

Wirtschaftsbericht Deutschland, 2006

Welche Strategie ist erforderlich, um die Wirtschaftsleistung zu steigern?

Wie sollte am besten mittelfristig bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen vorgegangen werden?

Wie kann die Reform des Bildungssystems dazu beitragen, größeren Nutzen aus dem technologischen Wandel zu ziehen?

Welche weiteren Reformen sind am Arbeitsmarkt erforderlich?

Wie können Reformen der Produktmarktregulierung die Wirtschaftsergebnisse verbessern helfen?

Wie können Sie uns erreichen?

Die deutsche Volkswirtschaft scheint in einer Position zu sein, von der aus sie nun von einer Situation, in der die Nachfrage tendenziell das Angebot unterschritt, zu einer Situation übergehen könnte, in der sich expansivere Angebotsbedingungen und die daraus resultierende Aufhellung der Wachstumsaussichten in einer Nachfragebelebung niederschlagen. Die Herausforderung besteht darin, in einer Vielzahl von Bereichen – langfristiges Wachstum, Arbeitsplatzschaffung, Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – Verbesserungen zu erzielen und gleichzeitig die durchaus als realistisch einzuschätzende Chance eines über den Exportsektor hinausgehenden wirklichen Aufschwungs der Wirtschaftstätigkeit kurzfristig zu wahren. Es bedarf einer gut integrierten Strategie, in deren Rahmen die einzelnen Maßnahmen positiv miteinander interagieren und die weitere Fortschritte in Bereichen umfasst, die potenziell in der Lage sind, dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum und den Arbeitseinkommen Impulse zu verleihen. Sowohl binnenwirtschaftliche als auch internationale Faktoren können zur Gewährleistung einer dynamischen Expansion beitragen. Auf internationaler Ebene sind ein anhaltend dynamisches weltwirtschaftliches Wachstum und eine günstige Geldpolitik wichtig. Binnenwirtschaftlich gesehen ist gerade die Produktmarktreform (das Schwerpunktkapitel des vorliegenden *Wirtschaftsberichts*) ein Bereich, der über das Potenzial verfügt, das langfristige Wachstum zu beflügeln, die Arbeitseinkommen zu erhöhen und die öffentlichen Schuldenstände durch Stärkung der Steuerbemessungsgrundlage zu reduzieren.

Die Haushaltskonsolidierung auf der Ausgabenseite muss mit Reformen im öffentlichen Sektor verknüpft werden. Auch wenn es in den letzten Jahren zu wesentlichen Fortschritten bei der Ausgabeneingrenzung kam, wurden die Defizitziele doch wiederholt verfehlt, und die Schuldenquote ist hoch. Daher bedarf es einer glaubwürdigen Konsolidierungspolitik, die Ausgabeneingrenzungen mit Reformen im öffentlichen Sektor verknüpft, welche sich auf die föderalen Finanzbeziehungen erstrecken, Verzerrungen im Steuersystem beseitigen und für eine Effizienzsteigerung der zentralen öffentlichen Dienstleistungen sorgen. Die Mehrwertsteuer wird angehoben werden, um das strukturelle Defizit rasch durch eine Kompensation der Einnahmeverluste aus vergangenen Senkungen der direkten Steuern zu reduzieren. Ein erheblicher Teil der Mehreinnahmen wird zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verwendet werden. Wichtig ist, klar herauszustellen, dass sich die weiteren Konsolidierungsanstrengungen auf die Ausgabenseite konzentrieren.

Dieser Policy Brief stellt die Gesamtbeurteilung und Empfehlungen des OECD-Wirtschaftsberichts Deutschland 2006 vor. Der Prüfungsausschuss für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen, der sich aus den 30 Mitgliedsländern und der Europäischen Kommission zusammensetzt, hat diesen Bericht geprüft. Ausgangspunkt für den Bericht ist ein von der Hauptabteilung Wirtschaft vorgelegter Entwurf, der nach den Diskussionen im Ausschuss überarbeitet wird. Der Bericht wird unter der Verantwortung des Ausschusses herausgegeben.

Die Effizienz des Bildungssystems muss gesteigert werden. Die Sicherstellung des Angebots an hoch qualifizierten Arbeitskräften ist eine unerlässliche Voraussetzung für Schaffung und Absorption neuer Technologien. Die Schulen sollten regelmäßig anhand von Bundes- oder Länderstandards evaluiert werden, und es sollte ihnen mehr Entscheidungsfreiheit bei der Bestimmung der geeigneten Wege zur Erreichung ihrer Ziele eingeräumt werden. Die Verteilung der öffentlichen Mittel auf die Hochschulen sollte sich stärker an Output-Indikatoren orientieren. Alle Hochschulen sollten zu unabhängigen Einheiten werden und die Möglichkeit bekommen, Studiengebühren einzuführen. Diese sollte mit einem Darlehensmodell und einem System einkommensabhängiger Tilgungen gekoppelt werden.

Zur Förderung der Beschäftigung bedarf es weiterer Arbeitsmarktreformen. In den vergangenen drei Jahren wurden wichtige Reformschritte am Arbeitsmarkt umgesetzt. Viele Maßnahmen sind Schritte in die richtige Richtung. Die Reform muss aber vertieft und erweitert werden, um die Dynamik für nachhaltige Verbesserungen bei der Beschäftigung zu schaffen. Für eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sind weitere institutionelle Reformen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung nötig. Die Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern und Frauen müssen weiter abgebaut werden. Darüber hinaus bedarf es flexiblerer Arbeitsverträge, während gleichzeitig eine Segmentierung des Arbeitsmarkts vermieden werden muss. Lohnrigiditäten müssen weiter abgebaut werden, um die sehr hohe Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten zu senken.

Die Regulierung der Binnenmärkte für Güter und Dienstleistungen muss wettbewerbsfreundlicher gestaltet werden. Während die Wirtschaftspolitik Deutschlands nach außen hin weitgehend offen ist und das allgemeine Wettbewerbsrecht und dessen Durchsetzungsrahmen generell effizient sind, müssen Maßnahmen getroffen werden, um den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen zu verringern und die Präsenz des Staats im Unternehmenssektor einzuschränken, namentlich durch beschleunigte Privatisierungen. Politiken, die kleinere Unternehmen bevorzugen, müssen revidiert werden, um diese dem Wettbewerb mit größeren Firmen auszusetzen und etwaige ihrem Wachstum entgegenstehende Hindernisse zu beseitigen. In den Netzwerkindustrien sollte der diskriminierungsfreie Zugang neuer Anbieter zu den Netzwerken verbessert werden. Die Regulierung freier Berufe ist eine der strengsten in den OECD-Ländern, und es bedarf einer Deregulierung, um Marktzutrittsschranken zu reduzieren. Entsprechend sollten die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerk abgeschafft werden. ■

Welche Strategie ist erforderlich, um die Wirtschaftsleistung zu steigern?

Die Wirtschaftsleistung Deutschlands ist weiterhin durch dynamische Exporte dank der seit Jahren zu beobachtenden trendmäßigen Verbesserung der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, aber auch durch eine anhaltend flauere Binnennachfrage gekennzeichnet. Bis zu einem gewissen Grad sind diese beiden Trends miteinander verknüpft. Die moderate Lohnentwicklung hat zwar die Wettbewerbsfähigkeit erhöht, bedeutete gleichzeitig aber auch eine nur schwache Zunahme der Einkommen der privaten Haushalte, wodurch der Konsum gedämpft wurde, und die im Vergleich zu anderen Ländern des Euroraums niedrigere Inflation hat in Deutschland das Realzinsniveau steigen lassen, während die bei einer Gemeinschaftswährung wie dem Euro inexistenten Wechselkursschwankungen wahrscheinlich den Export gestützt haben. Es gibt erste Anzeichen einer Belebung der Binnennachfrage, und die weichen Daten zu Geschäftsklima und Auftragseingängen signalisieren, dass die Konjunkturerholung möglicherweise in naher Zukunft eine breitere Basis erhalten wird. Aus den harten Daten der vierteljährlichen BIP-Statistiken geht indessen hervor, dass dieser Prozess Ende 2005 noch nicht wirklich Tritt gefasst hatte. Alles in allem geht die OECD in ihren Projektionen davon aus, dass das reale BIP 2006 etwas über die Potenzialrate hinaus auf rd. 1¾% ansteigen wird, nach einem Zuwachs von 1,1% im Jahr 2005 (arbeitstäglich bereinigt). Die Fortsetzung der Strukturreformen kann zu einer dynamischeren inländischen

Wirtschaftstätigkeit beitragen und würde zugleich die Fähigkeit der Wirtschaft verbessern, günstige außenwirtschaftliche Impulse in höheres Wachstum und steigende Beschäftigung umzumünzen.

Der Anpassungsprozess der deutschen Wirtschaft während einer langen Phase verhältnismäßig niedrigen Wachstums, die 1993 eingesetzt hatte, war durch eine langsame, aber erfolgreiche Wiederherstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet. Die derzeitigen Informationen zu den Exportergebnissen signalisieren, dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Großen und Ganzen wieder hergestellt ist, wodurch der externe Druck auf Löhne und Preise wegfällt. Alles in allem könnte die deutsche Wirtschaft nun von ihrer Position her durchaus imstande sein, einen Übergang zu vollziehen von einer Situation, in der die Nachfrage tendenziell das – infolge unangemessener Rahmenbedingungen ebenfalls schwächere – Angebot unterschritt, zu einer Situation, in der sich expansivere Angebotsbedingungen und die daraus resultierende Aufhellung der Wachstumsaussichten letztlich in einer Nachfragebelebung niederschlagen. Die Herausforderung, der sich Deutschland in diesem Kontext gegenüber sieht, besteht darin, in einer Vielzahl von Bereichen – langfristiges Wachstum, Beschäftigungsschaffung, Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – Verbesserungen zu erzielen und gleichzeitig die durchaus als realistisch einzuschätzende Chance eines über den Exportsektor hinausgehenden echten Aufschwungs der kurzfristigen Wirtschaftstätigkeit zu wahren.

Um derart vielfältigen Herausforderungen begegnen zu können, bedarf es einer hinreichend integrierten Strategie, bei der die einzelnen Maßnahmen positiv miteinander interagieren. Besonders schwierig kann sich die Umsetzung der Arbeitsmarktreformen gestalten, zumal ein Risiko besteht, dass sie das Konsumklima negativ beeinflussen. Daher müssen diese Reformen Teil eines Gesamtpakets sein, das darauf abzielt, weitere Fortschritte in solchen Bereichen zu erzielen, die über das Potenzial verfügen, das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu beflügeln und das Arbeitseinkommen zu erhöhen.

- Auf mittlere Sicht muss sich die Haushaltskonsolidierung in quantitativer und qualitativer Hinsicht so vollziehen, dass die potenziellen Wachstumschancen gewahrt bleiben, was bedeutet, dass die Anpassung vorwiegend auf der Ausgabenseite (einschließlich der Beseitigung verzerrender Steuervergünstigungen) erfolgen und mit der Reform des öffentlichen Sektors verknüpft werden muss.
- Trotz mutiger Reformen bleibt viel zu tun, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und die Beschäftigungsschaffung anzukurbeln.
- In diesem Sinne ist gerade die Produktmarktreform ein Bereich, der über das Potenzial verfügt, das langfristige Wachstum zu stimulieren, die Arbeitseinkommen zu erhöhen und die öffentlichen Defizite durch Stärkung der Steuerbasis abzubauen. ■

Wie sollte am besten mittelfristig bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen vorgegangen werden?

In Deutschland belief sich das gesamtstaatliche Defizit 2005 auf 3,3% des BIP, womit es im vierten aufeinander folgenden Jahr über der 3%-Marke lag. Auch wenn sich der strukturelle Saldo verbessert hat, wurde die beachtliche Ausgabendämpfung der vergangenen Jahre doch durch die schwachen Einnahmen mehr als wettgemacht, die ihrerseits durch diskretionäre Steuersenkungen und eine flauere Binnennachfrage bedingt waren. Die neue Bundesregierung hat ihr Engagement zur Haushaltskonsolidierung und zur Reform der öffentlichen Ausgaben unterstrichen. In den kommenden vier Jahren sollen nach und nach erhebliche Kürzungen bei Ausgaben und Steuervergünstigungen eingeführt werden, die die Hälfte des Gesamtmaßnahmenpakets zum Defizitabbau ausmachen sollen. Die andere Hälfte der vorgesehenen Konsolidierung soll durch eine Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte im Jahr 2007 zustande kommen, wobei ein

Drittel der Mehreinnahmen zur Senkung der Sozialversicherungs-Beitragsätze bestimmt ist. Gleichzeitig ist die Einführung fiskalischer Maßnahmen im Umfang von etwa ¼% des BIP jährlich zur Steigerung des mittelfristigen Wachstums und zur kurzfristigen Konjunkturankurbelung geplant. Dieses Paket sieht u.a. höhere Ausgaben für Innovation und Infrastruktur, eine befristete Anhebung der Abschreibungssätze sowie Steuervergünstigungen für private Haushalte bei Inanspruchnahme von Handwerkerdiensten für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsarbeiten vor. Alles in allem wird geschätzt, dass das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit rd. 3% des BIP im Jahr 2006 und etwa 2¼% des BIP im Jahr 2007 betragen wird.

Was die Haushaltskonsolidierung betrifft, wirft die relativ weitgehende Abhängigkeit von Einnahmeerhöhungen bedeutende Probleme auf. Eine Konsolidierung, die sich auf Ausgabenkürzungen (einschließlich der Beseitigung verzerrender Steuervergünstigungen) stützt, dürfte vergleichsweise nachhaltiger und dem Wachstum förderlicher sein. Die Mehrwertsteuererhöhung hingegen sollte in den spezifischen Kontext der deutschen Konsolidierungsanstrengungen gestellt werden, die vor einigen Jahren mit einer starken Betonung der Ausgabendisziplin begannen, bei gleichzeitiger Senkung der direkten Steuern, was wiederum eine Ausweitung des strukturellen Defizits zur Folge hatte. Es wird daher entscheidend darauf ankommen, eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie auf der Basis einer Reform des öffentlichen Sektors zu verfolgen, die dem Zweck dient, positive Vertrauenseffekte zu erzielen.

Die föderalen Finanzbeziehungen müssen dringend reformiert werden.

Überlappende Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern sind häufig mit einer ineffizienten Ressourcenallokation verbunden und können den Prozess der Verabschiedung von Bundesgesetzen verlangsamen. Gleichzeitig können selbstbindende Mechanismen auf der Ebene von Bund und Ländern zur Gewährleistung einer strikten Umsetzung der Konsolidierungspläne effektiver gestaltet werden. *Die neue Koalitionsregierung sollte ihre breite Mehrheit in Bundestag und Bundesrat zu einer grundlegenden Reform der föderalen Finanzbeziehungen nutzen.*

- Die Entscheidungsbefugnisse des bundesstaatlichen Finanzplanungsrats sollten verstärkt werden. Fiskalische Ziele und Monitoring-Indikatoren müssen in Übereinstimmung mit den Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung formuliert werden. Die Ausgabenpfade sollten für jede staatliche Ebene jeweils gesondert abgeleitet und kontrolliert werden.
- Das "Bailing-Out" von Bundesländern mit hohen Defiziten seitens des Bundes sollte abgeschafft werden. Transferzahlungen an die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts II sollten davon abhängig gemacht werden, dass diese Länder Ausgabenanpassungen zu Gunsten von Investitionsvorhaben vornehmen, mit deren Hilfe Hindernisse für ein höheres Wachstum beseitigt werden können.
- Bundesstaatliche Kofinanzierungen sind weit verbreitet, was eine unzureichende Ausgabenkontrolle zur Folge hat. Der Kofinanzierung regionaler Projekte durch den Bund sollte überall dort ein Ende gesetzt werden, wo keine wesentlichen Spillover-Effekte zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen festgestellt werden können. Das bedeutet u.a., dass die Investitionshilfen des Bundes abgeschafft und die Ausgabenverantwortung zusammen mit hinreichenden Finanzmitteln voll an die Länder und Gemeinden übertragen werden sollten.
- Verschiedene administrative Aufgaben, wie der Steuereinzug oder die Planung von Bundesfernstraßen, werden von den Ländern im Auftrag des Bundes durchgeführt. Das ruft in wichtigen Bereichen ernsthafte *Principal-Agent-Probleme* hervor, was zu Kostenverlagerungen und einem Verlust an Verwaltungseffizienz führt. Das

Aufgabenspektrum der Bundesauftragsverwaltung sollte durch eine Reallokation von Aufgaben entweder auf den Bund oder die Länder reduziert werden.

- In einem Bundesland erwirtschaftete steuerliche Mehreinnahmen werden über den föderalen Finanzausgleich fast vollständig zwischen allen Ländern umverteilt. Die zwischenstaatlichen Finanztransfers im System des Finanzausgleichs sollten so umgestaltet werden, dass die Länder nicht mehr wie bisher indirekt davon abgehalten werden, ihre eigene Steuerbasis auszubauen und die Steuereinzugsverfahren zu verbessern. Zu diesem Zweck sollten die Transferansprüche nicht auf der Basis effektiver, sondern virtueller Einnahmen ermittelt werden. Außerdem könnte vermehrt von Pauschaltransfers Gebrauch gemacht werden.
- Die Bundesländer verfügen nur über sehr begrenzte Gesetzgebungskompetenzen im Steuerbereich, selbst bei den Steuern, deren Erträge ihnen voll zufließen. Den Bundesländern und Gemeinden sollten mehr Möglichkeiten für die Erhebung eigener Steuereinnahmen eingeräumt werden, wodurch auch die Rechenschaftspflicht der Finanzpolitik gegenüber den Wählern erhöht würde.

Öffentlich-private Partnerschaften können von Vorteil sein, müssen jedoch mit Sorgfalt gehandhabt werden. Die Bundesregierung strebt vermehrt öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) an, zwecks Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse des betreffenden Investitionsprojekts während seiner gesamten Lebensdauer. Wenn mit Hilfe von ÖPP auch Effizienzgewinne erzielt werden können, besteht doch ein beträchtliches Risiko, dass dieses Konzept hauptsächlich Rechnungslegungszwecken dient und Ausgabenverpflichtungen des öffentlichen Sektors in die Zukunft verlagert werden, ohne durch einen angemessenen mehrjährigen Budgetierungsrahmen untermauert zu sein. Bund, Länder und Gemeinden sollten nur dann ÖPP in Angriff nehmen, wenn überzeugende Belege dafür vorhanden sind, dass die Effizienzvorteile die höheren Finanzierungskosten des privaten Sektors überwiegen.

Verzerrungen im Steuersystem müssen auf breiter Basis beseitigt werden.

Trotz bedeutender Senkungen der Körperschaft- und Einkommensteuern in den vergangenen Jahren sind die effektiven Steuersätze auf Unternehmensgewinne und Arbeitseinkommen der privaten Haushalte im internationalen Vergleich nach wie vor relativ hoch. Wenn bei der Reduzierung der Steuervergünstigungen auch Fortschritte erzielt worden sind, muss doch noch mehr getan werden, um die verzerrenden Effekte des Steuersystems in einer Vielzahl von Bereichen zu verringern.

- Steuervergünstigungen sollten weiter reduziert werden, um so mehr Spielraum für Senkungen der Regelsätze der Einkommen- und Gewinnsteuer zu schaffen.
- Die Senkung der CO₂-Emissionen durch Subventionen für erneuerbare Energien ist mit sehr viel höheren Grenzkosten verbunden als eine Reduzierung durch Erhebung einer CO₂-Steuer. Hinzu kommt, dass Kohlekraftwerke von der CO₂-Steuer befreit sind. Das Subventionsniveau sollte so festgelegt werden, dass es von den messbaren externen Effekten her gerechtfertigt ist. Die geplante Harmonisierung der Energiebesteuerung – Abschaffung der Steuerbefreiung von Kohle – ist zu begrüßen. ■

Wie kann die Reform des Bildungssystems dazu beitragen, größeren Nutzen aus dem technologischen Wandel zu ziehen?

Die Sicherstellung eines hinreichenden Angebots an hoch qualifizierten Arbeitskräften ist für die Generierung und Absorption neuer Technologien von entscheidender Bedeutung. Die Verbesserung der Kompetenzen gering qualifizierter Arbeitskräfte stellt eine Möglichkeit zur Verringerung der Abhängigkeit von Transferleistungen und zur Bewältigung der Effekte der zunehmenden Internationalisierung von Handel und Investitionen dar.

- Es sollte evaluiert werden, ob die Gebührenerhebung in der Vorschulerziehung als Hindernis für die Inanspruchnahme entsprechender Einrichtungen wirkt. Zu

erwägen wäre eine Subventionierung der Vorschulerziehung und Kinderbetreuung durch ein Gutscheinsystem, wobei die Gutscheine in akkreditierten vorschulischen Einrichtungen verwendet werden könnten.

- Die Bundesländer haben zwar Schritte in Bezug auf die Einführung bundesweit geltender Leistungsstandards unternommen, es gibt jedoch noch kein kohärentes Reformprogramm, das alle einschlägigen Aspekte der Bildungspolitik abdeckt. *Die Schülerleistungen sollten in allen Schulen regelmäßig anhand von auf Bundes- oder Landesebene geltenden Standards beurteilt werden, wobei den Schulen mehr Freiraum bei der Festlegung geeigneter Methoden zur Verwirklichung ihrer Ziele gelassen werden sollte. Es sollte erwogen werden, den Zeitpunkt der Selektion und Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die unterschiedlichen Sekundarschultypen auf ein späteres Alter zu verschieben. Hindernisse für die Mobilität der Lehrkräfte zwischen verschiedenen Bundesländern sollten beseitigt werden.*
- Über ein neues Programm werden Hochleistungsuniversitäten bis 2011 mit zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet. Dies ist zwar ein Schritt in Richtung einer stärker leistungsorientierten Finanzierung, doch müssen die Anreize für die Universitäten zur Anhebung der Forschungsleistung und der Unterrichtsqualität auf breiterer Basis und nachhaltiger verbessert werden. *Die Allokation staatlicher Mittel sollte sich stärker an Output-Indikatoren orientieren, wobei die Finanzierung durch den Bund eine wesentliche Rolle spielen sollte. Die Verteilung der Studierenden auf die Universitäten durch die zentrale Studienplatzvergabe sollte abgeschafft und den Studierenden und den Hochschulen sollte mehr Wahlfreiheit gegeben werden. Alle Hochschulen sollten zu unabhängigen Einrichtungen werden und die Möglichkeit erhalten, Studiengebühren zu erheben, ergänzt durch ein Darlehensmodell und ein einkommensabhängiges Tilgungssystem. Dies sollte nicht als Ersatz für öffentliche Finanzierung dienen.*
- Der Hochschulzugang sollte erweitert werden, indem gewährleistet wird, dass die nicht allgemeinbildenden Zweige des Sekundarbereichs eine bessere Vorbereitung auf das Hochschulstudium bieten.■

Welche weiteren Reformen sind am Arbeitsmarkt erforderlich?

In den vergangenen drei Jahren wurden wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse umgesetzt, die vor allem auf eine Verringerung der negativen Arbeitsanreize bei den Arbeitslosengeldleistungen und auf bessere Aktivierungsstrategien für Arbeitslose abzielten. Um den Erfolg dieser Politik sicherzustellen, muss jedoch noch eine ganze Reihe von Problemen angegangen werden.

Die der Erwerbsbeteiligung entgegenstehenden Hindernisse müssen weiter abgebaut werden. Die Pläne der Bundesregierung zur stufenweisen Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre sind zu begrüßen. Andere Verzerrungen, die Hindernisse für eine höhere Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Ehepartnern darstellen, müssen ebenfalls angegangen werden:

- Verschiedene Wege in die effektive Frühverrentung außerhalb des öffentlichen Rentensystems haben an Bedeutung gewonnen, was die Anstrengungen zur Aktivierung älterer Arbeitnehmer unterminiert. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen, mit denen die verlängerte Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitslose verkürzt wurde, stellen einen wichtigen Fortschritt im Hinblick auf die Umkehr dieses Trends dar. Darüber hinaus sollte die Befreiung älterer Arbeitskräfte von der Verpflichtung zur Arbeitsuche nicht weiter verlängert werden. Die Bezuschussung der Altersteilzeit sollte abgeschafft werden.
- Maßnahmen zu Gunsten einer besseren Vereinbarkeit der Kindererziehung mit der Erwerbstätigkeit von Ehepartnern sollten ganz oben auf der Politikagenda stehen. Dies verleiht dem Argument zu Gunsten einer verstärkten Förderung der

frühkindlichen Erziehung und Betreuung in offiziell anerkannten Einrichtungen zusätzliches Gewicht. Die Bundesregierung plant, die finanziellen Leistungen für Kinderbetreuung zu erhöhen. *Die finanzielle Unterstützung für Kinderbetreuungsaufwendungen sollte stärker auf Haushalte ausgerichtet werden, in denen beide Ehepartner erwerbstätig sind.*

- Die durchschnittlichen effektiven Steuersätze auf die Arbeitseinkommen von Zweitverdienern sollten herabgesetzt werden, während die kostenlose Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartner in der Krankenkasse auslaufen sollte.

Die Arbeitsanreize für Langzeitarbeitslose können noch weiter verbessert werden.

Die Einführung des neuen Systems bedürftigkeitsabhängiger Einkommensersatzleistungen (Arbeitslosengeld II) für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger markiert einen Fortschritt auf dem Weg zu einer effektiveren Aktivierung erwerbsfähiger Leistungsempfänger. Die Pflicht zur Arbeitssuche wurde verschärft, und in Bezug auf die Evaluierung von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen wurden Fortschritte erzielt. Mehrere Probleme müssen jedoch noch angepackt werden:

- Die finanziellen Anreize für Sozialleistungsempfänger zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind nach wie vor gering. Eine Reformoption besteht in der Herabsetzung der Transferenzugsrate bei den Einkommensersatzleistungen für erwerbsfähige Sozialleistungsempfänger (Arbeitslosengeld II). Gleichzeitig sollten die Lohnersatzquoten überprüft werden, damit die Anreize zur Arbeitsaufnahme gewahrt bleiben.
- Im Rahmen einer solchen Reformoption könnte die steuerliche Vorzugsbehandlung gering entlohnter Mini-Jobs, die den Arbeitslosen wenig einbringen, eingestellt werden.
- Es existieren verschiedene Systeme zur Förderung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in eine selbstständige Beschäftigung. *Diese sollten im Interesse einer zielgenaueren Ausrichtung zusammengelegt werden.*
- Eine breite Anwendung der neuen Arbeitsförderungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene oder bei Wohlfahrtsverbänden – Arbeitsgelegenheiten – dürfte in ihrer bisherigen Form nicht geeignet sein, den Übergang in ein nicht subventioniertes Beschäftigungsverhältnis zu erleichtern oder als Test für die Arbeitswilligkeit zu dienen. *Um die Entstehung neuer Arbeitslosigkeitsfallen zu vermeiden, sollten die im Rahmen dieses Systems gezahlten Vergütungen überprüft werden, damit die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gewahrt bleiben. Die am Programm teilnehmenden Wohlfahrtseinrichtungen sollten einen Teil seiner Kosten tragen.*

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit muss fortgesetzt werden. Erfolgreiche Einrichtungen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung sind ergebnisorientiert. Obwohl bereits wichtige Schritte zur Verstärkung der Vermittlungsfunktion der Bundesagentur für Arbeit unternommen wurden, scheinen weitere Maßnahmen notwendig:

- Das zahlenmäßige Verhältnis Berater/Kunden hat sich in den letzten beiden Jahren erheblich verbessert, liegt jedoch noch unter der Zielvorgabe. *Es bedarf einer weiteren administrativen Reform, um Ressourcen für Aktivierung und Arbeitsvermittlung freizusetzen.*
- Die Finanzierungs- und Entscheidungsbefugnisse im Zusammenhang mit der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in eine Beschäftigung sind nach wie vor zwischen den Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit aufgeteilt und je nach Gemeinde anders geregelt. *Es sollte eine Konzentration der Zuständigkeiten für Leistungsauszahlung und beschäftigungspolitische Maßnahmen auf ein und derselben Verwaltungsebene in Erwägung gezogen werden. Am besten wäre es vielleicht,*

diese Zuständigkeiten der Bundesagentur für Arbeit zu übertragen. Werden die Verantwortlichkeiten für ALG-II-spezifische Maßnahmen stattdessen an die Kommunen delegiert, sollte dies durch einen finanziellen Mechanismus ergänzt werden, der den Kommunen Anreize für eine effiziente Arbeitsvermittlung gibt.

- Die Verpflichtung der örtlichen Arbeitsagenturen zur Einrichtung bezuschusster Zeitarbeitsagenturen hat sich als kostspielig erwiesen, ohne die Vermittlungsergebnisse insgesamt zu verbessern. Diese Politik sollte aufgegeben werden. Die regionalen Agenturen für Arbeit sollten externe Vermittlungsagenturen auf wettbewerblicher Basis einsetzen.

Eine größere Flexibilität bei Löhnen und Arbeitsbedingungen ist geboten.

Firmenspezifische Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind zu einer wichtigen Antriebskraft für die Flexibilisierung von Arbeitsbedingungen und Löhnen geworden. Die Löhne müssen jedoch besser auf die Fertigkeiten abgestimmt werden, insbesondere am unteren Ende der Lohnverteilung, und die Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Arbeitsmarktbedingungen in verschiedenen Unternehmen und Regionen muss weiter steigen. Bei einer Erhöhung der Kosten für gering qualifizierte Arbeit durch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns bestände das Risiko, dass dies den Maßnahmen zuwiderläuft, die auf eine Verringerung der hohen Arbeitslosenquoten unter Geringqualifizierten und eine Verbesserung der Beschäftigungschancen von Erststellenbewerbern abzielen. Vorzuschlagen wären u.a. folgende Politikaktionen:

- Tarifverträge sollten nur dann für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn negative Konsequenzen für den Arbeitsmarkt vermieden werden können.
- Es sollte eine Ausdehnung des Spielraums für die Lohnfindung auf Betriebsebene in Erwägung gezogen werden, um die Tarifverträge besser an die Arbeitsmarktbedingungen anzupassen.

Abbildung 1

IMPLIZITER GRENZSTEUERSATZ AUF DAS BRUTTOEINKOMMEN VON ALG-II-EMPFÄNGERN¹
 Impliziter Grenzsteuersatz, in Prozent



1. Berücksichtigt wurden Arbeitslosengeld II, Wohnkostenzuschüsse, Wohngeld, Kinderzuschlag, Kindergeld, Einkommensteuern, Arbeitnehmersozialabgaben. Bestimmungen für Westdeutschland, Stand 4. Quartal 2005. Für ein Ehepaar mit einem monatlichen Bruttoeinkommen zwischen 1 600 Euro und 1 700 Euro ist der implizite Grenzsteuersatz stark negativ.

Quelle: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Der Beschäftigungsschutz muss symmetrischer werden. Strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) erhöhen tendenziell die Dauer der Arbeitslosigkeit, insbesondere für Geringqualifizierte und Arbeitsmarktrandgruppen. Zur Nutzung der Vorteile der verstärkten internationalen Integration von Güter- und Faktormärkten ist es zugleich zunehmend notwendig, die Voraussetzungen für eine flexiblere Arbeitskräfteallokation zu schaffen. Die jüngsten gesetzlichen Neuregelungen zu Gunsten einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeitsverträge gaben nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen den Vorzug, was einer verstärkten Segmentierung des Arbeitsmarkts Vorschub leisten könnte. Die Pläne der neuen Regierung, die Anfangsphase des Beschäftigungsverhältnisses vom Kündigungsschutz auszunehmen und die Option des Angebots befristeter Verträge fallen zu lassen, sind zu begrüßen. *Die deutschen Beschäftigungsschutzverfahren sollten weiter überprüft werden, um die juristischen Kosten von Entlassungen zu verringern.* ■

Wie können Reformen der Produktmarktregulierung die Wirtschaftsergebnisse verbessern helfen?

Ein wettbewerbsfreundlicher Kurs in der Produktmarktregulierung kann die Verbraucherwohlfahrt über einen Anstieg von Reallöhnen, Beschäftigung und Produktivitätswachstum fördern und die Widerstandsfähigkeit gegenüber negativen Schocks stärken. Während im Außenwirtschaftsbereich eine offene Politik verfolgt wird, besteht auf binnenwirtschaftlicher Seite noch beträchtlicher Spielraum für eine wettbewerbsfreundlichere Gestaltung der Regulierung der Güter- und Dienstleistungsmärkte. Erhebliche bürokratiebedingte Kosten erhöhen die Hindernisse für die unternehmerische Tätigkeit, und die Fortschritte im Bereich der Privatisierung sind relativ langsam. In einigen Branchen ist die sektorspezifische Regulierung nach wie vor äußerst restriktiv.

Das allgemeine Wettbewerbsrecht sollte nicht zum Schutz kleiner Unternehmen eingesetzt werden. Das Wettbewerbsrecht ist im Allgemeinen effektiv, und das Bundeskartellamt ist eine starke und unabhängige Behörde mit hoher Durchsetzungskraft, obgleich sich die Bußgeldverfahren offenbar lange hinziehen. Im Bereich der Missbrauchskontrolle schützt das Wettbewerbsrecht in einigen Fällen jedoch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vor aggressivem Wettbewerb seitens größerer Unternehmen, selbst wenn dieser Wettbewerb der Konsumentenwohlfahrt zuträglich ist. *Die Bußgeldverfahren müssen effizienter gestaltet werden. Das Bundeskartellamt sollte die Analyse der wirtschaftlichen Verhaltenseffekte verstärken und dem Schutz kleinerer Unternehmen nicht nur deshalb besonderes Gewicht beimessen, weil sie nicht so groß sind wie andere Unternehmen.*

Die Beteiligung des Staats an Aktivitäten des Unternehmenssektors muss weiter reduziert werden. Der Staat besitzt nach wie vor erhebliche Unternehmensbeteiligungen, insbesondere in den Netzindustrien, was Bedenken hinsichtlich möglicher Interessenkonflikte aufkommen lässt. Die staatlichen Beihilfen für Unternehmen sind im internationalen Vergleich ebenfalls großzügig. Viele staatliche Förderprogramme sind auf KMU ausgerichtet und von der Unternehmensgröße abhängig, was zur Entstehung unbeabsichtigter Negativanreize für die Expansion der Unternehmen führen kann. *Die Privatisierung von Unternehmen des öffentlichen Sektors sollte beschleunigt werden. Die staatlichen Beihilfen für Unternehmen sollten auslaufen, sofern es keine Beweise dafür gibt, dass diese Hilfen Effizienzseinbußen auf Grund von Marktversagen ausgleichen.*

Der Verwaltungsaufwand wirkt als Hindernis für den Marktzutritt neuer Unternehmen. Unternehmensneugründungen leiden ebenso wie potenzielle neue Anbieter aus dem Ausland und innovative Unternehmen immer noch in besonderem Maße unter den negativen Konsequenzen eines hohen Verwaltungsaufwands, obwohl bereits Anstrengungen zur Verringerung der Bürokratiekosten unternommen wurden und die Bundesregierung diesbezügliche Initiativen angekündigt hat. Die Regulierung der Geschäftstätigkeit ist inputorientiert und favorisiert Insider, und durch die Aufteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Regulierungsstellen erhöht sich

die administrative Belastung. Im öffentlichen Auftragswesen bestehen weiterhin hohe Marktzutrittsschranken. Die Gesetzesfolgenabschätzung ist noch nicht voll etabliert, wenngleich einige Bundesländer begonnen haben, die Angemessenheit der bestehenden Regulierungen einer Neubeurteilung zu unterziehen, und einen Prüfprozess für neue Vorschriften eingeführt haben. *Es sollte versucht werden, inputbezogene Regelungen durch solche zu ersetzen, die outputorientierte Zielvorgaben festlegen. Die daran geknüpften Prüfungsbefugnisse sollten in einer einzigen Stelle gebündelt werden. Auf allen Regierungsebenen sollten Expertengruppen zur Beurteilung der regulatorischen Belastung der Unternehmen und der privaten Haushalte durch bestehende Regelungen eingerichtet werden. Auf der Ebene des Bundes und der Länder sollten Gesetzesfolgenabschätzungen in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden.*

Trotz signifikanter Reformen bestehen in den Netzindustrien noch regulatorische Herausforderungen. Deutschland begann relativ früh mit der Öffnung der Netzindustrien für den Wettbewerb, insbesondere in der Energiewirtschaft und im Schienenverkehr. Die dabei eingeführten regulatorischen Rahmenbedingungen resultierten jedoch nicht in dauerhaftem Wettbewerb, vor allem nicht im Energiesektor, wo sich die Regulierung in weiten Teilen auf freiwillige Vereinbarungen zwischen den Marktteilnehmern stützte. Die Einrichtung einer einzigen Regulierungsbehörde (BNetzA) für den Telekommunikationssektor, die Energiewirtschaft und den Schienenverkehr bietet eine Chance, die Entwicklung echten Wettbewerbs zu beschleunigen. Mit einem einzigen Netzregulierer verringert sich potenziell das Risiko einer Beeinflussung der Regulierungsbehörde durch die im jeweiligen Sektor tätigen Unternehmen (*regulatory capture*), und die BNetzA ist formell von der Bundesregierung unabhängig. Im Energiesektor wurden eine Ex-ante-Regulierung sowie eine gesellschaftsrechtliche und operationelle Trennung des Netzbetriebs von potenziell wettbewerblichen Aktivitäten eingeführt.

- Im Energiesektor scheint die BNetzA bei der Beurteilung der Kosten der Netzbetreiber zu sehr eingeeengt zu sein. Es sollte genau beobachtet werden, ob die Netzzugangsentgelte im Energiesektor entsprechend den Kosten der effizientesten Anbieter festgelegt werden. Länder, die eine Eigentumstrennung wichtiger potenziell wettbewerblicher Aktivitäten von den Netzaktivitäten eingeführt haben, ziehen größeren Nutzen aus der Liberalisierung der Energiemärkte. Es sollte eine Ausdehnung der Trennung des Netzbetriebs von potenziell wettbewerblichen Aktivitäten auf eine Eigentumstrennung zwischen dem Betrieb der Stromübertragungsnetze und der Stromerzeugung in Erwägung gezogen werden. Stromerzeugungsunternehmen und Gasgroßhändler sollten daran gehindert werden, weitere Beteiligungen an den Verteilungsnetzen zu erwerben.
- Auf den Telekommunikationsmärkten wurden einige regulatorische Entscheidungen zu Gunsten eines verstärkten Wettbewerbs erst mit einer gewissen Verspätung im Vergleich zu anderen europäischen Ländern eingeführt. *In der Telefonie sollten Verzögerungen bei der Umsetzung von Entscheidungen des Netzregulierers beobachtet und in Zukunft verhindert werden.* Der entbündelte Wiederverkauf (Resale) von Teilnehmeranschlüssen ist zu einem wichtigen Instrument der Wettbewerber geworden, um Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zu erlangen. Die derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen schließen die Option der Einführung einer Resale-Verpflichtung für entbündelte Anschlüsse bis Juli 2008 aus. *Dieser Termin sollte vorgezogen werden.*
- Im Schienenverkehr hat sich der Wettbewerb langsam entwickelt, und die Anreize für die Umsetzung aggressiverer Kostensenkungsmaßnahmen sind gering. *Die Trassenpreise sollten wirkungsvoller reguliert werden. Die Eisenbahnregulierer auf Bundes- und Länderebene sollten den Ex-Monopolisten verpflichten, rollendes Material zu diskriminierungsfreien Bedingungen zu vermieten. Die Ausschreibung der Verträge für regionale Schienenverkehrsleistungen sollte zur Vorschrift gemacht werden. Weitere*

Reformen sollten auf eine effektivere Trennung von Netzbetrieb und Verkehrsleistungen abzielen.

Die Regulierung behindert den Wettbewerb in den freien Berufen und im Handwerk. Die Regulierung der freien Berufe gehört zu den strengsten im OECD-Raum. In manchen Branchen gelten Regeln in Bezug auf die ausschließliche Zuständigkeit für bestimmte Aufgaben und die Festlegung der Honorare für gewisse Dienste. Zudem sind die Berufskammern häufig an der Bestimmung des Inhalts der Regulierung beteiligt, was die Marktmacht etablierter Anbieter zu Lasten neuer Anbieter stärken dürfte. *Gesetzlich festgelegte Gebührenordnungen für freie Berufe sollten möglichst bald auslaufen und nicht durch Honorarempfehlungen ersetzt werden. Die Verhaltensregulierung muss überprüft werden.* Im Handwerkssektor besteht für die meisten existierenden Unternehmen weiterhin die Notwendigkeit eines Qualifikations- bzw. Berufserfahrungsnachweises, wodurch erhebliche Marktzutrittskosten entstehen. *Die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerk sollten abgeschafft werden.*

Die Beschränkungen für die Eröffnung und die Expansion großflächiger Einzelhandelsbetriebe sollten reduziert werden. Großflächige Einzelhandelsbetriebe haben in mehreren OECD-Ländern zur Senkung der Verbraucherpreise und Steigerung der Produktivitätsergebnisse beigetragen. In Deutschland kann die Genehmigung für neue großflächige Einzelhandelszentren verweigert werden, wenn deren negative Auswirkungen für die etablierten Anbieter in den Nachbargemeinden bestimmte Grenzwerte überschreiten. *Es sollte eine stärkere Berücksichtigung der Vorteile erwogen werden, die den Verbrauchern durch eine Lockerung der geltenden Beschränkungen für die Einrichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe entstehen.* ■

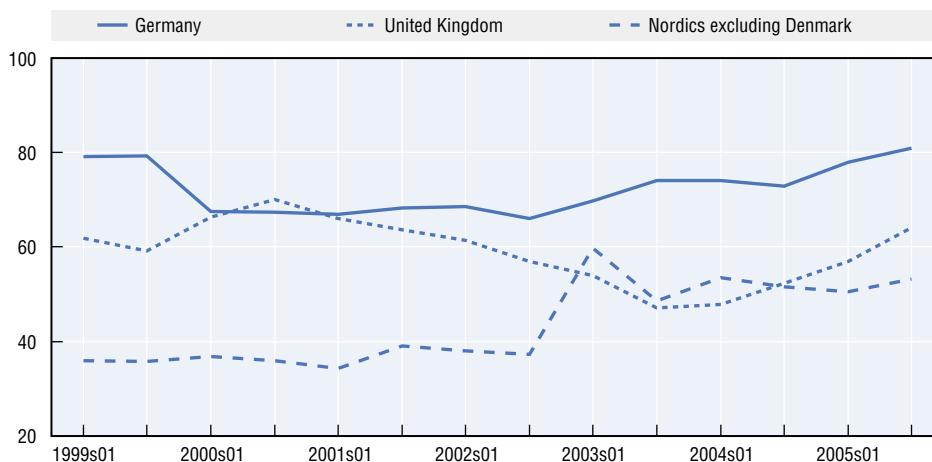
Wegen weiterer Informationen zu diesem Policy Brief und dem Wirtschaftsbericht Deutschland wenden Sie sich bitte an:

Eckhard Wurzel; E-Mail: eckhard.wurzel@oecd.org; Tel.: +33 1 45 24 87 46 oder
 Andrés Fuentes; E-Mail: Andres.fuentes@oecd.org; Tel.: +33 1 45 24 89 29

Informationen über den letzten wie auch über frühere Wirtschaftsberichte Deutschland sind verfügbar unter www.oecd.org/eco/surveys/germany.

Abbildung 2

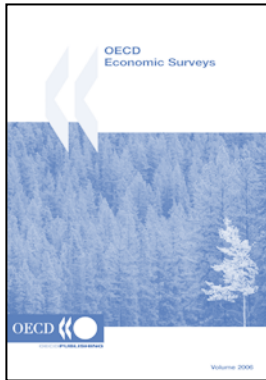
ENTWICKLUNG DER STROMPREISE FÜR GROSSE INDUSTRIEKUNDEN
 Euro/Megawattstunde¹



1. Alle Preise sind ohne Steuern angegeben und beziehen sich auf die Eurostat-Kategorie, d.h. 2005s1 steht für das erste Halbjahr 2005.

Quelle: Eurostat – New Cronos.

For further reading



OECD Economic Surveys: *Economic Surveys* review the economies of member countries and, from time to time, selected non-members. Approximately 18 Surveys are published each year. They are available individually or by subscription. For more information, consult the Periodicals section of the OECD online Bookshop at www.oecd.org/bookshop.

Additional Information: More information about the work of the OECD Economics Department, including information about other publications, data products and Working Papers available for downloading, can be found on the Department's Web site at www.oecd.org/eco.

Economic Outlook No. 78, December 2005.

More information about this publication can be found on the OECD's Web site at www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

OECD publications can be purchased from our online bookshop:
www.oecd.org/bookshop

OECD publications and statistical databases are also available via our online library:
www.SourceOECD.org

Where to contact us?

OECD HEADQUARTERS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tel.: (33) 01 45 24 81 67
Fax: (33) 01 45 24 19 50
E-mail: sales@oecd.org
Internet: www.oecd.org

GERMANY

OECD Berlin Centre
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel.: (49-30) 288 8353
Fax: (49-30) 288 83545
E-mail:
berlin.contact@oecd.org
Internet:
www.oecd.org/deutschland

JAPAN

OECD Tokyo Centre
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel.: (81-3) 5532 0021
Fax: (81-3) 5532 0035
E-mail: center@oecdtkyo.org
Internet: www.oecdtkyo.org

MEXICO

OECD Mexico Centre
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tel.: (00.52.55) 9138 6233
Fax: (00.52.55) 5280 0480
E-mail:
mexico.contact@oecd.org
Internet:
www.ocdemexico.org.mx

UNITED STATES

OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC. 20036-4922
Tel.: (1-202) 785 6323
Fax: (1-202) 785 0350
E-mail:
washington.contact@oecd.org
Internet: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.