf das Produktionspotenzial haben könnte (siehe weiter unten).

Infolge dieser Entwicklungen bewegt sich der Leistungsbilanzüberschuss weiterhin in Rekordnähe (Abb. 2). Der strukturelle Überschuss könnte auf Grund der größeren negativen Produktionslücken der wichtigsten Handelspartner im Euroraum etwas höher sein (Ollivaud und Schweltnus, 2013). Der Überschuss aus dem Warenhandel mit den übrigen Euroländern ist von 4% auf 2% des BIP gesunken. Den Leistungsbilanzüberschüssen steht ein weiter wachsendes Nettoauslandsvermögen gegenüber. Der Großteil des während der letzten Jahre verzeichneten Zuwachses entfällt auf die Bundesbank und erklärt sich aus der Zunahme der Target-2-Forderungen, während sich das Auslandsvermögen des Bankensektors, vor allem in den Krisenländern des Euroraums, verringert hat.

Die Erholung dürfte sich auf der Basis einer weiteren allmählichen Expansion der Inlandsnachfrage fortsetzen. Der private Verbrauch wird weiterhin von guten Arbeitsergebnissen getragen werden, während die allmähliche Erholung im Euroraum den Investitionsausgaben Auftrieb geben dürfte, womit sich der Leistungsbilanzüberschuss wohl verringern wird (Tabelle 1). Das BIP-Wachstum könnte 2015 seine Potenzialrate erreichen, während die Arbeitslosigkeit voraussichtlich leicht sinken wird. Wegen von der neuen Bundesregierung geplanten budgetären Maßnahmen könnte der Haushaltsüberschuss etwas unter dem veranschlagten Niveau liegen (siehe weiter unten).

Abbildung 1 **Wichtige Wirtschaftsindikatoren**

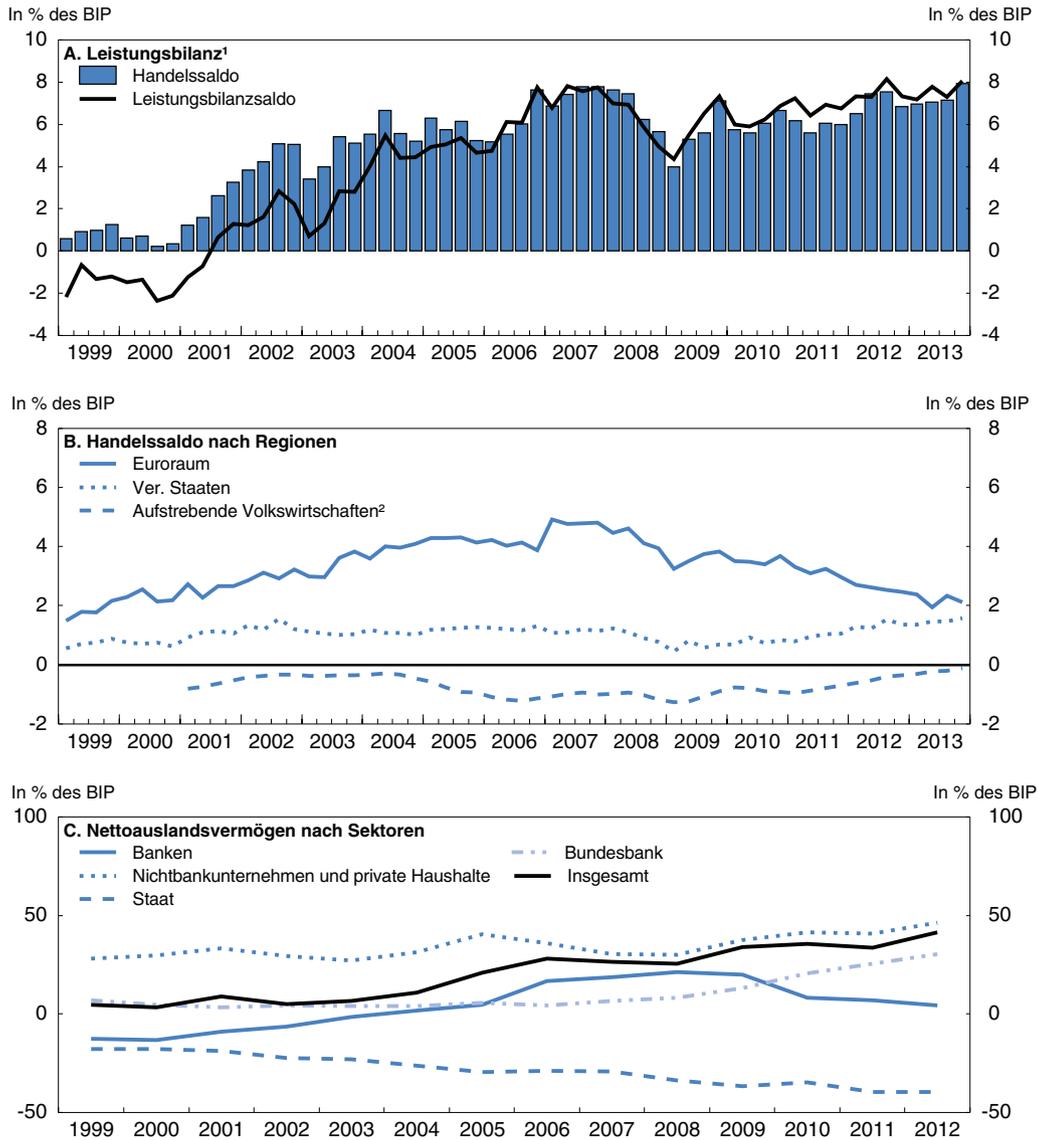


1. Gleitender Dreimonatsdurchschnitt der arbeitstäglich bereinigten nominalen Arbeitskosten in der Industrie, im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor (ohne Beschäftigte in privaten Haushalten und in exterritorialen Organisationen und Körperschaften).
  2. Harmonisierter Verbraucherpreisindex (2005=100), saisonbereinigt. In der Kerninflation nicht berücksichtigt sind Energieprodukte, Lebensmittel, Alkohol und Tabak.
- Quelle: OECD, Economic Outlook Database und Eurostat.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033669>

Die weiteren Aussichten sind immer noch mit erheblichen Risiken behaftet. Da das Nachfragewachstum der aufstrebenden Volkswirtschaften nachgelassen hat, dürfte die Konjunkturerholung nun stärker von einer Erholung in Europa abhängen als während der letzten Aufschwungphase. Erneute Spannungen an den Finanzmärkten, vor allem innerhalb des Euroraums, könnten Exporte und Investitionen drosseln und die Arbeitslosigkeit steigen lassen, wodurch auch das Wachstum des privaten Verbrauchs geschwächt würde. Erneute Spannungen an den Finanzmärkten könnten zudem Auswirkungen auf deutsche Finanzintermediäre haben. Solche Spannungen könnten einen negativen Einfluss auf die

Abbildung 2 **Leistungsbilanz, Handelsbilanz und Nettoauslandsvermögen**



1. Leistungsbilanzsaldo, saisonbereinigt.
2. Gleitender Zwölfmonatsdurchschnitt der Handelssalden gegenüber den BRIICS (Brasilien, Russische Föderation, Indien, Indonesien, China und Südafrika).

Quelle: Deutsche Bundesbank, OECD, *Economic Outlook Database* und DataStream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933033688>

Kreditvergabe ausüben und die finanziellen Risiken für die Steuerzahler erhöhen, vor allem was Banken mit relativ geringen Kapitalpuffern anbelangt. Gestärktes Vertrauen in die Erholung im Euroraum könnte demgegenüber dem BIP-Wachstum Auftrieb geben, so dass es über das projizierte Niveau hinaus steigen könnte. Fortschritte bei der Schaffung einer Bankenunion, auch im Hinblick auf eine gemeinsame fiskalische Absicherung („Backstop“), könnten zu einer Abnahme der Rückkopplungseffekte zwischen den öffentlichen Finanzen und dem Bankensektor beitragen und die finanzielle Stabilität erhöhen, was für Deutschland mit wirtschaftlichen Vorteilen verbunden wäre, u.a. durch eine Erhöhung seiner Attraktivität als Investitionsstandort. Die Bundesrepublik sollte daher Anstrengungen unterstützen, eine solche Bankenunion so rasch wie möglich einzurichten.

Tabelle 1 **Makroökonomische Indikatoren und Projektionen**  
 Jahresdurchschnittliche volumenmäßige Veränderung in Prozent  
 (sofern nicht anders angegeben)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Jeweilige Preise (Mrd. Euro)					
BIP ohne arbeitstägliche Bereinigung	2 495	3.3	0.7	0.4	1.9	2.3
<b>BIP mit arbeitstäglicher Bereinigung</b>	2 490	3.4	0.9	0.5	1.9	2.1
Privater Verbrauch	1 435	2.3	0.7	1.0	1.4	2.0
Staatsverbrauch	487	1.0	1.0	0.7	1.6	1.7
Bruttoanlageinvestitionen	432	7.1	-1.3	-0.5	5.7	4.8
Wohnungsbau	132	9.1	1.9	0.9	6.9	4.2
Unternehmen	259	6.8	-2.2	-1.7	4.7	5.4
Staat	42	2.6	-7.1	2.0	7.7	2.5
Inländische Endnachfrage	2 354	2.9	0.4	0.7	2.2	2.5
Lageraufstockung <sup>1</sup>	-2	-0.1	-0.6	-0.1	-0.6	0.0
Inlandsnachfrage insgesamt	2 352	2.8	-0.2	0.5	1.6	2.5
Exporte von Waren und Dienstleistungen	1 183	8.1	3.8	1.0	5.1	4.6
Importe von Waren und Dienstleistungen	1 045	7.5	1.8	1.0	4.8	6.0
Nettoexporte <sup>1</sup>	138	0.7	1.1	0.0	0.4	-0.3
<b>Sonstige Indikatoren (Wachstumsraten, sofern nicht anders angegeben)</b>						
Potenzielles BIP	..	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2
Produktionslücke <sup>2</sup>	..	0.3	0.1	-0.6	0.1	0.9
Beschäftigung	..	2.3	1.0	1.0	0.6	0.4
Arbeitslosenquote <sup>3</sup>	..	6.0	5.5	5.3	5.0	4.9
BIP-Deflator	..	1.2	1.5	2.2	1.3	1.7
Harmonisierter Verbraucherpreisindex	..	2.5	2.1	1.6	1.1	1.8
Kerninflation	..	1.2	1.3	1.2	1.3	1.8
Sparquote der privaten Haushalte, netto <sup>4</sup>	..	10.4	10.3	10.0	9.9	9.7
Leistungsbilanzsaldo	..	6.8	7.5	7.6	7.9	7.4
Staatlicher Finanzierungssaldo <sup>5</sup>	..	-0.8	0.1	-0.1	-0.2	0.2
Struktureller staatlicher Primärsaldo <sup>2</sup>	..	0.8	1.4	1.2	0.8	0.7
Bruttostaatsverschuldung (Maastricht- Abgrenzung) <sup>5</sup>	2 057	80.1	81.0	78.4	76.4	72.3
Bruttostaatsverschuldung (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) <sup>5</sup>	2 146	85.8	88.5	85.9	83.9	79.8
Nettostaatsverschuldung <sup>5, 6</sup>	1 232	50.5	50.5	49.1	47.8	45.8
3-Monats-Geldmarktsatz, Durchschnitt	..	1.4	0.6	0.2	0.1	0.1
Rendite 10-jähriger Staatsanleihen, Durchschnitt	..	2.6	1.5	1.6	1.7	2.2

1. Beitrag zur Veränderung des realen BIP.

2. In Prozent des potenziellen BIP.

3. In Prozent der Erwerbsbevölkerung.

4. In Prozent des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte.

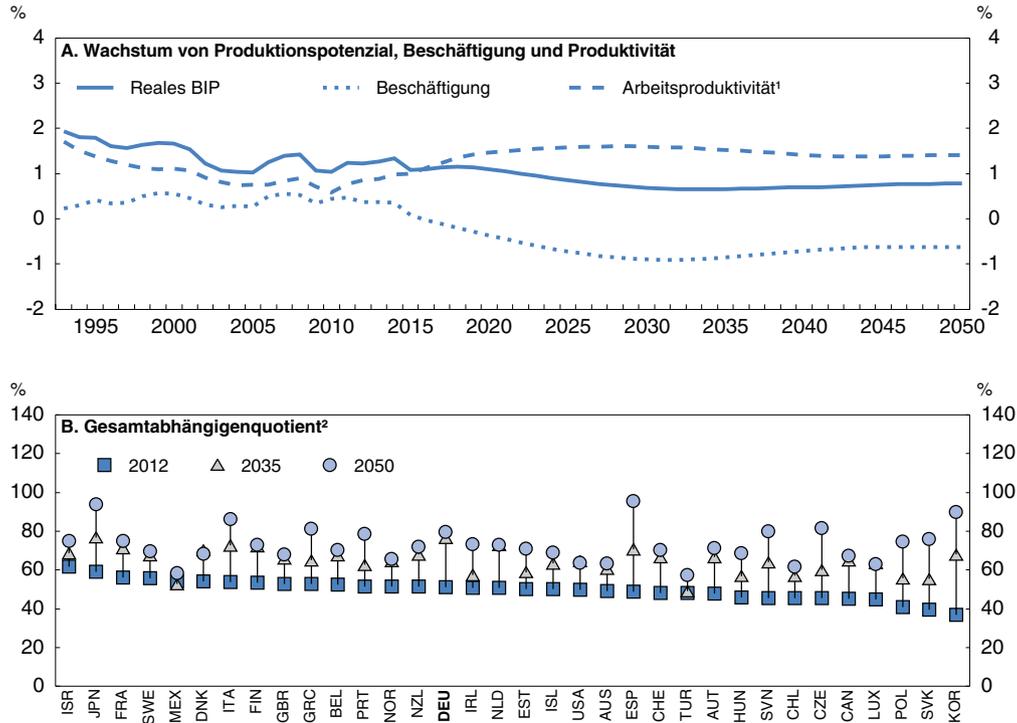
5. In Prozent des BIP.

6. Bruttoverschuldung (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) abzügl. Vermögenswerte.

Quelle: Statistisches Bundesamt und OECD, *Economic Outlook 95 Database*.

Werden keine weiteren Strukturreformen angestrengt, wird die Potenzialwachstumsrate auf Grund der Bevölkerungsalterung in den kommenden zwanzig Jahren voraussichtlich abnehmen (Abb. 3). Die Rentenreformen der Vergangenheit haben zwar die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen abgeschwächt, infolge des geringeren BIP-Wachstums wird sich jedoch die Fähigkeit der Volkswirtschaft zur Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen verringern, die zum gesellschaftlichen Wohlergehen beitragen – z.B. Gesundheitsversorgung und Pflegedienste – und die zunehmend nachgefragt werden dürften. Vor diesem Hintergrund besteht die Herausforderung darin, die mittelfristigen

Abbildung 3 **Wachstumspotenzial und Alterungseffekte**



1. Die Arbeitsproduktivität errechnet sich aus dem realen BIP geteilt durch die Gesamtbeschäftigung.
2. Der Gesamtabhängigenquotient entspricht der Bevölkerung unter 15 und ab 65 Jahren, geteilt durch die Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren (im erwerbsfähigen Alter).

Quelle: OECD Population Statistics Database und OECD, Economic Outlook 93 Long-term Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933033707>

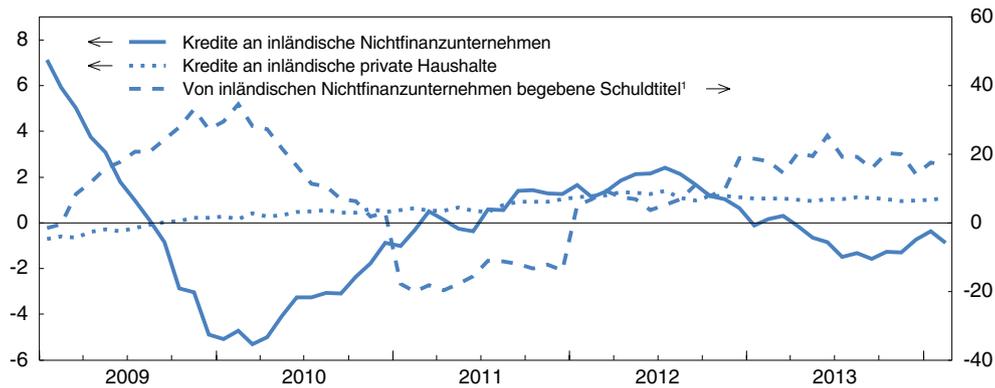
Wachstumsaussichten zu verbessern, die sektorale Basis des Wachstums zu verbreitern und die Wirtschaft widerstandsfähiger gegenüber vom Finanzsektor ausgehenden Schocks zu machen.

Die neue Bundesregierung, die im Dezember 2013 ihre Arbeit aufnahm, hat ein Programm für die nächsten vier Jahre vorgelegt. Es sieht einige Maßnahmen vor, die zur Erhöhung des Arbeitsangebots und zu einer besseren Nutzung des Humankapitals der Bevölkerung beitragen werden, womit sie das Wachstumspotenzial stärken dürften. Diese Schritte sind zu begrüßen und setzen einige der Empfehlungen früherer Ausgaben dieses *Wirtschaftsberichts* um (Anhang A1). Einige dieser Maßnahmen werden auch das gesellschaftliche Wohlergehen steigern und zu einem stärker sozial inklusiven Wachstum beitragen. Wesentliche Punkte des Regierungsprogramms werden nachstehend erörtert. Das Programm enthält aber auch Maßnahmen, die einen Anstieg der Rentenausgaben nach sich ziehen werden. Diese Maßnahmen machen einen vorgezogenen Renteneintritt attraktiver und sind nicht auf die Minderung künftiger Altersarmutsrisiken ausgerichtet.

## Widerstandskraft des Finanzsektors erhöhen

Die Finanzierungsbedingungen für Nichtfinanzunternehmen sind günstig. Trotzdem verlief das inländische Kreditwachstum ungeachtet der niedrigen Zinsen und des Status als „sicherer Hafen“, den deutsche Finanzwerte genießen, negativ (Abb. 4). Konjunkturumfragen

Abbildung 4 **Wachstum der Bankkredite und der Unternehmensanleihen**  
Veränderung im Vorjahresvergleich, in Prozent



1. Ausstehende Beträge.  
Quelle: Deutsche Bundesbank.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033726>

deuten auf eine schwache Kreditnachfrage hin, vor allem seitens der Unternehmen. Laut der SAFE-Umfrage der EZB und der IFO-Umfrage fällt es deutschen Unternehmen vergleichsweise leicht, Zugang zu Finanzierungsmitteln zu bekommen. Die Umfrage unter den Banken des Eurosystems zum Kreditgeschäft (Eurosystem Bank Lending Survey) lässt allerdings darauf schließen, dass die Verschärfung der Bankkreditbedingungen, zu der es 2008 und 2009 gekommen war, noch nicht in signifikanter Weise rückgängig gemacht wurde. Die Unternehmen sind zunehmend an die Anleihemärkte gegangen, wo sie die niedrigen Zinsen nutzen konnten. Bei einer sich zunehmend dynamisch entwickelnden Erholung könnten die Kreditvergabestandards stärker zum Tragen kommen, falls sich die Kreditnachfrage kräftig belebt und die Banken ihre Kreditvergabebedingungen nicht in Einklang mit der sich verbessernden Wirtschaftslage lockern.

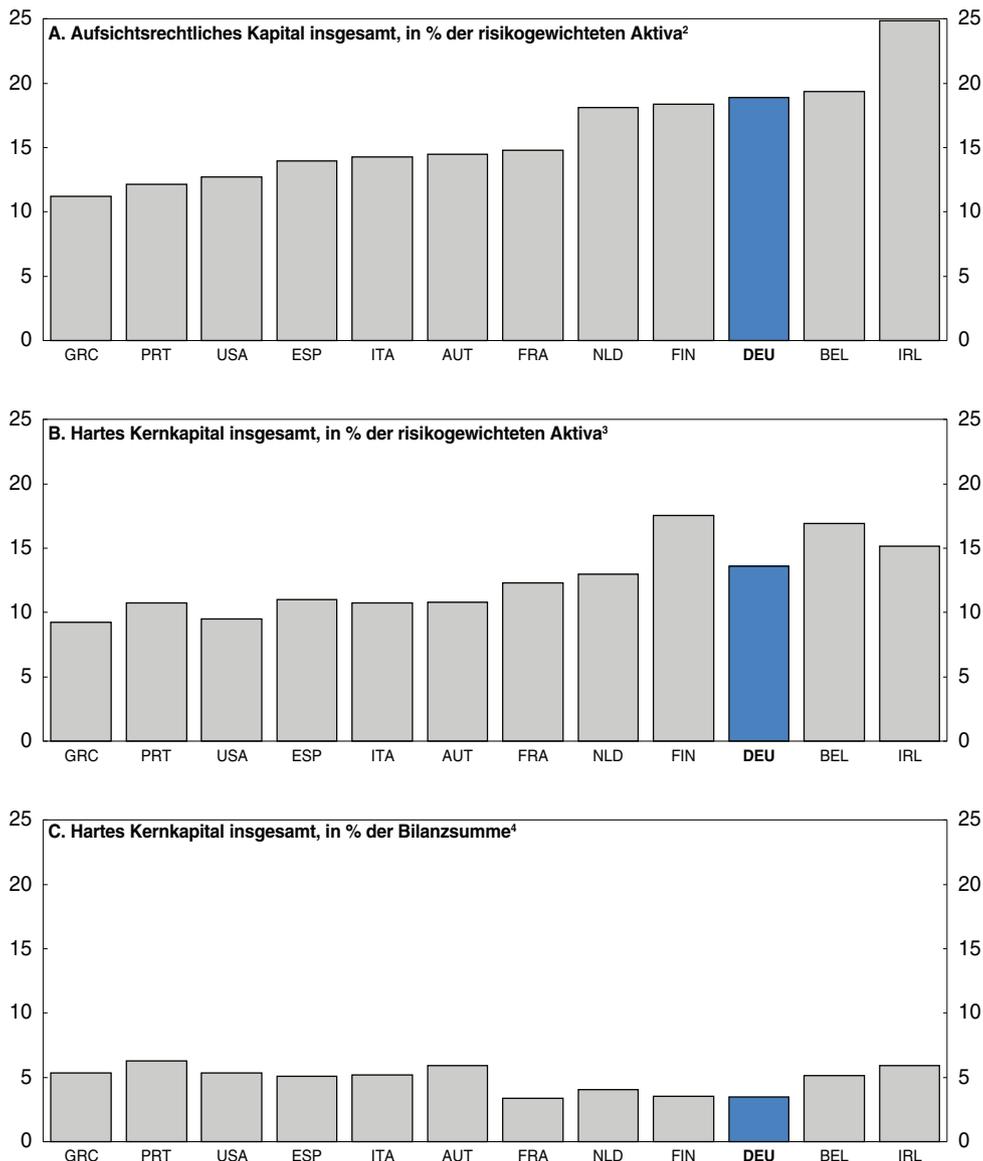
Obwohl die deutschen Banken ihre Forderungen gegenüber den Volkswirtschaften an der Peripherie des Euroraums reduziert haben, bestehen nach wie vor starke finanzielle Verflechtungen mit dem Euroraum. Einige Banken könnten zudem Verluste durch andere Auslandsgeschäfte erleiden, z.B. im Schifffahrtssegment und bei den gewerblichen Immobilienkrediten. Diese Forderungen sind bezogen auf den Finanzsektor insgesamt zwar gering, konzentrieren sich aber auf eine geringe Zahl von Banken (Deutsche Bundesbank, 2012a und 2013a). Eine frühzeitige Feststellung der Risiken und Verluste durch eine transparente und vorsichtige Bewertung der Aktiva trägt dazu bei, die zur Verfügung stehenden Kreditmittel dorthin zu leiten, wo sie am produktivsten eingesetzt werden (z.B. IWF, 2002; Bouis et al., 2013). Die auf Ebene des Euroraums durchgeführte Asset Quality Review (Prüfung der Qualität der Bankenaktiva) dürfte sich diesbezüglich als hilfreich erweisen. Des Weiteren schafft das niedrige Zinsniveau in Deutschland und andernorts einen Ansporn, Risiken einzugehen. Der Wohnimmobilienmarkt scheint für den Finanzsektor derzeit kein Risiko darzustellen, die Entwicklungen müssen allerdings genau beobachtet werden. In einigen städtischen Ballungsräumen könnten die Wohnimmobilienpreise ein Niveau erreicht haben, das dem eigentlichen Wert der Immobilien nicht mehr entspricht, insgesamt scheinen die Preissteigerungen aber mit den Fundamentaldaten in Einklang zu stehen (Deutsche Bundesbank, 2013a).

Die Bundesregierung hat schon vor der Einrichtung des künftigen Bankenabwicklungssystems der EU wichtige Schritte unternommen, um die Finanzmarktrisiken für die Realwirtschaft und die öffentlichen Finanzen zu verringern. 2011 wurde ein Gesetz verabschiedet, das den staatlichen Instanzen umfangreichere Befugnisse zur Abwicklung nicht überlebensfähiger Banken gibt. Vor kurzem hat die Aufsichtsbehörde weitere Befugnisse erhalten, um von den Banken verlangen zu können, dass sie bei der Ausarbeitung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen kooperieren. Weitere Reformen beinhalten eine Stärkung der makroprudenziellen Regulierung und Ausdehnung der Haftung der Geschäftsleitung. Der neue makroprudenzielle Rahmen kommt zur rechten Zeit, da Deutschlands Konjunkturposition gegenwärtig stärker ist als die des Euroraums insgesamt. Er umfasst einen Ausschuss für Finanzstabilität, dem mit Stimmrechten ausgestattete Vertreter der Bundesbank, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und des Bundesfinanzministeriums angehören. Der Ausschuss kann Empfehlungen an Akteure des öffentlichen Sektors aussprechen; diese müssen die Empfehlungen dann entweder umsetzen oder begründen, warum sie das nicht tun (Comply-or-explain-Prinzip). Ab der Einrichtung des Einheitlichen Europäischen Aufsichtsmechanismus im Herbst 2014 werden die Großbanken der direkten Aufsicht der Europäischen Zentralbank unterstehen.

Die deutschen Banken haben in den letzten Jahren ihre Eigenkapitalquoten erhöht und werden nun mehrheitlich den Eigenkapitalauflagen der Europäischen Union sowie von Basel III gerecht, was auf ihre verbesserte Ertragslage zurückzuführen ist, die wieder in etwa Vorkrisenniveau entspricht (Deutsche Bundesbank, 2013b). Einige Banken haben ihre Eigenkapitalquoten schon vor der Asset Quality Review und den Stresstests auf Ebene des Euroraums und vor Inkrafttreten der strengeren Basel-III-Regeln erhöht. In einigen der größten, international tätigen Banken machte das harte Kernkapital (Core Tier 1) 2013 jedoch immer noch weniger als 3% der Bilanzsumme aus (nach IFRS). Wo Börsenbewertungen des Nettovermögens der größten Privatbanken vorliegen, sind diese ähnlich niedrig (Kapitel 1). Dies ist besonders besorgniserregend, weil bei diesen Banken besonders starke Verflechtungen bestehen und sie zu groß sein dürften, als dass ihre Insolvenz zugelassen werden könnte („too big to fail“). Die zentrale Stellung des deutschen Bankensystems spricht für die Notwendigkeit einer starken Kapitalposition. Das aufsichtsrechtliche Kapital und das harte Kernkapital des Bankensystems sind im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiva im Durchschnitt zwar höher als in vielen OECD-Ländern, im Verhältnis zur nicht risikogewichteten Bilanzsumme sind sie jedoch vergleichsweise gering (Abb. 5). Basel III sieht eine Leverage Ratio vor, deren genaue Höhe 2017 gestützt auf die Erfahrungen festgelegt werden soll, die während der vorangegangenen Beobachtungsphase gewonnen wurden. Die zuständigen Stellen sollten in Erwägung ziehen, für systemrelevante Banken als Ergänzung zu den Eigenkapitalquoten (die sich auf die risikogewichteten Aktiva beziehen) schon früher eine obligatorische Leverage Ratio einzuführen. Um die von Finanzintermediären ausgehenden Risiken dauerhaft zu begrenzen, ist es darüber hinaus wichtig, für hohe ethische Standards in der Branche zu sorgen und die Corporate Governance zu stärken.

Durch höhere Eigenkapitalanforderungen erhöhen sich zwar die privaten Finanzierungskosten der Banken, die Erfahrung der Vergangenheit ebenso wie die empirische Evidenz lassen jedoch darauf schließen, dass diese höheren Kosten hauptsächlich auf den geringeren Wert der impliziten Staatsgarantien für die Banken sowie die begrenzteren Möglichkeiten, Kapitalkosten vom steuerpflichtigen Gewinn abzuziehen, zurückzuführen sind. Aus gesellschaftlicher Sicht erhöhen sich die Finanzierungskosten nicht. Der dämpfende Effekt auf das inländische Kreditwachstum und die Wirtschaftstätigkeit dürfte daher langfristig begrenzt sein und durch die Vorteile einer größeren Stabilität und geringerer

Abbildung 5 **Eigenkapitalquoten und Leverage Ratios<sup>1</sup>**



1. Durchschnittswerte, gewichtet entsprechend der Bilanzsumme der einzelnen Banken.
  2. Das aufsichtsrechtliche Kapital insgesamt ist gemäß den aktuellen aufsichtsrechtlichen Richtlinien zum Zeitraumende abgegrenzt. Für europäische Banken sind vorübergehende Kapitalanpassungen gegebenenfalls nicht berücksichtigt. Die risikogewichteten Gesamtaktiva sind entsprechend den geltenden Rechnungslegungsstandards bzw. Aufsichtsregeln angegeben.
  3. Das harte Kernkapital insgesamt entspricht der tatsächlichen Summe des gezeichneten Kapitals und der Rücklagen gemäß den geltenden aufsichtsrechtlichen Richtlinien. Die risikogewichteten Gesamtaktiva sind entsprechend den einschlägigen Rechnungslegungsstandards bzw. Aufsichtsregeln angegeben.
  4. Auf der Grundlage von Quartalsdaten, Stand Dezember 2013; liegen diese nicht vor, wurden stattdessen die neusten vorliegenden Daten zu Grunde gelegt (Stand spätestens Dezember 2012). Die Leverage Ratio entspricht dem harten Kernkapital der Banken im Verhältnis zur Bilanzsumme (Buchwert). Das harte Kernkapital entspricht der tatsächlichen Summe des eingezahlten Kapitals und der Rücklagen gemäß den aufsichtsrechtlichen Richtlinien. Die Angaben zur Bilanzsumme wurden entsprechend IFRS (International Financial Reporting Standard) angepasst.
- Quelle: SNL Financials, Bloomberg, Datastream und OECD-Berechnungen.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033745>

Risiken für die Steuerzahler aufgewogen werden (Admati et al., 2010). Auf kurze Sicht könnten strengere Eigenkapitalanforderungen zu einer geringeren Kreditvergabe führen, da die Banken möglicherweise ihre Bilanzen verkürzen werden, um den strengeren Auflagen nachzukommen. Um das Risiko eines kurzfristig geringeren Kreditwachstums zu reduzieren, könnten die zuständigen Stellen verlangen, dass Gewinne zurückbehalten werden, oder den zusätzlichen Kapitalbedarf nominal anstatt im Verhältnis zur Bilanzsumme festlegen.

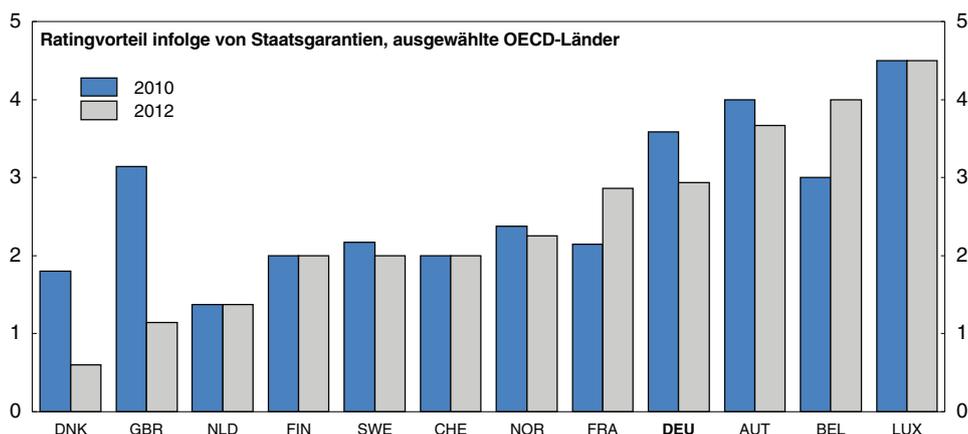
### **Wirkungsvolle Abwicklungsinstrumente sind wichtig, um kollabierende Banken aus dem Markt zu nehmen**

Mit der Umsetzung des Bankenrestrukturierungsgesetzes (2011) handelte Deutschland rascher als andere OECD-Länder, um den zuständigen Stellen mehr Befugnisse zur Erleichterung der Reorganisation in Schieflage geratener bzw. zur Abwicklung nicht mehr überlebensfähiger Kreditinstitute zu geben (Financial Stability Board – FSB, 2012). Mit diesem Rahmen wurde ein Mechanismus geschaffen, der es den zuständigen Behörden ermöglicht, sicherzustellen, dass die Verluste von Banken, die restrukturiert und rekapitalisiert werden müssen, durch ihre Verbindlichkeiten absorbiert werden können („Bail in“). Dieser Mechanismus kommt jedoch nur zum Tragen, wenn systemrelevante Unternehmensteile einer Brückenbank übertragen werden. Die EU-Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten schreibt ab 2016 ein flexibleres Bail-in-Instrument vor. Bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht sollte dafür gesorgt werden, dass es den zuständigen Stellen gestattet ist, die Verbindlichkeiten der Banken so umfassend wie möglich in das künftige Bail-in-Instrument einzubeziehen. Deutschland ist eines der wenigen Länder, in denen die für die Bankenabwicklung zuständigen Stellen befugt sind, nötigenfalls von dem bei Insolvenzen allgemein gültigen Prinzip der Gleichbehandlung aller gleichrangigen Gläubiger abzuweichen. Das deutsche Recht gewährleistet den Schutz der Gläubigerrechte als Grundmerkmal der Finanzmärkte. In Bezug auf den Gesetzesrahmen für die Bankenabwicklung haben einige Finanzmarktexperten jedoch kritisiert, dass das Ziel der Finanzstabilität nur unter bestimmten Bedingungen Vorrang vor dem Schutz der Gläubigerrechte habe (Hellwig, 2012). Möglicherweise ist es dem Restrukturierungsgesetz nicht gelungen, die Marktteilnehmer davon zu überzeugen, dass im Ernstfall nicht doch der Staat zur Rettung der Banken („Bail out“) einspringen würde. In der Tat werden die impliziten staatlichen Garantien für die Verbindlichkeiten der Banken im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mit gutem Kreditrating als hoch eingeschätzt (Abb. 6).

Um einer zu hohen Risikobereitschaft im Investmentbanking entgegenzuwirken, haben Bundestag und Bundesrat einem Gesetz zugestimmt, das von den Banken verlangt, bestimmte Handelsgeschäfte und sonstige riskante Aktivitäten vom Einlagengeschäft zu trennen. Die Trennung riskanter Eigenhandelsaktivitäten und Wertpapierpositionen vom Einlagengeschäft kann das „Too big to fail“-Problem verringern, da es dadurch leichter wird, kollabierende Banken abzuwickeln. Zudem dürfte diese Trennung dazu beitragen, Quersubventionierungen durch die impliziten Garantien zu verhindern, die sich aus der Zugehörigkeit zu großen Banken mit Einlagensicherung und Zugang zu Zentralbankkrediten ergeben (Blundell-Wignall und Atkinson, 2011).

Die deutschen Großbanken haben in den vergangenen fünfzehn Jahren, als das Derivategeschäft weltweit stark expandierte, im internationalen Vergleich besonders hohe Derivatepositionen im Verhältnis zum BIP aufgebaut. Die starke Verflechtung dieser Positionen verstärkt das systemische Risiko. Marktteilnehmer haben allerdings darauf hingewiesen, dass die Banken dabei sind, über eine Vielzahl von Transaktionen mit ihren Kontrahenten Nettingvereinbarungen zu treffen, um ihr Bruttoengagement in Derivaten

Abbildung 6 **Unterstellte staatliche Garantien für Großbanken im Ländervergleich**



Anmerkung: Durchschnittlicher Ratingvorteil (Uplift), berechnet anhand der Differenz in Notches zwischen dem „All-in Rating“, in dem alle Faktoren berücksichtigt sind, und dem bereinigten „Stand-alone Rating“, das die intrinsische Finanzkraft einer Bank misst, in dem aber bereits die Unterstützung durch verbundene Unternehmen und Verbände berücksichtigt ist; in der Differenz spiegelt sich also allein die Unterstützung durch nachgeordnete Gebietskörperschaften sowie durch Zentralregierung/Zentralbanken (aus Motiven der Systemstabilität) wider. Die Stichprobe setzt sich aus 123 großen europäischen Banken zusammen.

Quelle: S. Schich und S. Lindh (2012), „Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?“, OECD Financial Market Trends, Vol. 2012/1.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033764>

zu reduzieren und damit das aus dieser Verflechtung resultierende systemische Risiko zu verringern. Neuere empirische Arbeiten der OECD deuten darauf hin, dass Derivatepositionen anders als Engagements in nichtderivativen Wertpapieren das Ausfallrisiko erhöhen (Blundell-Wignall und Roulet, 2012). Ein großer Teil des Derivategeschäfts der großen Banken scheint Zwecken der Steuer- und Regulierungsarbitrage zu dienen, z.B. dazu, die Risikogewichtungen der nichtderivativen Vermögenswerte in den Bilanzen zu verändern (OECD, 2011a). In solchen Fällen hat der Derivatehandel keinen gesellschaftlichen Wert. Daher ist es im besonderen Maße wünschenswert, eine Quersubventionierung dieses Geschäftsbereichs zu verhindern. Auf Grund der Verflochtenheit des Derivategeschäfts und seiner potenziell verstärkenden Wirkung auf das Ausfallrisiko wäre seine Abtrennung vom Privatkundengeschäft, wo die entscheidenden Zahlungs- und Kreditdienstleistungen erbracht werden, auch im Interesse der Stabilität sehr sinnvoll. Diese Argumente sprechen dafür, dass die Derivatepositionen bei der Festlegung der Trennungsvorschriften eine wichtige Rolle spielen sollten (Blundell-Wignall und Atkinson, 2013).

### **Fortsetzung der Reform des öffentlich-rechtlichen Bankensektors**

Auf Deutschlands öffentlich-rechtliche Kreditinstitute – d.h. vor allem die Sparkassen und Landesbanken – entfallen mehr als 40% der Bilanzsumme des deutschen Bankensektors. Die Sparkassen sind in sektorieller Hinsicht diversifiziert, aber in geografischer Hinsicht spezialisiert. Dieses „Regionalprinzip“ brachte wirtschaftliche Vorteile, da es zu einer umfassenden Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Finanzdienstleistungen beitrug und den Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu Krediten erleichterte. Damit hat es die wirtschaftliche Entwicklung relativ strukturschwacher Regionen gefördert (Hakenes et al., 2009). Die Sparkassen scheinen mindestens genauso effizient zu sein wie Geschäftsbanken (Kötter, 2006; Sachverständigenrat, 2008; Altunbas et al., 2001). Sie sind in einem nach dem Bottom-up-Prinzip organisierten Haftungsverbund zusammengeschlossen,

der sich auf alle Verbindlichkeiten erstreckt. Solche Haftungsbeziehungen lassen Moral-Hazard-Risiken entstehen, auch wenn die Genossenschaftsbanken und Sparkassen interne Auditverfahren eingerichtet haben, um diese Risiken einzudämmen, und es in den letzten vierzig Jahren nur selten vorgekommen ist, dass Sparkassen die Unterstützung des Haftungsverbunds in Anspruch nehmen mussten.

Die Landesbanken haben demgegenüber häufig Finanzhilfen der Landesregierungen erhalten (Sachverständigenrat, 2008), um schwere Verluste ausgleichen zu können. Seit dem Ausbruch der weltweiten Finanzkrise haben die Landesbanken ihre Bilanzen verkürzt und Anstrengungen unternommen, um ihr Geschäftsmodell stärker auf die Kreditvergabe an größere mittelständische Unternehmen auszurichten. Dennoch handelt es sich nur bei 20% ihrer Aktiva um Kredite an den inländischen privaten Sektor (ohne Finanzunternehmen) (Kapitel 1). Ein erheblicher Teil ihrer Aktiva besteht aus Wertpapieren, Auslandskrediten sowie Krediten an andere Banken und den inländischen öffentlichen Sektor. Bei einigen Landesbanken sind die Länder Mehrheitseigentümer, bei anderen die Sparkassen. Eine Landesbank hat einen privaten Minderheitseigentümer. Wegen ihrer begrenzten Beziehungen zur regionalen Wirtschaft ist es für die Länder, in deren Besitz sich diese Banken befinden, schwierig, ihre Tätigkeiten zu kontrollieren. Einige Beobachter (Hellwig, 2010) vertreten die Ansicht, dass die Landesbanken ihre jeweiligen Landesregierungen auf intransparente Weise finanzieren, was zu Interessenkonflikten führt. Auch was ihre technische Effizienz und die Allokation der Kreditmittel anbelangt, ist die Bilanz einiger Landesbanken vergleichsweise unbefriedigend, was u.a. auf unscharf definierte Geschäftsmodelle zurückzuführen ist (OECD, 2010).

Die meisten Landesbanken unterhalten enge finanzielle Beziehungen mit den Sparkassen. Diese Beziehungen werden durch ein Regulierungsumfeld begünstigt, das für Kredite der Sparkassen an die Landesbanken eine Sonderbehandlung vorsieht. Zudem sind die Landesbanken in den Haftungsverbund der Sparkassen eingebunden. Sollten die Landesbanken wieder in finanzielle Schwierigkeiten geraten, könnten davon auch die Sparkassen erfasst werden. Während der globalen Finanzkrise wurde eine solche Ansteckung durch staatliche Rettungspakete begrenzt, die nicht zu begrüßen sind und denen durch das EU-Recht Grenzen gesetzt werden. Auf Grund der großen Rolle, die die Landesbanken auf dem Interbankencreditmarkt spielen, können sie zudem systemische

#### **Empfehlungen zur Stärkung der Widerstandskraft des Finanzsektors**

- Es sollte sichergestellt werden, dass die Banken angemessen mit Eigenkapital ausgestattet sind. Als Ergänzung zu den Eigenkapitalquoten sollte in Einklang mit internationalen Vereinbarungen eine Leverage Ratio eingeführt werden. Für systemrelevante Banken sollte in Erwägung gezogen werden, eine solche obligatorische Leverage Ratio bereits vor 2018 einzuführen.
- Bei der Umsetzung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten der Europäischen Union in deutsches Recht sollte dafür gesorgt werden, dass den zuständigen Stellen gestattet ist, die Verbindlichkeiten der Banken so umfassend wie möglich in das künftige Bail-in-Instrument einzubeziehen. Es sollte klargestellt werden, dass die Ziele der Finanzstabilität bei der Anwendung dieses Gesetzesrahmens Vorrang vor den Gläubigerrechten haben.
- Weiterhin von den Landesbanken ausgehenden Risiken sollte durch mikro- und makroprudenzielle Regulierung begegnet werden. Die Länder sollten mit der Restrukturierung der Landesbanken fortfahren, u.a. durch Privatisierungen.

Finanzrisiken übertragen. Da die Sparkassen im Allgemeinen nicht die Möglichkeit haben, extern Kapital aufzunehmen, könnten Verluste, die ihnen durch finanzielle Forderungen gegenüber den Landesbanken entstehen, dazu führen, dass sie ihre Bilanzen verkleinern, um die Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen. Diese Argumente sprechen dafür, dass die Länder mit der Restrukturierung der Landesbanken fortfahren sollten, u.a. durch Privatisierungen. Landesbanken, deren Geschäftsmodell mit überhöhten Risiken verbunden ist, könnten mit zusätzlichen mikro- und makroprudenziellen Auflagen belegt werden. Solche Schritte könnten die Länder auch dazu bewegen, die erforderliche Restrukturierung der Landesbanken voranzutreiben.

## **Durch die Fiskalpolitik ein ausgewogeneres, sozial inklusives und umweltfreundlicheres langfristiges Wachstum fördern**

Die Fiskalpolitik wird 2014 und 2015 voraussichtlich weitgehend neutral bleiben. Der Koalitionsvertrag sieht neue Ausgabenverpflichtungen im Umfang von rd. 0,4% des BIP im Jahr 2014 und weiteren 0,2% des BIP im Jahr 2015 vor. Diese Ausgabenverpflichtungen könnten z.T. durch andere budgetäre Maßnahmen und sinkende Zinszahlungen ausgeglichen werden. Die Staatsverschuldung wird im Verhältnis zum BIP wohl weiter zurückgehen, da zu erwarten ist, dass der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo nahezu ausgeglichen bleiben wird – sowohl nominal als auch strukturell – und Problemportfolios abgebaut werden, die während der globalen Finanzkrise den Banken abgenommen wurden. Der fiskalpolitische Kurs sollte neutral bleiben, da die Produktionslücke sich 2015 voraussichtlich schließen wird und die öffentliche Verschuldung sich immer noch auf hohem Niveau bewegt. Entsprechend hat sich die Bundesregierung verpflichtet, die öffentliche Schuldenlast bis 2017 unter 70% des BIP zu senken, was mit einem neutralen fiskalpolitischen Kurs erreicht werden kann, vorausgesetzt der Abbau der den Banken abgenommenen Problemportfolios setzt sich fort.

Der Großteil der geplanten Mehrausgaben entfällt auf großzügigere Rentenleistungen, die 2014 beschlossen werden sollen. So sollen Mütter von vor 1992 geborenen Kindern höhere Rentenansprüche erhalten, während für Arbeitskräfte mit langer Versicherungszeit die Möglichkeit geschaffen wird, bereits zwei Jahre vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters eine abschlagsfreie Rente zu beziehen (vgl. Kapitel 3 wegen Einzelheiten zu diesen Plänen). Auf mittlere Sicht sollen diese Maßnahmen über höhere Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden, die den Projektionen zufolge bis 2030 um 0,4 Prozentpunkte steigen werden. Die Abgabenlast, die zur Finanzierung dieser Maßnahmen notwendig ist, wird in der Tendenz einen dämpfenden Effekt auf die Beschäftigung haben. Außerdem wird mit diesen Reformen künftigen Altersarmutsrisiken nicht entgegengewirkt. Wenn sich diese Armutsrisiken konkretisieren und die bestehende Grundsicherung im Alter als unzureichend betrachtet wird, könnte bei den Renten zusätzlicher Ausgabendruck aufkommen. Würden die höheren Umverteilungsausgaben für ältere Menschen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert, anstatt über Sozialversicherungsbeiträge, wäre dies beschäftigungs- und wachstumsfreundlicher (siehe weiter unten) und könnte die Last gleichmäßiger und gerechter auf alle Steuerzahler verteilt werden.

Die sonstigen Ausgabenvorhaben des neuen Bundeskabinetts – in Höhe von rd. 0,2 Prozentpunkten des BIP jährlich – sind hauptsächlich auf Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, in den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots und die Bildung ausgerichtet. Diese Ausgabenpläne stehen im Großen und Ganzen mit den Prioritäten der Wachstums- und Wohlfahrtsförderung in Einklang. Im Verlauf der vergangenen 15 Jahre haben Haushaltszwänge die staatlichen Investitionsausgaben beeinträchtigt,

Tabelle 2 **Indikatoren der öffentlichen Finanzlage**

In Prozent des BIP

	1997	2007	2012	2013
Gesamtstaatliche laufende Einnahmen <sup>1</sup>	45.0	43.5	44.3	44.2
Gesamtstaatliche laufende Auszahlungen ohne Zinszahlungen <sup>1</sup>	42.8	40.4	41.8	41.9
Bruttozinszahlungen des Staats	3.4	2.8	2.4	2.2
Gesamtstaatliche Sozialversicherungsleistungen	18.5	16.5	16.1	16.0
Anlageinvestitionen des Staats	1.9	1.5	1.5	1.5
Werteverzehr des staatlichen Anlagevermögens	1.8	1.7	1.7	1.7
Staatlicher Finanzierungssaldo <sup>1</sup>	-2.0	-0.4	-0.2	-0.1
Bruttostaatsverschuldung (Maastricht-Abgrenzung)	59.7	65.1	81.0	78.3

1. Konjunkturbereinigt. In Prozent des potenziellen BIP.

Quelle: OECD, *Economic Outlook 95 Database*.

deren Niveau nun unter der geschätzten Wertminderung des staatlichen Anlagekapitals liegt (Tabelle 2). Laut einer Schätzung der Länder wären, allein um die Ersatzinvestitionen in der Verkehrsinfrastruktur nachzuholen, die in den letzten Jahren unterblieben sind, insgesamt Ausgaben in Höhe von 1½% des BIP erforderlich. Um sicherzustellen, dass die Investitionen mit dem künftigen Erhaltungsbedarf Schritt halten, müssten die Ausgaben zudem jährlich um 0,2% des BIP steigen (Daehre-Kommission, 2012). Diese Schätzungen beziehen sich auf von allen staatlichen Ebenen getragene Verkehrsinfrastrukturen. Höhere Ausgaben zur Verbesserung des Ganztagskinderbetreuungsangebots hätten große positive Auswirkungen, weil sie zu einem Anstieg des Arbeitsangebots von Frauen führen und die späteren Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Milieus verbessern würden.

Spielraum zur Finanzierung höherer Ausgaben für wachstumssteigernde Maßnahmen könnte geschaffen werden, wenn die steuerliche Förderung umweltschädlicher Aktivitäten reduziert würde (OECD, 2012b). So sollte z.B. die Frage der Steuervorteile für Firmenwagen und der Pendlerpauschale einer Neu beurteilung unterzogen werden. Ausnahmen und ermäßigte Steuersätze bei der Umsatzsteuer sollten abgeschafft werden, allerdings würden die Nettoeinnahmen aus einer solchen Maßnahme durch die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen für einkommensschwache Haushalte geschmälert. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer Umorientierung der Familienförderung weg von Maßnahmen, die sich als nachteilig für das Arbeitsangebot erwiesen haben und im Hinblick auf die Verringerung von Armutsrisiken wenig bringen (siehe weiter unten). Auf der Einnahmeseite könnten darüber hinaus Effizienzsteigerungen erzielt werden, wenn die Zuständigkeiten für Steuerverwaltung und Steuereinzug von den Ländern auf den Bund übertragen würden (OECD, 2012a). Die derzeitige Verteilung der Zuständigkeiten für die Steuerverwaltung verringert die Anreize für einen wirkungsvollen Steuereinzug. Während die Länder die Kosten tragen, können sie jeweils nur einen Teil der Einnahmen aus dem Steuereinzug für sich beanspruchen, weil bis zu 50% der Einnahmen aus den Hauptsteuerarten an den Bund gehen und weil über den Länderfinanzausgleich eine Umverteilung der Steuereinnahmen von einnahmestarken hin zu einnahmeschwachen Ländern vorgenommen wird.

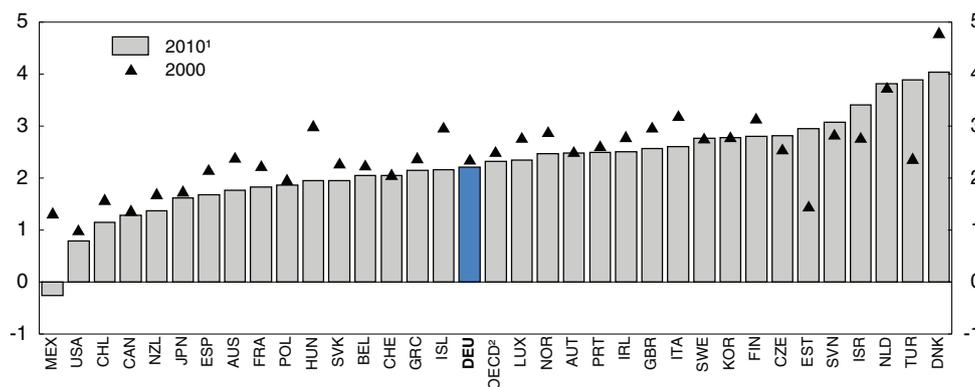
### **Steuerreformen können das Wachstumspotenzial steigern und das Wachstum umweltfreundlicher und sozial inklusiver gestalten**

Trotz einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 0,6 Prozentpunkte im Jahr 2013 sind die Staatseinnahmen stark von Abgaben und Steuern auf Erwerbseinkommen abhängig (OECD, 2012a). Besonders hoch ist die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit

für Geringverdiener. Wie bereits im *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2012* empfohlen, sollte das Steuersystem durch eine Verringerung der Abgaben- und Steuerbelastung von Erwerbseinkommen, vor allem für Geringverdiener, wachstumsfreundlicher gestaltet werden. Eine solche Reform sollte auch Maßnahmen auf der Ausgabenseite des Sozialversicherungssystems beinhalten. Über die Grundsteuern könnten mehr Einnahmen erwirtschaftet werden, namentlich durch eine Aktualisierung der Wertansätze, der Spielraum für höhere Steuern wird allerdings durch Kommunalgebühren begrenzt.

Durch wirkungsvollere Umweltsteuern könnten ebenfalls Mehreinnahmen erzielt werden. Mit 2,2% des BIP im Jahr 2011 entsprechen die Einnahmen aus Umweltsteuern in etwa dem OECD-Durchschnitt. Energiesteuern werden in Deutschland in erster Linie aus budgetären Gründen erhoben und spiegeln daher nicht immer alle Umweltexternalitäten konsistent wider. Die Steuersätze auf Diesel sind z.B. niedriger als die auf Benzin, obwohl Diesel einen höheren CO<sub>2</sub>-Gehalt hat und mehr gesundheitsschädliche Luftschadstoffe emittiert. Einige energieintensive Branchen kommen in den Genuss von Ausnahmen von der Energiebesteuerung oder von Steuervergünstigungen, die zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gewährt werden, und diese Ausnahmen stehen nicht immer mit der Teilnahme am Europäischen Emissionshandelssystem in Einklang (OECD, 2012b). Die Steuersätze für Energie sind seit 2003 nominal so gut wie unverändert geblieben, auch wenn sie z.T., insbesondere für Motorkraftstoffe, deutlich über den in anderen europäischen Ländern praktizierten Steuersätzen liegen. Dies hat zur Folge, dass der Steueranteil an den Energiepreisen gesunken ist. Des Weiteren könnte die Kraftfahrzeugsteuer dahingehend überarbeitet werden, dass von ihr zusätzliche Anreize für die Anschaffung kraftstoffsparender Fahrzeuge ausgehen. Die auf Autobahnen erhobene emissionsbasierte Maut für schwere Nutzfahrzeuge, die dazu beitrug, dass sich emissionsarme Lkw stärker durchsetzen konnten, könnte auf leichte Nutzfahrzeuge oder Personenkraftwagen ausgedehnt werden. Die neue Bundesregierung denkt über die Einführung solcher Mautgebühren für im Ausland angemeldete Pkw nach, was mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden wäre.

Abbildung 7 **Umweltsteuereinnahmen**  
In Prozent des BIP



1. 2009 für Kanada, Griechenland und die Slowakische Republik.

2. Ungewichteter Durchschnitt.

Quelle: OECD/EUA-Datenbank zu Instrumenten der Umweltpolitik.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933033783>

Es besteht auch Spielraum für eine Abschaffung von Steuervergünstigungen und -befreiungen für Veräußerungserlöse und Vermächtnisse. Private Haushalte sind bei der Veräußerung einer Wohnimmobilie, die sich mehr als zehn Jahre in ihrem Besitz befand – selbst wenn sie nicht von ihnen selbst genutzt wurde – von der Abgeltungsteuer freigestellt. Wohneigentum ist stark auf wohlhabende Haushalte konzentriert (Deutsche Bundesbank, 2013c), die deshalb am stärksten von dieser Steuerbefreiung profitieren (Frick und Grabka, 2009; EZB, 2013). Die Steuerbefreiung droht Investitionsentscheidungen zu Gunsten von Wohnimmobilien zu verzerren, vor allem im derzeitigen Niedrigzinsumfeld, das Preissteigerungserwartungen schüren könnte.

Unternehmensvermögen genießt bei der Erbschaftsteuer unter bestimmten Bedingungen eine Sonderbehandlung. Dadurch entstehen Anreize für wohlhabende Haushalte, privates Vermögen in Unternehmenseigentum umzuwandeln (Bach und Beznoska, 2012a). Die Bedingungen für solche Umwandlungen wurden vor kurzem verschärft. Im Vergleich zu Vermögensteuern hat die Erbschaftsteuer nur relativ geringe verzerrende Effekte auf die Wirtschaftstätigkeit und ist mit niedrigeren Verwaltungskosten verbunden (Bach und Beznoska, 2012b). Um Liquiditätsprobleme für mittelständische Unternehmen zu vermeiden, ist es ihnen bereits heute möglich, die Zahlung der Erbschaftsteuer über zehn Jahre zu strecken. Während dieses Zeitraums könnte die Steuerforderung des Staats als nachrangig gegenüber anderen Forderungen an das Unternehmen behandelt werden.

### **Empfehlungen zur Finanzpolitik**

#### **Zentrale Empfehlungen**

- Das Steuersystem sollte stärker auf die Förderung eines inklusiven Wachstums ausgerichtet werden. Die steuerlichen Bemessungsgrundlagen sollten durch eine Aktualisierung der Wertansätze für die Grundsteuern und eine Ausdehnung der Abgeltungsteuer auf Gewinne aus der Veräußerung von Wohnimmobilien (außer im Fall von selbstgenutztem Wohneigentum) verbreitert werden. Die Sozialversicherungsbeiträge sollten gesenkt werden, vor allem für Geringverdiener.
- Zusätzliche Rentenansprüche sollten dazu dienen, künftige Altersarmutsrisiken zu reduzieren. Die entsprechenden Ausgaben sollten aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Vorrang sollten Ausgaben für wachstumsfördernde Posten wie Infrastruktur und Kinderbetreuung haben.
- Steuervergünstigungen für umweltschädliche Aktivitäten sollten schrittweise abgeschafft werden – ohne dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu beeinträchtigen –, und die Umweltsteuern sollten besser an den negativen Externalitäten ausgerichtet werden. Zu diesem Zweck sollte eine starke Unterstützung für internationale Lösungen aufrechterhalten werden.

#### **Sonstige Empfehlungen**

- Der aktuelle Kurs in der Fiskalpolitik sollte in Einklang mit den Haushaltsregeln fortgesetzt werden, und die Staatsschuldenquote sollte weiter verringert werden.

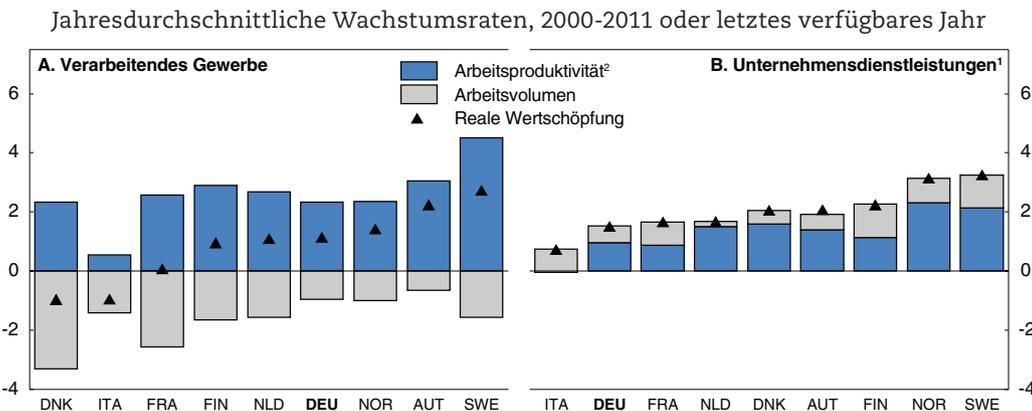
## Den Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wirtschaftswachstum stärken

Wie in allen Hocheinkommensländern des OECD-Raums leistet der Dienstleistungssektor den größten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, auch wenn der Industriesektor immer noch vergleichsweise umfangreich und für die Exportorientierung der Volkswirtschaft ausschlaggebend ist. Über 70% der Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes entfielen 2008 auf Exporte. Der Sektor der Unternehmensdienstleistungen ist hauptsächlich auf die Deckung der inländischen Nachfrage ausgerichtet, 25% seiner Wertschöpfung sind exportorientiert. Laut OECD-Daten zum Handel auf Wertschöpfungsbasis handelt es sich bei einem großen Teil der deutschen Exporte in europäische Nachbarländer – vor allem nach Frankreich, in die Niederlande und nach Österreich – um Vorleistungen für von diesen Ländern in außereuropäische Volkswirtschaften exportierte Endprodukte. Wenn die Unternehmen in diesen Ländern leistungsstark sind, kommt dies somit auch der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zugute.

Die Arbeitsstundenproduktivität hat sich im Verarbeitenden Gewerbe in den vergangenen zehn Jahren positiv entwickelt, wohingegen sie bei den Unternehmensdienstleistungen im internationalen Vergleich eher gering ist (Abb. 8). Eine wettbewerbsfreundliche Produktmarktregulierung hat einen deutlichen Effekt auf die Produktivität im Dienstleistungssektor und in nachgelagerten Branchen, die Dienstleistungen als Vorleistungen verwenden, also auch im Verarbeitenden Gewerbe (Barone und Cingano, 2011; Boursès et al., 2010). In den vergangenen fünf Jahren hat Deutschland beachtliche Fortschritte dabei erzielt, die Produktmarktregulierung wettbewerbsfreundlicher zu gestalten. Dennoch genießen etablierte Marktteilnehmer in Sektoren, die dem internationalen Wettbewerb nicht ausgesetzt sind, darunter vor allem einige Dienstleistungsbranchen, immer noch erheblichen Regulierungsschutz.

Weitere Bemühungen zur Steigerung des Wettbewerbs und der Produktivität im Dienstleistungssektor hätten positive gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial und könnten dessen sektorale Basis verbreitern (Kapitel 2). Auf diese Weise könnten

Abbildung 8 **Reale Wertschöpfung und Produktivitätswachstum im Industrie- und Dienstleistungssektor**



1. Bei den Unternehmensdienstleistungen handelt es sich um die folgenden ISIC-Kategorien (Rev. 4): Groß- und Einzelhandel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen; Verkehr und Lagerei; Gastgewerbe; Information und Kommunikation; Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen; Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. Grundstücks- und Wohnungswesen sind nicht berücksichtigt.
2. Die Arbeitsproduktivität errechnet sich aus der realen Wertschöpfung geteilt durch die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden.

Quelle: OECD, STAN-Datenbank.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933033802>

sie zugleich die Nachfrage nach ausländischen Waren und Dienstleistungen steigern, wovon positive internationale Ausstrahlungseffekte ausgingen. Welche Auswirkungen Strukturreformen im Dienstleistungssektor auf den Leistungsbilanzsaldo haben, lässt sich unter theoretischen Gesichtspunkten nicht eindeutig bestimmen (Fournier und Koske, 2010), empirische Studien deuten jedoch darauf hin, dass sie einen senkenden Effekt auf Leistungsbilanzüberschüsse ausüben (Ollivaud und Schweltnus, 2013; Coricelli und Wörgötter, 2012). Dies kann auch auf kurze Sicht der Fall sein, da dynamisierende Reformen des Dienstleistungssektors der inländischen Investitionstätigkeit Impulse verleihen (OECD, 2013a).

### **Regulatorische Hemmnisse behindern den Wettbewerb in den Netzindustrien, in den freien Berufen und im Handwerk**

Die Machine-to-Machine-Kommunikation wird in Zukunft voraussichtlich der wichtigste Wachstumsmotor des Markts sein, wobei die automatisierte Kommunikation zunehmend Mobilfunkinfrastrukturen nutzen wird. In Deutschland können nur Frequenzinhaber (sowie Hersteller für Versuchszwecke) SIM-Karten ausgeben, was auch Machine-to-Machine-Anwendungen betrifft (CEPT, 2013). Mit der Aufhebung dieses Exklusivrechts ließe sich erhebliches Potenzial freisetzen. Erhielten Dritte die Möglichkeit, eigene SIM-Karten auszugeben, könnten Unternehmen und Verbraucher in allen Sektoren nahtlos die Netzbetreiber wechseln. Dies würde Wettbewerbskräfte stärken und für mehr Zuverlässigkeit sorgen.

Der Wettbewerb im Schienenverkehr nimmt langsam zu. Weitere Effizienzgewinne im Schienenverkehrsmarkt und in nachgelagerten Branchen wären möglich. Wegen der vertikalen Integration bestehen für den Ex-Monopolisten Anreize, die eigenen Verkehrstochter beim Zugang zum Schienennetz, das sich in seinem Besitz befindet, zu bevorzugen. Fast zwanzig Jahre nach der Marktliberalisierung entfällt der Großteil der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr, im Schienenpersonennahverkehr und im Schienenpersonenfernverkehr immer noch auf den Ex-Monopolisten. Die Bundesnetzagentur ist mehrmals gegen den Ex-Monopolisten wegen seines offenbar diskriminierenden Verhaltens vorgegangen (Bundesnetzagentur, 2012). Die zuständigen staatlichen Instanzen sollten die Befugnisse der Netzagentur stärken und ihr mehr Ermittlungs- und Interventionskompetenzen geben; damit könnte ein Beitrag zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen für den Ex-Monopolisten und für neue Anbieter geleistet werden. Eine weitere Liberalisierung des Schienenverkehrsmarkts in europäischem Maßstab würde dem grenzüberschreitenden Verkehr Impulse verleihen, wo das Wachstumspotenzial für den Personenfernverkehr und den Güterfernverkehr beträchtlich ist.

Für manche freiberuflichen und sonstigen Dienstleistungen haben sich im Lauf der Zeit Regelungen und Vorschriften verschiedener Art angehäuft, die unterschiedlichen Zielen dienen sollen, z.B. dem Verbraucherschutz oder anderen gesellschaftlichen Präferenzen. Diese Vorschriften sollten im Hinblick darauf untersucht werden, ob sie unbeabsichtigte Marktzutrittsschranken schaffen. Dabei sollte beurteilt werden, ob die fraglichen Ziele nicht gleichermaßen wirkungsvoll auf angemessenere Weise erreicht werden können. Im Handwerk beispielsweise sollte geprüft werden, ob die Zugangsbedingungen weiter liberalisiert werden könnten, ohne das duale Berufsausbildungssystem in Frage zu stellen. Die Honorarordnungen einiger Berufe könnten abgeschafft werden, ohne dass der Verbraucherschutz dadurch beeinträchtigt würde. Einige Exklusivrechte könnten für ein breiteres Spektrum von Anbietern geöffnet werden. Der wirtschaftliche Effekt einer Deregulierung wäre erheblich, da auf die freien Berufe rd. 10% des BIP entfallen.

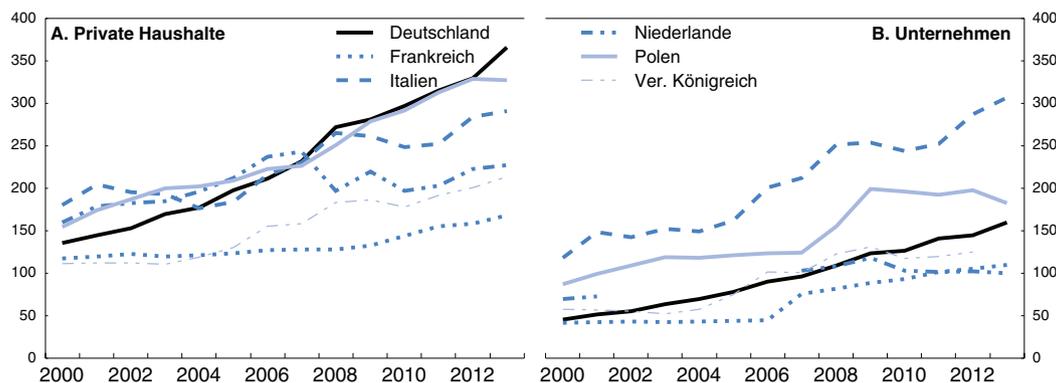
## **Die Förderung der erneuerbaren Energien kostengünstiger gestalten**

Die weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen müssen in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts netto auf nahe null gesenkt werden, um den Klimawandel soweit zu begrenzen, dass er noch zu bewältigen ist. Die Bundesregierung strebt daher folgerichtig eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um mindestens 80% bis 2050 an; allerdings ist das Emissionsvolumen 2012 wieder gestiegen, nachdem es über viele Jahre hinweg rückläufig war. Infolge der gesunkenen Preise für CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate im Rahmen des Europäischen Emissionshandelsystems (ETS) haben sich die Kosten der emissionsintensiven Stein- und Braunkohleverstromung verringert, die emissionsärmere Gaskraftwerke verdrängt. Angesichts der Unsicherheit über die langfristige Klimapolitik können niedrige CO<sub>2</sub>-Preise Investitionsentscheidungen zu Gunsten emissionsintensiver Technologien begünstigen, durch die Lock-in-Effekte entstehen und die später – wenn wieder ambitioniertere Ziele erreicht werden müssen – u.U. nur unter hohen Kosten rückgängig gemacht werden können. Amtliche Vorausberechnungen ab 2012 lassen darauf schließen, dass das Ziel einer Verringerung der Emissionen bis 2020 um 40% im Vergleich zum Stand von 1990 unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen verfehlt wird. Dies macht deutlich, dass steuerliche Instrumente konsequenter dazu eingesetzt werden müssen, CO<sub>2</sub>-Emissionen in Sektoren, die nicht am ETS teilnehmen, mit einem Preis zu belegen (siehe weiter oben).

Die staatliche Förderung der erneuerbaren Energien ist also nach wie vor nötig, um die Emissionsminderungsziele zu erreichen, vor allem in Anbetracht der Entscheidung, bis 2022 aus der Kernenergie auszusteigen. Das deutsche System zur Förderung der erneuerbaren Energien, das sich auf garantierte, subventionierte Einspeisetarife stützt, die durch eine Umlage auf die Strompreise finanziert werden, hat verlässliche Anreize für langfristige Investitionen in die CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung geschaffen. Im Vergleich zu den Förderungssystemen anderer Länder schnitt es bislang eher gut ab (OECD, 2012a und 2012b; IEA, 2013). Die Kosten haben in jüngster Zeit jedoch stark zugenommen und werden sich 2014 voraussichtlich auf 0,8% des BIP belaufen. Dies ist sowohl eine Folge der raschen Expansion der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, die in einigen Fällen durch großzügige Einspeisetarife begünstigt wurde, als auch der niedrigen Großhandelspreise für Strom, durch die sich der Abstand zwischen den garantierten Einspeisetarifen und den Marktpreisen vergrößert hat. Diese Kosten werden von den Stromverbrauchern getragen. Die privaten Haushalte sehen sich inzwischen mit Strompreisen konfrontiert, die deutlich höher sind als in den meisten Nachbarländern (Abb. 9). Unternehmen können von der Umlage teilweise befreit werden, wenn sie stromintensiv und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Solche Unternehmen kommen zugleich in den Genuss sehr niedriger Großhandelspreise.

Eine Reformoption zur Begrenzung der Kosten der Förderung der erneuerbaren Energien bestünde darin, die Einspeisetarife für alle neuen Anlagen an die Marktentwicklung zu knüpfen, wie dies im *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2012* empfohlen wurde. Die Kosten ließen sich im Einzelnen wirkungsvoller steuern, wenn die garantierten Einspeisetarife durch Ausschreibungen für Stromerzeugungskapazitäten aus erneuerbaren Energien ersetzt würden (OECD, 2012b; IEA, 2013). Zudem könnte die Kostenlast für die Förderung der erneuerbaren Energien besser verteilt werden, wenn die Ausnahmen, die Unternehmen auf Grund ihrer Exponiertheit gegenüber dem internationalen Wettbewerb gewährt werden, schrittweise abgeschafft würden. Die Bundesregierung plant eine Reihe von Schritten, die in die richtige Richtung gehen. Sie hat vorgeschlagen, die Einspeisetarife zu reduzieren und 2018 Ausschreibungen einzuführen. Außerdem beabsichtigt sie, das Spektrum der Stromverbraucher auszudehnen, die die Umlage zahlen müssen. Darüber hinaus sollte

Abbildung 9 **Strompreise für private Haushalte und Unternehmen**  
US-\$/MWh in KKP



Quelle: IEA (2013), *Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics*, 1. Quartal 2014.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933033821>

die Bundesregierung Initiativen zur Verknappung des Angebots an Emissionszertifikaten im Europäischen Emissionshandelssystem unterstützen.

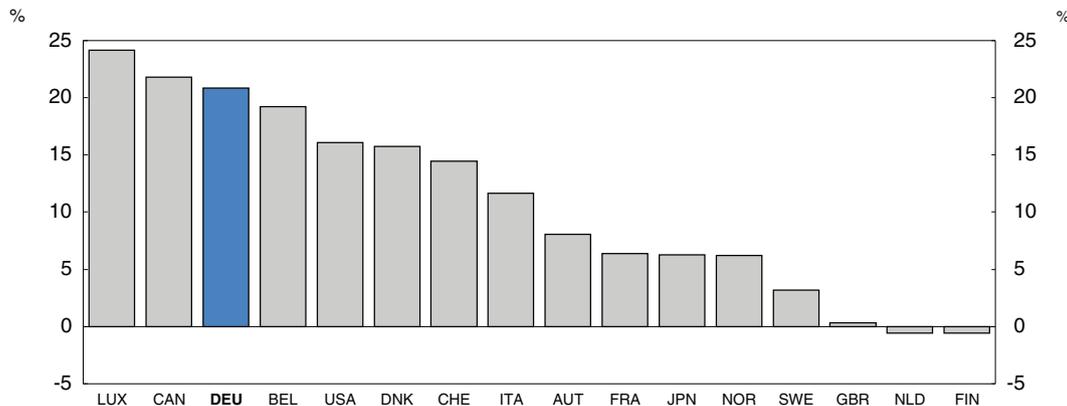
## Weitere Arbeitsmarktreformen gleichen den Effekt des demografischen Wandels auf das Arbeitsangebot teilweise aus

Die Erwerbsbeteiligung ist zwischen 2010 und 2013 gestiegen, was z.T. der kontinuierlichen Zunahme der Arbeitsmarkt-beteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften zuzuschreiben war. Einen Beitrag zur Erhöhung des Arbeitsangebots leistete auch der Anstieg der Zuwanderung, vor allem aus Mittel- und Südeuropa. Dennoch wird das Beschäftigungswachstum durch Personalengpässe in zahlreichen Berufen gebremst, insbesondere im mittleren Qualifikationsbereich (OECD, 2013b). Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten zählt zu den niedrigsten im OECD-Raum. Ein maßgeblicher Faktor hierfür ist die relativ niedrige Inzidenz der Vollzeit-erwerbstätigkeit von Frauen. Nur 62% der erwerbstätigen Frauen arbeiteten 2012 Vollzeit gegenüber 74% im OECD-Durchschnitt, obwohl die Arbeitsmarkt-beteiligung der Frauen insgesamt über dem OECD-Durchschnitt liegt. Bei Frauen mit schulpflichtigen Kindern ist die Wahrscheinlichkeit einer Vollzeit-erwerbstätigkeit besonders gering.

Das Zusammenspiel der steuer- und transferpolitischen Maßnahmen begünstigt Alleinverdiener- im Vergleich zu Doppelverdienerhaushalten und schafft damit Fehlanreize für die Vollzeitbeschäftigung von Frauen. Die Differenz zwischen der Steuer- und Abgabenbelastung des Hauptverdieners und der des Zweitverdieners ist eine der höchsten im OECD-Raum (Abb. 10). Dies ist sowohl auf die gemeinsame Steuerveranlagung von Ehegatten als auch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern, die keine eigene Krankenversicherung haben, zurückzuführen. Wie bereits in früheren *Wirtschaftsberichten Deutschland* empfohlen, sollte daher das System der gemeinsamen Steuerveranlagung reformiert werden, auch wenn eine vollständige obligatorische Individualbesteuerung für Ehepaare in Deutschland aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich ist. Zudem sollte darüber nachgedacht werden, die beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern abzuschaffen, wobei eine Kompensation für einkommensschwache Haushalte gewährleistet werden sollte. Das Betreuungsgeld für Eltern, die sich entscheiden, keinen Kinderbetreuungsplatz in Anspruch zu nehmen und sich stattdessen selbst um ihre ein- und

Abbildung 10 **Differenz zwischen der durchschnittlichen Steuer- und Abgabenbelastung von Erst- und Zweitverdienern**

2012



Anmerkung: Die Balken entsprechen der Differenz zwischen der Steuer- und Abgabenbelastung einer Arbeitskraft, deren Ehepartner nicht erwerbstätig ist, und der Steuerbelastung des Ehepartners, wenn sich dieser entschließt, ebenfalls einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Der Verdienst des Hauptverdieners entspricht dem Durchschnittslohn, der Zweitverdiener verdient 67% des Durchschnittslohns; das Ehepaar hat zwei Kinder. Die Steuer- und Abgabenbelastung errechnet sich aus der Einkommensteuer zuzüglich der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in Prozent der Arbeitskosten. Für den Zweitverdiener umfasst sie auch die eventuelle Änderung der Leistungen und Steuervorteile für Familien, zu der es infolge der Beschäftigungsaufnahme des Zweitverdieners kommen kann.

Quelle: OECD (2013), *Taxing Wages*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033840>

zweijährigen Kinder zu kümmern, wirkt ebenfalls als Fehlanreiz für die Erwerbsbeteiligung und sollte deshalb abgeschafft werden, wie dies im *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2012* geraten wurde.

Das effektive Rentenalter ist im Verlauf der letzten zehn Jahre – vor allem infolge der schrittweisen Abschaffung der Frühverrentung und der Sonderregelungen beim Arbeitslosengeld für ältere Arbeitskräfte – gestiegen. Die Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen hat sich von 52,3% Ende 2007 auf 62,0% Ende 2012 erhöht. Sie liegt damit 6 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt, ist aber niedriger als in den auf diesem Gebiet am besten abschneidenden Ländern, wo die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte über 70% liegen. Es besteht daher nach wie vor Raum für Verbesserungen durch Reformen, um die verbliebenen finanziellen Negativanreize für eine längere Erwerbstätigkeit zu beseitigen, umfangreichere Weiterbildungsmöglichkeiten zu fördern und die Gesundheit der Arbeitskräfte in allen Altersgruppen zu verbessern. Die Pläne der Bundesregierung, Arbeitskräften nach 45 Beitragsjahren die Möglichkeit zu geben, bereits zwei Jahre vor dem gesetzlichen Rentenalter (derzeit 65 Jahre) eine abschlagsfreie Rente zu beziehen, sollten überdacht werden. Im Fall ihrer Umsetzung würde von ihnen ein Frühverrentungsanreiz ausgehen.

Deutschland erzielt Fortschritte beim Ausbau der Kinderbetreuungsangebote und hat allen Eltern einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung zugesichert, wenn auch nur für wenige Stunden pro Tag. Der Anteil der Kinder, die entsprechende Einrichtungen besuchen, ist jedoch nach wie vor gering, und das Angebot an Ganztagsbetreuung ist begrenzt, insbesondere für Kinder über 5 Jahren, die normalerweise nur vormittags zur Schule gehen (OECD, 2012c und 2014a). Die Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren lag 2012 bei 28% und damit deutlich unter den 39%, mit denen aktuellen Bedarfsschätzungen zufolge zu rechnen gewesen wäre (Statistisches Bundesamt, 2012). Besonders niedrig ist der Anteil

der Kleinkinder, die an formaler Kinderbetreuung teilnehmen, in einkommensschwachen Haushalten oder Haushalten mit Migrationshintergrund. Während 33% der Kinder im Alter von null bis drei Jahren ohne Migrationshintergrund eine Kinderbetreuungseinrichtung besuchen, ist dies nur für 16% der Kinder mit Migrationshintergrund der Fall (Statistisches Bundesamt, 2012). Ein hinreichend großes Angebot an formaler Kinderbetreuung würde insbesondere bei Alleinerziehenden und Zweitverdienern in einkommensschwachen Haushalten Entscheidungen zu Gunsten einer stärkeren Erwerbsbeteiligung fördern (Rainer et al., 2011) und damit zur Verringerung der Kinderarmut beitragen. Kinder, die an frühkindlicher Betreuung teilnehmen, erwerben außerdem erhebliche zusätzliche kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten (Heckman und Raut, 2013). Die Qualität der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung könnte auch verbessert werden, um die Bildungserträge zu erhöhen, insbesondere für Kinder aus den genannten Haushalten. Auch wenn zu begrüßen ist, dass Eltern seit August 2013 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr haben, sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um das Angebot an erschwinglichen und guten Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder auszudehnen und mehr Ganztagsangebote zu schaffen, auch für Schulkinder über fünf Jahren (OECD, 2012c und 2014a). Darüber hinaus sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Teilnahme von Kindern mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung zu fördern. Wie von der Bundesregierung beabsichtigt, sollten zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, um den Betreuungsschlüssel (Zahl der Betreuer/Zahl der Kinder) zu erhöhen, Bildung und Betreuung stärker zu integrieren und sicherzustellen, dass Erzieherinnen und Erzieher besser qualifiziert sind (OECD, 2012c und 2014a).

Arbeitsmigration kann dazu beitragen, den Arbeits- und Fachkräftemangel zu bewältigen, der auf Grund des Rückgangs der Bevölkerung im Erwerbsalter erwartet wird (OECD, 2012a). Nach den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts ist die Bundesrepublik eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. Die Empfehlungen des *OECD-Wirtschaftsberichts Deutschland 2012* zur Schaffung einer Einrichtung, die für die Konzipierung, Evaluierung und Koordinierung der Arbeitsmigrationspolitik zuständig wäre, gelten allerdings nach wie vor. Die jüngste Initiative, mit der Arbeitgebern gestattet wird, ausländische Absolventen des dualen Systems weiterzubeschäftigen, ist als positiver Schritt zu werten. Die staatlichen Stellen könnten jedoch größere Anstrengungen zur Unterstützung von Sprach- und Vorbereitungskursen für ausländische Berufsausbildungsanwärter unternehmen (OECD, 2013b).

Schwierigkeiten bei der Anerkennung im Ausland erworbener wissenschaftlicher und beruflicher Qualifikationen haben negative Auswirkungen auf die Einkommensaussichten von Zuwanderern. Das Bundesanerkennungsgesetz, das im April 2012 in Kraft getreten ist, hat sich als wirksam erwiesen; erste amtliche Daten, die im Oktober 2013 veröffentlicht wurden, zeigen, dass die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen in den meisten Fällen festgestellt und die entsprechenden Abschlüsse anerkannt werden konnten. Auf Grund von Unterschieden zwischen den Bundesländern im Hinblick auf die Anerkennung solcher Qualifikationen ist es Zuwanderern nach wie vor nur begrenzt möglich, an die Orte zu ziehen, wo ihre Kompetenzen am stärksten nachgefragt werden (OECD, 2013b). Es ist zu begrüßen, dass die neue Bundesregierung über Maßnahmen nachdenkt, um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen – auch von nichtformalen Qualifikationen – weiter zu erleichtern. Dies sollte auch eine Erleichterung und Harmonisierung der Anerkennung von im Ausland erworbenen wissenschaftlichen und beruflichen Qualifikationen in den verschiedenen Bundesländern beinhalten.

## **Empfehlungen zur Stärkung des Wachstumspotenzials und Begrenzung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Lebensstandard**

### **Zentrale Empfehlungen**

- Die bestehende Regulierung sollte einer Neubeurteilung im Hinblick auf unbeabsichtigte Marktzutrittsschranken unterzogen werden, und in einigen freien Berufen sollten die Honorarordnungen aufgehoben werden.
- Die Befugnisse der Bundesnetzagentur im Bereich des Schienenverkehrs sollten gestärkt werden, und das Recht zur Ausgabe eigener SIM-Karten sollte auf einen größeren Kreis von Anbietern ausgedehnt werden.

### **Sonstige Empfehlungen**

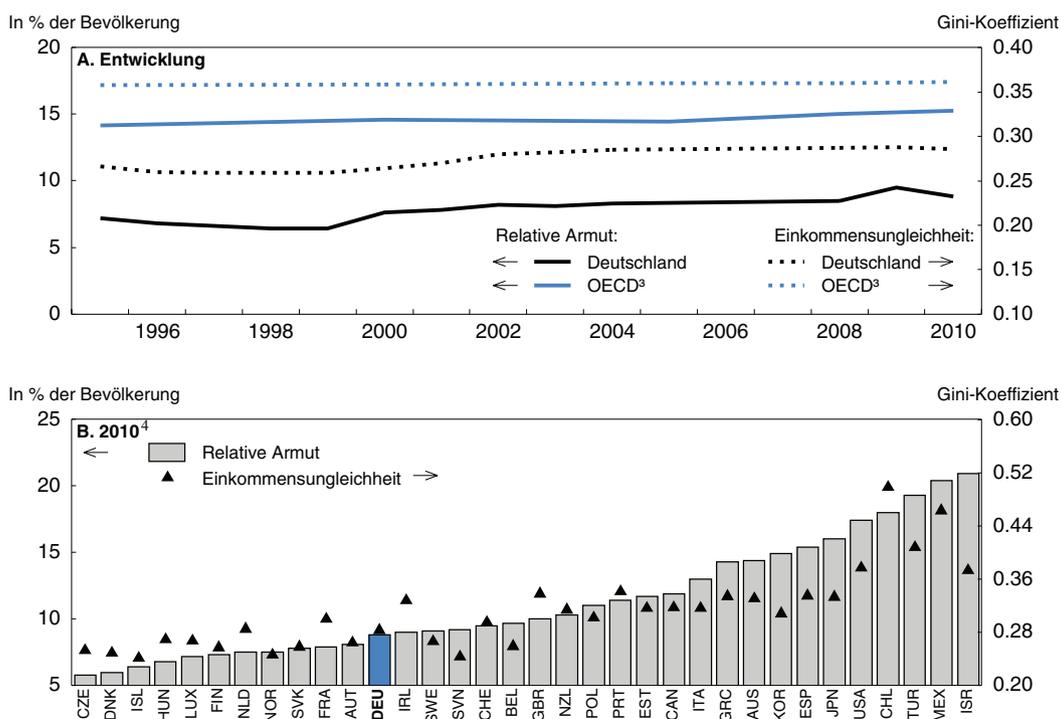
- Um die Hindernisse für die Vollzeitwerbstätigkeit von Frauen zu verringern, sollte das Angebot an Ganztagsbetreuungsplätzen ausgebaut, das System der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehegatten reformiert und die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern in der gesetzlichen Krankenversicherung in Erwägung gezogen werden, wobei eine Kompensation für einkommensschwache Haushalte gewährleistet werden sollte.
- Deutschkurse für Migranten sollten stärkere Unterstützung erhalten, und die Zuwanderung sollte gefördert werden. Die Anerkennung ausländischer Qualifikationen sollte weiter verbessert werden.

## **Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten**

Ungleichheit und relative Armut sind in Deutschland weniger stark ausgeprägt als in vielen anderen OECD-Ländern. Seit Mitte der 1990er Jahre haben sie – wie auch andernorts – zugenommen, seit 2004 ist die Einkommensungleichheit jedoch nicht mehr gestiegen (Abb. 11). Ausschlaggebend für die in der Vergangenheit verzeichnete Zunahme der Ungleichheit waren Einkommenszuwächse in der Gruppe der Spitzenverdiener und ein wachsender Anteil von abhängig und selbstständig Beschäftigten mit geringem Einkommen (Kapitel 3). Das Wohlstandsniveau der deutschen Haushalte ist nach dem OECD-Rahmenkonzept zur Messung der Lebensqualität vergleichsweise hoch. Bei der Selbsteinschätzung des Gesundheitszustands sind jedoch erhebliche Unterschiede zwischen Haushalten mit hohem und niedrigem Einkommen zu beobachten, und der Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Hintergrund und Bildungsniveau ist ebenfalls vergleichsweise stark ausgeprägt (OECD, 2011b).

Das anhaltende Beschäftigungswachstum und der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2005, die zu einem großen Teil den Arbeitsmarktreformen von Mitte der 2000er Jahre zuzuschreiben waren (OECD, 2012a), gingen nicht mit einer deutlichen Abnahme der relativen Armut einher. Gleichzeitig stieg der Anteil der Geringverdiener und der Arbeitskräfte in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen. Diese Entwicklungen lassen darauf schließen, dass Geringverdiener nicht in gleichem Maße an den wirtschaftlichen Vorteilen der Reformen teilhaben konnten. Die Aufwärtsmobilität von einkommensschwachen Arbeitskräften und Geringverdienern hat effektiv abgenommen (Sachverständigenrat, 2013).

Abbildung 11 **Relative Armut<sup>1</sup> und Einkommensungleichheit<sup>2</sup>**



1. Die relative Armut wird gemessen am Prozentsatz der Bevölkerung, dessen verfügbares Haushaltsäquivalenzeinkommen (nach Steuern und Transferleistungen) unter 50% des Medianeinkommens liegt.
  2. Die Einkommensungleichheit wird gemessen am Gini-Koeffizienten des verfügbaren Haushaltseinkommens. Er reicht von 0 (vollkommene Gleichverteilung) bis 1 (eine Person vereint das gesamte Einkommen auf sich).
  3. Bevölkerungsgewichteter Durchschnitt für 20 Länder.
  4. 2011 für Chile, 2009 für Ungarn, Irland, Japan, Neuseeland, die Schweiz und die Türkei.
- Quelle: OECD, *Income Distribution and Poverty Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933033859>

## Zweiteilung des Arbeitsmarkts verhindern

Armutsriskien bestehen zunehmend für Arbeitnehmer in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen, insbesondere im Fall eines vergleichsweise geringen Beschäftigungsschutzes bzw. eingeschränkten Zugangs zur Arbeitslosenversicherung, sowie für viele Teilzeitbeschäftigte und selbstständig Beschäftigte (Tabelle 3). Dies ist z.T. darauf zurückzuführen, dass dank der erfolgreichen Arbeitsmarktreformen der Vergangenheit zwar mehr Arbeitslose eine neue Beschäftigung finden konnten, viele Arbeitskräfte jedoch niedrig entlohnt werden, unter einer geringen Lohnmobilität leiden und einem erhöhten Risiko wiederholter Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind, während 3% der Erwerbsbevölkerung auf Lohnergänzungsleistungen angewiesen sind. Die hohe Inzidenz von Niedriglohn- und Teilzeitbeschäftigungen vergrößert auch die künftigen Altersarmutsrisiken, da die Rentenansprüche vieler geringentlohnter Arbeitskräfte möglicherweise unter dem Niveau der Grundsicherung liegen werden.

Ein allgemeiner Mindestlohn kann ein wirkungsvolles Instrument darstellen, um die Löhne am unteren Ende der Verteilung anzuheben, ohne die Beschäftigungsaussichten zu beeinträchtigen (Garloff, 2010). Dies gilt in besonderem Maße im Kontext prekärer Beschäftigungsverhältnisse, wo die Arbeitskräfte mit größerer Wahrscheinlichkeit Löhne

Tabelle 3 **Armutsgefährdung von Arbeitskräften in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen sowie in Teilzeit- und selbstständiger Beschäftigung**

	Armutsrisiko		Anteil an der Gesamtbeschäftigung (in %)		
	1998	2008	1998	2008	2011
Gesamtbeschäftigung	4.6	6.2	100.0	100.0	100.0
Abhängige Beschäftigung	4.4	6.0	89.6	88.4	88.7
Abhängige unbefristete Vollzeitbeschäftigung	3.1	3.2	73.2	66.1	66.5
Abhängige nichtreguläre Beschäftigung					
Befristete Beschäftigung	10.8	16.5	5.8	7.9	7.9
Geringfügige Beschäftigung (Minijobs)	13	23.2	4.7	7.4	7.5
Zeitarbeit		8.5		1.8	2.2
Teilzeitbeschäftigung	9.9	15.3	10.9	14.1	14.1
Selbstständige Beschäftigung	6.7	7.7	10.4	11.6	11.3
Selbstständige Beschäftigung ohne Angestellte	9.3	10.3	5.1	6.5	6.3

Anmerkung: Die Tabelle bezieht sich auf Personen im Alter von 15-64 Jahren, die weder in Bildung noch in Ausbildung sind. Das relative Armutsrisiko wird im Verhältnis zum mittleren äquivalenzgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen gemessen, wobei die Armutschwelle bei 60% dieser Größe angesetzt ist. Nichtreguläre Beschäftigung umfasst hier befristete Beschäftigte, Arbeitskräfte in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs) und Zeitarbeitskräfte. Es bestehen Überschneidungen zwischen den verschiedenen Formen der nichtregulären Beschäftigung und der Teilzeitbeschäftigung.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

akzeptieren, die niedriger sind als ihr Grenzprodukt, z.B. weil sie Lohnzuschussleistungen erhalten oder weil ihre Verhandlungsmacht geringer ist als die der Arbeitgeber. Mindestlöhne können den Arbeitskräften zudem stärkere Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung und Erhöhung des eigenen Kompetenzniveaus geben (Acemoglu und Pischke, 2001). Derzeit gibt es Mindestlöhne für einzelne Branchen, die im Allgemeinen auf Initiative der Tarifpartner durch Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen festgelegt wurden. Solche Mindestlöhne gelten im Baugewerbe sowie in mehreren Dienstleistungsbranchen. Wenn Mindestlöhne durch Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen festgeschrieben werden, besteht die Gefahr, dass sich dadurch die Beschäftigungsaussichten noch nicht beschäftigter Kräfte („Outsider“) verschlechtern und Marktzutrittsschranken für neue Anbieter entstehen (OECD, 2006, 2008b und 2012f). In einer umfassenden Evaluierungsstudie, die 2011 vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegeben wurde und sich mit allen Sektoren befasste, in denen Mindestlöhne gelten, konnten jedoch keine wesentlichen negativen Beschäftigungs- und Marktzugangseffekte festgestellt werden.

Die Pläne der Bundesregierung zur Einführung eines allgemeinen Mindestlohns sind zu begrüßen. Der Mindestlohn soll zwischen 2015 und Ende 2016 schrittweise umgesetzt werden und zunächst bei 8,50 Euro liegen. Die Bundesregierung plant die Einrichtung einer Kommission, die sich aus Vertretern der Sozialpartner zusammensetzt und Vorschläge für künftige Anpassungen des allgemeinen Mindestlohns ausarbeiten soll. Es sollte allerdings sichergestellt werden, dass der Mindestlohn anfangs nicht zu hoch angesetzt ist, um starke negative Beschäftigungseffekte zu vermeiden. Ein Mindestlohn von 8,50 Euro entspräche in etwa der Hälfte des Medianverdiensts, womit er ähnlich hoch wäre wie in anderen europäischen Ländern, z.B. in Belgien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, aber niedriger als in Frankreich. Bundesweit wären von ihm 15% der abhängig Beschäftigten betroffen, in den neuen Bundesländern 23%. Einige Ökonomen vertreten die Ansicht, dass ein Mindestlohn von 8,50 Euro die Beschäftigungsaussichten von Arbeitskräften mit geringer Berufserfahrung bzw. geringem Qualifikationsniveau sowie von Arbeitskräften in bestimmten Regionen erheblich beeinträchtigen könnte (Brenke, 2014).

Der Auftrag der Kommission sollte darin bestehen, ein Mindestlohniveau festzulegen, bei dem das Risiko von Beschäftigungseinbußen durch die sozialen Vorteile aufgewogen wird. Die Tarifpartner allein können den Interessen der Arbeitslosen möglicherweise nicht hinreichend Rechnung tragen. Deshalb wäre es wünschenswert, unabhängige Sachverständige oder Regierungsvertreter in die Entscheidungen der Kommission einzubeziehen. Zudem sollte angesichts der Einführung eines bundesweiten Mindestlohns von höheren, auf der Grundlage von Tarifvereinbarungen festgelegten, branchenspezifischen Mindestlöhnen vorsichtig Gebrauch gemacht werden.

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, die mit maximal 450 Euro entlohnt werden („Minijobs“), werden steuerlich begünstigt, bieten nur einen partiellen gesetzlichen Rentenversicherungsschutz und sind nicht arbeitslosenversicherungspflichtig. Minijobs waren als Sprungbrett in stabile Beschäftigungsverhältnisse gedacht und sollten hohe Grenzsteuersätze für Geringverdiener verhindern, haben sich diesbezüglich aber als wenig wirkungsvoll erwiesen (Freier und Steiner, 2007; Körner et al., 2013; Fertig und Kluve, 2007). Die Steuer- und Abgabenvorteile kommen nicht gezielt Einkommensschwachen zugute, da es häufig Zweitverdiener sind, die sich für Minijobs entscheiden, um im Kontext der gemeinsamen Einkommensteuerveranlagung von Ehegatten eine höhere Besteuerung zu vermeiden. Minijobs können außerdem zusätzlich zu einem regulären Arbeitsverhältnis ausgeübt werden. Einige Minijobber sind einem wachsenden Risiko relativer Armut ausgesetzt, wenn sie in Rente gehen oder falls sie ihren Arbeitsplatz verlieren (Hohendanner und Stegmaier, 2012), weil sie nur geringe Rentenansprüche erwerben und keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben. Die Steuer- und Abgabenvorteile von Minijobs sollten gezielter auf Geringverdiener ausgerichtet werden.

In Deutschland bestehen große Unterschiede zwischen dem Beschäftigungsschutz für unbefristet beschäftigte Arbeitskräfte mit langer Betriebszugehörigkeit und befristet Beschäftigte. Während der Beschäftigungsschutz fest angestellter Arbeitskräfte einer der strengsten im OECD-Raum ist, wurden befristete Beschäftigungsverhältnisse 2002 weitgehend liberalisiert. Internationale Evidenz zeigt, dass dadurch oft Hindernisse für den Übergang von einer befristeten in eine unbefristete Beschäftigung entstehen. Dies kann dazu führen, dass Arbeitskräfte häufig zwischen befristeten Beschäftigungsverhältnissen und Phasen der Arbeitslosigkeit hin- und herwechseln, und verringert ihre Chancen, an innerbetrieblichen Weiterbildungen teilzunehmen, wodurch wiederum die Einkommensungleichheit steigt und die Lohnmobilität sinkt (Koske et al., 2012). Dennoch leistete die unbefristete Beschäftigung in den letzten Jahren einen starken Beitrag zum Beschäftigungswachstum. 39% der befristet Beschäftigten konnten innerhalb eines Jahres in eine unbefristete Beschäftigung überwechseln (Walwei, 2013). Das große Gefälle zwischen dem Beschäftigungsschutz von befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen sollte weiter verringert werden, damit Beschäftigte in befristeten Beschäftigungsverhältnissen leichter in eine unbefristete Beschäftigung überwechseln können (de Serres et al., 2012).

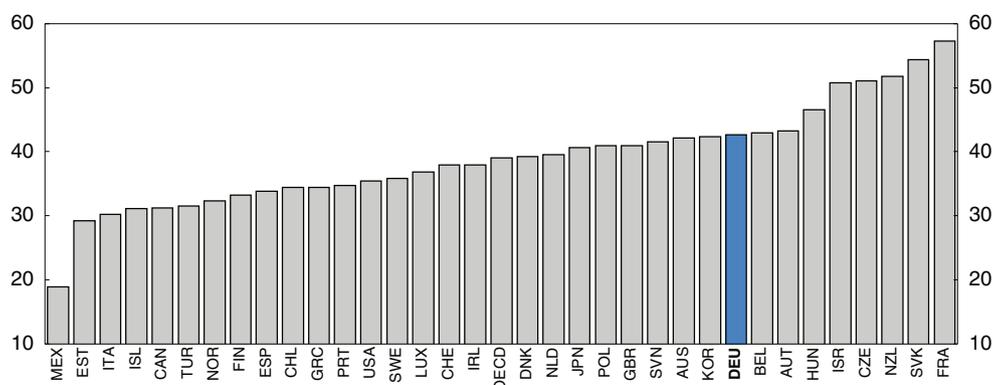
Trotz der vergleichsweise hohen Lohnersatzquoten beim Arbeitslosengeld sind es vor allem Haushalte mit arbeitslosen Mitgliedern, die von Armutsrisiken betroffen sind, was sich z.T. daraus erklärt, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern mit niedriger Arbeitslosigkeit ungewöhnlich hoch ist. Es ist möglich, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gezielter auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen auszurichten (Heyer et al., 2011; Kluve, 2013). Eingliederungszuschüsse könnten beispielsweise gezielter ausgerichtet und mit Weiterbildungsanreizen kombiniert werden.

## Bildungserfolge sozioökonomisch benachteiligter Gruppen stärker fördern

Bei der Erhöhung sowohl der Bildungsqualität als auch der Bildungsgerechtigkeit wurden beträchtliche Fortschritte erzielt (OECD, 2014a und 2014b). Deutschland konnte in allen drei Bereichen der PISA-Erhebung seine Ergebnisse verbessern, die nun über dem OECD-Durchschnitt liegen. Diese Verbesserungen waren hauptsächlich auf bessere Ergebnisse von Schülern aus sozial schwächeren Familien sowie mit Migrationshintergrund zurückzuführen. Dennoch ist der Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund und den Leistungen der Schülerinnen und Schüler immer noch stark ausgeprägt (Abb. 12); besonders wirkungsvoll, um diesen Zusammenhang abzuschwächen, wären Verbesserungen im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (siehe weiter oben). Der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf den Bildungserfolg könnte weiter reduziert werden, wenn der Grad der Stratifizierung des Bildungssystems verringert würde, wie dies im *Wirtschaftsbericht Deutschland 2008* empfohlen wurde. Zudem bestünde die Möglichkeit, Schulen mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund mehr finanzielle Mittel zukommen zu lassen (OECD, 2014b). Des Weiteren sollten die Anstrengungen fortgesetzt werden, um den Anteil der – häufig aus sozioökonomisch ungünstigen Verhältnissen stammenden – Personen zu reduzieren, die keinen Abschluss des Sekundarbereichs II erzielen. Die Pläne zur stärkeren Unterstützung sozioökonomisch benachteiligter Schülerinnen und Schüler, um ihnen dabei zu helfen, die Schule abzuschließen und den Übergang von der Schule in die Berufsbildung zu meistern, sind zu begrüßen. In diesem Kontext zielen umfassende Förder- und Bildungsprogramme („Initiative Bildungsketten“) darauf ab, dass die Teilnehmer möglichst rasch in eine reguläre Berufsausbildung überwechseln können. 2013 haben die Bundesländer gemeinsame Vorschläge unterbreitet, um die schulischen Berufsbildungsangebote im Rahmen des Übergangssystems zu verbessern. Für einige dieser Maßnahmen zur Förderung eines stärker sozial inklusiven Wachstums sind auch zusätzliche öffentliche Finanzierungsmittel erforderlich.

Abbildung 12 **Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die durchschnittlichen Schülerleistungen in Mathematik<sup>1</sup>**

2012



1. Durchschnittlicher Leistungsunterschied in Mathematik zwischen Schülern, deren sozioökonomischer Hintergrund sich um eine Einheit auf dem PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status unterscheidet. Je geringer der Wert, umso geringer ist der Leistungsunterschied (bzw. umso höher ist die Leistungsgleichheit) zwischen Schülern mit sozioökonomisch günstigem und ungünstigem Hintergrund.

Quelle: OECD (2014b, erscheint demnächst), PISA 2012 Ergebnisse: Exzellenz durch Chancengerechtigkeit: Allen Schülerinnen und Schülern die Voraussetzungen zum Erfolg sichern, Band II.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933033878>

Ein vergleichsweise großer Teil der Schülerinnen und Schüler mit Lernschwierigkeiten ist in besonderen Klassen bzw. Schulen für Schüler mit derartigen Problemen untergebracht, wodurch deren berufliche Aussichten vielfach beeinträchtigt werden (OECD, 2009 und 2012d). Schülerinnen und Schüler besuchen mit größerer Wahrscheinlichkeit solche Förderschulen, wenn sie aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen stammen bzw. einen Migrationshintergrund haben. In diesem Kontext ist die Initiative der Bundesländer zur Förderung einer integrativen Schulbildung zu begrüßen (Kultusministerkonferenz, 2010).

### **Kranken- und Rentenversicherung inklusiver gestalten**

Die Unterteilung der Krankenversicherung in Einrichtungen des privaten Sektors einerseits, über die rd. 10% der Bevölkerung versichert sind, und des öffentlichen Sektors andererseits, über den die übrigen 90% abgesichert sind, wirft Fragen in Bezug auf Verteilungsgerechtigkeit und Effizienz auf (OECD, 2008a; Sachverständigenrat, 2006). Gering- und Mittelverdiener sowie Personen mit schlechterem Gesundheitszustand gehören im Allgemeinen einer gesetzlichen Krankenkasse an, wo die Beiträge unabhängig von den Gesundheitsrisiken und bis zur Bemessungsgrenze proportional zum Arbeitseinkommen erhoben werden. Arbeitnehmer mit einem Jahresverdienst von mehr als 53 550 Euro können aus der gesetzlichen Krankenversicherung austreten und sich stattdessen privat versichern. Für Spitzenverdiener, die sich einer guten Gesundheit erfreuen, bestehen Anreize, sich privat zu versichern, weil Privatversicherte keine einkommensabhängigen Beiträge zahlen müssen und die Versicherungen die Vertragsbedingungen, die sie neuen Versicherungsnehmern anbieten, gemäß ihrer Einschätzung der Gesundheitsrisiken anpassen können. Private Krankenkassen beteiligen sich außerdem nicht am Gesundheitsfonds, der dazu dient, die Versicherungsbeiträge, die an die gesetzlichen Krankenkassen entrichtet werden, über risikoadjustierte Zuweisungen auf die verschiedenen Kassen umzuverteilen, um die Risikoselektion zu verringern. Private Versicherer können daher auf Basis der Risikoselektion anstatt ihrer Effizienz konkurrieren.

Privatversicherte können sich zudem mit Armutsrisiken konfrontiert sehen, wenn sie Einkommenseinbußen erleiden. Solche Armutsrisiken bestehen für ältere Arbeitskräfte, da die Versicherungsprämien mit dem Alter in der Regel steigen und sie nicht in die gesetzliche Krankenversicherung zurückkehren können. Sie betreffen ferner Selbstständige, die im Allgemeinen keinen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung haben und deren Einkommenssituation sehr unsicher sein kann. Für Privatversicherte mit Zahlungsschwierigkeiten gibt es zwar Sondertarife, diese sind aber u.U. recht hoch oder bieten nur einen begrenzten Versicherungsschutz. Auch wenn das duale Krankenversicherungssystem in Deutschland eine lange Tradition hat, schafft es Schwierigkeiten auf dem heutigen Arbeitsmarkt, wo die Erwerbsbiografien häufig durch Änderungen des Beschäftigungsstatus und Verdienstschwankungen geprägt sind.

Der Sachverständigenrat (2006) und der *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2008* haben daher vorgeschlagen, die privaten Krankenkassen in den Gesundheitsfonds einzubinden. Der Sachverständigenrat (2006) hat zudem einen allgemeinen Kontrahierungszwang sowie eine Begrenzung der Kosten der Krankenpflichtversicherung für alle einkommensschwachen Haushalte durch staatliche Transferleistungen vorgeschlagen. Dies würde bedeuten, dass alle Versicherungsunternehmen allen Versicherungsnehmern Leistungen im Rahmen der Krankenpflichtversicherung zu den gleichen Bedingungen anbieten müssten, wie dies für die gesetzlichen Krankenkassen bereits der Fall ist. Eine derartige Reform würde die Anreize zur Risikoselektion beseitigen und die Armutsrisiken verringern. Dies wäre in der Übergangszeit allerdings mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Insbesondere müsste eine Lösung

für die im privaten Krankenversicherungssystem gebildeten Altersrückstellungen gefunden werden.

Die Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung besteht nur für abhängig Beschäftigte; etwa ein Viertel der selbstständig Beschäftigten ist aber über alternative obligatorische Rentensysteme abgesichert. Zur Gruppe der Selbstständigen, für die dies nicht der Fall ist, gehören häufig gerade diejenigen, die den größten Armutsrisiken ausgesetzt sind (Sachverständigenrat, 2011). Infolge dieser Deckungslücke steigt das Risiko, dass selbstständig Beschäftigte in der Rente von Sozialhilfeleistungen abhängig sind. Zudem entstehen dadurch Anreize für Unternehmen, bestimmte Aufgaben an selbstständig Beschäftigte zu übertragen, um die Entrichtung von Rentenbeiträgen zu vermeiden. Dies führt zu einer Zunahme der prekären Selbstständigkeit und wirkt sich negativ auf die Staatsfinanzen aus.

#### **Empfehlungen für ein stärker sozial inklusives Wirtschaftswachstum**

- Schulen mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Schülern mit ungünstigem sozio-ökonomischem Hintergrund sollten mehr finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Sozioökonomisch benachteiligte junge Menschen sollten stärker unterstützt werden, damit sie einen formalen Bildungsgang des Sekundarbereichs II (und insbesondere eine reguläre Berufsausbildung) abschließen können. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die auf Förderschulen geschickt werden, sollte weiter reduziert werden, und es sollte sichergestellt werden, dass Schüler nicht infolge ihres sozioökonomischen Hintergrunds an solche Schulen verwiesen werden.
- Die Unterschiede beim Beschäftigungsschutz zwischen unbefristeten und befristeten Arbeitsverhältnissen sollten verringert werden. Es sollte ein von einer Expertenkommission festgelegter, für alle Branchen geltender Mindestlohn eingeführt werden. Die Steuer- und Abgabenvorteile von Minijobs sollten gezielter auf Geringverdiener ausgerichtet werden.

## Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D. und J.S. Pischke (2001), "Minimum Wages and On- the-Job Training", *IZA Discussion Papers Series*, No. 384.
- Admati A. R., P. M., DeMarzo, M. F. Hellwig und P. Pfleiderer (2010), "Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive." *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods*, Bonn, 2010/42.
- Altunba, Y., L. Evans und P. Molyneux (2001), "Bank Ownership and Efficiency", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 33, No. 4, S. 926-954.
- Bach, S. und M. Beznoska (2012a), "Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen", *DIW Wochenbericht*, Nr. 42.2012.
- Bach, S. und M. Beznoska (2012b), "Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer", *Politikberatung kompakt*, 68, DIW, Berlin.
- Barone, G. und F. Cingano (2011), "Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries", *The Economic Journal*, 121: 931-957.
- Blundell-Wignall, A. und C. Roulet (2012), "Business models of banks, leverage and the distance-to-default", *Financial Market Trends*, Vol. 2012(2), OECD Publishing.
- Blundell-Wignall, A. und P. Atkinson (2011), "Global SIFIs, Derivatives, and Financial Stability", *Financial Market Trends*, Vol. 2011(1), S. 167-200, OECD Publishing.
- Blundell-Wignall, A. und P. Atkinson (2013), "German Bundestag Finance Committee, Hearing on the Draft Bank-Separation Law (Drucksache, No. 17/12601) ", 22. April 2013.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013), "Die Wirkung wirtschaftspolitischer Unsicherheit auf das Investitionsverhalten in Deutschland", *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, August, S. 11-16.
- Bundesnetzagentur (2012), "Tätigkeitsbericht 2011: Eisenbahnen", Bundesnetzagentur, Bonn.
- Bouis, R., A.K. Christensen und B. Cournède (2013), "Deleveraging: Challenges, Progress and Policies", *Economics Department Working Papers*, No. 1077, OECD Publishing, Paris.
- Bourlès, R. et al. (2010), "Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries", *Review of Economics and Statistics*.
- Brenke, K. (2014), "Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen", *DIW Wochenbericht*, Nr. 5.2014.
- CEPT (2013), *ECC Report 212: Evolution and Use of E.212 Mobile Network Codes*, European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, Electronic Communication Committee, Kopenhagen.
- Coricelli, F. und A. Wörgötter (2012), "Structural Change and the Current Account: The Case of Germany", *Economics Department Working Papers*, No. 940, OECD Publishing.
- Daehre-Kommission (2012), *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, Bericht der Kommission, Dezember 2012.
- de Serres, A., F. Murtin und C. de la Maisonnette (2012), "Policies to Facilitate the Return to Work", *Comparative Economic Studies*, Vol. 54, Issue 1, S. 5-42, OECD Publishing.
- Deutsche Bundesbank (2012a), *Finanzstabilitätsbericht 2012*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013a), *Monatsbericht*, Deutsche Bundesbank, September, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013b), *Ergebnisse des Basel-III-Monitoring für deutsche Institute zum Stichtag 31. Dezember 2012*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt.
- Deutsche Bundesbank (2013c), *Private Haushalte und ihre Finanzen – Tabellenanhang zur Pressemitteilung vom 21.3.2013*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt, Februar.
- DIHK (Deutsche Industrie- und Handelskammer) (2013), *Schlaglicht Europa – Auslandsinvestitionen in der Industrie*.

- EZB (Europäische Zentralbank) (2013), *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Statistical Table*, April.
- Fertig, M. und J. Kluge (2007), "Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs", *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 75, S. 97-117.
- Fournier, J. und I. Koske (2010), "A Simple Model of the Relationship Between Productivity, Saving and the Current Account", *Economics Department Working Papers*, No. 816, OECD Publishing.
- Freier, R. und V. Steiner (2007), "Marginal Employment: Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience", *DIW Diskussionpapers*, 744, DIW, Berlin.
- Frick, J.R. und M. Grabka (2009), "Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland", *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 4/2009, DIW, Berlin.
- FSB (Financial Stability Board) (2012), *Thematic Review on Resolution Regimes*, Peer Review Report.
- Garloff, A.A. (2010), "Minimum wages, wage dispersion and unemployment in search models. A review", *ZAF*, No. 43, S. 145-167.
- Hakenes, H., R.H. Schmidt und R. Xie (2009), "Public Banks and Regional Development", *Journal of Financial Services Research*.
- Heckman, J. J. und L.K. Raut (2013), "Intergenerational Long-term Effects of Preschool – Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model", *NBER Working Papers*, 19077, [www.nber.org/papers/w19077](http://www.nber.org/papers/w19077).
- Hellwig, M. (2010), Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)" am 6. Oktober 2010", Bonn, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, *Mimeo*.
- Hellwig, M. (2012a), "The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law", in P.S. Kenadjian (Hrsg.), *Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?*, De Gruyter Verlag, Berlin und Boston, S. 35-63.
- Heyer, G. et al. (2011), "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011", *IAB Discussion Papers*, 17/2011.
- Hohendanner, C. und J. Stegmaier (2012), "Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben Umstrittene Minijobs", *IAB Kurzbericht*, 24/2012.
- IEA (Internationale Energie-Agentur) (2013), *Energiepolitik der IEA-Länder: Deutschland, Prüfung 2013*, OECD/IEA, OECD Publishing.
- IWF (Internationaler Währungsfonds) (2002), *Building Strong Banks Through Surveillance and Resolution*, IWF, Washington, DC.
- Kluge, J. (2013), "Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen", *Arbeitspapier*, 07/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Kultusministerkonferenz (2010), *Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler 2010*, Kultusministerkonferenz, Köln.
- Körner, T., H. Meinken und K. Puch (2013), "Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage", *Wirtschaft und Statistik*, Statistisches Bundesamt, Januar 2013.
- Koske, I., J. Fournier und I. Wanner (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?", Part 2: "The Distribution of Labour Income", *Economics Department Working Papers*, No. 925, OECD Publishing.
- Kötter, M. (2006), "Measurement matters – Input price proxies and bank efficiency in Germany", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 30, S. 199-225.
- OECD (2006), *Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen: Politikoptionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2008a), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2008*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009), *Economic Surveys: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2010*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *Bank Competition and Financial Stability*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *How's Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2012*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012b), *OECD-Umweltprüfberichte: Deutschland 2012*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012c), *Starting Strong III: Eine Qualitäts-Toolbox für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung*, Deutsches Jugendinstitut.
- OECD (2012d), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012e), "Machine-to-Machine Communications: Connecting Billions of Devices", *Digital Economy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012f), *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014a) (erscheint demnächst), *Bildungspolitische Ausblick: Deutschland*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014b), (erscheint demnächst), *PISA 2012 Ergebnisse: Exzellenz durch Chancengerechtigkeit: Allen Schülerinnen und Schülern die Voraussetzungen zum Erfolg sichern (Band II)*, OECD Publishing, Paris.
- Ollivaud, P. und C. Schweltnus (2013), "The Post-Crisis Narrowing of International Imbalances – Cyclical or Durable?", *Economic Department Working Papers*, No. 1062, OECD Publishing, Paris.
- Rainer, H. et al. (2011), "Kinderbetreuung", *ifo Forschungsberichte*, 59.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), "Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen", *Jahresgutachten*, 2006/7, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2008), "Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken", *Jahresgutachten*, 2008/9, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2011), "Verantwortung für Europa wahrnehmen", *Jahresgutachten*, 2011/12, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat (2013), "Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik", *Jahresgutachten*, 2013/14, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2012), *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 6. November 2012 in Berlin.
- Walwei, U. (2013), "Times of change: what drives the growth of work arrangements in Germany?", *Journal for Labour Market Research*, Juli.

# Zusammenfassung der thematischen Kapitel

## **Kapitel 1 Die Widerstandskraft des Finanzsektors stärken**

Die deutschen Banken haben die Krise des Euroraums dank der soliden volkswirtschaftlichen Fundamentaldaten und des „Safe Haven“-Status der deutschen Finanzaktiva gut überstanden. Das Kreditwachstum ist in den letzten Jahren jedoch auf Grund der schwachen Nachfrage in realer Rechnung zurückgegangen. Die Banken sind anfällig gegenüber einer Verschärfung der Spannungen an den Finanzmärkten des Euroraums und dem von niedrigen Zinsen geprägten Umfeld. Beträchtliche Derivatepositionen in den Büchern der größten Banken des Landes, ein hoher Verschuldungsgrad und der Glaube des Marktes an hohe implizite staatliche Garantien erhöhen diese Risiken noch. Während die Sparkassen sich gut entwickelt haben und dazu beitragen, die Wirtschaftstätigkeit in relativ strukturschwachen Regionen zu stützen, war die Ertragslage der Landesbanken sowohl vor als auch nach der Weltfinanzkrise schlecht. Die Bundesregierung hat mit ihren Reformen zur Reduzierung der Risiken im Finanzsektor in mancherlei Hinsicht eine Vorreiterrolle gegenüber vielen anderen OECD-Ländern eingenommen. Dennoch würden weitere Schritte zur Stärkung der Widerstandskraft der Banken die Finanzrisiken, denen der Staat ausgesetzt ist, verringern und die Anreize für die Banken erhöhen, die niedrigen Zinssätze zu nutzen, um ein starkes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu finanzieren. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang eine Reduzierung des hohen Verschuldungsgrads, eine ambitionierte Umsetzung der EU-Anforderungen für die Reform der Abwicklungsgesetze sowie die Bewältigung der Governance-Probleme im öffentlichen Bankensektor.

## **Kapitel 2 Das Potenzial des binnenwirtschaftlich orientierten Sektors steigern**

Der Industriesektor, der in Deutschland eine bedeutende Rolle für die Exporte spielt, verzeichnete in den vergangenen zehn Jahren in Bezug auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität und die internationale Wettbewerbsfähigkeit gute Ergebnisse, während der Dienstleistungssektor wesentlich langsamere Zuwachsraten aufwies. Der Wettbewerb scheint häufig durch den Schutz etablierter Anbieter behindert zu werden. Eine Reform und Deregulierung der binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren, einschließlich der Netzindustrien, Handwerksberufe und freien Berufe würde das versteckte Wachstumspotenzial freisetzen und sich für die Wirtschaft insgesamt als vorteilhaft erweisen. Sie könnte auch zu einer Stärkung der Binnennachfrage und Verringerung der Exportabhängigkeit der Wirtschaft beitragen.

## **Kapitel 3 Das Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten**

Frühere Arbeitsmarktreformen haben sich zwar im Hinblick auf die Beschäftigung bewährt, das relative Armutsrisiko und die Einkommensungleichheit sind in den letzten Jahren aber weitgehend unverändert geblieben. Einige soziale Gruppen sind nach wie vor besonders gefährdet, darunter Personen in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitslose und Geringqualifizierte. Im Falle einer Erwerbstätigkeit sind ihre Beschäftigungsverhältnisse in der Regel unständig und ihre Löhne und Einkommensmobilität niedrig. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um für ein inklusives Wirtschaftswachstum zu sorgen, so dass die sozial schwächsten Gruppen an diesem Wachstum sowohl stärker teilhaben als auch dazu einen größeren Beitrag leisten und die Kluft zwischen Arm und Reich im Hinblick auf Einkommen und Lebensqualität abnimmt. Zu diesen Anstrengungen sollten gehören: die Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse der sozial Schwächsten und die Steigerung der Aufwärtsmobilität der Einkommen unter benachteiligten Personen, die Stärkung der Kompetenzen am unteren Ende der Kompetenzverteilung sowie die Überarbeitung des Steuer- und Transfersystems, um die Anreize zu erhöhen, eine effiziente und zielgerichtete Umverteilung zu gewährleisten und die Kranken- und Rentenversicherung stärker inklusiv zu gestalten.





Dieser Bericht wird unter der Verantwortung des OECD-Prüfungsausschusses für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen (EDRC) veröffentlicht, dem die Prüfung der Wirtschaftslage der Mitgliedsländer obliegt.

Die Wirtschaftslage und -politik Deutschlands wurde am 25. Februar 2014 vom Ausschuss geprüft. Nach Überarbeitung im Anschluss an diese Prüfung wurde der Bericht in seiner vom gesamten Ausschuss vereinbarten Form am 9. April 2014 endgültig angenommen.

Der Berichtsentwurf des OECD-Sekretariats wurde unter der Leitung von Andreas Wörgötter für den Ausschuss von Andrés Fuentes Hutfilter und Andreas Kappeler sowie André Eid erstellt, der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie entsandt wurde. Seung-Hee Koh half bei der Zusammenstellung der Daten.

Der vorherige Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im Februar 2012 erschienen.

#### **Weitere Informationen**

Wegen weiterer Informationen zu dieser Zusammenfassung wenden Sie sich bitte an:

Andrés Fuentes, E-Mail: [Andres.fuentes@oecd.org](mailto:Andres.fuentes@oecd.org);

Tel.: +33 1 45 24 89 29; oder

Andreas Kappeler, E-Mail: [Andreas.kappeler@oecd.org](mailto:Andreas.kappeler@oecd.org);

Tel.: +33 1 45 24 74 69; oder

Andreas Wörgötter, E-Mail: [Andreas.woergoetter@oecd.org](mailto:Andreas.woergoetter@oecd.org);

Tel.: +33 1 45 24 87 20.

Siehe auch <http://www.oecd.org/eco/surveys/germany>.

#### **Bezugsquellen**

Dieser OECD-Wirtschaftsbericht kann über den Online-Bookshop bezogen werden: [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

Die OECD-Publikationen und statistischen Datenbanken sind auch über die Online-Bibliothek verfügbar: [www.oecdilibrary.org](http://www.oecdilibrary.org).

#### **Literaturhinweise**

**OECD-Wirtschaftsberichte:** Die Wirtschaftsberichte prüfen die Wirtschaftslage und politik der Mitgliedsländer und von Zeit zu Zeit auch ausgewählter Nichtmitgliedsländer. Jedes Jahr werden etwa 18 Berichte veröffentlicht. Sie sind einzeln oder im Abonnement erhältlich. Weitere Informationen finden sich unter der Rubrik „Periodicals“ des OECD-Online-Bookshops unter [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop).

**Wirtschaftsausblick:** Weitere Informationen über diese Publikation sind auf der OECD-Website zu finden unter: [www.oecd.org/eco/economic\\_outlook](http://www.oecd.org/eco/economic_outlook).

**Economic Policy Reforms: Going for Growth:** Weitere Informationen über diese Publikation sind auf der OECD-Website zu finden unter: [www.oecd.org/economics/goingforgrowth](http://www.oecd.org/economics/goingforgrowth).

**Zusätzliche Informationen:** Weitere Auskünfte über die Arbeiten der OECD-Hauptabteilung Wirtschaft, auch zu anderen Publikationen, Datenprodukten und Working Papers, sind auf der Website der Abteilung zu finden unter: [www.oecd.org/eco](http://www.oecd.org/eco).

**Economics Department Working Papers:** [www.oecd.org/eco/workingpapers](http://www.oecd.org/eco/workingpapers)

**OECD-Studien über Deutschland:** [www.oecd.org/germany](http://www.oecd.org/germany)