



Aus der Publikationsreihe "Better Policies"

DEUTSCHLAND

DEN VORSPRUNG SICHERN:
INKLUSIVES WACHSTUM
DURCH WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Februar 2014



OECD-Publikationsreihe „Better Policies“

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) will eine bessere Politik für ein besseres Leben ermöglichen, indem sie den Ländern ein Forum für den Austausch von Erfahrungen und die Suche nach Lösungen für gemeinsame Probleme bietet. Wir arbeiten mit unseren 34 Mitgliedstaaten, wichtigen Partnern und über 100 anderen Ländern zusammen, um ein besseres Verständnis der Antriebskräfte des wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wandels zu gewinnen und so das gesellschaftliche Wohlergehen in aller Welt zu fördern. Die OECD-Publikationsreihe „Better Policies“ gibt einen Überblick über die entscheidenden Herausforderungen, vor denen die jeweils behandelten Länder stehen, und fasst die wichtigsten Empfehlungen der OECD zu ihrer Bewältigung zusammen. In dieser Publikationsreihe, die sich auf das Fachwissen der OECD im Bereich des Vergleichs der Erfahrungen verschiedener Länder und der Identifizierung bester Praktiken stützt, werden die Politikempfehlungen der OECD differenziert auf die konkreten, aktuellen Prioritäten von Mitglieds- und Partnerländern abgestimmt, wobei im Vordergrund die Frage steht, wie Reformen umgesetzt werden können.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	1
1. Voraussetzungen für ein stärkeres, umweltverträglicheres, gerechteres und ausgewogeneres Wachstum schaffen	2
2. Fiskalpolitik stärker in den Dienst von Wachstum, sozialer Gerechtigkeit und Umwelt stellen ...	11
3. Den Arbeitsmarkt für neue Herausforderungen rüsten	14
4. Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen	17
5. Bildungswesen reformieren, Kompetenzen steigern, lebenslanges Lernen fördern	20
6. Dem Dienstleistungssektor zu neuer Stärke verhelfen.....	23
7. Energieeffizienz und umweltverträgliche Wirtschaft fördern	26
8. Innovationstätigkeit ankurbeln und Unternehmertum fördern.....	29
9. Finanzsektor wachstumsfördernd reformieren.....	32
10. Verkehrsinfrastruktur zukunftsfest machen.....	35
11. Governance-Rahmen für die Katastrophenvorsorge stärken.....	38

Vorwort

Die deutsche Wirtschaft hat der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise erfolgreich standgehalten und konnte dabei auf eindrucksvolle Weise aus den weitreichenden Arbeitsmarkt- und sonstigen Strukturreformen Nutzen ziehen, die Anfang des Jahrhunderts durchgeführt wurden. Trotz des rauen außenwirtschaftlichen Klimas ist es Deutschland gelungen, die Arbeitslosigkeit deutlich zu senken und gleichzeitig die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern.

Doch so eindrucksvoll Deutschlands Reformbilanz auch sein mag, darf sich das Land jetzt nicht mit dem Erreichten zufrieden geben. Sein starker Exportmotor und das verbesserte Finanzgebaren haben Deutschland gute Dienste geleistet, sie müssen jedoch durch Maßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen und inklusiven Wachstums ergänzt werden, damit sichergestellt ist, dass alle am Wohlstand teilhaben können. Solche Maßnahmen sind von entscheidender Bedeutung, da die Bevölkerungsalterung in Deutschland in den nächsten zwei Jahrzehnten ein fortgeschrittenes Stadium erreichen wird.

Manche Politikinitiativen können auf mehrere Ziele zugleich ausgerichtet sein. Mit einem besseren Kinderbetreuungsangebot und einer Senkung der Grenzsteuersätze für Zweitverdiener könnte beispielsweise die Vollzeiterwerbsbeteiligung von Frauen erhöht werden. Dadurch könnte wiederum das Verdienstgefälle zwischen Männern und Frauen verringert und der Rückgang der Erwerbsbevölkerung, der infolge der Bevölkerungsalterung zu erwarten ist, zu einem großen Teil – wenn nicht sogar vollständig – ausgeglichen werden. Wenn ein Teil der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf Grund und Boden, umweltschädigende Aktivitäten und den Verbrauch verlagert würde, könnte das Wachstum gefördert und das Arbeitsangebot weiter erhöht werden, während zugleich mehr für eine sauberere und intaktere Umwelt getan würde. Anstrengungen zur Steigerung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor könnten außerdem gesamtwirtschaftliche, wachstumsfördernde Effekte haben und gleichzeitig den Verbraucherpreisanstieg dämpfen. Des Weiteren sind Maßnahmen erforderlich, um den mittelständischen Sektor dynamischer und innovativer zu machen und unternehmerische Initiative zu fördern, damit das Fundament für künftiges Wachstum gelegt werden kann.

Wenn trotz einer alternden Gesellschaft ein hohes Wachstum erzielt wird, können Sozialleistungen gestärkt zur Verringerung von Ungleichheiten und zur Armutsbekämpfung beitragen; gleichzeitig wäre es möglich, ein gutes Infrastrukturangebot und wichtige öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung und Bildung zu sichern.

Die neue Bundesregierung unter der Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel hat wichtige Schritte zur Reform der deutschen Wirtschaft und Förderung der Erholung in Europa angekündigt. In dieser Broschüre, die sich auf das Fachwissen und die Erfahrung der OECD-Mitgliedsländer stützt, werden wichtige Politikprioritäten zur Steigerung des Produktivitätswachstums und Verbesserung der sozialen Inklusion aufgezeigt.

Wir freuen uns, Deutschland in dieser neuen Phase seiner wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung zu unterstützen.



Angel Gurría
OECD-Generalsekretär

1. Voraussetzungen für ein stärkeres, umweltverträglicheres, gerechteres und ausgewogeneres Wachstum schaffen

Die deutsche Wirtschaft hat sich angesichts der weltweiten Finanzkrise als erstaunlich widerstandsfähig erwiesen und erzielte so bessere Ergebnisse als andere große Hocheinkommensländer in Europa. Während fast überall in Europa der Arbeitsplatzabbau voranschritt, sank die Arbeitslosigkeit in Deutschland auf eines der niedrigsten Niveaus seit der Wiedervereinigung, was ehrgeizigen und rechtzeitig eingeführten Arbeitsmarkt- und sonstigen Politikreformen zu verdanken war. Um sicherzustellen, dass der Lebensstandard weiter nachhaltig und auf breiter Basis steigen kann, werden jedoch konzertierte Anstrengungen notwendig sein, insbesondere in Anbetracht der sich abzeichnenden demografischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen. Deutschland muss bei Reformen weiter richtungsweisend sein, damit das Fundament für ein stärkeres und nachhaltigeres Wachstum in Europa gelegt werden kann.

Der Amtseintritt von Deutschlands zweiter großen Koalition in diesem 21. Jahrhundert ist eine günstige Gelegenheit, über die Fortschritte Bilanz zu ziehen, die das Land seit der Jahrhundertwende erzielt hat, und den Blick auf die Herausforderungen zu richten, denen es sich künftig stellen muss. Drei Aspekte des Koalitionsvertrags, auf dem der Regierungsauftrag beruht, machen deutlich, welche Schwierigkeiten und Zielkonflikte unweigerlich auftreten, wenn versucht wird, zugleich den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Ansprüchen des Landes gerecht zu werden: a) Einführung eines Mindestlohns, ohne die Beschäftigungsaussichten zu beeinträchtigen (**Kapitel 3**), b) Aufbesserung der Renteneinkommen, ohne die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gefährden (**Kapitel 2 und 4**), und c) Senkung der Kosten der Energiewende, ohne die Anstrengungen zur Senkung der CO₂-Emissionen in Frage zu stellen (**Kapitel 7**).

Um diese Herausforderungen zu bewältigen und gleichzeitig einen verantwortungsvollen Kurs in der Fiskalpolitik zu fahren, müssen Strukturreformen vertieft und ausgeweitet werden, die zu einem stärkeren, umweltverträglicheren und gerechteren Wirtschaftswachstum führen. Dabei gilt es insbesondere, die Erwerbsbeteiligung der Frauen anzuheben (**Kapitel 3**) und das Kompetenzniveau der Bevölkerung weiter zu erhöhen (**Kapitel 5**), da so der negative Wachstumseffekt der Bevölkerungsalterung weitgehend ausgeglichen werden könnte. Der deutsche Wachstumsmotor würde auch mehr Impulse erhalten, wenn der Dienstleistungssektor liberalisiert (**Kapitel 6**), die Verkehrsinfrastruktur verbessert (**Kapitel 10**) und die Förderung von innovativen Startups und von FuE verstärkt würde (**Kapitel 8**). Diesbezüglich ist das Ziel der neuen Regierung, 10% des BIP für Bildung und FuE auszugeben, zu begrüßen.

Die vorgeschlagenen Reformen würden nicht nur Deutschlands Wachstumsaussichten verbessern, sondern auch der Gesamtnachfrage im Euroraum Auftrieb geben und den Ausgleich der Leistungsbilanzen unterstützen. Die Leistungsbilanzüberschüsse, die Deutschland in der Vergangenheit erwirtschaftet hat, waren auch mit erheblichen Kapitalabflüssen verbunden und führten bei inländischen Banken während der Krise zu erheblichen Verlusten im Auslandsengagement. Die Bundesregierung hat in jüngster Zeit mehrere Gesetzesinitiativen auf den Weg gebracht, um die Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors zu stärken, es sind jedoch weitere Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene erforderlich (**Kapitel 9**).

Jüngste Verbesserungen beim Lebensstandard

Die deutsche Wirtschaft hat unter den gegebenen Umständen außerordentlich gute Ergebnisse erzielt. Das Pro-Kopf-BIP ist über Vorkrisenniveau gestiegen und hat sich dem der am besten abschneidenden OECD-Länder angenähert. Die Arbeitslosigkeit ist heute niedriger als vor der Krise, nachdem sie von 11,3% im Jahr 2005 auf 5,3% im Juli 2013 gesunken ist, womit sie deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (8%) liegt. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit unterstützte den Defizitabbau, indem er den Bedarf an Sozialausgaben sinken und das Steueraufkommen steigen ließ. Hinzu kam, dass 2009 eine neue Schuldenregel eingeführt wurde, die ebenfalls zur Verbesserung der öffentlichen Finanzlage beitrug. So war es möglich, das Vertrauen der Finanzmärkte zu wahren.

Deutschland konnte einen steten, eindrucksvollen Anstieg des Lebensstandards verzeichnen. Nach dem OECD-Rahmenkonzept zur Messung des gesellschaftlichen Wohlergehens, das elf Aspekte der materiellen und nichtmateriellen Lebensqualität umfasst, ist das Wohlstandsniveau der deutschen Haushalte vergleichsweise hoch. In den Bereichen Beschäftigung, Verdienste, Vermögen und Wohnverhältnisse erzielt Deutschland überdurchschnittliche Ergebnisse. Auch nach nichtmonetären Messgrößen der Lebensqualität schneidet Deutschland im OECD-Vergleich gut ab, insbesondere in Bezug auf Umwelt und Sicherheit – zwei Bereiche, in denen Deutschland zu den bestplatzierten Ländern gehört. Die sozialen Bindungen sind in Deutschland ebenfalls recht stark. Der Wohlstand ist jedoch nicht gleich verteilt. Ungleichheit ist eine der großen Herausforderungen, denen sich das Land stellen muss, u.a. durch Verbesserungen beim Bildungs- und Kompetenzniveau.

Die Wettbewerbsfähigkeit des exportorientierten Industriesektors sichern

Deutschlands dynamischer Exportsektor ist ein entscheidender Faktor für den hohen Lebensstandard des Landes. In den letzten Jahren konnten die deutschen Exportproduzenten ihre Marktanteile weiter ausbauen und auf neue Märkte vordringen. Eine wichtige Rolle spielten dabei die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit, Innovationen in Sektoren, in denen Deutschland seit langem einen komparativen Vorteil hat, sowie die Spezialisierung auf Investitionsgüter, die in rasch expandierenden aufstrebenden Volkswirtschaften nachgefragt werden. Die gute Leistung des Verarbeitenden Gewerbes hat Deutschland dabei geholfen, ein vergleichsweise starkes Wachstum der Arbeitsproduktivität zu erzielen: +1,1% jährlich im Zeitraum 2000-2012. Diese Wachstumsrate entspricht in etwa der anderer Länder mit hoher Produktivität, wie Dänemark (1,3%) oder die Niederlande (0,9%), liegt aber unter der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität, die in den Vereinigten Staaten verzeichnet wird (1,5%).

Die inländische Wertschöpfung, d.h. die Differenz zwischen dem Wert der Endproduktion und der Vorleistungen, machte 2009 73% der deutschen Exporte aus, wobei vor allem das Verarbeitende Gewerbe ins Gewicht fiel. Die Bundesrepublik ist gemessen an der Wertschöpfung heute weltweit der zweitgrößte Exporteur nach den Vereinigten Staaten. Sie ist zudem ein wichtiger Exporteur von Zwischenprodukten, die in Exporten von Drittländern eingesetzt werden. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Volkswirtschaften, mit denen Deutschland eng verzahnt ist, insbesondere innerhalb der EU, ist daher von großer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen selbst. Die Konjunktur ist in Deutschland in besonderem Maße von der Nachfrageentwicklung in Europa und auf anderen Auslandsmärkten abhängig. Deshalb muss gewährleistet werden, dass die europäische Wirtschaft insgesamt positive Ergebnisse erzielt, und so müssen die europäischen Konjunkturaussichten in Deutschland weiterhin weit oben auf der Prioritätenliste stehen.

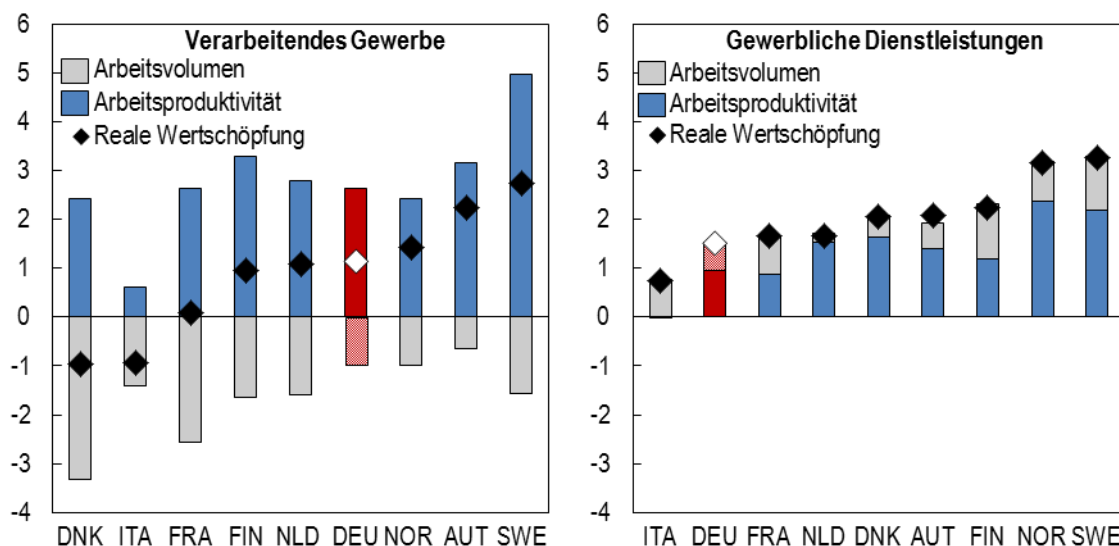
Für mehr Dynamik im Dienstleistungssektor sorgen

Ein wichtiger Faktor für den Erfolg des exportorientierten Fertigungssektors waren große Produktivitätssteigerungen (Abb. 1) und eine deutliche Eindämmung der Kosten. Der Dienstleistungssektor ist demgegenüber ins Hintertreffen geraten: **Seine Produktivität und Wertschöpfung sind weniger stark gestiegen als in anderen vergleichbaren europäischen Volkswirtschaften.**

Infolge der starken Ausrichtung auf das Verarbeitende Gewerbe ist der Dienstleistungsgehalt der deutschen Bruttoexporte im Vergleich zu anderen EU-Ländern relativ gering, auch wenn immerhin fast 50% der Bruttoexporte auf den Dienstleistungssektor entfallen. Im gesamten OECD-Raum werden Dienstleistungen zunehmend eingesetzt, um Industrieprodukte differenzierter bzw. bedarfsgerechter zu gestalten und sie aufzuwerten. Daher ist ein effizienter Dienstleistungssektor von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Bei den Transportausrüstungen beispielsweise ist der Anteil der Dienstleistungsvorleistungen zwischen 1995 und 2009 um über ein Drittel gestiegen.

Abbildung 1. Aufschlüsselung des Wachstums der realen Wertschöpfung

Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten, 2000-2011 oder letztes verfügbares Jahr



Anmerkung: Die Arbeitsproduktivität errechnet sich aus der realen Wertschöpfung geteilt durch die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden. Bei den gewerblichen Dienstleistungen 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; Grundstücks- und Wohnungswesen; Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen; Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen.

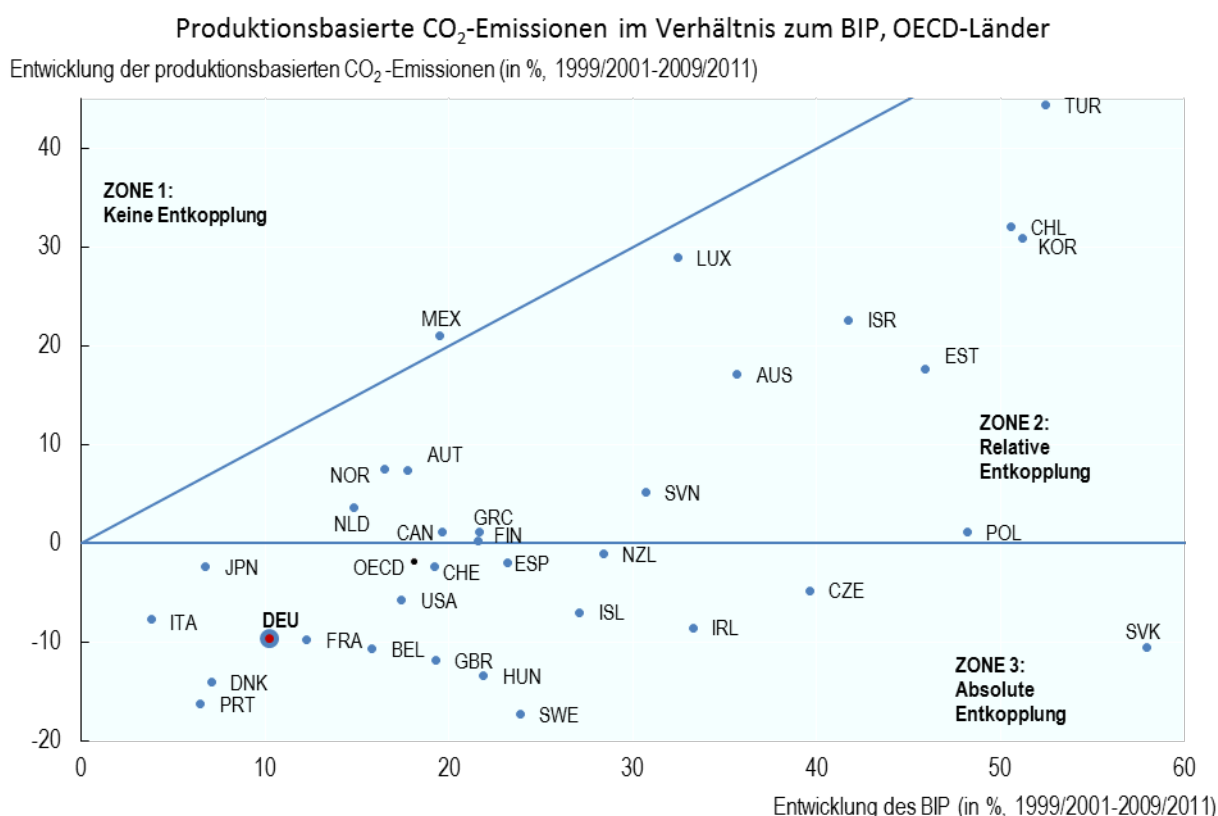
Quelle: OECD, STAN-Datenbank.

Zusätzlich gebremst wird das Produktivitätswachstum in Deutschland durch eine strenge Regulierung der freien Berufe und einen geringen Wettbewerb in manchen Netzindustrien. Mit der Beseitigung solcher Hindernisse für die Entwicklung des Dienstleistungssektors, was auch eine Ausweitung des Auftrags der Innovationspolitik beinhalten sollte (**Kapitel 6 und 8**), kann daher nicht nur die Konjunktur in binnenwirtschaftlich orientierten Branchen gefördert, sondern auch die Leistung des Industriesektors weiter gesteigert werden, womit es Deutschland möglich wäre, seine Position im Zentrum vieler globaler Wertschöpfungsketten zu festigen. **Durch eine Angleichung der Produktmarktregulierung im deutschen Dienstleistungssektor an die international beste Praxis könnte ein Arbeitsproduktivitätsanstieg um rd. 10% in zehn Jahren erzielt werden.**

Wachstum umweltverträglicher gestalten

Obwohl die Treibhausgasemissionen in den letzten zwanzig Jahren erheblich gesenkt wurden und es gelungen ist, BIP-Wachstum und CO₂-Emissionen zu entkoppeln (Abb. 2), **ist Deutschland nach wie vor einer der größten Emittenten von Treibhausgasen im OECD-Raum**, was u.a. auf einen emissionsintensiven Energiemix und den großen Industriesektor zurückzuführen ist (**Kapitel 7**). Deutschland hat sich ambitionierte Ziele für die weitere Senkung der Treibhausgasemissionen gesetzt, die über die EU-Klimaschutzanforderungen hinausgehen. Die Verwirklichung dieser Ziele setzt nicht minder ambitionierte Politikanstrengungen voraus und kann zugleich das Wirtschaftswachstum fördern, vor allem weil dadurch die Anfälligkeit der Wirtschaft gegenüber Energiepreisschwankungen verringert und die Innovations-tätigkeit angekurbelt wird. Durch wirkungsvollere CO₂-Preismechanismen und ein besseres Regulierungs-umfeld kann hier viel erreicht werden.

Abbildung 2. Produktionsbasierte CO₂-Emissionen und BIP



Anmerkung: „Absolute Entkopplung“ bedeutet, dass ein positives Wirtschaftswachstum erzielt wird, während das Emissionsvolumen sinkt. „Relative Entkopplung“ bedeutet, dass die Emissionen zwar zunehmen, dass dieser Anstieg aber geringer ist als das BIP-Wachstum. „Keine Entkopplung“ bedeutet, dass die Emissionen stärker steigen als das BIP.

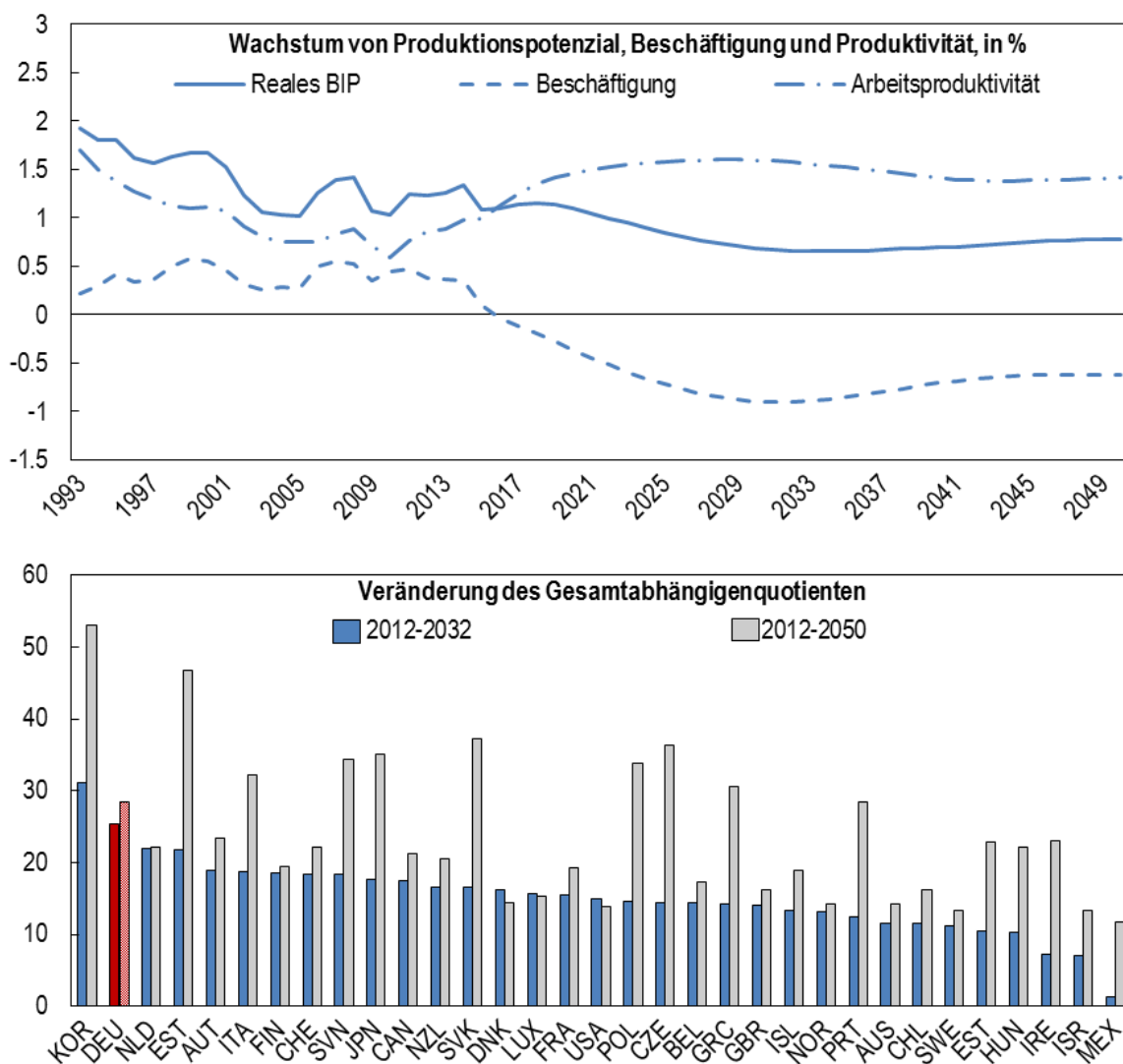
Quelle: OECD; IEA; Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank für Brasilien, die Russische Föderation, Indonesien, Indien, China und Südafrika.

Die Anpassung an den Klimawandel muss überall fester Bestandteil der Klimapolitik sein. Die Überschwemmungen der jüngsten Zeit haben vor Augen geführt, dass schwere Wetterereignisse eine reale Gefahr für Deutschland darstellen und dass Verwaltungskapazitäten und Notfallpläne deshalb angepasst werden müssen, um eine bessere Prävention und Eindämmung von Katastrophenrisiken zu gewährleisten (**Kapitel 10**).

Arbeitskräftepotenzial besser nutzen, um Wachstum zu fördern, die öffentliche Finanzlage zu verbessern und den Folgen der Bevölkerungsalterung entgegenzuwirken

Auf Grund der Bevölkerungsalterung, die in Deutschland früher einsetzt als in anderen OECD-Volkswirtschaften, wird sich das Wachstumspotenzial bis 2035 wohl erheblich abschwächen (Abb. 3). Der Anteil der Deutschen über 65 Jahre wird bei gleichbleibender demografischer Entwicklung zwischen 2011 und 2050 von 20,6% auf 32,3% ansteigen, während die **Zahl der Personen im Erwerbsalter wohl um 14,8 Millionen sinken wird (28%)**. Angesichts der sich daraus ergebenden Zunahme des Anteils der Bevölkerung, der nicht im Erwerbsleben steht, wird sich das Wachstum des Pro-Kopf-BIP verlangsamen. Daher müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die Auswirkungen des demografischen Wandels auf Pro-Kopf-Einkommen und Lebensstandard abzufedern und zugleich die Tragfähigkeit der öffentlichen Sozialausgaben zu sichern. Hierzu bedarf es Veränderungen in einer Vielzahl von Politikbereichen, um sowohl die Produktivität als auch die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen.

Abbildung 3. Wachstumspotenzial und Alterungseffekte, 1993-2050



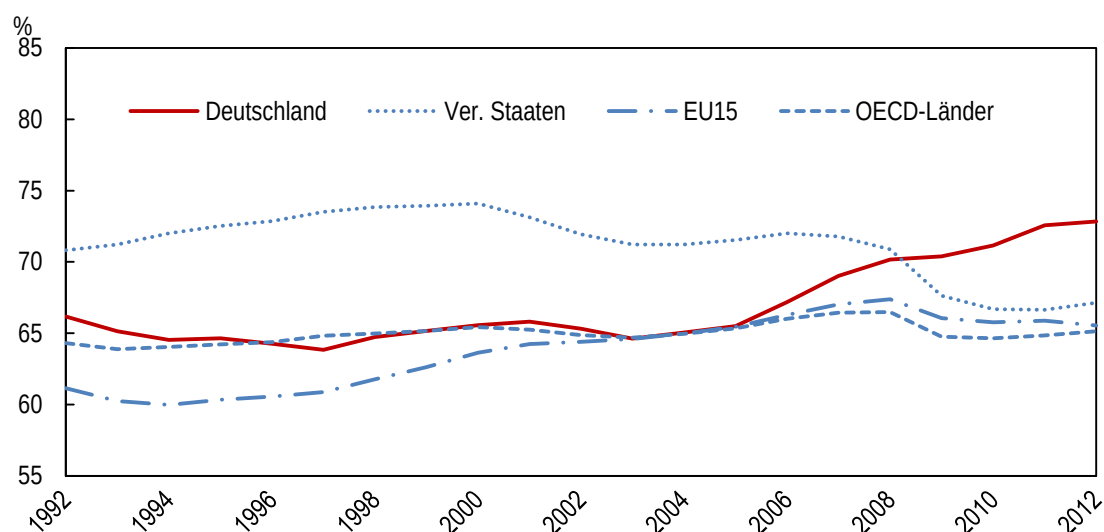
Anmerkung: Die Arbeitsproduktivität errechnet sich aus dem realen BIP geteilt durch die Gesamtbeschäftigung. Der Gesamtabhängigenquotient entspricht der Bevölkerung unter 15 und ab 65 Jahren, geteilt durch die Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren (Bevölkerung im Erwerbsalter).

Quelle: OECD Population Statistics Database und Datenbank des OECD-Wirtschaftsausblicks.

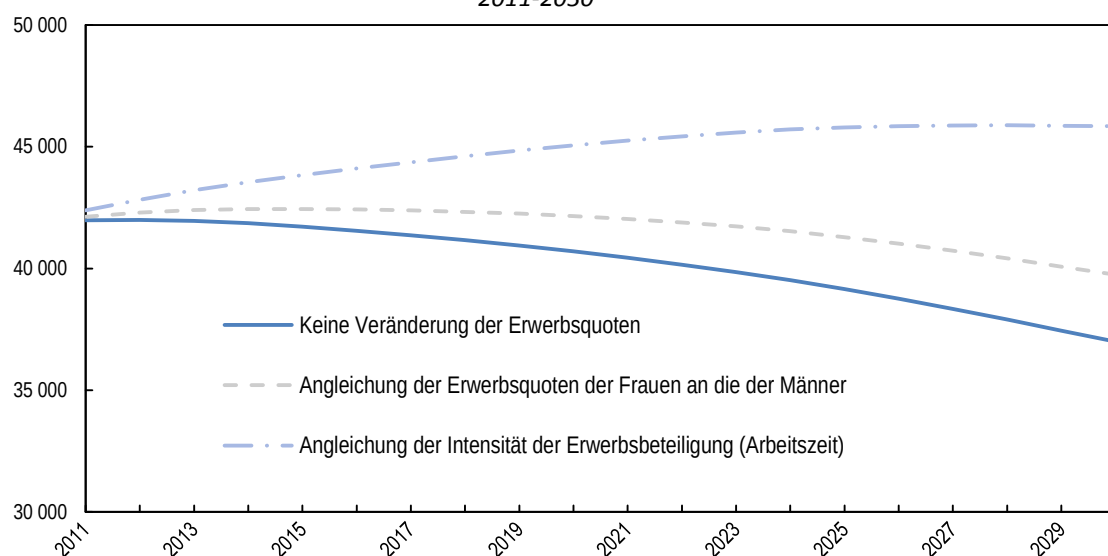
Die Voraussetzungen für die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exporte und die überdurchschnittlichen Ergebnisse der deutschen Wirtschaft insgesamt (insbesondere im Beschäftigungsbereich) wurden mit den ab 2002 eingeführten Arbeitsmarktreformen geschaffen (**Kapitel 3**). Diese Reformen erhöhten die Arbeitsanreize für Arbeitslose und verbesserten den Job-Matching-Prozess, so dass das Arbeitsangebot stieg und ein moderates Lohnwachstum erreicht werden konnte. Die Unternehmen in Deutschland, vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, konnten von einer größeren Beschäftigungsflexibilität profitieren, so z.B. der Möglichkeit einer vorübergehenden Senkung der Wochenarbeitszeit und der Löhne im Fall von Nachfrageschwächen.

Abbildung 4. Hinter den hohen Beschäftigungsquoten verbirgt sich Spielraum für eine bessere Nutzung des Arbeitskräftepotenzials

A. Entwicklung der Beschäftigungsquoten^a
1992-2012



B. Projizierter Umfang der Erwerbsbevölkerung, in Tausend^b
2011-2030



a) Quelle: OECD Employment and Labour Market Statistics Database (<http://dx.doi.org/10.1787/lfs-lms-data-en>).

b) Die Projektionen des Erwerbspersonenpotenzials gründen sich auf die Projektionen für die Bevölkerung im Alter von 15-64 Jahren gemäß der OECD Demography and Population Database. Quelle: OECD (2013), *Gleichstellung der Geschlechter – Zeit zu handeln*.

Deutschland hat heute eine der höchsten Beschäftigungsquoten im OECD-Raum (Abb. 4a), und es machen sich zunehmend Arbeitskräfteengpässe bemerkbar, vor allem im Fachkräftebereich. Zugleich ist die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten eine der niedrigsten im OECD-Raum, was hauptsächlich auf die geringe Vollzeiterwerbsbeteiligung der Frauen bzw. die hohen Hindernisse zurückzuführen ist, die ihrer Erwerbstätigkeit entgegenstehen. Würden diese Hindernisse ausgeräumt, beispielsweise durch Maßnahmen, die Eltern helfen, Familie und Beruf besser zu vereinbaren, könnte das Arbeitsangebot deutlich erhöht werden (**Kapitel 4**). **Wenn sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen – in Vollzeitäquivalenten – bis 2030 ganz an das Niveau der Erwerbsbeteiligung der Männer angleichen würde, könnte der für diesen Zeitraum projizierte alterungsbedingte Rückgang des Arbeitsangebots mehr als ausgeglichen werden** (Abb. 4b), womit sich das BIP-Wachstum um über 0,5% jährlich erhöhen würde. Wenn sie gut konzipiert sind, könnten solche Maßnahmen zudem das Verdienstgefälle zwischen den Geschlechtern verringern, das derzeit das dritthöchste im OECD-Raum ist. Besonders wichtig ist es in dieser Hinsicht, dass weitere Fortschritte beim Ausbau der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung erzielt werden.

Die Beschäftigungsquoten in der Altersgruppe über 55 Jahre sind im Verlauf der vergangenen zehn Jahre zwar beträchtlich gestiegen, da Rentenreformen die Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben erhöht haben; sie sind jedoch immer noch niedriger als in den Ländern mit den besten Ergebnissen auf diesem Gebiet. Deutschland wird außerdem zunehmend attraktiv für arbeitssuchende Zuwanderer aus anderen europäischen Ländern – ein Trend, der helfen kann, den Effekt der Bevölkerungsalterung auf das Arbeitsangebot auszugleichen. Insgesamt besteht erheblicher Spielraum für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppen.

Weitere Möglichkeiten zur Förderung der Beschäftigung, insbesondere in einkommensschwachen Gruppen, bieten sich innerhalb des bestehenden Fiskalrahmens mit **einer Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zu Grund und Boden, Umwelt und Verbrauch**. So ließe sich das Wachstum ankurbeln, während mit Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor zugleich die sozialen Investitionen zu Gunsten von mehr Gleichheit in der Gesellschaft erhöht werden könnten (**Kapitel 2**).

Kompetenzen erhöhen und unternehmerische Initiative fördern

Auch wenn die jungen Menschen in Deutschland nicht wie in anderen europäischen Ländern unter den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu leiden hatten, besteht doch Raum für Bildungsreformen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit jüngerer Altersgruppen (**Kapitel 5**). Anstrengungen zur Verbesserung der Möglichkeiten des Hochschulzugangs für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen – wobei es auch gilt, den Hochschulzugang für Absolventen des erfolgreichen Berufsbildungssystems zu erleichtern – könnten beispielsweise sozialer Ausgrenzung entgegenwirken, Ungleichheiten verringern und die Beschäftigungsaussichten verbessern. **Die jüngsten PISA-Ergebnisse zeigen, dass der Lernerfolg 15-jähriger Schülerinnen und Schüler immer noch zu stark vom sozioökonomischen Hintergrund ihrer Eltern abhängig ist.** Dem PISA-Bericht zufolge ist es Deutschland gelungen, die großen Fortschritte bei der Bildungsleistung, die im Zeitraum 2006-2009 erzielt wurden, weiter zu festigen. Dennoch bestehen immer noch Verbesserungsmöglichkeiten, z.B. durch eine Verringerung der hohen Klassenwiederholungsquoten.

Trotz Deutschlands starker Tradition der beruflichen Bildung gibt auch das unzureichende Kompetenzniveau eines nicht unerheblichen Teils der Bevölkerung Anlass zur Sorge. Wie eine neue OECD-Studie zu den Kompetenzen Erwachsener (PIAAC) zeigt, **ist der Anteil der Erwachsenen, denen es an grundlegenden Kompetenzen fehlt, in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern hoch:** In der PIAAC-Erhebung erreichten rd. 17,5% der deutschen Erwachsenen im Alter von 15-65 Jahren im

Testbereich Lesekompetenz bestenfalls die Stufe 1¹. Im Durchschnitt der 24 OECD-Länder, die an der Studie teilnahmen, waren es 15,5%. Besonders verbreitet sind Lesekompetenzdefizite in einigen Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund.

Mehr könnte auch getan werden, um **unternehmerische Initiative zu fördern, vor allem unter jungen Menschen**. So wäre es z.B. empfehlenswert, Unternehmensnetzwerke und Märkte für Wagniskapital stärker zu unterstützen, erfahrungsbasiertes Lernen zu einem festen Bestandteil der betriebswirtschaftlichen Ausbildung zu machen und die Entwicklung von Business-Schulen der Spitzenklasse zu fördern. Durch die Förderung der unternehmerischen Initiative junger Menschen könnte außerdem der vergleichsweise geringe Anteil selbstständig Beschäftigter in dieser Bevölkerungsgruppe erhöht werden (**Kapitel 8**).

Inklusives Wachstum sichern

Die Einkommensungleichheit ist in der Bundesrepublik Anfang der 2000er Jahre zwar stetig gestiegen (Abb. 5), in den letzten Jahren scheint sich dieser Trend jedoch abgeschwächt zu haben, und so herrscht in Deutschland immer noch mehr Gleichheit als im OECD-Durchschnitt. Die vor der Krise zu beobachtende tendenzielle Zunahme der Einkommensungleichheit war vor allem auf ein wachsendes Gefälle bei Löhnen, Einkommen aus selbstständiger Beschäftigung und Kapitaleinkünften zurückzuführen. Auch die Zunahme der atypischen Beschäftigungsverhältnisse – Minijobs, Teilzeitbeschäftigungen, Zeitarbeit u.Ä. – spielte dabei eine Rolle.

Dank des stabilen Arbeitsmarkts ist das Einkommen der privaten Haushalte in Deutschland, ganz anders als in vielen anderen europäischen Ländern, seit 2007 gestiegen, und zwar an beiden Enden der Einkommensverteilung. Zusätzlich unterstützt wurde dies durch den Umverteilungseffekt von Steuern und Sozialleistungen. Neuesten Daten zufolge verringert das deutsche Steuer- und Transfersystem die Ungleichheit innerhalb der Bevölkerung im Erwerbsalter um fast 30%, womit dieser Effekt stärker ist als in den meisten OECD-Ländern.

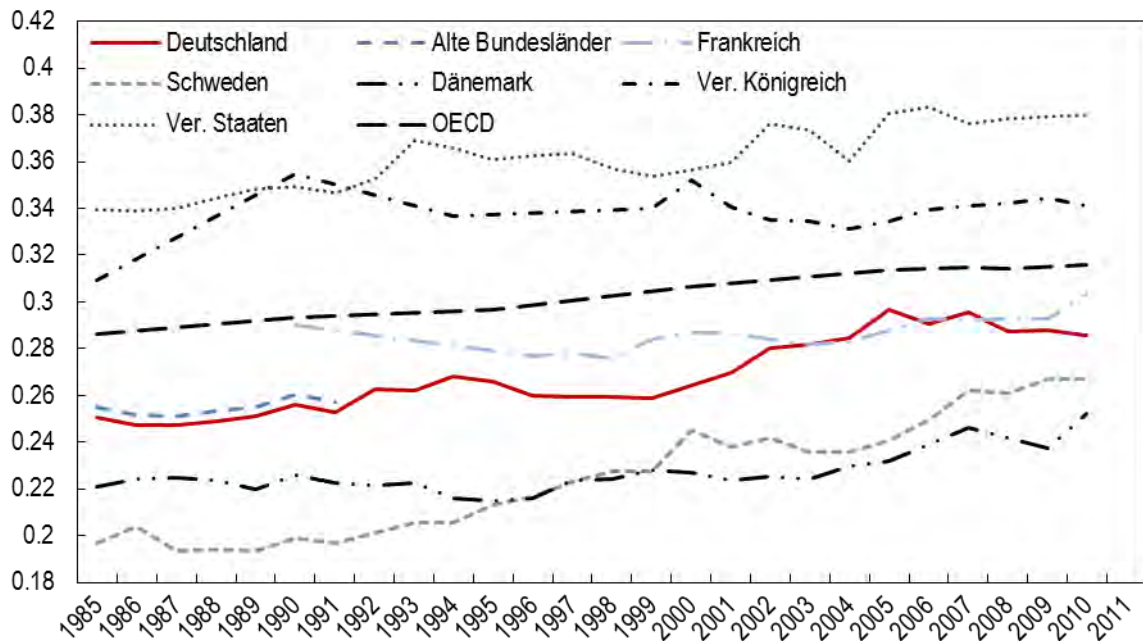
Dennoch ging der starke Rückgang der Arbeitslosigkeit seit 2005 nicht mit einer deutlichen Verringerung der Armut einher. Die Inzidenz relativer Armut ist in den letzten zehn Jahren effektiv gestiegen. Die Aufwärtsmobilität der Einkommen im unteren Bereich hat ebenfalls abgenommen, und die Ungleichheit in der unteren Hälfte der Verteilung der individuellen Erwerbseinkommen, die am Verhältnis zwischen dem 5. und dem 1. Verdienstdezil gemessen wird, liegt deutlich über dem OECD-Durchschnitt.

Die neue Koalitionsregierung hat sich auf einen bundesweiten Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde – also in etwa die Hälfte des Medianlohns – geeinigt, der zwischen 2015 und 2017 schrittweise eingeführt werden soll. Wenn er vollständig umgesetzt ist, d.h. 2017, wird das Mindestlohniveau in Deutschland gemessen am Medianverdienst von Vollzeitbeschäftigten im OECD-Vergleich im mittleren Bereich liegen. Der Mindestlohn wird im Prinzip zu einem Anstieg der Einkommen von Geringverdienern führen. **Es ist allerdings äußerst wichtig, dass seine Wirkung genau beobachtet wird und dass gegebenenfalls Anpassungen vorgenommen werden, um negative Effekte auf die Beschäftigungsaussichten von geringqualifizierten Arbeitskräften zu vermeiden, vor allem von jungen Menschen und Menschen in strukturschwachen Regionen (Kapitel 3).** Die Regierung hat auch eine Aufbesserung bei den Renten angekündigt, der Nutzen dieser Maßnahme im Hinblick auf die Armutsminderung dürfte jedoch begrenzt sein (**Kapitel 2**).

1. Stufe 1 ist das unterste Niveau der Leistungsskala. Erwachsene, die Stufe 1 erreichen, können kurze Texte zu vertrauten Themen lesen und dort eine einzelne, spezifische Information lokalisieren, die in Frage und Textmaterial gleich formuliert ist.

Abbildung 5. Zunahme der Einkommensungleichheit bis Mitte der 2000er Jahre

Tendenzielle Entwicklung des Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens, ausgewählte OECD-Länder, 1985-2010



Anmerkung: Der Gini-Koeffizient reicht von 0 (alle verdienen gleich viel) bis 1 (ein einziger vereint das gesamte Einkommen auf sich). Das Markteinkommen entspricht dem Erwerbseinkommen zuzüglich der Einkünfte aus Kapital und Ersparnissen. Das verfügbare Einkommen entspricht dem Markteinkommen zuzüglich Sozialleistungen und abzüglich Einkommensteuern. Die Einkommenszahlen wurden entsprechend der Haushaltsgröße berichtigt. Die Daten beziehen sich auf die Gesamtbevölkerung.

Quelle: OECD Income Distribution Database, www.oecd.org/social/inequality.htm.

Obwohl Deutschland in der Mehrzahl der elf Teilbereiche des OECD-Rahmenkonzepts zur Messung der Lebensqualität gute Ergebnisse erzielt, sind die Ungleichheiten etwas stärker ausgeprägt als im OECD-Durchschnitt, und sie hängen stark mit dem Bildungs- und Einkommensniveau zusammen. In Deutschland sind z.B. vergleichsweise hohe sozioökonomische Unterschiede im Bereich Gesundheit festzustellen: In 77% der reichsten Haushalte wird der Gesundheitszustand als „gut“ oder „sehr gut“ betrachtet. Unter den ärmsten Haushalten ist das nur für 51% der Fall.

2. Fiskalpolitik stärker in den Dienst von Wachstum, sozialer Gerechtigkeit und Umwelt stellen

Die Bundesrepublik hat bei der Konsolidierung ihrer öffentlichen Finanzen erhebliche Fortschritte erzielt. Nun muss sie sich der Herausforderung stellen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu wahren und dabei zugleich Wachstum, soziale Gerechtigkeit und Umwelt zu fördern. Dies setzt voraus, dass durch eine Steigerung der Effizienz der bestehenden Ausgaben Ressourcen zur Finanzierung wachstumsfördernder und sozialer Investitionen freigesetzt werden. Außerdem werden dazu Steuerreformen zur Verringerung von Verzerrungen und zur Umverteilung der Steuerlast weg vom Faktor Arbeit erforderlich sein.

Mit der Einführung der Schuldenbremse und des Top-down-Verfahrens in der Haushaltsaufstellung unterstützte die Bundesregierung die Rücknahme der Konjunkturimpulse, die wegen der Krise eingeführt worden waren, so dass sich das konjunkturbereinigte Haushaltsdefizit zwischen 2010 und 2012 von 3,5% auf 0,3% des BIP verringerte. Die Schuldenregel begrenzt das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt ab 2016 auf 0,35% des BIP und verlangt von den Ländern, dass sie ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ausweisen. Dadurch dürfte es möglich sein, die Staatsschuldenquote allmählich zu senken, während zugleich das Wirken der automatischen Stabilisatoren in vollem Umfang zugelassen werden kann.

Auch bereits zuvor verabschiedete Rentenreformen verbessern die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, indem sie den für die nächsten vierzig Jahre projizierten Anstieg der Ausgaben für die Alterssicherung begrenzen. Die öffentlichen Rentenausgaben werden gegenüber ihrem derzeitigen Stand (unter 11% des BIP) bis 2050 voraussichtlich auf 13% des BIP anwachsen. Im Zuge der Bevölkerungsalterung werden auch die Gesundheitsausgaben zunehmen, und es ist mit Auswirkungen auf andere staatliche Ausgabenbereiche zu rechnen.

Die Regierung plant eine Anhebung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung über vier große Maßnahmen: Erstens sollen mit der „Mütterrente“ die Rentenansprüche von Frauen erhöht werden, die vor 1992 geborene Kinder erzogen haben. Zweitens sollen Personen, die mindestens 45 Jahre in die Rentenkasse eingezahlt haben, die Möglichkeit erhalten, zwei Jahre vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters (derzeit 65 Jahre, wird auf 67 Jahre angehoben) eine abschlagsfreie Rente zu beziehen. Drittens soll im Fall einer Versicherungszeit von 40 Jahren eine Mindestleistung von bis zu 850 Euro pro Monat gewährt werden. Viertens ist eine Anhebung der Erwerbsminderungsrenten vorgesehen.

Diese Maßnahmen werden zu einer Erhöhung der öffentlichen Rentenausgaben führen, deren Finanzierung auf mittlere Sicht einen Anstieg der Steuerbelastung des Faktors Arbeit nach sich ziehen wird. Sie sind im Allgemeinen nicht hinreichend zielgerichtet, um der Gefahr von Altersarmut entgegenzuwirken. Die Altersarmut wird infolge der Rentenreformen der Vergangenheit in den nächsten zwanzig Jahren voraussichtlich deutlich steigen und könnte daher für zusätzlichen Ausgabendruck sorgen. Eine Prüfung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist angezeigt, um ihre Vereinbarkeit mit sozialen und wirtschaftlichen Zielen zu gewährleisten. Zudem wäre es vorzuziehen, wenn zusätzliche Rentenkosten, vor allem solche von Maßnahmen, die auf Haushalte mit niedrigem Einkommen ausgerichtet sind, aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert würden, anstatt über zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge, wie dies derzeit vorgeschlagen wird. Darüber hinaus gilt es, die Anreize für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben zu stärken.

Raum für Ausgaben schaffen, die Wachstum und soziale Gerechtigkeit fördern

Zur Finanzierung wichtiger öffentlicher Dienstleistungen, wie Kinderbetreuung und Infrastrukturen, sind mehr Mittel erforderlich. Die öffentlichen Investitionen sind unter das Niveau gesunken, das zur Instandhaltung der bestehenden Infrastrukturen notwendig ist. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften (auf

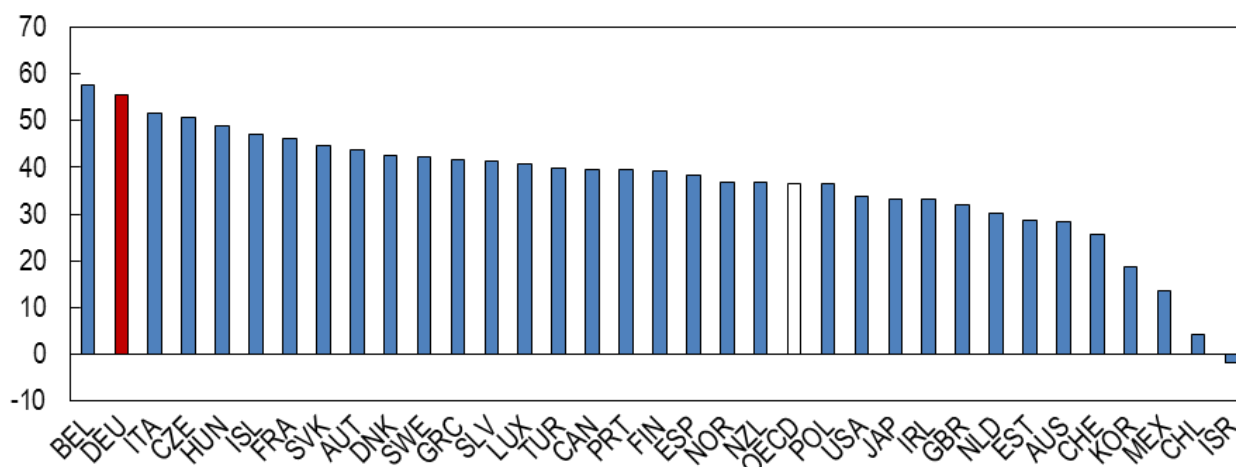
die rd. 75% des gesamten öffentlichen Investitionsaufkommens entfallen) haben mit Investitionskürzungen auf Haushaltszwänge reagiert, um die Ausgaben für die bestehenden Dienste weiter tragen zu können. Vielen Bundesländern und Gemeinden bereitet es heute Schwierigkeiten, das öffentliche Dienstleistungsangebot sowie ein ausreichendes Investitionsvolumen aufrechtzuhalten und gleichzeitig den Haushaltsanforderungen der Schuldenregel sowie des im Juli 2013 verabschiedeten Gesetzes zur Umsetzung des europäischen Fiskalvertrags gerecht zu werden.

Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu wahren, muss neuer Ausgabenbedarf durch Kürzungen in weniger dringenden Ausgabenprogrammen, Effizienzsteigerungen sowie Einnahmeerhöhungen finanziert werden. Mit Effizienzsteigerungen lassen sich erhebliche Ressourcen freisetzen. Einsparungen könnten durch eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen erzielt werden, wie sie z.B. das auf Bundesebene verabschiedete Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ vorsieht. Bund und Länder haben zudem eine neue Gemeinschaftsinitiative gestartet, die „Nationale Prozessbibliothek“, die die organisatorische Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen verbessern und so Kosteneinsparungen ermöglichen soll. Weitere Effizienzsteigerungen könnten durch eine Übertragung der Zuständigkeiten für Steuerverwaltung und -einzug von den Ländern an den Bund erreicht werden. Außerdem bestehen Möglichkeiten, um die Finanzierung der Gesundheitsversorgung effizienter zu gestalten. Insbesondere könnten die privaten Krankenkassen in das auf dem Gesundheitsfonds basierende Finanzierungssystem einbezogen werden, um den Wettbewerb unter den Krankenkassen zu verstärken.

Möglichkeiten zum Aufbau eines umweltverträglicheren, gerechteren und einfacheren Steuersystems nutzen

Infolge hoher Sozialversicherungsbeiträge ist die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit hoch, wohingegen laufende Steuern auf unbewegliches Vermögen und Verbrauchsteuern weniger zum Gesamtsteueraufkommen beitragen als in der Mehrzahl der OECD-Länder. Durch eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf unbewegliches Vermögen und den Verbrauch könnte das Arbeitsangebot erhöht und das Wirtschaftswachstum gestärkt werden. Würde beispielsweise der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes eingeeengt, könnten Verzerrungen ebenso wie Verwaltungs- und Befolgungskosten reduziert werden. Die Steuern auf Wohnimmobilienbesitz könnten erhöht und stärker an das Niveau der Steuern auf andere Vermögenswerte angeglichen werden. Wenn als Bemessungsgrundlage für diese Steuern aktuelle Bewertungen verwendet würden – wobei gut konzipierte Anpassungen für Haushalte mit geringem Einkommen vorgenommen werden sollten –, könnte das System fairer und wirkungsvoller gestaltet werden. Die höheren Einnahmen aus diesen Steuern könnten dann genutzt werden, um die Besteuerung des Faktors Arbeit zu senken, vor allem für Niedrigeinkommenshaushalte. Außerdem müssen die Arbeitsanreize für Zweitverdiener gestärkt werden, die sich derzeit mit einem der höchsten Grenzsteuersätze im OECD-Raum konfrontiert sehen (Abb. 6; Kapitel 3 und 4). Erreicht werden könnte dies durch die Einführung eines obligatorischen Krankenversicherungsbeitrags für nicht erwerbstätige Ehegatten und eine Reform des Systems der gemeinsamen Veranlagung.

Abbildung 6. Grenzsteuerbelastung von Zweitverdienern, in Prozent der Arbeitskosten, 2012



Anmerkung: Die Grenzsteuerbelastung errechnet sich in dieser Abbildung aus dem einfachen Durchschnitt dreier unterschiedlicher Situationen. In allen drei Fällen entspricht der Verdienst des Erstverdieners dem Durchschnittslohn, und das Paar hat zwei Kinder. Die drei Varianten unterscheiden sich durch die Höhe des Verdiensts des Zweitverdieners, der mit 0%, 33% bzw. 67% des Durchschnittslohns angesetzt ist.

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

Mit 2,2% des BIP im Jahr 2011 entsprechen die Einnahmen aus Umweltsteuern in etwa dem OECD-Durchschnitt. Es besteht jedoch Spielraum für einen weiteren Abbau von umweltschädlichen Steuervergünstigungen; dies würde erhebliche Effizienzsteigerungen ermöglichen und hätte positive Auswirkungen sowohl auf die öffentlichen Finanzen als auch auf die Umwelt (Kapitel 7). Wie in vielen anderen Ländern auch sind die Steuern auf Diesel in Deutschland wesentlich niedriger als auf Benzin – nicht nur pro Liter, sondern auch bezogen auf den Energie- und den CO₂-Gehalt –, was sich in ökologischer Hinsicht nicht rechtfertigen lässt. Außerdem gehen von der steuerlichen Behandlung des individuellen Straßenverkehrs – ebenso wie vom Fehlen einer Pkw-Maut auf deutschen Autobahnen – Anreize für die Nutzung des Autos anstelle öffentlicher Verkehrsmittel aus. Darüber hinaus sollten die bestehenden Steuervergünstigungen für energieintensive Branchen einer Neubeurteilung unterzogen werden.

Zentrale Empfehlungen der OECD

- **Den aktuellen Kurs in der Fiskalpolitik fortsetzen**, um die Schuldenquote weiter zu senken, und gleichzeitig das Wirken der automatischen Stabilisatoren zulassen, wie die Schuldenregel dies vorsieht.
- **Die Gestaltung des Rentensystems überprüfen**, um einen wirkungsvollen Schutz vor Altersarmut zu gewährleisten und zugleich die finanzielle Tragfähigkeit zu sichern und einen späteren Renteneintritt zu fördern.
- **Die Effizienz des öffentlichen Sektors steigern**, insbesondere durch eine verbesserte Koordination zwischen den Verwaltungsebenen. Dabei empfiehlt es sich auch, die Zuständigkeiten für Steuerverwaltung und -einzug von den Ländern auf den Bund zu übertragen.
- **Grenzsteuerbelastung für Zweitverdiener senken**. Erreicht werden könnte dies durch die Einführung eines obligatorischen Krankenversicherungsbeitrags für nicht erwerbstätige Ehegatten und eine Reform des Systems der gemeinsamen Veranlagung.
- **Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zu Grund und Boden, Umweltexternalitäten und Verbrauch verlagern**.

3. Den Arbeitsmarkt für neue Herausforderungen rüsten

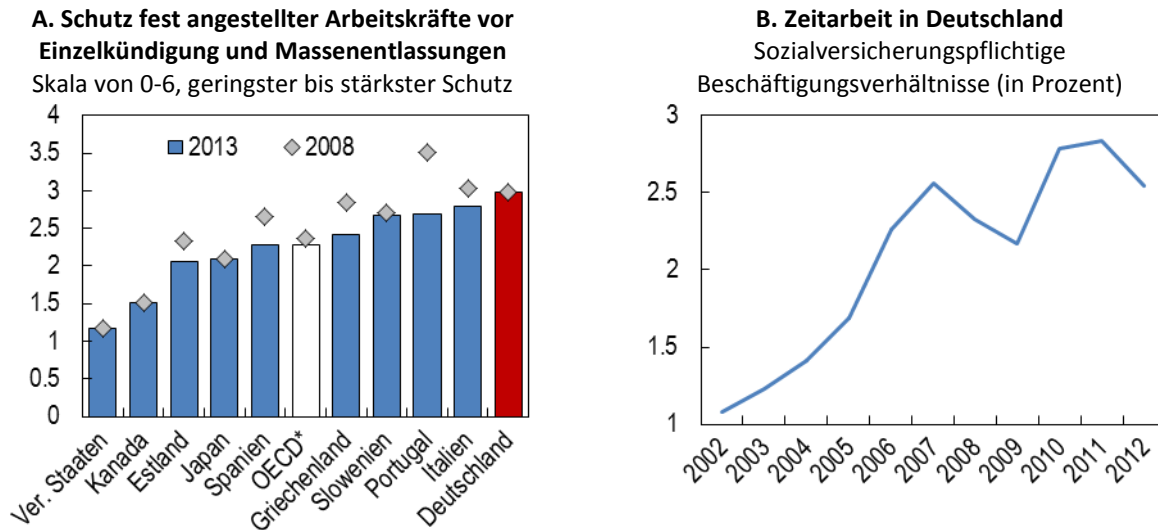
Die außerordentlich gute Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts während der Krise zeugt von den positiven Effekten früherer Arbeitsmarktreformen, die eine Stärkung der Arbeitsanreize, eine Verbesserung des Job-Matching-Prozesses und eine zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeiten bewirkten. Deutschland hat eine der niedrigsten Arbeitslosenquoten und eine der höchsten Beschäftigungsquoten im OECD-Raum. Allerdings muss sich die Bundesregierung mit der wachsenden Dualität des Arbeitsmarkts auseinandersetzen und weitere Reformen in Angriff nehmen, um dem alterungsbedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung entgegenzuwirken.

Wettbewerbsfähigkeit erhalten, Ungleichheit bekämpfen

Eine längere Phase starker Lohnzurückhaltung und eine Steigerung der Produktivität haben dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im internationalen Vergleich zu steigern. Allerdings haben sich trotz des anhaltenden Beschäftigungswachstums und des starken Rückgangs der Arbeitslosigkeit, die in erster Linie den weitreichenden Arbeitsmarktreformen Mitte der 2000er Jahre zu verdanken waren, weder die Einkommensungleichheit noch das relative Armutsrisiko wesentlich verringert. Die erhebliche Zunahme von Minijobs und anderen Formen niedrig bezahlter und unsicherer Beschäftigungsverhältnisse konterkarierte den positiven Effekt des starken Rückgangs der Arbeitslosigkeit seit 2005 auf die Verringerung der Ungleichheit. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zugleich die Ungleichheit zu bekämpfen, sind Reformen beim Beschäftigungsschutz erforderlich.

Im Gegensatz zu vielen anderen OECD-Ländern hat die Bundesrepublik Deutschland ihre starren Beschäftigungsschutzbestimmungen für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse in den letzten Jahren nicht reformiert und verfügt nun über die strengsten Beschäftigungsschutzbestimmungen für diese Arbeitskräfte im OECD-Raum (Abb. 7). Zwar mögen diese starren Regelungen in der Rezession zum Erhalt von Arbeitsplätzen beigetragen haben, doch in Zukunft besteht die Gefahr, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands schwächen, indem sie die Reallokation der Beschäftigung von weniger produktiven zu Gunsten produktiverer Unternehmen und Sektoren einschränken. Überdies droht sich dadurch in Verbindung mit dem im OECD-Vergleich unterdurchschnittlichen Beschäftigungsschutz für befristete Arbeitsverhältnisse die Dualität am deutschen Arbeitsmarkt zu verschärfen, wie der wachsende Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse, insbesondere in Form von Zeitarbeit, zeigt. Um gegen diese Entwicklung vorzugehen, sollten einheitliche Arbeitsverträge, in denen der Beschäftigungsschutz mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit steigt, in Betracht gezogen werden. Eine weitere Option wäre die Vereinfachung der Verfahren für Abfindungszahlungen bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen, die oft für Rechtsunsicherheit sorgen.

Abbildung 7. Beschäftigungsschutzbestimmungen und Zeitarbeitskräfte



* Ungewichteter OECD-Durchschnitt.

Quelle: OECD Employment Outlook 2013 sowie Bundesagentur für Arbeit, Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte.

Im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten verfügt Deutschland über keinen flächendeckenden Mindestlohn. Stattdessen setzte man bislang auf tarifvertraglich festgelegte Lohnuntergrenzen, die für verschiedene Sektoren und Regionen unterschiedlich hoch sein können. Die neue Bundesregierung hat sich zur stufenweisen Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns von 8,50 Euro pro Stunde zwischen 2015 und 2017 verpflichtet, um dem Lohnrückgang im Niedriglohnsektor Einhalt zu gebieten. Damit wird der Mindestlohn in Deutschland in absoluten Zahlen auf einem ähnlichen Niveau liegen wie in anderen europäischen Ländern, darunter Belgien, Frankreich und die Niederlande. Im Verhältnis zu den Medianvollzeithöhnen betrachtet wird der deutsche Mindestlohn allerdings im Mittelfeld der OECD-Länder liegen. Obwohl der Mindestlohn wahrscheinlich keine größeren negativen Beschäftigungswirkungen haben dürfte, könnte er Arbeitsplatzverluste in einigen Niedriglohnsektoren sowie für unerfahrene und geringqualifizierte Arbeitskräfte verursachen.

Darüber hinaus ist die Einrichtung einer Kommission geplant, die Vorschläge für zukünftige Anpassungen des allgemeinen Mindestlohns ausarbeiten soll. Die Mitglieder der Kommission werden von den Sozialpartnern nominiert und können den Rat unabhängiger Experten ohne Stimmrecht einholen.

Wünschenswerter wäre es, wenn unabhängige Experten in die Kommission einbezogen würden, da sie für eine umfassendere Sichtweise, beispielsweise im Hinblick auf die Auswirkungen des Mindestlohns für Arbeitslose, sorgen können. Eine solche unabhängige Kommission hätte auch Empfehlungen für die anfängliche Höhe des Mindestlohns abgeben können. Die Kommission sollte über zukünftige Anpassungen des Mindestlohns beraten und erörtern, ob die Einführung unterschiedlicher Mindestlohnsätze bzw. Ausnahmen vom Mindestlohn zweckmäßig wäre, um sicherzustellen, dass die Beschäftigungschancen bestimmter Teile der Bevölkerung, insbesondere Jugendlicher, nicht durch den Mindestlohn verschlechtert werden. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere die Einführung eines niedrigeren Mindestlohns für Jugendliche und Auszubildende erwogen werden, wie es auch in einer Reihe anderer OECD-Länder der Fall ist.

Arbeitsangebot erhöhen

Deutschland sieht sich mit einer schnell voranschreitenden Bevölkerungsalterung konfrontiert. Im Jahr 2050 wird fast ein Drittel der deutschen Bevölkerung (32,3%) über 64 Jahre alt sein (2011: 20,6%), und die Bevölkerung im Erwerbsalter (15-64 Jahre) wird bis dahin unter Beibehaltung der gegenwärtigen Beschäftigungsstrukturen projektionsgemäß um 14,8 Millionen schrumpfen. Dieser Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird das Wirtschaftswachstum schwächen und die Tragfähigkeit der öffentlichen

Sozialausgaben beeinträchtigen. Daher sind Reformen erforderlich, um durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit, stärkere Anreize für eine Vollzeiterwerbsbeteiligung von Frauen sowie die Förderung der beschäftigungsorientierten Migration und der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern das Arbeitsangebot auszuweiten.

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 der Schweiz, Norwegen, Schweden, Neuseeland und Island, wo die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte über 70% liegen. Es besteht daher nach wie vor Raum für Verbesserungen durch Reformen, mit denen die verbliebenen finanziellen Negativanreize für eine längere Erwerbstätigkeit beseitigt und umfangreichere Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Gesundheit von Arbeitskräften aller Altersgruppen gefördert werden.

Obwohl Deutschland über eine der höchsten Beschäftigungsquoten von Frauen zwischen 25 und 54 Jahren im OECD-Raum (78,2%) verfügt, arbeiten fast zwei Fünftel lediglich in Teilzeit, wobei Erhebungen zufolge die Teilzeitbeschäftigung bei ungefähr 15-20% dieser Frauen nicht auf einer völlig freiwilligen Entscheidung beruht. Für verheiratete Frauen und Mütter bestehen erhebliche Negativanreize für eine Erhöhung der Arbeitszeit auf Grund hoher impliziter Steuersätze (vgl. Kapitel 2) und eines unzureichenden Angebots an Kinderbetreuungsmöglichkeiten (vgl. Kapitel 4). Dementsprechend sollten diese finanziellen Negativanreize verringert und der Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen vorangetrieben werden.

Die Arbeitsmigration kann ebenfalls dazu beitragen, den Arbeits- und Fachkräftemangel zu bewältigen, der auf Grund des demografisch bedingten Rückgangs der Erwerbsbevölkerung erwartet wird. Nach den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts ist die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte. Obwohl die gesteuerte Zuwanderung dauerhafter Arbeitsmigranten in jüngster Zeit zugenommen hat, ist sie im Verhältnis zu anderen Ländern und zur Größe des deutschen Arbeitsmarkts immer noch gering. Um den Arbeitskräftebedarf, der sich nicht über den heimischen Arbeitsmarkt decken lässt, durch internationale Personalbeschaffung zu sichern, legen Analysen der OECD nahe, die Verwaltungsverfahren zur Einstellung ausländischer Arbeitskräfte zu vereinfachen und neue Zugangswege für die Arbeitsmigration, insbesondere in Berufen mit mittlerem Qualifikationsniveau, zu öffnen. Darüber hinaus wäre es hilfreich, sowohl bei potenziellen Arbeitgebern als auch bei potenziellen Arbeitsmigranten für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung zu werben und eine Reihe zielgerichteter Maßnahmen zu ergreifen (wie z.B. Unterstützung für KMU sowie Sprachkurse).

Zentrale Empfehlungen der OECD

- **Die Kündigungsverfahren für unbefristete Beschäftigungsverhältnisse vereinfachen und die großen Unterschiede beim Beschäftigungsschutz für unbefristete und befristete Arbeitsverhältnisse verringern.**
- **In der Kommission, die mit der Überprüfung des flächendeckenden Mindestlohns betraut ist, sollten auch unabhängige Experten vertreten sein,** die Ratschläge zu den Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung abgeben können. Die Einführung eines niedrigeren Mindestlohns für Jugendliche sollte ebenfalls in Erwägung gezogen werden.
- **Zur Erhöhung des Arbeitsangebots weitere Maßnahmen ergreifen,** um a) die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitskräfte durch Beseitigung verbliebener finanzieller Negativanreize und umfangreichere Weiterbildungsmöglichkeiten zu steigern; b) die Vollzeiterwerbstätigkeit von Frauen durch einen Ausbau der Kinderbetreuung und den Abbau hoher impliziter Steuersätze zu fördern; c) die Verfahren zur Einstellung ausländischer Arbeitskräfte, insbesondere in Berufen mit mittlerem Qualifikationsniveau, weiter zu vereinfachen.

4. Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen

Viele Eltern und potenzielle Eltern in Deutschland sehen sich mit Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie konfrontiert. Dies wirkt sich negativ auf die Geburtenraten sowie die Beschäftigungsquoten und die Karriereentwicklung von Frauen aus. Politikmaßnahmen, die Familien helfen, Arbeit und Privatleben besser miteinander zu vereinbaren, könnten das Wirtschaftswachstum steigern, das Geschlechtergefälle verringern und den drohenden alterungsbedingten Rückgang der Erwerbsbevölkerung eindämmen.

Großes Geschlechtergefälle

Wie in anderen OECD-Ländern steigt auch in Deutschland die Bildungsbeteiligung von Frauen zunehmend an, und die Wahrscheinlichkeit, einen tertiären Bildungsabschluss zu erwerben, ist bei jungen Frauen höher als bei Männern. Dies hat zu einem stetigen Anstieg der weiblichen Beschäftigungsquote beigetragen, die 2012 mit 68% deutlich über dem OECD-Durchschnitt (60%), aber immer noch unter der Quote der deutschen Männer (78%) lag. Zudem leisten Frauen in Deutschland im Durchschnitt pro Tag zwei Stunden mehr unbezahlte Arbeit im Haushalt als Männer. Frauen mit Kindern entscheiden sich oft für eine Teilzeitbeschäftigung (vgl. Kapitel 3), häufig in Form von Mini- oder Midijobs: 62% der abhängig beschäftigten Frauen zwischen 25 und 54 Jahren mit abhängigen Kindern arbeiten in Teilzeit, verglichen mit einem Anteil von nur 26% in Frankreich. Wenn die weibliche Beschäftigungsquote in den nächsten zwanzig Jahren das Niveau der männlichen Beschäftigungsquote erreichen würde und die Frauen auch bei den geleisteten Arbeitsstunden mit den Männern gleichziehen würden, könnte der projizierte Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland abgewendet werden (vgl. Abb. 4, Kapitel 1).

Das Verdienstgefälle zwischen den Geschlechtern – mit einer Geschlechterdifferenz von 22% beim Medianverdienst das drittgrößte in der OECD – lässt sich ungefähr zur Hälfte auf die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zurückführen. Teilzeitarbeit erschwert zudem die Karriereentwicklung; nur 28% der deutschen Führungskräfte und weniger als 4% der Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder börsennotierter Unternehmen sind weiblich. Die kürzeren Erwerbsbiografien und niedrigeren Verdienste von Frauen führen dazu, dass auch bei den Renten ein Geschlechtergefälle besteht. Rentnerinnen erhalten nur etwa halb so viel Rente wie männliche Rentner. Damit weist Deutschland die drittgrößte „Rentenlücke“ im OECD-Raum auf.

Eine Familiengründung wird von den Frauen zunehmend aufgeschoben, oft über das Alter von 30 Jahren hinaus, so dass insgesamt weniger Kinder geboren werden. Seit 1983 liegt die zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland bei 1,3 bis 1,4 Kindern pro Frau, während im OECD-Durchschnitt ein Wert von 1,7 und in Frankreich beispielsweise ein Wert von 2,0 für das Jahr 2011 verzeichnet wurde. Dies ist einer der Faktoren, die zum erwarteten Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland beitragen.

Familienpolitische Leistungen umgestalten

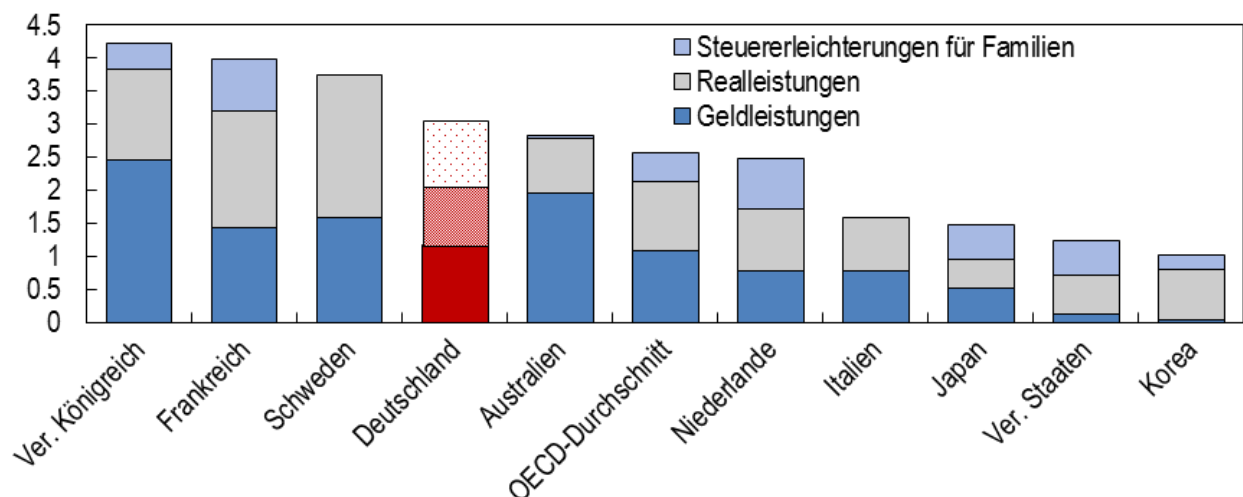
Deutschland gibt im OECD-Vergleich überdurchschnittlich viel für familienbezogene Leistungen aus (Abb. 8) und kann eine relativ niedrige Kinderarmutsquote von 9,1% vorweisen, verglichen mit einem OECD-Durchschnittswert von 13%. Die familienpolitischen Leistungen in der Bundesrepublik stellen jedoch kein wirksames Instrumentarium dar, um eine Familiengründung und gleichzeitige Berufstätigkeit beider Elternteile zu fördern. Deutschland ist das einzige OECD-Land, in dem Alleinverdienerhaushalte durch das Steuer- und Transfersystem gegenüber Doppelverdienerfamilien erheblich begünstigt werden, wenn die Kinder im Schulalter sind (vgl. Kapitel 2). Ein Großteil der Familienförderung erfolgt in Form von Geldleistungen und über das Steuersystem. Lediglich 29% der Ausgaben für Familienleistungen entfallen auf Realleistungen wie Kinderbetreuungs- und Vorschuleinrichtungen, verglichen mit einem Anteil von rd. 44% in Frankreich und 58% in Schweden (Abb. 1). Dementsprechend liegt die Betreuungsquote bei Kindern im Alter von 0 bis 2 Jahren nur bei 23%. Die Betreuungsquote von Kindern im Alter von

3 bis 5 Jahren ist mit 94% zwar wesentlich höher, doch die Kindergärten sind oft nur vormittags geöffnet und die Schulen bieten selten eine Betreuung außerhalb der Schulzeiten an. Die neue Regierung plant daher zu Recht, mehr Mittel für die Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots zur Verfügung zu stellen.

Deutschland hat in diesem Bereich bereits Fortschritte erzielt und einen Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz, zumindest für einige Stunden pro Tag, für alle Eltern eingeführt. Es könnte jedoch mehr getan werden, wie beispielsweise in Frankreich, Dänemark oder Schweden, wo die familienpolitischen Leistungen für eine nahtlose Unterstützung in den ersten Lebensjahren des Kindes sorgen und den Eltern die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Pflichten erleichtern. Darüber hinaus fördern höhere Investitionen in formale Kinderbetreuung auch die Entwicklung des Kindes, was sich im weiteren Lebensverlauf positiv auf die Bildungs- und Beschäftigungsergebnisse auswirkt. Diese Effekte machen sich am stärksten bei Kindern aus einkommensschwachen Familien bzw. Familien mit Migrationshintergrund (vgl. Kapitel 5 zum Thema Bildung) bemerkbar.

Abbildung 8. Ausgaben für Familienleistungen

Öffentliche Ausgaben für familienbezogene Leistungen, in Prozent des BIP, 2009



Quelle: OECD (2013), *OECD Family Database*.

Neben einer stärkeren Fokussierung auf Investitionen in die Kinderbetreuung könnte auch die Gestaltung der Lohnersatzleistungen für Familien dazu beitragen, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen und die Gleichstellung der Geschlechter zu verbessern. Ein Schritt in die richtige Richtung erfolgte durch die Reform der Elternzeit- bzw. Elterngeldregelungen im Jahr 2007 mit *a)* der Einführung eines eigenen Elterngeldanspruchs ausschließlich für Väter, wodurch sich der Anteil der Väter, die Elternzeit nahmen, von 9% im Jahr 2007 auf 28% für im dritten Quartal 2011 geborene Kinder erhöhte, und *b)* der Möglichkeit des Bezugs von Elterngeld für ein Jahr (zu einem höheren Satz) anstatt einer zweijährigen Bezugsdauer. Die Pläne der Regierung für eine weitere Flexibilisierung der Elternzeitregelungen für berufstätige Eltern von Kleinkindern sind zu begrüßen. Das 2013 eingeführte Betreuungsgeld für Eltern von Kleinkindern, die keine öffentlich finanzierten Kinderbetreuungsplätze in Anspruch nehmen, stellt dagegen einen Rückschritt dar, da es finanzielle Anreize für Frauen bietet, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen.

Zentrale Empfehlungen der OECD

- **Das Steuer- und Transfersystem** reformieren, so dass für beide Elternteile weitgehend ähnliche finanzielle Anreize für eine Erwerbstätigkeit bestehen.
- **Die finanziellen Leistungen für Eltern von Kleinstkindern** so ausgestalten, dass sie eine zeitnahe Rückkehr ins Erwerbsleben erleichtern und eine ausgewogenere Aufteilung der familiären Betreuungspflichten fördern.
- Verstärkt in qualitativ hochwertige, bezahlbare **Kinderbetreuung** investieren, um die Entwicklung der Kinder zu fördern und den Eltern die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Verpflichtungen zu erleichtern; ferner sollte der Zugang zu **Betreuungsmöglichkeiten außerhalb der Schulzeit** verbessert werden.

5. Das Bildungswesen reformieren, Kompetenzen steigern, lebenslanges Lernen fördern

In der EU sind zwar die Arbeitslosenquoten in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen gestiegen, Deutschland ist es jedoch gelungen, sich diesem Trend zu widersetzen. Die Zahl der jungen Menschen, die weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung sind (NEET), hat ebenfalls abgenommen. Trotzdem kommt der Bildung eine Schlüsselrolle dabei zu, Ungleichheit zu verringern und jüngere Generationen auf die Herausforderungen einer von schnellen Veränderungen geprägten, wissensbasierten Gesellschaft vorzubereiten. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Reformen zur Verbesserung der frühkindlichen Betreuung und zur Erhöhung der Absolventenzahlen sowohl im berufsbildenden als auch im akademischen tertiären Bildungsbereich erforderlich. Die Vorgabe der neuen Bundesregierung, 10% des Bruttoinlandsprodukts für Bildung und Forschung auszugeben, wird – sofern diese Ausgaben sinnvoll eingesetzt werden – dazu beitragen, diese Politikziele zu erreichen.

Insgesamt verbesserten sich die Leistungen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler in Deutschland im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts erheblich, wenngleich sich der jüngsten PISA-Erhebung zufolge die Leistungen im Zeitraum 2009-2012 kaum verändert haben. Die vorangegangenen Verbesserungen waren in erster Linie auf bessere Ergebnisse von Schülern aus sozial schwächeren Familien sowie Schülern mit Migrationshintergrund zurückzuführen. Diese Verbesserungen waren zum Teil die Folge des anfänglichen „PISA-Schocks“, der die Lehrkräfte veranlasste, sich mit den festgestellten Problemen auseinanderzusetzen. Darüber hinaus wurden in einigen Bundesländern Fortschritte erzielt, indem beispielsweise die Zahl der Bildungsgänge verringert wurde und die Aufteilung der Schüler auf die verschiedenen Bildungsgänge auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurde.

Es könnte dennoch mehr unternommen werden, um die Chancengerechtigkeit und die Leistungen des Bildungssystems zu steigern. Insbesondere die frühe Aufteilung auf verschiedene Bildungsgänge, die in einigen Bundesländern im Alter von 10 Jahren beginnt, und das häufig eingesetzte Instrument der Klassenwiederholung (etwa ein Fünftel der 15-Jährigen in Deutschland hat mindestens eine Klasse in der Grundschule oder im Sekundarbereich I wiederholt) können die Chancengerechtigkeit beeinträchtigen und sind erwiesenermaßen eine kostspielige und ineffiziente Methode zur Steigerung der Lernleistungen von Schülern. Reformen in diesen Bereichen könnten die Schulversagensquoten verringern und zugleich Mittel für den Ausbau der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung sowie der Tertiärbildung freisetzen.

Qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung weiter ausbauen

Der Zugang zu qualitativ hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) muss weiter ausgebaut werden und kann die Grundlage für stärkeres und inklusiveres Wachstum bilden – insbesondere durch den positiven Effekt auf die Leistungen von Kindern mit Migrationshintergrund und aus sozial benachteiligten Verhältnissen sowie die Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen (Kapitel 4). Der positive Zusammenhang zwischen Vorschulbildung und den PISA-Ergebnissen 15-Jähriger im Bereich Lesekompetenz ist in Deutschland noch stärker ausgeprägt als in den meisten anderen OECD-Ländern. Deutschlands Engagement für Fortschritte im FBBE-Bereich kommt in dem seit August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz sowie den erheblichen Anstrengungen zur Reform der Familienpolitik und zum Ausbau des Kinderbetreuungsangebots zum Ausdruck. Allerdings gefährdet die Einführung des Betreuungsgelds als Beihilfe für Familien, die keine öffentlich bereitgestellten Kinderbetreuungsplätze in Anspruch nehmen, das Ziel, die Betreuungsquote zu erhöhen – insbesondere in den Bevölkerungsgruppen, für die eine Teilnahme besonders wichtig wäre. Zudem stellt die Qualität der Betreuung für unter 3-Jährige nach wie vor ein Problem dar. Zur Optimierung bestehender FBBE-Angebote sind weitere Anstrengungen erforderlich, um den Betreuungsschlüssel zu verbessern, die

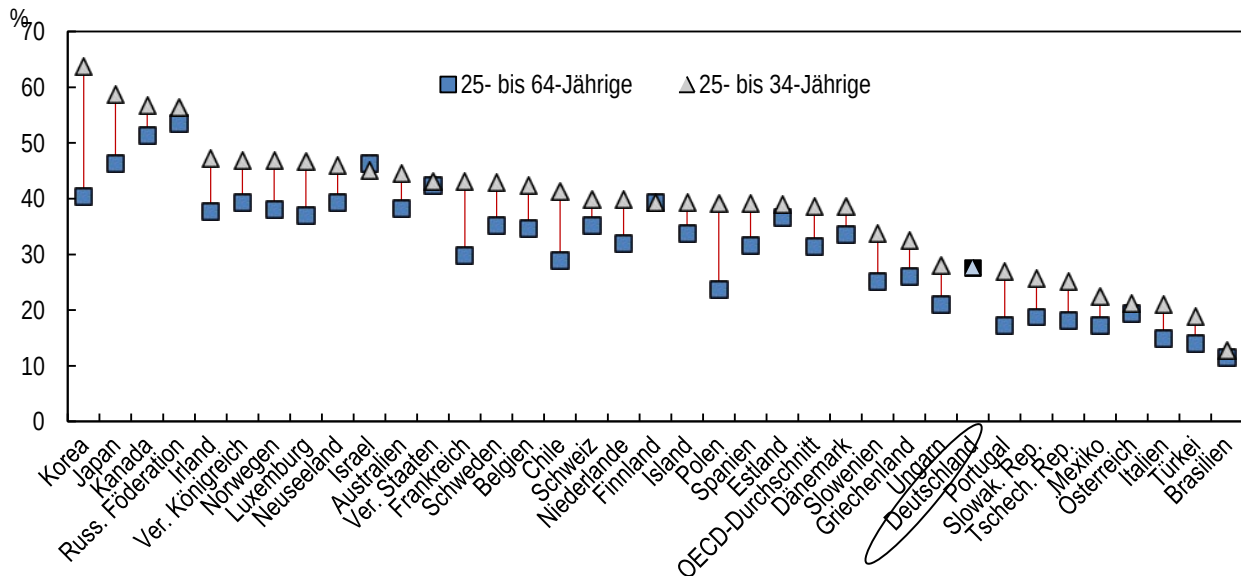
Reform der Bildungspläne auf eine stärkere Integration von Bildung und Erziehung auszurichten und dafür zu sorgen, dass die Erzieherinnen und Erzieher über bessere Qualifikationen und Leistungsanreize verfügen.

Absolventenzahlen im Tertiärbereich erhöhen und Erwachsenenbildung verbessern

Das duale Ausbildungssystem, das eine Ausbildung im Betrieb mit berufsbezogener Bildung in einer darauf spezialisierten Schule kombiniert, ist in der deutschen Bildungslandschaft fest verankert. Es hat sich im internationalen Vergleich besonders bewährt, um einer großen Zahl junger Menschen einen erfolgreichen Übergang von der Ausbildung in die Berufstätigkeit zu sichern. Die Beschäftigungsquote der 25- bis 34-Jährigen mit einem berufsbildenden Abschluss des Sekundarbereichs II oder des postsekundären Bereichs (84%) liegt mehr als 30 Prozentpunkte über der Quote gleichaltriger Erwachsener mit einem allgemeinbildenden Abschluss des Sekundarbereichs II oder des postsekundären Bereichs (53%). Die Arbeitslosenquote von 25- bis 64-Jährigen mit einem berufsbildenden Abschluss des Sekundarbereichs II oder des postsekundären nichttertiären Bereichs ist fast 2% niedriger als bei Absolventen allgemeinbildender Bildungsgänge des Sekundarbereichs II oder des postsekundären Bereichs. Allerdings entwickeln sich die Beschäftigungsergebnisse für Absolventen dieses Systems im späteren Verlauf des Berufslebens weniger günstig als für Absolventen des Tertiärbereichs.

Trotz der jüngsten Reformen werden die Möglichkeiten zum Übergang von der postsekundären beruflichen Bildung in die akademische oder berufliche Tertiärbildung kaum genutzt, und es wurden auch noch nicht alle Barrieren für solche Übergänge beseitigt. Insgesamt ist in Deutschland der Anteil der Bevölkerung mit Tertiärabschluss niedriger als im OECD-Durchschnitt (Abb. 1). Lediglich 28% der deutschen 25- bis 34-Jährigen erwarben 2011 einen tertiären Bildungsabschluss. Zudem stammte weniger als ein Viertel der 2,5 Millionen Studierenden im Jahr 2009 aus einem Arbeiterhaushalt. Lediglich 20% der jungen Erwachsenen – deutlich weniger als der OECD-Durchschnitt von 37% – erreichen einen höheren Bildungsabschluss als ihre Eltern; dagegen haben 22% einen niedrigeren Bildungsabschluss als ihre Eltern, verglichen mit einem OECD-Durchschnittswert von 13%. Das Übergangssystem von der beruflichen Bildung in die Hochschulbildung leidet unter übermäßiger Fragmentierung und mangelnder Transparenz. Die neue Bundesregierung plant, die Möglichkeiten für den Übergang von der postsekundären beruflichen Bildung in die Hochschulbildung zu verbessern. Dieser Übergang könnte durch die Förderung von Regelungen für die Übertragung von Leistungspunkten, bessere Information der Interessenten über die bestehenden Möglichkeiten, die Anerkennung bereits erworbener Kompetenzen sowie die Einrichtung von Koordinierungsausschüssen in allen Bundesländern zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren und zur transparenteren Gestaltung der Übergangsmöglichkeiten unterstützt werden.

Abbildung 9. Anteil der Bevölkerung mit Tertiärabschluss, in Prozent (2011)



Quelle: OECD. Tabelle A1.3a. *Bildung auf einen Blick*.

Der unlängst veröffentlichte OECD Skills Outlook stellte fest, dass Deutschland eines der Länder ist, in denen Erwachsene mit niedrigem Kompetenzniveau (auf oder unter Kompetenzstufe 1 in der PIAAC-Erhebung) die geringsten Teilnahmequoten an der Erwachsenenbildung aufweisen. Ungefähr 17% dieser Erwachsenen nehmen an Weiterbildungs- oder Schulungsmaßnahmen teil, verglichen mit einem Durchschnittswert von 26% in den anderen 22 Ländern, die diese Daten bereitstellten.

Zentrale Empfehlungen der OECD

- **Schulabbrecher- und Schulversagensquoten verringern** durch Verzicht auf Klassenwiederholungen sowie Aufschub der frühen Selektion und Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf verschiedene Bildungsgänge.
- **Die Qualität der gesamten frühkindlichen Betreuung steigern**, indem u.a. der Betreuungsschlüssel verbessert wird, die Reform der Bildungspläne eine stärkere Integration von Bildungsinhalten und Erziehung in den Mittelpunkt stellt und zudem sichergestellt wird, dass Erzieherinnen und Erzieher über bessere Qualifikationen, umfangreichere Weiterqualifizierungsmöglichkeiten und bessere Arbeitsbedingungen verfügen.
- **Den Übergang von der postsekundären beruflichen Bildung in die Hochschulbildung erleichtern** durch Regelungen für die Übertragung von Leistungspunkten sowie bessere Transparenz und Koordination.
- **Den Zugang zu beruflicher Bildung für Erwachsene aus sozial benachteiligten Verhältnissen verbessern**, beispielsweise durch Ausbildungskredite und -anforderungen für geringqualifizierte Arbeitslose.

6. Dem Dienstleistungssektor zu neuer Stärke verhelfen

Der Dienstleistungssektor hat sich in Deutschland weniger gut entwickelt als der verarbeitende Sektor. Weitere Bemühungen zur Steigerung des Wettbewerbs und der Produktivität im Dienstleistungssektor brächten durch eine Stärkung der inländischen Nachfrage und des Wachstums positive Impulse für die gesamte Volkswirtschaft mit sich. Die strenge Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen und die Marktzugangsbeschränkungen in den Netzindustrien sollten gelockert werden.

Wie in den meisten modernen Volkswirtschaften macht auch in Deutschland der Dienstleistungssektor einen Großteil der Wirtschaftstätigkeit aus. Auf ihn entfielen 2011 68% der gesamten Wertschöpfung. In den letzten zehn Jahren war jedoch das Produktivitätswachstum bei Unternehmensdienstleistungen relativ gering, insbesondere im Telekommunikations- und IT-Sektor sowie bei freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen.

Diese schwache Entwicklung ist auf bedeutende Wettbewerbshemmnisse sowie eine schwerpunktmäßig auf den verarbeitenden Sektor konzentrierte Innovationspolitik zurückzuführen (Kapitel 8). Die Regulierung kann zum Schutz der Verbraucher beitragen, um beispielsweise Informationsasymmetrien zwischen Anbietern freiberuflicher Dienstleistungen und ihren Kunden auszugleichen. Eine allzu restriktive Regulierung aber behindert den Marktzugang neuer Unternehmen und schränkt den Wettbewerb ein. Dadurch werden die Innovationstätigkeit, die Beschäftigung und die Produktivität gehemmt. Da zudem viele Dienstleistungen als Vorleistungen anderer Sektoren dienen, verursacht ein Wettbewerbsdefizit in diesen Sektoren Kosten in weiten Teilen der gesamten Volkswirtschaft. Ein stärkeres Wachstum im Dienstleistungssektor würde die inländische Nachfrage stärken und die Exportabhängigkeit des Wirtschaftswachstums verringern. Angesichts der Bedeutung eines wettbewerbsfähigen Dienstleistungssektors für die Beteiligung an globalen Wertschöpfungsketten (rd. 30% aller Exporte im verarbeitenden Sektor sind Dienstleistungen) könnten produktivitätssteigernde Reformen in diesem Bereich auch der Exportleistung Deutschlands zugute kommen.

Den Wettbewerb im Dienstleistungssektor ankurbeln

Es besteht weiterhin erheblicher Spielraum für eine wettbewerbsfreundlichere Regulierung des Dienstleistungssektors. Der Wettbewerb wird beispielsweise durch Hemmnisse für den internationalen Dienstleistungshandel behindert. Gegenwärtig sind die Verfahren und Kriterien für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen nicht klar definiert. Es ist zu begrüßen, dass die neue Regierung Verbesserungen in diesem Bereich anstrebt. Deutschland verlangt eine wirtschaftliche Bedarfsprüfung für Dienstleister von außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (selbst wenn diese Dienstleistungserbringer keine Beschäftigung in Deutschland anstreben).

Die wirtschaftlichen Effekte einer Deregulierung der freien Berufe (bei denen es sich zu einem großen Teil um freiberufliche Dienstleistungen handelt) könnten erheblich sein, da sie rd. 10% des BIP ausmachen. Freiberufliche Dienstleistungen – insbesondere die Dienste von Architekten, Ingenieuren und Rechtsanwälten – sind im Vergleich zu den meisten anderen OECD-Ländern stark reglementiert (Abb. 10). In diesem Bereich wurden seit 2008 wenig Fortschritte erzielt. Die Regelungen zur Berufsausübung sind besonders streng und umfassen Beschränkungen für die interdisziplinäre Zusammenarbeit sowie die Regulierung von Werbung, Preisen und Honoraren. Der Marktzugang wird durch die Pflichtmitgliedschaft in den Berufsverbänden und Restriktionen für Gesellschafter von Unternehmen, die freiberufliche Dienstleistungen anbieten, eingeschränkt.

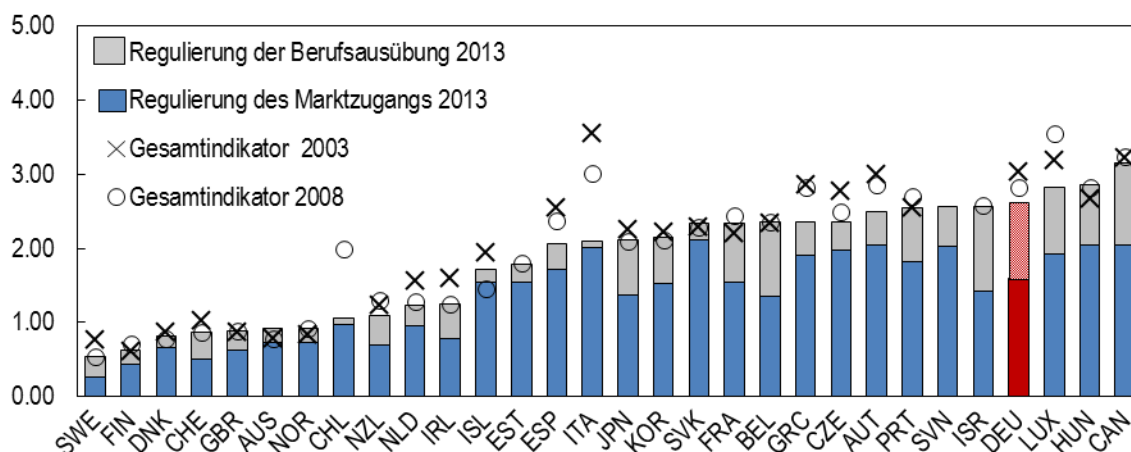
Netzindustrien weiter deregulieren

Obwohl das allgemeine Regulierungsumfeld für netzgebundene Industrien im internationalen Vergleich bereits relativ wettbewerbsfreundlich ist, würden sich weitere Reformen positiv auf die Produktivität in diesen Sektoren auswirken. Insbesondere der Eisenbahnsektor wird von einem vertikal integrierten ehemaligen Monopolisten dominiert, der das Schienennetz betreibt. Er verfügt daher über beträchtlichen Spielraum, den Marktzutritt für potenzielle Wettbewerber mühsam und kostspielig zu gestalten. Eine vollständige Privatisierung der Schienenverkehrstochter der Deutschen Bahn bei Verbleib des Schienennetzes in Staatsbesitz würde einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung des Wettbewerbs leisten. Zudem ist die Rolle der Regulierungsbehörde z.B. bei der Preissetzung beschränkt, und die Ausschreibungen der Verträge für regionale Schienenverkehrsleistungen sind so konzipiert, dass die Zahl der abgegebenen Angebote oft sehr gering ist.

Initiativen zur Stärkung des Wettbewerbs im Telekommunikationssektor könnten sich ebenfalls sehr positiv auswirken, insbesondere im vielversprechenden Markt der Machine-to-Machine-Kommunikation (M2M). In Deutschland können nur Frequenzinhaber SIM-Karten ausgeben. Wenn virtuelle Mobilfunknetzbetreiber (Mobile Virtual Network Operators – MVNO) und telekommunikationsfremde Unternehmen die Möglichkeit erhielten, eigene SIM-Karten auszugeben, könnten Unternehmen und Verbraucher in allen Sektoren nahtlos zwischen Netzbetreibern wechseln, Roaming-Kosten sparen und eine höhere Zuverlässigkeit erzielen, was zu erheblichen Kosteneinsparungen führen würde. Beispielsweise könnte sich die Kostenersparnis bei der Bereitstellung obligatorischer Sicherheitsfunktionen in Fahrzeugen (z.B. die exakte automatische Lokalisierung bei Unfällen, für die eine SIM-Karte erforderlich ist) für die Hersteller auf bis zu 2 Mrd. Euro belaufen. Darüber hinaus würde eine Liberalisierung es den Unternehmen und Verbrauchern ermöglichen, die Entwicklung von Diensten zur Nutzung mit Geräten, die sich über Mobilfunknetze mit dem Internet verbinden, in vollem Umfang auszuschöpfen. Dadurch würde ein beträchtliches Innovationspotenzial sowie ein erhebliches wirtschaftliches und gesellschaftliches Entwicklungspotenzial freigesetzt.

Abbildung 10. Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen

0-6, vom geringsten bis zum höchsten Restriktionsgrad



Anmerkung: Die Indikatoren zu den freiberuflichen Dienstleistungen umfassen die Regulierung des Marktzugangs und der Berufsausübung in Rechts-, Wirtschaftsprüfungs-, Ingenieur- und Architektenberufen. Die Regulierung der Berufsausübung bezieht sich auf Restriktionen bei Preisen, Werbung, Unternehmensformen und interdisziplinärer Zusammenarbeit.

Quelle: OECD (2014), *International Product Market Regulation Database*, www.oecd.org/eco/pmr.

Zentrale Empfehlungen der OECD

- **Hemmnisse für das Produktivitätswachstum im Dienstleistungssektor identifizieren.** Es sollte ein Beratungsgremium eingerichtet werden, das mit der Identifizierung und Prüfung regulatorischer Hürden für die Steigerung der Produktivität betraut ist.
- **Freiberufliche Dienstleistungen liberalisieren.** Die Marktzugangsbedingungen sollten durch ein Umdenken in der Frage der Pflichtmitgliedschaft in den Berufsverbänden sowie eine weitere Lockerung der Ausbildungsanforderungen vereinfacht werden. Die Beschränkungen für die Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen der einzelnen Berufe sollten weiter reduziert werden; zudem sollte die Notwendigkeit von Restriktionen für Werbung erneut geprüft werden.
- **Hemmnisse für den Handel mit Dienstleistungen abbauen,** u.a. durch eine Lockerung der Restriktionen für Gesellschafter und der Anforderungen an ausländische Qualifikationen sowie die Erleichterung grenzüberschreitender Aktivitäten von Dienstleistern.
- **Wettbewerb in den Netzindustrien erleichtern.** Es sollten Möglichkeiten zur Privatisierung der Schienenverkehrstöchter der Deutschen Bahn bei Verbleib des Schienennetzes in Staatsbesitz geprüft werden. Die Ausschreibung von Verträgen für regionale Schienenverkehrsleistungen sollte obligatorisch werden, und die Rolle der Regulierungsbehörde bei der Erleichterung des Marktzugangs für neue Wettbewerber sollte gestärkt werden. Im Telekommunikationssektor sollten Unternehmen, die keine Frequenzinhaber sind, die Möglichkeit erhalten, eigene SIM-Karten auszugeben.

7. Energieeffizienz und umweltverträgliche Wirtschaft fördern

Ziel der Bundesrepublik ist es, eine der energieeffizientesten und umweltverträglichsten Volkswirtschaften der Welt zu sein und zugleich bezahlbare Energiepreise sowie wirtschaftlichen Wohlstand zu sichern. Die rigorose Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen hat dazu beigetragen, die Energie- und Ressourcenintensität der Volkswirtschaft zu drosseln und sowohl die Bewirtschaftung der Naturgüter als auch die Lebensqualität der Bürger zu verbessern. Weitere kosteneffektive Politikmaßnahmen werden erforderlich sein, wenn das Land seine ehrgeizigen energie- und umweltpolitischen Ziele erreichen will.

Nach dem Reaktorunfall im japanischen Fukushima Daiichi im März 2011 beschloss die Bundesregierung, den Ausstieg aus der Kernenergie zu beschleunigen. Sie verabschiedete eine Reihe von Politikmaßnahmen, die unter dem Begriff Energiewende zusammengefasst sind, deren Ziel u.a. darin besteht, bis 2050 60% des Endenergieverbrauchs und 80% des Bruttostromverbrauchs aus erneuerbaren Energiequellen zu erzeugen (gegenüber 12% bzw. 20% im Jahr 2011). Im Rahmen der Energiewende ist darüber hinaus vorgesehen, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40% und bis 2050 um mindestens 80% zu senken.

Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Energiezukunft

Energieeffizienzsteigerungen und der großanlegte Ausbau der erneuerbaren Energien stehen im Mittelpunkt der Energiewende, und die Bundesrepublik hat hier deutliche Fortschritte erzielt. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ist das Hauptinstrument für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern, insbesondere durch die Einspeisetarife, die durch eine Umlage auf die Strompreise finanziert werden. Seit der Einführung des EEG im Jahr 2000 hat sich die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern mehr als verdreifacht. Durch Begünstigung einer hohen Nachfrage nach erneuerbaren Energietechnologien hat das EEG dazu beigetragen, den Lern- und Innovationsprozess zu beschleunigen und die Technologiekosten zu verringern. Mittlerweile wird eine intensivere Debatte über die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des EEG geführt, da die Strompreise auf Endkundenebene zusammen mit dem Anteil der erneuerbaren Energien kontinuierlich gestiegen sind. Die privaten Haushalte und die auf dem Inlandsmarkt tätigen Unternehmen haben den Großteil der Kosten der Energiewende getragen, wohingegen die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen von der EEG-Umlage abgeschirmt wurden.

Die Energiewende ist durchaus mit Kosten verbunden: Eine neuere Studie (Effective Carbon Prices, OECD 2013) ergab, dass die Bundesrepublik Deutschland von 15 untersuchten OECD-Ländern mit Blick auf die für den Stromsektor geltenden CO₂-bezogenen Politikmaßnahmen im Verhältnis zum BIP insgesamt die höchsten Emissionsminderungskosten aufweist (in der Größenordnung von 0,3%), was in erster Linie durch die Einspeisetarife nach dem EEG bedingt ist. Die hohen Kosten sind auf ehrgeizige Ziele zurückzuführen, aber auch auf den Einsatz relativ kostspieliger Politikinstrumente. Eine gerechtere Verteilung der Kosten unter allen Marktteilnehmern würde die öffentliche Akzeptanz des Übergangs zu einer CO₂-armen Energieversorgung fördern. Eine stärkere Konzentration auf die kostengünstigsten Politikinstrumente könnte die Kosten der Maßnahmen ebenfalls senken und mit dafür sorgen, dass die Energiewende weder die Wettbewerbsfähigkeit noch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beeinträchtigt.

Kosteneffektivere marktorientierte Ansätze, z.B. Ausschreibungen für größere Anlagen, sind ebenfalls notwendig, um den Ausbau der erneuerbaren Energieerzeugungskapazitäten zu fördern und zugleich die Kosten der Energiewende zu mindern (vgl. die Deutschlandprüfung der IEA, in deren Rahmen die deutsche Energiepolitik untersucht wurde). Die neue Bundesregierung hat dieses Thema auf ihre Tagesordnung gesetzt und beabsichtigt, in diesem Frühjahr weitreichende Pläne für eine EEG-Reform vorzulegen. Eine der in Betracht gezogenen Maßnahmen ist die Einführung von Ausschreibungen ab

2018. Subventionen für Initiativen im Bereich der umweltfreundlichen Energien sollten vorab einer rigorosen Kosten-Nutzen-Analyse sowie einer nachträglichen Evaluierung unterzogen werden, wobei die Wechselwirkungen zwischen diesen Maßnahmen und der im Rahmen des Emissionshandelssystems der Europäischen Union festgelegten Gesamtemissionsobergrenze berücksichtigt werden sollten.

Ein vorhersehbarer Regulierungsrahmen ist von grundlegender Bedeutung, um das Vertrauen der Investoren zu sichern und die erheblichen Investitionen zu mobilisieren, die für den Ausbau des Stromnetzes sowie der Speicherkapazitäten notwendig sind. Die Bilanz Deutschlands beim Ausbau der Netzinfrastruktur fällt bislang gemischt aus, da die Planungs- und Genehmigungsverfahren in erheblichem Maße als Hemmschuh wirken. Mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz von 2011 wird auf die Beseitigung dieser Hindernisse abgezielt. Weitere Maßnahmen sollten dennoch in Erwägung gezogen werden, um die Transparenz der Entscheidungsfindung zu verbessern. Die Verbesserung der Kooperation zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern ist ebenfalls erforderlich. In Anbetracht ihrer internationalen Auswirkungen werden Entscheidungen über die deutsche Energiepolitik außerdem im Kontext eines umfassenderen europäischen energiepolitischen Rahmens und in enger Abstimmung mit den Nachbarländern getroffen werden müssen.

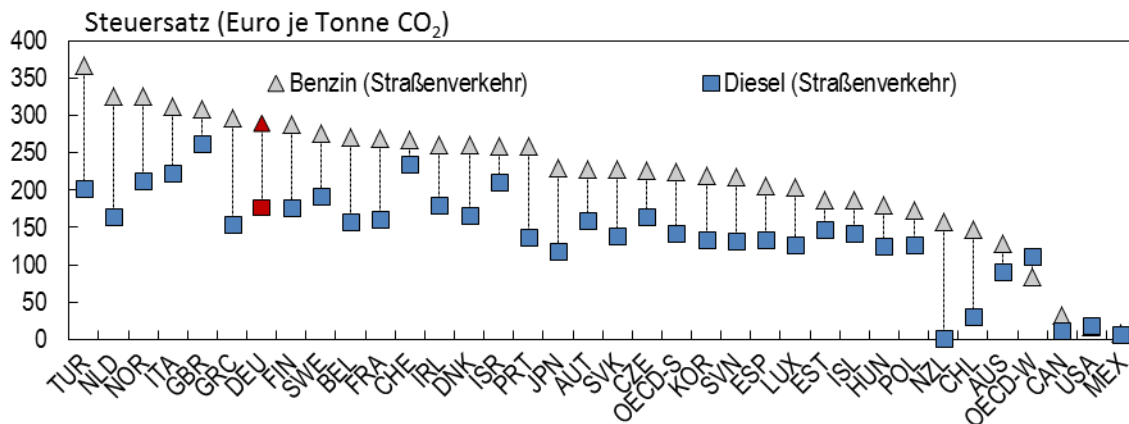
Klimawandel bekämpfen und Umweltergebnisse verbessern

Die Konsolidierung und Umsetzung eines ehrgeizigen umweltpolitischen Rahmens hat dazu beigetragen, die CO₂-, Energie- und Ressourcenintensität der deutschen Volkswirtschaft zu verringern. Der Ausbau der erneuerbaren Energieerzeugung und Verbesserungen der Energieeffizienz haben zusammen einen Beitrag zur Entkopplung der Treibhausgasemissionen der Bundesrepublik vom Wirtschaftswachstum geleistet (Abb. 2 in Kapitel 1). Die Emissionen sind im Zeitraum 2000-2011 um 12% gesunken und lagen damit 26,4% unter dem Niveau von 1990, was die im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingegangenen Verpflichtungen Deutschlands deutlich übertrifft. Die Verwirklichung des Ziels der Energiewende für 2020 wird zusätzliche Maßnahmen im Inland erforderlich machen, um das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-ETS) zu ergänzen. Insbesondere sollte die Energiebesteuerung, wie auch im OECD-Umweltprüfbericht für Deutschland von 2012 empfohlen, besser mit dem EU-ETS kombiniert werden, um für alle Wirtschaftssektoren ein wirkungsvolles und konsistentes CO₂-Preissignal zu setzen.

Deutschlands seit langem bestehende effiziente Abfallwirtschaftspolitik hat zu zunehmenden Materialrückführungs- und Abfallverwertungsquoten geführt. Es bestehen jedoch noch Bedenken, z.B. in Bezug auf die Schadstoffbelastung der Luft in einigen Städten, die Qualität der Wasserversorgung sowie den Zugang zur Abwasserbehandlung in einigen Bundesländern. Ein großer Teil der Landfläche steht zwar in der ein oder anderen Form unter Naturschutz, aber die verhältnismäßig hohe Bevölkerungsdichte, eine starke Zersiedelung und eine Vielzahl industrieller und landwirtschaftlicher Aktivitäten führen weiterhin zu erheblichen Belastungen für die Ökosysteme und die biologische Vielfalt.

Zur Bewältigung ökologischer Herausforderungen hat Deutschland den Einsatz wirtschaftspolitischer Steuerungsinstrumente, wie z.B. Steuern und Abgaben, ausgeweitet. Die potenziellen Synergien zwischen den verschiedenen Instrumenten sind jedoch noch nicht in vollem Maße ausgeschöpft worden, und die Kohärenz der Politikmaßnahmen könnte verstärkt werden. Die Energiesteuern spiegeln nicht immer alle Umweltexternalitäten wider. So unterliegt beispielsweise Dieselmotorkraftstoff einem niedrigeren Steuersatz als Benzin, obwohl er einen höheren CO₂-Gehalt und einen höheren Ausstoß an lokalen Schadstoffen wie Feinstaub und Stickoxiden hat (Abb. 11, vgl. auch Kapitel 2). Umweltschädliche Subventionen, wie z.B. solche, die die Nutzung fossiler Brennstoffe und privater Kraftfahrzeuge fördern, sind nach wie vor hoch (kürzlich erschienenen Studien zufolge in einer Größenordnung von 1,9% des BIP im Jahr 2008). Um ihre ehrgeizigen Ziele zu erreichen, muss die Bundesrepublik die Kohärenz und die Kostenwirksamkeit ihres Policy Mix verbessern, u.a. durch die Reform umweltschädlicher Subventionen und die Ausweitung des Einsatzes von Umweltsteuern.

**Abbildung 11. Effektive Höhe der CO₂-Steuern: Benzin gegenüber Diesel
(Nutzung im Straßenverkehr)**



Anmerkung: OECD-S ist der einfache OECD-Durchschnitt, während es sich bei OECD-W um den gewichteten Durchschnitt handelt.

Quelle: OECD (2013), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*.

Zentrale Empfehlungen der OECD/IEA

- **Marktorientierte Mechanismen entwickeln**, wie z.B. Ausschreibungen für Großanlagen, um die Kosten zu steuern, die im Kontext der Umsetzung des EEG mit dem Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugungskapazitäten verbunden sind.
- **Sicherstellen, dass die Kosten der Energiewende** auf ein Mindestmaß begrenzt und gerecht verteilt werden.
- **Sicherstellen, dass das Regulierungssystem ein ausreichendes Maß an finanziellen Anreizen und Planungssicherheit bietet**, um Investitionen in eine sauberere Stromerzeugung, in die Stromspeicherung sowie in Übertragungs- und Verteilungsinfrastrukturen zu fördern.
- **Die Energiesteuern so einsetzen**, dass sie das EU-ETS effektiv ergänzen und für alle Wirtschaftssektoren konsistente CO₂-Preissignale setzen. Die Nutzung von Umweltsteuern ausweiten, um weitere Externalitäten einzubeziehen.
- **Die Umweltauswirkungen bestehender und vorgeschlagener Subventionen systematisch beurteilen**. Umweltschädliche und wirtschaftlich sowie sozial ineffiziente Subventionen abbauen.

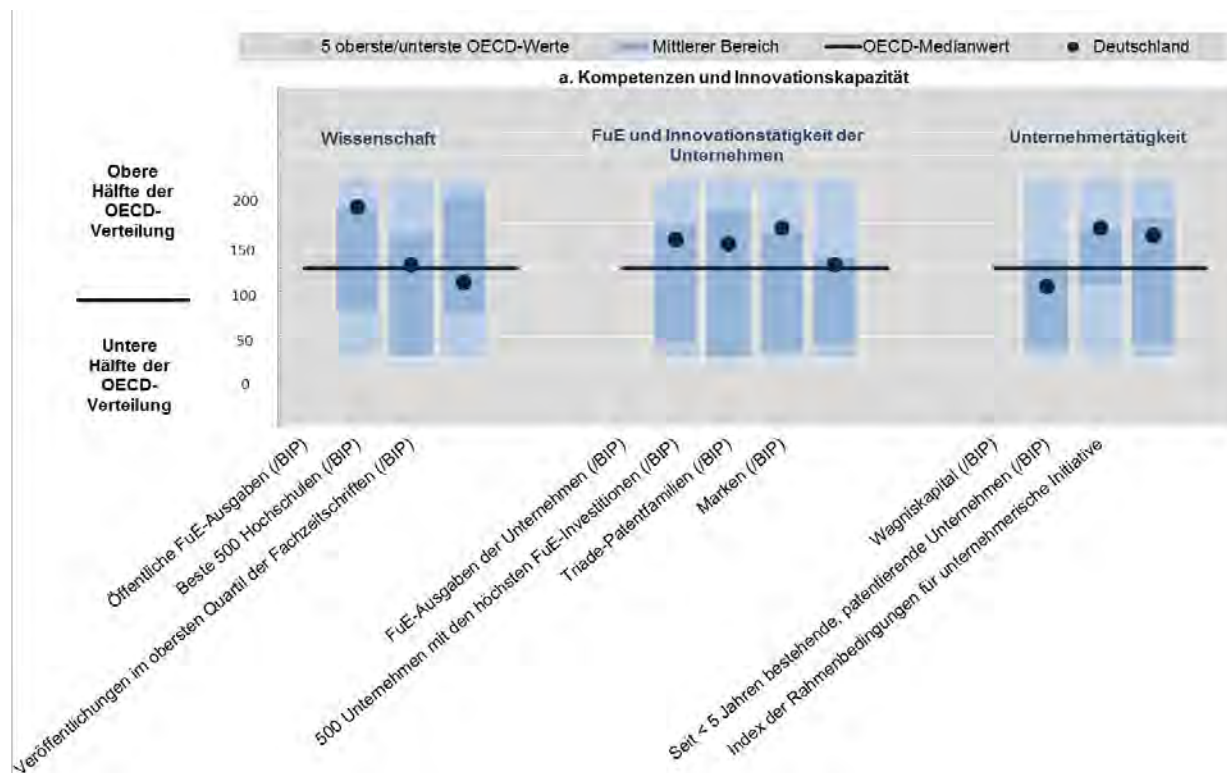
8. Innovationstätigkeit ankurbeln und Unternehmertum fördern

Innovationen sind einer der wichtigsten Antriebsfaktoren für Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen, während Unternehmertum und Innovationstätigkeit untrennbar miteinander verbunden sind. Deutschland weist die grundlegenden Bausteine eines starken Innovationsökosystems und einen dynamischen KMU-Sektor auf. Allerdings kann mehr getan werden, um die Innovationsförderung auf Dienstleistungen und Investitionen in wissensbasiertes Kapital auszudehnen, den Zugang zu Finanzierungsmitteln zu verbessern und der nächsten Generation von Unternehmern Kompetenzen zu vermitteln.

Mit 9% der gesamten Forschung und Entwicklung (FuE) im OECD-Raum spielt die Bundesrepublik im Hinblick auf die weltweite Innovationstätigkeit eine führende Rolle, wobei sie 2012 über 2,9% des BIP für FuE ausgab. Die FuE-Ausgaben des Staats und des Unternehmenssektors, die sich auf 0,86% (2011) bzw. 1,95% (2012) des BIP beliefen, liegen deutlich über dem OECD-Durchschnitt (Abb. 12), was der hohen Priorität, die der Staat FuE beimisst, sowie der Spezialisierung der deutschen Unternehmen auf FuE-intensive Industriezweige zu verdanken ist. Die jüngsten Initiativen wie der Hochschulpakt, die Exzellenzinitiative, der Pakt für Forschung und Innovation und das Hochschulfreiheitsgesetz zielen allesamt darauf ab, Forschung und Innovationstätigkeit weiter zu stärken.

Abbildung 12. Komparative Leistung des deutschen Innovationssystems, 2012

Normalisierter Index der Leistung im Verhältnis zum Medianwert des OECD-Raums
[Indexmedian = 100]



Quelle: OECD, Science, Technology and Industry Outlook 2014 (erscheint demnächst).

Innovationspolitik modernisieren

Die Hightech-Strategie 2020 ist die wesentliche Grundlage für die deutsche Innovationstätigkeit; sie zielt darauf ab, die deutsche Wissenschafts- und Technologiebasis zu stärken – nicht nur, um die Innovationstätigkeit und die Arbeitsplatzschaffung in der deutschen Wirtschaft zu steigern, sondern auch, um einen Beitrag zur Bewältigung der globalen Herausforderungen zu leisten und damit das Leben der Menschen ganz allgemein zu verbessern. Im Mittelpunkt der Strategie stehen sogenannte „ausgewählte Zukunftsprojekte“, z.B. Industrie 4.0, Nachhaltige Mobilität und Mehr Gesundheit. Mit diesen Projekten sollen in den kommenden 10-15 Jahren konkrete Stärken im Bereich Wissenschaft und Technologie entwickelt werden.

Im Rahmen der Hightech-Strategie konzentrieren sich die vorgesehenen Hilfen in erster Linie auf das im Bereich der Hochtechnologie tätige exportorientierte Verarbeitende Gewerbe, wodurch die Gefahr besteht, dass die wichtige Rolle unberücksichtigt bleibt, die der Dienstleistungssektor für das deutsche Innovationsökosystem und die Wertschöpfung spielt. Die Förderung von Innovationen und Produktivität im Dienstleistungssektor setzt eine weitere Stärkung des Wettbewerbs voraus (vgl. Kapitel 6), aber auch eine stärkere Fokussierung der Innovationspolitik auf den Dienstleistungssektor.

Das in der Bundesrepublik vorhandene geistige Eigentum beschränkt sich bei weitem nicht nur auf Patente, auch eine Vielzahl von Marken und Mustern spiegelt das breite Spektrum der deutschen Innovationsanstrengungen wider. Auf Investitionen in wissensbasiertes Kapital – d.h. elektronisch aufbereitete Daten, innovationsbasiertes Eigentum und betriebswirtschaftliche Kompetenzen – entfielen 2010 nahezu 10% des BIP. Der zunehmenden Bedeutung des wissensbasierten Kapitals für Produktivitätsfortschritte und Wachstum wird in den Politikanstrengungen jedoch noch nicht in vollem Umfang Rechnung getragen. Das Fördersystem für die Forschung und Entwicklung sowie die Innovationstätigkeit der Unternehmen sollte daher überprüft werden. Insbesondere sollten spezielle Politikmaßnahmen zur Stärkung der Investitionstätigkeit in den Bereichen Organisationskapital, Design sowie Wertschöpfung aus Daten erwogen werden.

Unternehmertum fördern

Die Bundesrepublik muss darüber hinaus das innovative Potenzial ihrer KMU freisetzen, deren Anteil an den FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors unter dem OECD-Durchschnitt liegt. Der begrenzte Zugang zu Finanzierungsmitteln stellt für KMU nach wie vor ein Hindernis für Wachstum und Innovation dar, auch wenn sich ihr Zugang zu Krediten im Gegensatz zu anderen OECD-Ländern seit 2008 kontinuierlich verbessert hat, was durch erhebliche Politikanstrengungen gefördert wurde (vgl. Kapitel 9 wegen einer allgemeineren Erörterung von Fragen des Finanzsektors in Deutschland). Die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beispielsweise bietet Kleinunternehmern günstige Kredite und fördert Kapitalmarktinnovationen wie die Entwicklung von Mezzanine-Finanzierungen für marktorientierte FuE. Der Wagniskapitalmarkt ist jedoch nach wie vor unterentwickelt, wobei sich die Investitionen 2011 auf unter 0,03% des BIP beliefen. Dies liegt unter den Werten für Frankreich und das Vereinigte Königreich und deutlich unter den 0,2% des BIP der Vereinigten Staaten. Die Verbesserung der Investitionen in Wagniskapital setzt nicht nur die Förderung der Finanzierung voraus, sondern auch bessere Ausstiegsmöglichkeiten für Investoren.

Auch die deutschen Business-Angel-Netzwerke benötigen eine bessere Unterstützung. Deutschland hat mit Hilfe der Bundesregierung frühzeitig ein bundesweites Business-Angel-Netzwerk errichtet, ebenso wie lokale Netzwerke, die von den Ländern gefördert werden. Die sichtbare Aktivität dieser Business-Angel-Netzwerke ist in Deutschland jedoch nicht mit der anderer europäischer Länder vergleichbar.

Darüber hinaus kann mehr getan werden, um unternehmerische Initiative zu fördern, indem unternehmerisches Denken und unternehmerische Fähigkeiten der Studierenden an den Hochschulen geschult werden. Mit dem Programm der Bundesregierung „EXIST – Existenzgründungen aus der Wissenschaft“ werden Hochschulen gefördert, die Strategien für die Unternehmergeausbildung entwickeln, sowie Forscher und Studierende, die eigene Unternehmen gründen. Die Lehrmethoden sind jedoch noch verbesserungswürdig. So ist beispielsweise an ostdeutschen Hochschulen, die von der OECD befragt

wurden, das Schreiben von Businessplänen die üblichste Lernmethode, wohingegen stärker erfahrungsbasierte Lehrmethoden – z.B. Betriebsbesuche, die Nutzung sozialer Medien, Selbstlernübungen, die Entwicklung von Prototypen und die Behandlung unternehmerischer Misserfolge – nicht so oft zum Einsatz kommen. Die deutschen Business Schools müssen ferner aufgewertet werden, um besser mit den besten Hochschulen Europas mithalten zu können.

Zentrale Empfehlungen der OECD

- Die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie der Innovationstätigkeit der Unternehmen im Hinblick auf das Ziel überprüfen, **die Innovationsanstrengungen auf Dienstleistungen und wissensbasiertes Kapital auszuweiten.**
- **Den Zugang zu Finanzierungsmitteln für Startups und innovative KMU weiter verbessern**, u.a. durch die Verbesserung der Ausstiegsmöglichkeiten für Wagniskapitalgeber.
- **Erfahrungsbasierte Lernmethoden bei der auf die Vermittlung unternehmerischer Fähigkeiten ausgerichteten Ausbildung einsetzen.**

9. Finanzsektor wachstumsfördernd reformieren

Deutschland arbeitet an der Stärkung seines Bankensystems, wozu Elemente des Liikanen-Berichts umgesetzt werden, darunter eine Trennung des Handelsgeschäfts der Banken von ihrem Einlagengeschäft. Es bleiben jedoch Risikofaktoren bestehen. Wenn der Bankensektor seiner Funktion im Hinblick auf die Förderung des Wachstums vollauf gerecht werden soll – in Deutschland und darüber hinaus –, sind weitere Reformen nötig, vor allem um die Bankenregulierung weiter zu verbessern, die Kapitalausstattung der Banken zu stärken und die Landesbanken zu konsolidieren.

Die globale Finanzkrise ließ in aller Welt gravierende Schwachstellen in der Finanzmarktregulierung und den Finanzmarktinstitutionen zu Tage treten. Die deutschen Banken konnten sich während der europäischen Schuldenkrise relativ gut behaupten, da die Verluste im inländischen Kreditgeschäft dank der guten Ergebnisse der deutschen Wirtschaft und der niedrigen Zinssätze begrenzt blieben. Einige Banken erlitten jedoch erhebliche Verluste bei ihren Auslandsanlagen – vor allem in der Anfangsphase der Krise –, die große staatliche Rettungsaktionen zur Verhinderung einer Kreditklemme erforderlich machten. Den Steuerzahlern entstanden einige Verluste, wobei sich die Vermögenstransfers vom Staat an den Bankensektor auf etwa 10% des BIP beliefen. Seitdem wurden Fortschritte bei der Behebung der Unzulänglichkeiten der Regulierung der Finanzmärkte und der Stärkung des Finanzsektors erzielt, sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene. Es müssen jedoch weitere Schritte unternommen werden, um zu verhindern, dass die Kosten künftiger Banken Krisen von den Steuerzahlern getragen werden müssen, und um sicherzustellen, dass die Banken nachhaltiges Wachstum finanzieren und zu hohe Risiken vermeiden. Eine vollständige Feststellung der Verluste aus den Altlasten in den Bankbilanzen würde dazu beitragen, dass die zur Verfügung stehenden Kreditmittel dorthin gehen, wo sie am produktivsten eingesetzt werden.

Die Bankenregulierung weiter stärken

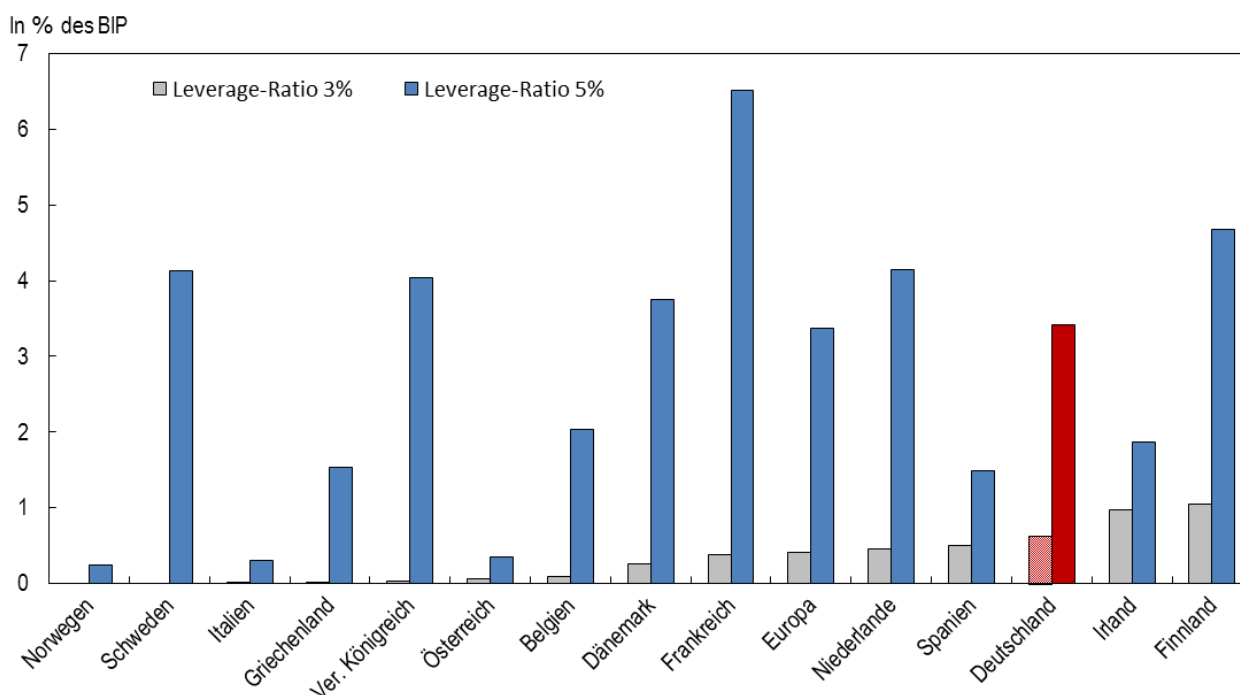
Ein vor kurzem verabschiedetes neues Gesetz verlangt von großen Banken, in denen der Umfang der Wertpapierhandelsaktivitäten bestimmte Schwellenwerte übersteigt, diese Aktivitäten in rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch selbstständige Tochtergesellschaften auszugliedern. Dies ist ein Schritt hin zu einer Trennung des Einlagengeschäfts von riskanten Eigenhandelsaktivitäten und Wertpapierpositionen, wie sie von der OECD als Methode zur Lösung des „Too big to fail“-Problems und zur Stärkung der strukturellen Widerstandsfähigkeit des Bankensystems befürwortet wird. Die vorgesehene Holding-Struktur gestattet den Banken, ihren Kunden eine komplette Dienstleistungspalette anzubieten, und verbessert zugleich das Wettbewerbsumfeld. Die größte Schwierigkeit bei der Abschirmung der riskanten Geschäftsbereiche besteht in der Praxis darin, eine sinnvolle Trennlinie zwischen dem Handels- und dem Einlagengeschäft zu ziehen. Die deutsche Gesetzgebung gestattet allerdings Ausnahmen von den Trennungsvorschriften. Es dürfte schwierig sein, zwischen dem Wertpapierhandel für Zwecke des Market Making und anderen Handelsgeschäften zu unterscheiden. Außerdem lassen Analysen der OECD darauf schließen, dass es wirkungsvoller wäre, den Schwellenwert, ab dem eine Abtrennung nötig wird, in Bezug auf den Umfang der Derivatepositionen festzulegen. Dadurch würden die Banken dazu veranlasst, sich auf die Finanzierung der Realwirtschaft zu konzentrieren und zugleich die Risiken zu reduzieren, wodurch sich der Grad der Verflechtung verringern würde und Negativanreize für eine überhöhte Verschuldung entstünden.

Zur Lösung des „Too big to fail“-Problems bedarf es zudem wirkungsvoller und realistischer Sanierungs- und Abwicklungspläne, wie sie die entsprechende Richtlinie der Europäischen Kommission fordert. Das deutsche Bankenrestrukturierungsgesetz von 2011 ist ein Zeichen für Fortschritte in diese Richtung. Es stärkt die Befugnisse der zuständigen Stellen, um eine zügigere und effektivere Abwicklung von in Schieflage geratenen Banken zu erleichtern. Die Banken müssen eine bestimmte jährliche Abgabe in einen Restrukturierungsfonds entrichten. Systemrelevante Banken sind zudem verpflichtet, Sanierungs-

pläne aufzustellen, mit denen finanzielle Krisensituationen bewältigt werden können, ohne dass den Steuerzahlern dadurch Kosten entstehen. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht wird prüfen, ob eine geordnete Abwicklung möglich ist, und kann von den Banken verlangen, dass sie geeignete Schritte ergreifen, damit dies gewährleistet ist. Das neue Gesetz hat zudem die Anforderungen in Bezug auf die Risikostreuung verschärft und die individuelle Verantwortlichkeit der Geschäftsleitung strenger geregelt. Die impliziten Garantien und potenziellen Kosten für die Steuerzahler könnten jedoch weiter reduziert werden, wenn im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie ein „Bail-in“-Mechanismus eingerichtet würde, mit dem sichergestellt werden könnte, dass die Verluste von Banken, die unter behördlicher Aufsicht restrukturiert werden müssen, in vollem Umfang durch die Verbindlichkeiten der Banken absorbiert werden können, falls das Eigenkapital dazu nicht ausreicht.

Eine weitere wichtige Frage ist die der Berücksichtigung der risikogewichteten Aktiva als Grundlage für die Beurteilung der Kapitalausstattung der Banken gemäß Basel III. Basel III ist zu einem äußerst komplexen System geworden, das Anreize für eine Regulierungsabritrage schafft, die darauf abzielt, die risikogewichteten Aktiva im Verhältnis zur Bilanzsumme zu verringern, was in vielen Banken zu einer Unterkapitalisierung führen dürfte. In Deutschland, wie in mehreren anderen europäischen Ländern auch, erscheint die Kapitalausstattung der Banken gemessen an den risikogewichteten Aktiva zwar hoch, bezogen auf die Bilanzsumme ist sie jedoch immer noch niedrig und liegt deutlich unter der Leverage-Ratio von 5%, die die Federal Deposit Insurance Corporation in den Vereinigten Staaten als Richtwert für eine gute Eigenkapitalausstattung verwendet (auf Grund unterschiedlicher Rechnungslegungsstandards in Bezug auf die Behandlung von Derivaten ist dieser Wert in Europa und den Vereinigten Staaten allerdings nicht voll vergleichbar) (Abb. 13). Daraus lässt sich schließen, dass die Banken in Deutschland (und andernorts) wohl beträchtliches zusätzliches Kapital benötigen, um Risiken für das Wachstum auf mittlere Sicht auszuschließen. Es sollte eine nichtrisikogewichtete Leverage-Ratio in Betracht gezogen werden, vor allem für große systemwichtige Banken, da der Zusammenbruch einer solchen Bank für Wirtschaft und Steuerzahler mit besonders großen Risiken verbunden wäre.

Abbildung 13. Zusätzlicher Kapitalbedarf zu Erreichung einer Kernkapitalquote von 3% bzw. 5% der Bilanzsumme



Anmerkung: Neuste Daten aus dem Zeitraum Dezember 2012-September 2013.

Quelle: Bloomberg, OECD.

Sicherstellen, dass die Landesbanken ihren Auftrag erfüllen können

Deutschland verfügt über einen großen öffentlich-rechtlichen Bankensektor, der sich hauptsächlich aus Sparkassen und Landesbanken zusammensetzt, von denen viele während der weltweiten Finanzkrise durch Finanzanlagen im Ausland erhebliche Verluste erlitten. Art und Umfang dieser Investments zeugten von einem fragwürdigen Geschäftsmodell sowie von Governance-Problemen, die unzureichenden Managementkapazitäten zuzuschreiben waren. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute konkurrieren mit privaten Banken und scheinen keinen öffentlichen Auftrag mehr zu erfüllen. Inzwischen wurden bei der Restrukturierung der Landesbanken einige Fortschritte erzielt, die Reformen müssen jedoch weitergehen und auch Privatisierungen beinhalten. Eine weitere Konsolidierung würde auch dazu beitragen, den Einfluss der jeweiligen Landesregierungen auf die Geschäftsführung zu begrenzen. Die Tätigkeiten der verbleibenden öffentlichen Landesbanken sollten sich wieder auf deren traditionelle Funktion als Zentralbank der Sparkassen beschränken.

Die Reform der Landesbanken steht auch mit der weiter reichenden Initiative zur Einrichtung einer Bankenunion im Euroraum im Zusammenhang. Die Umstellung auf allgemein gültige Regulierungs- und Aufsichtsregeln wirkt sich über die Forderung nach höheren Kapitalpuffern bereits auf die Landesbanken aus. Ein weiteres wichtiges Element ist die Einrichtung eines gemeinsamen Einlagensicherungsfonds und einer gemeinsamen Bankenrettungsbehörde, gestützt auf eine gemeinsame und hinreichend starke fiskalische Absicherung („Backstop“). Im Interesse der regulatorischen Konsistenz sollten letztlich alle Banken, einschließlich der Landesbanken, in die verschiedenen Teile der Bankenunion eingegliedert werden.

Zentrale Empfehlungen der OECD

- **Die Anstrengungen zur Entfernung der Risikoaktiva aus den Bankbilanzen fortsetzen.**
- **Die Banken dazu bewegen, sich als nicht operative Holding-Gesellschaften zu organisieren, um eine rechtliche, wirtschaftliche und organisatorische Trennung der verschiedenen Geschäftsbereiche zu ermöglichen („Ringfencing“), falls das Derivateengagement einen bestimmten Umfang übersteigt.**
- **Den Rahmen für die Abwicklung systemrelevanter Banken stärken und dabei die Entstehung von Kosten für den Steuerzahler vermeiden.** In diesem Zusammenhang sollte auch ein wirkungsvolles „Bail-in“-Instrument geschaffen werden, damit sich die Höhe der impliziten Garantien für die Bankschulden reduziert.
- **Die Einführung einer einfachen und absolut verbindlichen Leverage-Ratio für systemrelevante Banken in Erwägung ziehen,** deren Berechnung nicht auf Risikogewichtungen beruht.
- **Mit der Umstrukturierung der Landesbanken fortfahren,** u.a. durch Privatisierungen, eine weitere Konsolidierung und eine Konzentration auf das Kerngeschäft, wobei sichergestellt werden sollte, dass die Landesbanken über ein tragfähiges Geschäftsmodell verfügen.

10. Verkehrsinfrastruktur zukunftsfit machen

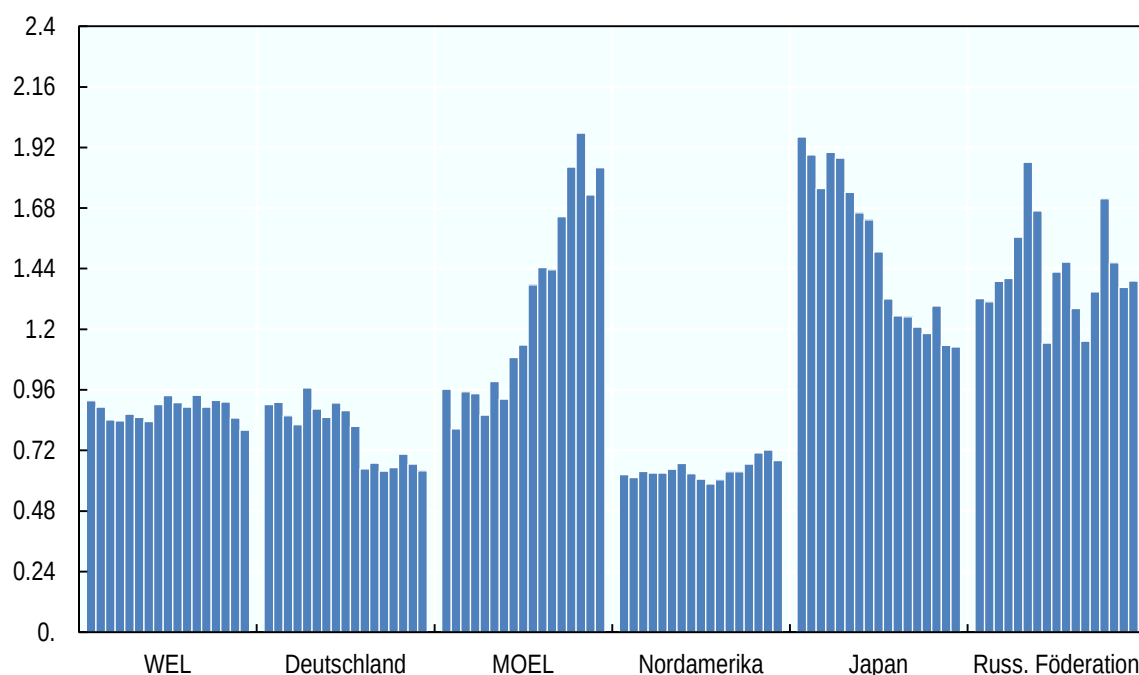
Deutschlands Verkehrsinfrastruktur gilt als eine der besten der Welt. Die Effizienz des Güter- und Personenverkehrs spielt für ein Land, das sowohl einer der Verkehrsknotenpunkte Europas als auch ein stark exportorientiertes Zentrum der Industriewirtschaft ist, eine entscheidende Rolle. Um dieses Niveau an Exzellenz zu wahren, muss Deutschland mehr in die Infrastruktur investieren. Dabei müssen Investitionen von neuen Infrastrukturen in die Instandhaltung bestehender Infrastrukturen umgeleitet werden. Damit eine sichere Finanzierung gewährleistet ist, muss stärker von der Nutzerfinanzierung Gebrauch gemacht werden, während der Zugang zu privaten Finanzierungsmitteln durch einfachere Rahmenbedingungen für öffentlich-private Partnerschaften erleichtert werden kann.

Straßenverkehrsinfrastrukturen stellen erhebliche langfristige Investitionen dar. Sie gehören zu den wichtigsten Vermögenswerten von Bund und Ländern. Ein hervorragendes Straßenverkehrsnetz ist für Deutschland von besonderer Bedeutung. Die Bundesrepublik ist eines der wichtigsten Transitländer des europäischen Kontinents und grenzt unmittelbar an neun andere Länder an. Mit ihrem dynamischen Industriesektor ist sie stärker von einem effizienten Güterverkehr abhängig als Volkswirtschaften, in denen der Dienstleistungssektor eine größere Rolle spielt. Der Straßenpersonenverkehr ist während der vergangenen zwanzig Jahre um ein Viertel gestiegen, der Straßengüterverkehr um ein Dreifaches. Die Bruttoinvestitionen in das Straßenverkehrsnetz sind im gleichen Zeitraum jedoch um 24% gesunken. Wie dem Bericht der Daehre-Kommission zu entnehmen ist, sind die Investitionen in Straßenverkehrsinfrastrukturen zwischen 1995 und 2011 von 1% auf 0,7% des BIP zurückgegangen (Abb. 14). Diese Entwicklung deckt sich zwar mit dem im OECD-Durchschnitt insgesamt zu beobachtenden Trend – Rückgang von 1,0% auf 0,85% des BIP –, ist aber wesentlich ausgeprägter. So wie sich die Finanzierungslage derzeit darstellt, fehlen 3,3 Mrd. Euro zur Deckung des Ausgabenbedarfs für Instandhaltung, Modernisierung und Ausbau.

Den Blick stärker auf die Instandhaltung richten

In Zeiten knapper Kassen werden die Ausgaben für die Instandhaltung von Straßenverkehrsinfrastrukturen häufig aufgeschoben. So werden zwar kurzfristig Einsparungen erzielt, langfristig kann dies jedoch zu höheren Straßenverkehrskosten führen, weil die Gefahr von Verkehrsstörungen auf lokaler oder Netzebene zunimmt. Statt des Baus neuer Straßen sollten daher jetzt die Instandhaltung und Modernisierung der existierenden Infrastrukturen sowie ein selektiver Kapazitätsausbau in den Vordergrund rücken. Wichtig für die Bereitstellung kostengünstiger und leistungsfähiger Infrastrukturen ist zudem ein langfristiges „Asset-Management-Konzept“ für die Verwaltung des Straßenverkehrsnetzes mit expliziten Verknüpfungen zu strategischen Zielen. Der im Koalitionsvertrag enthaltene Vorschlag, von der bisher üblichen Praxis der jährlichen Mittelbereitstellung für die Verkehrswegefinanzierung abzurücken und eine wechselseitige Deckungsfähigkeit mit Ausgleichspflicht zwischen den Verkehrsträgern zu ermöglichen, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Das Hauptziel des strategischen Asset Managements ist die Optimierung der Leistung einer Infrastruktur über ihren Lebenszyklus. Das Management sollte auf den Nutzen ausgerichtet sein, den die Infrastruktur für ihre Nutzer bzw. Kunden bringt und nicht nur (und auch nicht nur hauptsächlich) auf die Kosten, z.B. für die Erneuerung der Infrastrukturen, mit denen der Anbieter für sich rechnet.

Abbildung 14. Investitionen in die inländische Verkehrsinfrastruktur nach Regionen, 1995-2011
(in Prozent des BIP, zu jeweiligen Preisen und Wechselkursen)



Anmerkung: Zu den WEL bzw. westeuropäischen Ländern zählen Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien, die Türkei und das Vereinigte Königreich. Zu den MOEL bzw. mittel- und osteuropäischen Ländern zählen Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn. Nordamerika umfasst Kanada, Mexiko und die Vereinigten Staaten. Daten für Japan ohne private Investitionen.

Quelle: Weltverkehrsforum (International Transport Forum – ITF) bei der OECD.

Möglichkeiten der Nutzerfinanzierung erschließen

Deutschland erhebt auf Bundesautobahnen sowie einigen Bundesstraßen eine entfernungsabhängige Maut für schwere Nutzfahrzeuge über 12 t. Diese Gebühren werden elektronisch entrichtet und brachten seit ihrer Einführung im Jahr 2005 Einnahmen in Höhe von 35 Mrd. Euro. Die neue Bundesregierung beabsichtigt, die LKW-Maut auf alle Bundesstraßen auszuweiten und unter Berücksichtigung von Tonnage, Netzaspekten und externen Kosten weiterzuentwickeln. Zudem ist die Einführung einer über eine Vignette erhobenen Maut für alle Privatfahrzeuge ab 2014/2015 geplant.

Die Nutzerfinanzierung kann ein wirkungsvolles Instrument sein, um eine effizientere Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen zu gewährleisten. Außerdem ist zu erwarten, dass die Steuereinnahmen aus dem Kraftstoffverbrauch infolge der Anstrengungen zu dessen Senkung und zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes zurückgehen, sofern die Verkehrsnachfrage nicht stark steigt. Forschungsarbeiten des Weltverkehrsforums (ITF) bei der OECD deuten darauf hin, dass die am Kraftstoffverbrauch orientierte Steuerbemessungsgrundlage in mehreren Ländern, darunter auch Deutschland, 2050 um ein Drittel kleiner sein könnte als heute. Sollte sich die technologische Entwicklung rascher von fossilen Energieträgern wegbewegen als derzeit angenommen, könnte sie sogar um die Hälfte schrumpfen. Angesichts dieser Erosion der steuerlichen Bemessungsgrundlage müssen andere Quellen für die

Finanzierung von Verkehrs- und sonstigen Infrastrukturen erschlossen werden, so z.B. die Nutzerfinanzierung.

Des Weiteren sollte auch über eine stärkere Nutzung von City-Mauts nachgedacht werden. City-Mauts können zur Steuerung der Verkehrsnachfrage beitragen und erhebliche Einnahmen bringen.

Öffentlich-Private Partnerschaften neu gestalten

In Deutschland werden Verkehrsvorhaben teils von der öffentlichen Hand finanziert, teils im Rahmen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) realisiert. Die neue Bundesregierung ist bestrebt, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Gesellschaften stärker zu nutzen, wenn dadurch Kosten gespart und Projekte wirtschaftlicher umgesetzt werden können.

ÖPP können vor allem dann Kosteneinsparungen ermöglichen, wenn sie Innovationen in der Gestaltung der Vorhaben fördern und dafür sorgen, dass Bau und Instandhaltung kostengünstiger werden. Erfolgreiche ÖPP setzen voraus, dass die zuständigen staatlichen Stellen einen klaren, transparenten und flexiblen Rahmen für vereinbarte Ziele setzen, anstatt genaue Einzelvorgaben zu machen. Eine Verringerung des Verwaltungsaufwands, der häufig mit ÖPP verbunden ist, dient zudem dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziel einer mittelstandsfreundlicheren Gestaltung Öffentlich-Privater Partnerschaften. Auf diese Weise kann der Kreis der Anbieter ausgeweitet werden, womit potenziell wirtschaftlichere Ergebnisse erzielt werden können.

Auch die Absicht der Bundesregierung, die Methoden der Kosten-Nutzen-Analyse zu standardisieren, ist zu begrüßen. Kosten-Nutzen-Analysen sind ein wertvolles Instrument, um strategische infrastrukturpolitische Entscheidungen strukturierter, rationeller und transparenter zu gestalten. Um wirkungsvoll zu sein, müssen Kosten-Nutzen-Analysen ein hinreichend breites Spektrum an Faktoren – einschließlich ungewisser Faktoren – berücksichtigen.

Den weltweiten Wissensaustausch weiter fördern

Deutschland spielt eine führende Rolle im weltweiten Wissensaustausch für eine bessere Verkehrspolitik. Das jährliche Gipfeltreffen der Verkehrsminister wird seit 2008 von Deutschland ausgerichtet. Dieses Gipfeltreffen ist die führende globale Plattform, auf der sich verkehrspolitische Entscheidungsträger aus etwa siebzig Ländern austauschen. Es ist dabei behilflich, verschiedene politische Sichtweisen miteinander in Einklang zu bringen und auf internationaler Ebene einen Austausch über optimale Vorgehensweisen zu führen. Dass ein solcher Austausch erleichtert wird, ist von zentraler Bedeutung für die Bewältigung der vielen verkehrspolitischen Herausforderungen, nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem rapiden Wachstum der aufstrebenden Volkswirtschaften, wo die zunehmende Motorisierung zu einem dramatischen Anstieg der Zahl der Unfalltoten, der Luftverschmutzung und der CO₂-Emissionen führt.

Zentrale Empfehlungen der OECD/des ITF

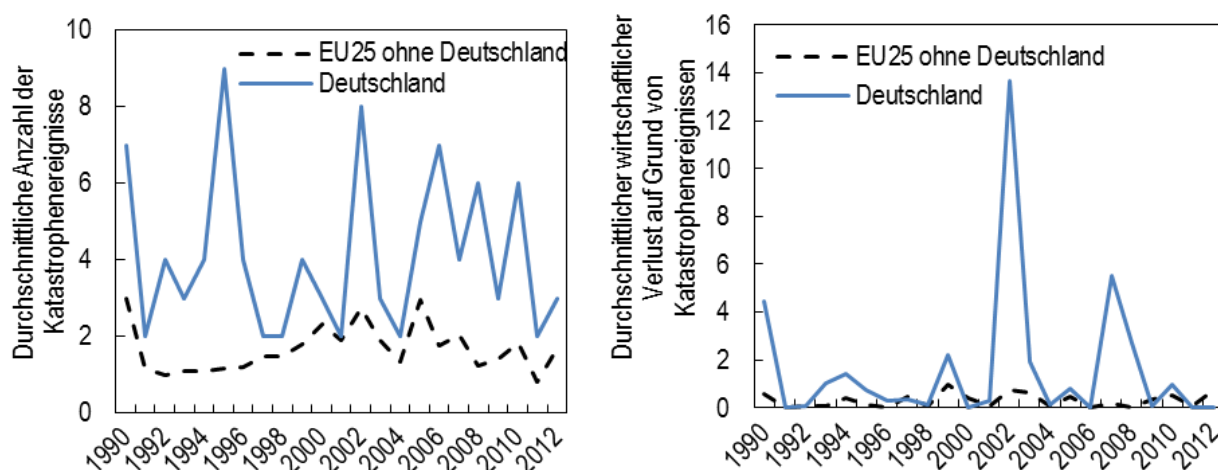
- **Der Instandhaltung der Infrastrukturen Vorrang geben** vor neuen Vorhaben, um die Zuverlässigkeit des Verkehrsnetzes zu sichern und einem künftigen Anstieg der Reparatur- und Erneuerungskosten vorzubeugen.
- **Die Möglichkeiten der Nutzerfinanzierung stärker ausschöpfen**, auch was City-Mauts betrifft, um in Anbetracht der voraussichtlichen Abnahme der Einnahmen aus der Besteuerung des Kraftstoffverbrauchs eine verlässliche Finanzierung zu sichern und ein Instrument zur wirkungsvollen Steuerung der Verkehrsnachfrage zu erschließen.
- **Öffentlich-Private Partnerschaften neu gestalten**, um klare, transparente und flexible Rahmenbedingungen zu schaffen, mit denen langfristig Vertrauen aufgebaut und das Spektrum der potenziellen Partner des Staats ausgedehnt werden kann.

11. Governance-Rahmen für die Katastrophenvorsorge stärken

Seit Anfang der 2000er Jahre verfolgt Deutschland einen umfassenden, integrierten Ansatz zur Katastrophenvorsorge, die Auswirkungen der jüngsten Überschwemmungen unterstreichen jedoch, wie wichtig es ist, weiter in die Katastrophenvorsorge sowie in Präventionsmaßnahmen zu investieren.

Die Überschwemmungen, von denen Deutschland und andere Länder in Mitteleuropa im Juni 2013 betroffen waren, hatten gravierendere Auswirkungen als die des Jahres 2002 und verursachten Schäden in Höhe von schätzungsweise 12 Mrd. Euro; über eine halbe Million Menschen war davon betroffen, und die versicherten Schäden beliefen sich Schätzungen zufolge auf 3 Mrd. Euro. Die in Deutschland und anderen Ländern beobachteten umfangreicheren Zerstörungen (Abb. 15) sind z.T. auf häufigere und extremere Wetterereignisse zurückzuführen, sie sind jedoch auch durch den Anstieg und die Konzentration der Bevölkerung sowie die höhere Dichte sozialer und wirtschaftlicher Güter in überschwemmungsgefährdeten Gebieten bedingt.

Abbildung 15. Naturkatastrophen, 1990-2012



Quelle: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, Université catholique de Louvain, Brüssel, Belgien.

Die Katastrophenvorsorge hat sich deutlich verbessert, wobei Lehren aus früheren Katastrophenereignissen gezogen wurden

Die Überschwemmungen in den 1990er Jahren und im Jahr 2002 veranlassten die Bundesrepublik dazu, eine umfassende Strategie zu verabschieden, die sowohl auf die Katastrophenrisikoverhütung als auch auf Maßnahmen zur Folgenabschwächung abzielt. Dies beinhaltete Strukturmaßnahmen zur Verbesserung und Vergrößerung der physischen Rückhaltekapazitäten sowie zur Verhinderung von Überschwemmungen. Weitere nichtbauliche Maßnahmen wurden ebenfalls verabschiedet: a) raumplanerische Maßnahmen zur Verringerung der Schäden in überschwemmungsgefährdeten Gebieten und Vergrößerung der Retentionsflächen, b) Verbesserungen der Bauordnungen und c) Verbesserung der verhaltensbezogenen Präventionsmaßnahmen, z.B. in Bezug auf Flutwarnsysteme und Hochwasserfrühwarnungen. Diese Bemühungen haben zu einem stärkeren Risikobewusstsein und einer Zunahme der Versicherungsabschlüsse geführt. Außerdem ist die Raumplanung dezentralisiert worden, um effektive und risikobasierte Planungsentscheidungen sicherzustellen, wobei das jeweils zuständige Zentrum die allgemeinen Leitlinien vorgibt und die wichtigen Planungsentscheidungen sowie die Erteilung von Baugenehmigungen den nachgeordneten Behörden obliegen.

Deutschland hat darüber hinaus versucht, die Risikowahrnehmung der Öffentlichkeit zu verändern. Für überschwemmungsgefährdete Gebiete ist eine detaillierte Kartierung der Gefahrengebiete erstellt worden, die dabei hilft, die gefährdeten Wirtschaftsgüter zu visualisieren und die Öffentlichkeit auf kommunaler Ebene zu informieren. So hat beispielsweise das häufig betroffene Bundesland Sachsen mit Unterstützung der Gebäudeversicherungsbranche eine internetgestützte Hochwassergefahrenkarte erstellt, bei der das Hochwasserrisiko mit dem Risiko heftiger Niederschläge, Stürme oder Blitzeinschläge kombiniert ist. Sachsen beschloss darüber hinaus, Angaben zu den Antragstellern und Empfängern von Schadensersatzleistungen zu veröffentlichen. Diese Praxis stärkt das Bewusstsein für die staatlichen Aufwendungen zur Entschädigung von Katastrophenopfern und baut Druck zur Steigerung der Effizienz auf.

Bessere Institutionen im Bereich des Risikomanagements könnten die Präventions- und Mitigationsanstrengungen weiter unterstützen

Die Überschwemmungen des Jahres 2013 haben gezeigt, dass mehr getan und rascher gehandelt werden könnte, insbesondere durch die Behebung einer Reihe von Defiziten im Governancebereich. Viele der 2002 beschlossenen Maßnahmen sind bisher auf Grund von Kapazitätsengpässen in den Behörden der verschiedenen staatlichen Ebenen nur teilweise umgesetzt worden. In einigen Fällen könnten umfassendere Vorgaben der Zentren zur Risikominderung beitragen. Dies würde dabei helfen, Reformen voranzutreiben, beispielsweise wenn die Verpflichtung geschaffen würde, die bestehenden Retentionsflächen nicht nur beizubehalten, sondern sogar zu vergrößern bzw. neue Flächen anzulegen. Die Bundesregierung könnte Vorschriften für die Verbesserung des Schutzes bestehender Siedlungen in überschwemmungsgefährdeten Gebieten einführen, die nach wie vor vage und für die meisten nachgeordneten gesetzlichen Regelungen unverbindlich sind.

Darüber hinaus besteht Handlungsspielraum für die Verbesserung der Finanzplanung und des Haushaltsmanagements. Die finanzielle Notfallplanung ist weiterhin kurzfristig. Auch wenn die Einrichtung von Solidaritätsfonds zur Finanzierung des Großteils der Katastrophenschäden und -verluste beigetragen hat, waren hierfür Ad-hoc-Umwidmungen von Finanzmitteln und der Aufschub von Steuerreformmaßnahmen erforderlich. Dies könnte negative Verteilungseffekte haben und das künftige Wachstum beeinträchtigen. Die Bündelung nationaler Solidaritätsentschädigungsfonds mit solchen der EU sowie mit geberseitigen Fonds (z.B. vom Roten Kreuz und der Caritas) verringert zwar bürokratische Verzögerungen und überflüssige Ausgaben, es fehlt in den meisten Fällen bislang jedoch an Informationen bezüglich der Höhe der Entschädigungszahlungen, die potenzielle Empfänger staatlicher Hilfen von Versicherungsgesellschaften erhalten haben.

Die Anreize für den Einzelnen, den Versicherungsschutz zu verbessern, sollten erhöht, und die existierenden Risikotransfermechanismen sollten angepasst und ergänzt werden. Die staatlichen Behörden haben weniger Handlungsspielraum als in anderen Ländern, um Grundstücke in Risikogebieten zu enteignen. Personen, deren Häuser durch die Überschwemmungen zerstört wurden, haben keinen großen Anreiz, sich andernorts niederzulassen, da der Staat keine gesetzliche Handhabe hat, um sie zur Umsiedlung zu zwingen, und die von der Versicherung gezahlte Entschädigung niedriger ist, wenn Häuser nicht an ihrem ursprünglichen Standort wiederaufgebaut werden. Einige Länder, wie z.B. Bayern nach den Überschwemmungen von 2002, haben denjenigen, die umgesiedelt sind, zusätzliche Entschädigungszahlungen gewährt; diese Politikmaßnahme könnte auf weitere Gebiete ausgedehnt werden. Darüber hinaus entstehen Fehlanreize für die eigene Absicherung, wenn sich die Einzelnen auf staatliche Hilfen verlassen: Eine Umfrage ergab, dass 30% der von den Überschwemmungen von 2002 betroffenen Haushalte weiterhin nicht in Erwägung ziehen, einen entsprechenden Versicherungsschutz zu erwerben. Insgesamt haben nur 25% ihre Wirtschaftsgüter gegen Flutschäden versichert. Andere Länder, z.B. die Schweiz, Spanien und Frankreich, nutzen alternative Versicherungsmodelle, die auch Zwangsmaßnahmen umfassen. Diese ließen sich mit anderen Maßnahmen zur Anpassung von Risikotransfermechanismen und zur Verbesserung nichtbaulicher Präventiv- und Mitigationsmaßnahmen kombinieren. Alternativ könnte Deutschland gemeinsame Maßnahmen in Erwägung ziehen, einschließlich gemeinsamer Korbfinanzierungen nach dem Beispiel Österreichs, um die gemeinsame Finanzierung von Flutschutzinvestitionen zu initiieren.

Zentrale Empfehlungen der OECD

- **Die Verwaltungskapazitäten auf allen staatlichen Ebenen stärken**, um die zeitnahe Umsetzung der notwendigen Präventions- und Mitigationsmaßnahmen zu verbessern.
- **Die Harmonisierung der Gefahrengebietskartierung sowie der Flutschutzstrategien auf allen staatlichen Ebenen erhöhen**, wobei potenziell eine gewisse zentrale Koordinierung erwogen werden sollte, wo dies erforderlich ist.
- **Eine finanzielle Notfallplanung** als Alternative zu den Ad-hoc-Solidaritätsfonds entwickeln.
- **Anreize fördern, die den Einzelnen zur Verbesserung seines Versicherungsschutzes veranlassen**, und die bestehenden Risikotransfermechanismen anpassen und ergänzen.

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

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.

Dieser Bericht wurde von Stephanie Guichard und Juan Yermo mit der Unterstützung von Victor Duggan unter der Leitung von Gabriela Ramos und Luiz de Mello koordiniert. Isabelle Renaud kümmerte sich um Herstellung und Administratives. An den einzelnen Kapiteln wirkten mit: Andrés Fuentes, Andreas Wörgötter, Andreas Kappeler (Hauptabteilung Wirtschaft), Willem Adema, Mark Keese, Monika Queisser, Angelica Salvi Del Pero (Direktion Beschäftigung, Arbeit und Sozialfragen), Ivana Capozza (Direktion Umwelt), Simone Bloem, Barbara Ischinger, Andreas Schleicher (Direktion Bildung), Pierre Leblanc (Zentrum für Steuerpolitik und -verwaltung), David Halabisky, Andrea-Rosalinde Hofer, Jonathan Potter (Zentrum für Unternehmertum, KMU und lokale Entwicklung), Catherine Gamper, Stéphane Jacobzone, Jack Radisch (Direktion Öffentliche Governance und räumliche Entwicklung), Romina Boarini, Marco Mira d'Ercole (Direktion Statistik), Koen De Backer, Gernot Hutschenreiter, Sandrine Kergroach, Sam Paltridge, Rudolf Van Der Berg (Direktion Wissenschaft, Technologie und Industrie), Sébastien Miroudot (Direktion Handel und Landwirtschaft), Adrian Blundell-Wignall, Caroline Roulet, Sebastian Schich (Direktion Finanz- und Unternehmensfragen), Kieran McNamara (Internationale Energie-Agentur), Jari Kauppila (Weltverkehrsforum).



www.oecd.org/germany

OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 (0) 1 45 24 82 00

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

© Foto: Deckblatt @ www.shutterstock.com