

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

*Die wichtigsten Herausforderungen lauten:
Sicherung eines hohen Wirtschaftswachstums ...*

Nach einer längeren Phase der Stagnation in den ersten Jahren dieses Jahrzehnts hat Deutschland eine kräftige Konjunkturerholung erlebt. Mit der robusten Bilanz- und Gewinnlage der Unternehmen und dem nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt wurde ein solides Fundament für die Fortsetzung des Aufschwungs geschaffen. Zur Sicherung eines dauerhaft höheren Wirtschaftswachstums, wie es von den zuständigen Behörden angestrebt wird, muss allerdings die Wachstumsrate des Produktionspotenzials angehoben werden. Durch die vergangenen Reformen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, konnte das Wachstum des Produktionspotenzials in jüngster Zeit erhöht werden, jedoch besteht trotz der während des derzeitigen Aufschwungs erzielten Fortschritte noch beträchtlicher Spielraum zur Anhebung der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf und zur Steigerung der Produktivität, vor allem in bestimmten Netzindustrien. Auf lange Sicht wird es zur Sicherung eines hohen Wirtschaftswachstums und Förderung des sozialen Zusammenhalts entscheidend auf eine Verbesserung der Bildungsergebnisse ankommen, wozu insbesondere der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Ergebnisse verringert werden muss.

*... Wahrung der makroökonomischen Stabilität und
Erzielung tragfähiger öffentlicher Finanzen*

Der Konjunkturabschwung, der der laufenden Erholung voranging, wurde in Deutschland durch die Notwendigkeit verstärkt, die öffentlichen Finanzen in der Abschwungphase zu konsolidieren, weil sich die strukturelle Haushaltslage während des vorherigen Aufschwungs verschlechtert hatte. Wenn solche prozyklischen Maßnahmen vermieden werden, kann dies dazu beitragen, das Wachstum auf eine stabilere Grundlage zu stellen; zudem könnte dies über die Verringerung des Investitionsrisikos auch einen Beitrag zur Erhöhung der Produktivität leisten. Wie in anderen OECD-Ländern auch besteht das übergeordnete Ziel der Fiskalpolitik darin, sicherzustellen, dass sich die öffentlichen Finanzen auf einem tragfähigen Pfad befinden. Trotz der großen Rentenreformen der letzten Jahre könnte eine gewisse weitere Haushaltskonsolidierung nötig sein, um künftige Haushaltsbelastungen im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung vorzufinanzieren. Eine Herausforderung, die Deutschland ebenfalls mit anderen OECD-Ländern gemeinsam hat, ist die Eindämmung und Finanzierung des langfristigen, nicht alterungsbedingten Wachstums der Gesundheitsausgaben.

Der Konjunkturaufschwung dürfte sich fortsetzen

Im Einklang mit dem in Deutschland üblichen Konjunkturzyklusverlauf nahm der derzeitige Aufschwung im Exportsektor seinen Anfang. Die Exporte haben seit 2004 kräftig zugelegt, was durch das hohe Wachstum auf den deutschen Exportmärkten und die Spezialisierung deutscher

Exporteure auf Investitions- und Vorleistungsgüter (bei denen die Nachfrage vom globalen Konjunkturzyklus abhängig ist) begünstigt wurde. Bislang hatte die Euro-Aufwertung keine größeren Auswirkungen, weil die Exporteure ihre Angebotsentscheidungen auf der Basis einer Beurteilung des auf Dauer tragfähigen Wechselkursniveaus treffen, so dass Wechselkursschwankungen durch eine Komprimierung der Gewinnspannen aufgefangen werden, und weil die realen Lohnstückkosten gesunken sind. Als Nächstes setzte die Erholung bei den Investitionsausgaben ein, die in den ersten Jahren des Jahrzehnts eingebrochen waren. Anders als in vergangenen Erholungsphasen hält der private Verbrauch nicht mit der Erholung Schritt. Diese Entwicklung erklärt sich daraus, dass der Einkommenszuwachs der privaten Haushalte ungewöhnlich niedrig war, trotz einer wesentlich stärkeren Zunahme der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden als in vergangenen Aufschwungphasen, worin sich ein geringes reales Lohnwachstum widerspiegelte, das weit hinter dem Produktivitätswachstum zurückblieb. Der positive Aspekt dieser Entwicklungen für die Fortsetzung des Aufschwungs ist, dass sich die Unternehmen in einer guten Position befinden, um weiter zu investieren und die Beschäftigung auszudehnen, wenn auch mit geringerem Tempo als in den letzten Jahren infolge der von der weltweiten Kreditkrise und den steigenden Rohstoffpreisen ausgehenden Brems-effekte. Laut den Projektionen der OECD wird sich das Wirtschaftswachstum zwischen 2007 und 2009 von 2½% auf 1½% verlangsamen, was in etwa der geschätzten Potenzialwachstumsrate entspricht. Bei einem solchen Wachstum würde sich ab 2008 eine kleine positive Produktionslücke abzeichnen.

*Die Haushaltsregeln müssen verbessert werden,
um prozyklische Maßnahmen zu verhindern*

Die günstige Konjunktorentwicklung half zwar bei der Verbesserung der öffentlichen Finanzlage, der größte Beitrag kam jedoch von Ausgabeneinsparungen. Der Einnahmeanteil blieb infolge der niedrigeren Sozialversicherungsbeiträge, trotz der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes im Jahr 2007 und des starken Wachstums der direkten Steuern, weitgehend unverändert. In der kommenden Zeit sollten die bisherigen Erfolge in der Finanzpolitik gewahrt und prozyklische Maßnahmen während der Aufschwungphase vermieden werden. Internationale Vergleiche zeigen, dass umsichtig gestaltete Haushaltsregeln diesbezüglich hilfreich sein können. Die derzeit geltende, im Grundgesetz verankerte Haushaltsregel, die der Methode nach einer goldenen Regel gleicht, besagt, dass das Defizit in einem gegebenen Jahr nicht höher sein darf als die Investitionen. Diese Regel hat sich jedoch nicht als wirkungsvoll erwiesen, da sie weder den Anstieg des Schuldenstands noch die Einführung prozyklischer Maßnahmen verhindert hat. *Sie sollte daher durch das Gebot eines über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts entsprechend den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ersetzt werden. Diese Regel könnte wirkungsvoller gestaltet werden, wenn der zu Grunde liegende Ausgabenpfad veröffentlicht und für verbindlich erklärt würde. Dies sollte auch auf Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften gelten, was eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder erfordern könnte. Eine Option hierfür wäre, den Ländern ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer zu gewähren, ohne dass diese Einnahmen im Finanzausgleich zu berücksichtigen wären.*

*Durch eine stärkere Verlagerung der Steuerlast auf
immobiliäre Steuerbasen könnte die Haushalts-
konsolidierung unterstützt werden*

Da es angesichts der Bevölkerungsalterung einer weiteren Haushaltskonsolidierung bedarf, müssen auch die Anstrengungen zur Sicherung der künftigen Steuereinnahmen in einer globalisierten Welt mit mobilen Steuerbasen verstärkt werden. Die Absenkung des Körperschaftsteuersatzes und die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ab 2008 sind ein Schritt in die richtige Richtung, insofern damit dem Problem der Gewinnverlagerung ins Ausland begegnet wird. Auf lange Sicht dürfte dies jedoch nicht ausreichen, um die Unternehmenssteuerbasis zu sichern, weil die tariflichen Steuersätze nach der Reform höher sein werden als in einer Reihe anderer Länder und weil sich andere Länder durch den globalen Steuerwettbewerb ebenfalls zu einer Senkung ihrer Steuersätze veranlasst sehen dürften. *Daher sollte eine stärkere Verlagerung der Steuerlast von mobilen*

auf immobile Steuerbasen in Erwägung gezogen werden. Mögliche Optionen hierfür wären eine Absenkung der Gewerbesteuer und Anhebung der Grundsteuern auf Ebene der Gemeinden. Ferner sollte Forderungen nach einer Abschaffung der Erbschaftsteuer nicht nachgegeben werden. Zusätzliche Steuereinnahmen könnten auch durch eine Verbesserung des Steuereinzugsverfahrens erzielt werden, z.B. durch eine Zentralisierung der Erhebung der Körperschaftsteuer auf Ebene des Bundes. Dies könnte zur Vermeidung potenzieller Einnahmeverluste auf Grund mangelnder Anreize für einen rigorosen Steuereinzug durch die Länder beitragen. Alternativ dazu könnte das System des Finanzausgleichs dahingehend reformiert werden, dass die Transferzahlungen auf der Basis der Steuerkraft anstatt der tatsächlichen Steuereinnahmen berechnet werden. Darüber hinaus sollte die Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Produkte überdacht werden, bei denen diese Ermäßigung nicht mehr gerechtfertigt ist.

Es besteht Spielraum für eine Anhebung des Lebensstandards durch Erhöhung des Arbeitsvolumens und des Produktivitätswachstums

Infolge des relativ niedrigen Wirtschaftswachstums der letzten zehn Jahre ist das potenzielle Pro-Kopf-BIP (umgerechnet in US-\$ auf der Basis von Kaufkraftparitäten) zwischen 1995 und 2006 von 78% auf 73% des Niveaus der Vereinigten Staaten abgesunken (die Vereinigten Staaten dienen in der Regel als Vergleichsmaßstab, weil sie in den meisten Sektoren das weltweit führende Land bei den Produktivitätsergebnissen sind). Diese Divergenz des potenziellen Pro-Kopf-BIP ist dem in Deutschland im Vergleich zu den Vereinigten Staaten geringeren Wachstum sowohl der Pro-Kopf-Arbeitsstunden als auch der Arbeitsproduktivität zuzuschreiben. Was das derzeitige Defizit beim potenziellen Pro-Kopf-BIP anbelangt, ist die Hauptursache in den Pro-Kopf-Arbeitsstunden zu sehen, die trotz der in den letzten Jahren bei der Anhebung des Arbeitsvolumens erzielten Fortschritte in Deutschland geringer sind. Eine Untersuchung der Produktivitätszahlen der verschiedenen Sektoren zeigt, dass im Energie- und Verkehrssektor noch erheblicher Spielraum für Produktivitätssteigerungen besteht. Dies sind Sektoren, in denen die Qualität der Regulierung großen Einfluss auf den Wettbewerbsdruck und folglich auch auf die Produktivität sowie die von den Kunden zu zahlenden Preise haben kann.

Die für Frauen bestehenden Fehlanreize für eine Erhöhung der Arbeitszeit müssen verringert werden

Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern ist die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten in Deutschland nach wie vor niedrig. Dies ist hauptsächlich auf die geringen durchschnittlichen Arbeitszeiten von Frauen zurückzuführen, während sich die Arbeitsstundenzahl der Männer im Vergleich zu anderen Referenzländern günstiger darstellt. Einer der Gründe hierfür sind die für Zweitverdiener bestehenden steuerlichen Fehlanreize für eine Erhöhung der Arbeitsstundenzahl. Insbesondere das Ehegattensplitting und die beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten in der gesetzlichen Krankenversicherung haben zur Folge, dass viele Frauen nicht sozialversicherungs- und steuerpflichtigen Teilzeitbeschäftigungen mit geringer Stundenzahl (Mini-Jobs) nachgehen. *Es sollte daher in Erwägung gezogen werden, zu einem System der Individualbesteuerung überzugehen und die beitragsfreie Mitversicherung auslaufen zu lassen. Um verfassungsrechtlichen Auflagen gerecht zu werden, könnte die Individualbesteuerung mit der Option kombiniert werden, den individuellen Grundfreibetrag vom nicht erwerbstätigen auf den erwerbstätigen Ehegatten zu übertragen.* Damit verbundene soziale Bedenken in Bezug auf die Gesundheitsversorgung nicht erwerbstätiger Ehegatten werden durch die aktuelle Gesundheitsreform ausgeräumt, die eine Krankenversicherungspflicht einführt und eine Entschädigung der Krankenkassen für durch beitragsfreie Mitglieder entstehende Kosten aus dem Haushalt vorsieht (siehe unten).

Ein weiterer Grund für das geringe Arbeitsvolumen der Frauen ist der Mangel an Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Dies zeigt sich daran, dass in Deutschland weniger Mütter kleiner Kinder erwerbstätig sind als in anderen Ländern und dass diejenigen, die erwerbstätig sind, weniger

Arbeitsstunden leisten. Kinderbetreuung ist in Deutschland zwar billiger als in vielen anderen Ländern, das Angebot ist jedoch relativ gering. Der Absicht der Bundesregierung, die Zahl der Tagesbetreuungsplätze bis 2013 deutlich zu erhöhen, kommt daher große Bedeutung zu. *Die Bundesregierung sollte die Einführung eines Gutscheinsystems für die Kinderbetreuung in Erwägung ziehen und Forderungen nach einer finanziellen Unterstützung von Eltern (Betreuungsgeld), die ihre Kinder zu Hause erziehen, nicht nachgeben.* Versuchsprojekte haben gezeigt, dass eine solche Subventionierung effektiv zu einer Verringerung der Besuchsquote von Kinderbetreuungseinrichtungen führen kann, vor allem bei den Kindern, die von einem Besuch dieser Einrichtungen am meisten profitieren würden. *Um ein größeres privates Angebot zu fördern, sollte die Bundesregierung auch eine Lockerung der Bestimmungen für die Einrichtung von Kindertagesstätten in Erwägung ziehen.*

Die Hindernisse für die Beschäftigungsaufnahme von Langzeitarbeitslosen müssen verringert werden ...

Obwohl sich der Konjunkturaufschwung zunehmend auch bei den Langzeitarbeitslosen bemerkbar macht, ist deren Anteil an der Gesamtarbeitslosenzahl im internationalen Vergleich immer noch sehr hoch. Ein Schritt in die richtige Richtung war die Hartz-IV-Arbeitsmarktreform, durch die sich die Arbeitsanreize infolge der Verringerung der Ersatzquoten und der Verkürzung der Leistungsbezugsdauer deutlich erhöht haben. *Diese Reformen sollten nicht rückgängig gemacht werden, da internationale Daten klar belegen, dass sie positive Effekte auf das Arbeitsangebot haben werden und die strukturelle Arbeitslosenquote um etwa ½ Prozentpunkt senken dürften.* Die Zusatzleistungen, die ehemalige Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen erhalten, wenn sie zum Arbeitslosengeld II überwechseln, federn zwar den Effekt der Leistungskürzung ab, könnten aber auch die Arbeitsanreize verringern. *Es sollte in Erwägung gezogen werden, diese Zusatzleistungen auslaufen zu lassen, um die Arbeitsanreize zu verstärken.*

Im Gegensatz zu den Reformen auf der Angebotsseite muss mehr getan werden, um die Arbeitsnachfrage zu erhöhen, insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigungsschutzbestimmungen. Die erfolgte Liberalisierung der befristeten Arbeitsverhältnisse führte zu einem steilen Anstieg der Zeitarbeitsverträge im Verlauf des aktuellen Aufschwungs. Dies gab den Unternehmen zwar mehr Flexibilität und trug auch dazu bei, die Arbeitskosten auf niedrigem Niveau zu halten, auf längere Sicht besteht damit jedoch die Gefahr der Entstehung eines dualen Arbeitsmarkts, auf dem manche Arbeitsplätze stärker geschützt sind als andere, was zu der hinreichend bekannten Insider-Outsider-Problematik führt. *Die Bundesregierung sollte daher eine Lockerung der im internationalen Vergleich strikten Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverträge in Erwägung ziehen, um den gegenwärtigen Aufschwung dafür zu nutzen, eine größtmögliche Zahl von regulären Beschäftigungsverhältnissen zu schaffen. Eine Option würde darin bestehen, statt der Möglichkeit einer Klage beim Arbeitsgericht eine pauschale Abfindungszahlung im Fall einer betriebsbedingten Kündigung festzulegen, was den Prozess transparenter und weniger ungewiss machen würde.*

Die Entscheidung der Bundesregierung, durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen Mindestlöhne im Postsektor einzuführen, ist als unglücklich zu werten, weil dies im Ergebnis bedeutet, dass jene Unternehmen, die nicht am ursprünglichen Tarifabkommen beteiligt waren, die von anderen Unternehmen der Branche gezahlten Löhne zumindest auf dem niedrigsten Lohnniveau übernehmen müssen, wodurch sich der Wettbewerb verringert. Außerdem laufen Diskussionen über die Einführung von Mindestlöhnen in anderen Sektoren. *Wird ein Mindestlohn für notwendig erachtet, um den negativen Wirkungen einer monopsonistischen Kräfteachfrage in bestimmten Bereichen entgegenzuwirken, sollte er landesweit auf einem hinreichend niedrigen Niveau festgesetzt werden, das nicht zu Arbeitsplatzverlusten führt, d.h. unter dem Niveau, das auf einem Markt mit vollkommenem Wettbewerb vorherrschen würde. Ausgehend von den Erfahrungen in anderen Ländern sollten Entscheidungen über ein allgemeines Mindestlohniveau von einer unabhängigen Sachverständigenkommission getroffen werden, um eine Politisierung dieser Entscheidungen zu vermeiden, was die Gefahr verringert, dass der Mindestlohn auf einem beschäftigungsschädigenden Niveau festgesetzt wird.*

... und die Arbeitsanreize für ältere Arbeitskräfte müssen weiter erhöht werden

Einer der sichtbarsten Erfolge der vergangenen Reformen ist der Anstieg der Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte um mehr als 10 Prozentpunkte seit 2003. Auch wenn die Beschäftigungsquoten immer noch unter dem OECD-Durchschnitt liegen, wurde damit doch ein beträchtlicher Teil der Beschäftigungslücke geschlossen. Darin spiegeln sich vor allem die von der Bundesregierung unternommenen Anstrengungen zur Verringerung der Attraktivität des Vorruhestands wider, z.B. durch die Verkürzung der Leistungsbezugsdauer für ältere Arbeitslose und die schrittweise Anhebung des Alters, ab dem ein vorgezogener Renteneintritt möglich ist. Die jüngste Entscheidung, die Arbeitslosengeldbezugsdauer für ältere Arbeitskräfte zu verlängern, könnte jedoch einige der bei der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte erzielten Erfolge gefährden, auch wenn das geplante Gutscheinsystem die negativen Effekte abschwächen könnte. *Der aktuelle Aufschwung sollte genutzt werden, um die Arbeitsanreize für ältere Arbeitskräfte weiter zu erhöhen, z.B. indem die Altersteilzeitförderung für über 55-Jährige schon früher beendet würde als 2010, wie derzeit geplant.* Dadurch könnte auch die Beendigung dieses Programms in einer potenziellen Abschwungphase vermieden werden.

Der Bildung kommt bei der Anhebung des Produktionspotenzials und der Sicherung der sozialen Nachhaltigkeit eine entscheidende Rolle zu

Durch die Verbesserung der Bildungsergebnisse würden Produktivität und Beschäftigungschancen gesteigert und – im Falle einer gleichmäßigeren Verteilung – Einkommensungleichheiten verringert. Die zuständigen Behörden haben in den letzten Jahren ein breites Spektrum an Reformen umgesetzt, um die Bildungsergebnisse zu verbessern, und weitere Reformen sind geplant. Diese Reformen erstrecken sich auf sämtliche Bildungsstufen von der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung bis zur Weiterbildung. Dennoch besteht noch erheblicher Spielraum für eine weitere Verbesserung der Bildungsergebnisse.

- Das Hauptproblem, das es in Bezug auf die Schülerleistungen zu bewältigen gilt, ist der starke Effekt, den der sozioökonomische und/oder Migrationshintergrund auf die Bildungsergebnisse ausübt. Auch wenn das durchschnittliche Leistungsniveau zufriedenstellend ist – die Ergebnisse bei PISA 2006 lagen in Naturwissenschaften über dem Durchschnitt (Deutschland erreichte Platz 8 unter den OECD-Ländern) und entsprachen in Lesekompetenz und Mathematik dem Durchschnitt (Platz 14 in beiden Bereichen) – besteht kein Grund, warum Deutschland nicht höher zielen sollte, vor allem in den Bereichen, wo die Ergebnisse nur durchschnittlich sind.
- Der Anteil von Absolventen tertiärer Bildungsgänge unter den jüngeren Kohorten ist gering – 22% in der Altersgruppe 25-34 Jahre im Vergleich zu einem OECD-Durchschnitt von 32%; die Abschlussquoten im postsekundären nichttertiären Bereich liegen jedoch ungefähr 8 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt. Die in jüngster Zeit beobachtete Zunahme der Abschlussquoten im Tertiärbereich wird zwar einen künftigen Anstieg des Anteils von Absolventen tertiärer Bildungsgänge bewirken, in den meisten anderen Ländern sind die Abschlussquoten jedoch schneller gestiegen, was darauf hindeutet, dass Deutschland in der tertiären Bildung noch weiter hinter dem Niveau der meisten anderen OECD-Länder zurückbleiben wird.

Die bildungspolitischen Bereiche, die sich am direktesten auf diese Probleme auswirken, sind frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, Unterrichtsqualität, Schulstruktur und Tertiärbildung. Obgleich die Berufsausbildung sowie die Fort- und Weiterbildung für die Humankapitalentwicklung ebenfalls wichtig sind, werden sie in diesem Bericht nicht untersucht, weil sie weniger direkt mit den im Vorstehenden identifizierten spezifischen Problemen in Bezug auf Bildungsergebnisse und Bildungsniveau zusammenhängen und in anderen OECD-Publikationen behandelt werden.

Zur Verbesserung der Schülerleistungen und Verringerung des Effekts des sozioökonomischen und/oder Migrationshintergrunds sind weitere Bildungsreformen notwendig

Die internationale Evidenz zeigt, dass die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung erhebliche Auswirkungen auf das Lernen in späteren Bildungsstufen hat, insbesondere bei Kindern aus sozial schwächeren Familien. In Anbetracht dieser Effekte haben die zuständigen Behörden Reformen eingeleitet, um die Qualität in diesem Bereich zu verbessern. So wurden bzw. werden integrierte Bildungsprogramme für Kinder im Alter von 0-6 Jahren eingeführt. Des Weiteren werden Maßnahmen ergriffen, um Kinder mit unzureichenden Deutschkenntnissen – zumeist Migranten – zu identifizieren und ihnen intensive Sprachförderung zukommen zu lassen, um so zu verhindern, dass mangelnde Sprachkenntnisse bei der Einschulung zum Lernhindernis werden. Diese Maßnahmen wären wirkungsvoller, wenn mehr Kinder aus sozial schwachen Familien den Kindergarten besuchen würden und dies schon zu einem früheren Zeitpunkt. Da die Gebühren für Kinder aus ärmeren Haushalten im Allgemeinen erlassen werden, hat der unzureichende Kindergartenbesuch wohl kaum finanzielle Gründe. *Die zuständigen Behörden sollten mehr darüber in Erfahrung bringen, warum Eltern mit niedrigem Bildungsniveau der Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung weniger Gewicht beimessen als andere Eltern, damit wirkungsvolle Strategien identifiziert werden können, um die Kindergartenbesuchsquoten der fraglichen Kinder ab drei Jahren zu erhöhen.*

Die meisten aktuellen Forschungsergebnisse deuten auch darauf hin, dass die Lehrerqualität ein ganz entscheidender Faktor für die Schülerleistungen ist. Die Qualität der Lehrkräfte zu erhöhen, ist deshalb schwierig, weil sie offenbar nicht mit den herkömmlichen messbaren Lehrer-eigenschaften zusammenhängt. Angesichts dieses Problems dürfte das wirkungsvollste Konzept zur Anhebung der Qualität der Lehrkräfte darin bestehen, den Schulen die Autonomie einzuräumen, selbst zu entscheiden, wie Bildungsziele zu erreichen sind, und die Lehrkräfte für die Bildungsergebnisse zur Rechenschaft zu ziehen. Auf diese Weise werden die Schulleitungen in die Lage versetzt, qualitativ hochwertigen Unterricht zu erkennen und zu fördern.

- Es ist wichtig, die Lehrkräfte stärker dafür zur Rechenschaft zu ziehen, dass alle Kinder eine hochwertige Bildung erhalten, und geeignete Strukturen zur Unterstützung dieser Entwicklung zu schaffen. Deutschland hat in letzter Zeit erhebliche Fortschritte bei der klaren Festlegung hoher Leistungsziele für Schülerinnen und Schüler erzielt. Die Kultusministerkonferenz hat sich 2004 auf nationale Bildungsstandards geeinigt, die bereits in allen Bundesländern Anwendung finden, und 2006 Evaluierungsinstrumente zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Standards verabschiedet. Die Rechenschaftspflicht der einzelnen Schulen und ihres Lehrpersonals wird durch den verstärkten Einsatz von zentralen Abschlussprüfungen untermauert, die zentral in jedem Land durchgeführt werden. Solche Prüfungen wurden in allen Bundesländern mit einer Ausnahme eingeführt, wo sie 2008 noch nicht vorgesehen waren. In Anbetracht der im internationalen Vergleich relativ niedrigen Ergebnisse der leistungsschwächeren Schüler, *kommt es darauf an, die einzelnen Schulen und Lehrkräfte für die Fortschritte aller Schülerinnen und Schüler verantwortlich zu machen und den leistungsschwächeren Schülern individuelle Unterstützung zukommen zu lassen, um sie rasch auf das erforderliche Niveau zu bringen, wie dies in Finnland geschieht. Der verstärkte Einsatz finanzieller Anreize für gute Lehrerleistungen auf der Basis einer angemessenen Leistungsbeurteilung könnte ebenfalls zur Steigerung der Unterrichtsqualität beitragen.*
- Die Leitung der Schule hat einen wichtigen Effekt auf den Lernprozess der Schüler. Den Schulleiterinnen und Schulleitern kommt in Deutschland traditionell keine sehr bedeutende Managementrolle zu. Auch wenn sich dies zu ändern beginnt – neue Gesetze räumen den Schulen mehr Autonomie und Verantwortung in den Bereichen Schulentwicklung, Qualitätssicherung und Evaluierung ein –, *besteht noch Spielraum zur Stärkung der Auswahl und der Weiterbildung der Schulleiterinnen und Schulleiter als effektive Führungskräfte.*

Internationale empirische Untersuchungen kommen in der Regel auch zu dem Schluss, dass der sozioökonomische Hintergrund in Ländern, die wie Deutschland ein stark gegliedertes Bildungssystem aufweisen, einen größeren Effekt auf die Bildungsergebnisse ausübt. Zudem gibt es gewisse Belege dafür, dass im Bundesländervergleich ein Zusammenhang zwischen einer früheren Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf verschiedene Bildungszweige und einem stärkeren Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungserträge besteht. *Um diesen Effekt zu verringern, sollte auf Ebene der Bundesländer erwogen werden, den Zeitpunkt der ersten Aufteilungsentscheidung auf ein späteres Alter als 10 Jahre zu verschieben, dem Alter, in dem diese Entscheidung derzeit in den meisten Bundesländern erfolgt.* Dies könnte dabei helfen, den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Aufteilungsentscheidung zu verringern. *Außerdem sollte die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungszweigen erhöht werden, so dass sich Aufteilungsentscheidungen, die den später unter Beweis gestellten schulischen Fähigkeiten des Kindes nicht gerecht werden, leichter korrigieren lassen. Die Bundesländer, die dies noch nicht getan haben, sollten in Erwägung ziehen, den zum Hauptschulabschluss führenden Bildungszweig, der sich im Allgemeinen an die Schülerinnen und Schüler mit dem niedrigsten Leistungsniveau wendet, in derselben Schulart anzubieten wie den zum Realschulabschluss führenden Bildungsgang, der in der Regel von Schülern der mittleren Fähigkeitsgruppe besucht wird.* Dies könnte dazu beitragen, den Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsergebnisse zu verringern, indem die soziale Segregation zwischen den Schulen gemindert und dem Risiko vorgebeugt würde, dass besonders schwache Schülerinnen und Schüler in einer Schulart mit niedrigen Leistungserwartungen, der Hauptschule, zusammengefasst werden.

Durch eine attraktivere Gestaltung der Tertiärbildung und stärkere Ausrichtung an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts könnten die Abschlussquoten im Tertiärbereich erhöht werden

Einer neueren OECD-Studie zufolge sind die niedrigen Abschlussquoten im Tertiärbereich in Deutschland u.a. auf die geringe interne Ertragsrate der Hochschulbildung und die begrenzte Autonomie der Hochschulen in Bezug auf Input- und Output-Entscheidungen zurückzuführen.

- Die in dieser Studie identifizierten niedrigen Ertragsraten erklären sich aus den geringen Bruttoeinkommensvorteilen pro Jahr der Tertiärbildung sowie einem relativ progressiven Steuersystem. Die Umstellung der Studiengänge auf das zweistufige Bachelor/Master-Studiensystem im Rahmen des Bologna-Prozesses, die inzwischen für rd. 60% der Hochschulstudiengänge erfolgt ist und bis 2010 nahezu alle Studiengänge erfassen soll, dürfte durch die Verkürzung der Studiendauer, die stärkere Ausrichtung auf berufliche Qualifikation und die Verringerung der derzeit hohen, wenn auch leicht unter dem OECD-Durchschnitt liegenden Studienabbrecherquoten zur Anhebung der internen Ertragsraten der Tertiärbildung beitragen. *Bei künftigen Entscheidungen über den angemessenen Grad der Progressivität des Steuersystems sollten neben anderen Faktoren auch deren Auswirkungen auf die Anreize für den Erwerb eines tertiären Bildungsabschlusses berücksichtigt werden.*
- In einigen Bundesländern wurde die Autonomie der Hochschulen in Bezug auf Input-Entscheidungen erhöht, indem ihnen das Recht zur Auswahl der Studierenden eingeräumt wurde; diese Maßnahme dürfte auch zur Verringerung der Studienabbrecherquoten beitragen und die zu erwartenden internen Ertragsraten der Tertiärbildung erhöhen. In einigen Bundesländern haben die Hochschulen zudem vor kurzem das Recht erhalten, geringe Studiengebühren zu erheben (300-500 Euro pro Semester), was mit Studiendarlehen kombiniert wird. *Die Bundesländer, die ihren Hochschulen bisher keine größere Input-Flexibilität eingeräumt haben, sollten dies in Erwägung ziehen.*
- Die Output-Flexibilität wird durch die Einführung kürzerer Studiengänge im Rahmen des Bologna-Systems sowie eine weitere Lockerung der Zulassungsbeschränkungen erhöht. Um die Länder bei der Lockerung der Zulassungsbeschränkungen zu unterstützen, hat die Bundesregierung im Hinblick auf die Finanzierung des Ausbaus des Studienplatzangebots mit ihnen

den Hochschulpakt 2020 abgeschlossen. Die Schaffung einer ausreichenden Zahl an Hochschulstudienplätzen wird in Deutschland durch ein Trittbrettfahrer-Problem behindert, das darin besteht, dass das Bundesland, das die Hochschulbildung eines Studienabsolventen finanziert hat, nicht unbedingt auch die Steuern auf das Einkommen einnimmt, das dieser anschließend bezieht. *Eine zu erwägende Lösung für dieses Problem wäre, dass die Hochschulen nach dem Kostendeckungsprinzip fiktive Studiengebühren festlegen, die aus den Steuereinnahmen des Bundeslandes zurückerstattet werden, in denen der Studienabsolvent später arbeitet.*

Bund und Länder finanzieren auch eine Vielzahl von Programmen, mit denen der Zugang sozioökonomisch benachteiligten Personen zum Hochschulstudium verbessert werden soll. Diese Maßnahmen sind zwar hilfreich, der wirksamste Ansatz zur Verbesserung des Hochschulzugangs solcher Personen besteht jedoch wie weiter oben erörtert darin, den Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsergebnisse in früheren Bildungsstufen zu verringern.

Die Stärkung des Produktmarkt Wettbewerbs in bestimmten Netzindustrien könnte einen Beitrag zur Erhöhung der Produktivität und Verringerung der Verbraucherpreise leisten

Die Stärkung des Wettbewerbs in den *Netzindustrien* könnte Deutschland bei der Steigerung der Produktivität in diesen Sektoren sowie darüber hinaus helfen, da sie wichtige Leistungen für andere Teile der Wirtschaft erbringen. Dies könnte auch zu einer Senkung der Preise beitragen, die im Energiesektor im internationalen Vergleich hoch sind. Sowohl der Energiesektor als auch der Schienenverkehr werden von großen vertikal integrierten Unternehmen beherrscht, die die Netze betreiben, was ihnen erheblichen Spielraum gibt, dafür zu sorgen, dass der Marktzugang für ihre Konkurrenten aufwandsintensiv und kostspielig wird. In beiden Sektoren bestehen Entflechtungsaufgaben, diese sind jedoch schwach, insofern keine vollständige vertikale Trennung zwischen dem Netzbetreiber und dem marktbeherrschenden Unternehmen vorgesehen ist. Die Bundesnetzagentur hat zur Aufgabe, den Netzzugang zu fairen Bedingungen zu garantieren. Dennoch wird es entscheidend auf eine stärkere Trennung zwischen der Bereitstellung des Netzzugangs und potenziell wettbewerblichen Dienstleistungen ankommen, um mehr Wettbewerb auf diesen Märkten zu gewährleisten.

Im *Energiesektor* hat sich die Bundesrepublik gegen eine vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung entschieden, u.a. weil sich die marktbeherrschenden Unternehmen in privater Hand befinden und schwierige juristische Probleme auftreten könnten, wenn sie zum Verkauf ihrer Netzanteile gezwungen würden. Die Erfahrung der jüngsten Zeit hat allerdings deutlich gemacht, wie schwierig es ist, eine operationelle und informationelle Entflechtung verbundener Unternehmen durchzusetzen, die ein gemeinsames Interesse an der Maximierung ihres Gesamtgewinns haben. *Vor diesem Hintergrund sollte Deutschland stärkere Formen der vertikalen Trennung in Erwägung ziehen, darunter die Option einer vollständigen eigentumsrechtlichen Entflechtung und der Einrichtung eines unabhängigen Systembetreibers, der die Netze betreibt, ohne Eigentumsrechte an ihnen zu besitzen.* Insbesondere der Gasmarkt ist derzeit stark segmentiert, wobei die Marktgebiete entlang der Netzeigentumsgrenzen gebildet werden. Dadurch erhöhen sich die Möglichkeiten der Netzeigentümer zur Diskriminierung von Konkurrenten und wird der Marktzugang für Newcomer aufwandsintensiv und kostspielig. *Die zuständigen Behörden sollten eine Zusammenlegung der Marktgebiete über die Eigentumsgrenzen der verschiedenen Netze hinaus in Erwägung ziehen.* Dies könnte zur Entstehung eines unabhängigen Netzbetreibers führen, weil die verschiedenen Eigentümer beim Netzbetrieb zusammenarbeiten müssten, wodurch dieser neutraler würde. *Darüber hinaus gilt es, die Konzentration auf der Großhandelsebene zu verringern, wozu die Marktintegration mit den Nachbarländern und der Marktzugang von Newcomern gefördert werden müssen.*

Im *Schienenverkehr* wird es für die Entwicklung des Wettbewerbs in der kommenden Zeit entscheidend auf die Wahl des Modells für die geplante Privatisierung des marktbeherrschenden Unternehmens, der Deutschen Bahn AG (DB AG) ankommen. *Angesichts der Schwierigkeiten bei*

der Durchsetzung einer ausreichenden Unabhängigkeit des Netzbetriebs auf einem Markt mit privaten, vertikal integrierten Unternehmen sollte sich Deutschland für ein Privatisierungsmodell entscheiden, das eine starke Trennung zwischen Netzeigentum und -betrieb zum einen und Verkehrsleistungen zum anderen gewährleistet. Durch den vollständigen Verbleib des Schienennetzes in Staatsbesitz wäre es der Bundesregierung möglich, ihre gesamte Beteiligung am Verkehrsgeschäft zu veräußern, womit sie ihre widerstreitenden Interessen als Anteilseigner der DB AG, Regulierer und Käufer von Verkehrsleistungen entflechten könnte. Außerdem gibt es Anzeichen dafür, dass Ausschreibungen die entsprechenden Kosten für die Landesregierungen deutlich reduziert haben, und die Bundesregierung sollte den Wettbewerb weiter stärken, indem sie den Prozess der gesetzlich vorgeschriebenen Ausschreibung von Strecken beschleunigt, die auf Subventionen angewiesen sind.

Die Gesundheitsreformen dürften effizienzsteigernd wirken, sie müssen jedoch weitergeführt werden

Angesichts des durch den technologischen und demografischen Wandel bedingten erheblichen Ausgabendrucks muss Deutschland die Gesundheitsfinanzierung reformieren, um sie effizient zu gestalten und die negativen Beschäftigungs- und Wachstumseffekte zu begrenzen. Die geplanten schrittweisen Erhöhungen der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die gesetzliche Krankenversicherung werden, falls sie erfolgen und zu dem Zeitpunkt, zu dem sie erfolgen, zur Verringerung der Lohnnebenkosten beitragen, weil das allgemeine Steueraufkommen auf einer breiteren Basis beruht als die vom Erwerbseinkommen abhängigen Sozialversicherungsbeiträge, die derzeit die wichtigste Finanzierungsquelle der gesetzlichen Krankenversicherung darstellen. *Die Bundesregierung sollte bald eine Einigung darüber erzielen, wie die Anhebung der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden soll, um zu vermeiden, dass die Umsetzung dieser wichtigen Reform in Frage gestellt wird.*

Die Bundesrepublik muss auch bislang ungenutzte Potenziale für Effizienzsteigerungen erschließen, damit das Kostenwachstum in ausreichendem Umfang eingedämmt wird, um eine qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung für alle zu gewährleisten. Sie entschied sich für verstärkten Wettbewerb als wichtigstes Instrument zur Verwirklichung dieses Ziels. Das neue Finanzierungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung, das mit einem besseren Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen verknüpft ist, könnte die Anreize zur Risikoselektion verringern und die Chancen erhöhen, dass der Wettbewerb zwischen den Kassen zu mehr Kosteneffizienz führt. Zur Vermeidung von Verzerrungen müssen vor Einführung des Systems im Jahr 2009 allerdings einige Aspekte seiner Ausgestaltung korrigiert werden. Der Großteil der Kosten des Systems wird weiter über vom Erwerbseinkommen abhängige Beiträge finanziert werden, womit Niedrigeinkommensbezieher geschützt werden, während das Preissignal von einem Zusatzbeitrag ausgehen wird, den Kassen, die ihre Kosten anderweitig nicht decken können, bei ihren Mitgliedern erheben müssen. Der Zusatzbeitrag wird jedoch eine sowohl schwache als auch verzerrende Wirkung haben, da er nicht mehr als 1% des beitragspflichtigen Einkommens des Versicherten betragen darf, womit sich die Anreize zum Kassenwechsel insbesondere für Mitglieder mit niedrigem Einkommen verringern. Außerdem wird die damit verbundene Umverteilung über die Mitglieder der Kassen erfolgen, die Zusatzbeiträge erheben, wodurch Krankenkassen mit einem hohen Anteil an Geringverdienern einen Wettbewerbsnachteil erleiden, weil sie bei den Versicherten mit höherem Einkommen höhere Zusatzbeiträge erheben müssen. *Die Regierung sollte einen pauschalen Zusatzbeitrag in Erwägung ziehen, der keiner Begrenzung im Verhältnis zum Einkommen der Versicherten unterliegt, und zugleich die Haushaltszuweisungen erhöhen, so dass diese einen größeren Teil der Gesamtkosten des Systems decken, um das Preissignal zu verstärken und die Finanzierung der Gesundheitsversorgung noch etwas mehr vom Erwerbseinkommen abzukoppeln. Soweit dann zusätzliche Zuschüsse für Geringverdiener notwendig würden, sollten diese aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.*

Die derzeitige Segmentierung des Krankenversicherungssystems wird bestehen bleiben, was Probleme in Bezug auf soziale Gerechtigkeit und Effizienz aufwirft. Privatversicherte sind im Durchschnitt sowohl gesünder als auch wohlhabender als Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung, und die Segmentierung führt zu einer weniger effizienten Verteilung der Risiken, was in höheren Sozialabgaben und letztlich auch einem geringeren Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum resultiert, mit negativen Auswirkungen für die Gesellschaft als Ganzes. Außerdem stellen sich Fragen der sozialen Gerechtigkeit, wenn privat Versicherte von der Verpflichtung befreit sind, zur Finanzierung der verschiedenen Umverteilungsaufgaben der gesetzlichen Krankenversicherung beizutragen, wie z.B. der kostenlosen Mitversicherung von Familienmitgliedern ohne eigenes Einkommen. *Die privaten Krankenkassen sollten in das neue Finanzierungssystem einbezogen werden.*

Die Bundesregierung hat den Krankenkassen mehr Freiraum bei der Gestaltung ihrer vertraglichen Beziehungen mit den Erbringern von Gesundheitsleistungen und den Pharmaunternehmen eingeräumt, um ihnen die Möglichkeit zu geben, sich im Wettbewerb durch die Qualität ihrer Produkte zu differenzieren, und den Wettbewerb auf den Versicherungs-, Gesundheits- und Arzneimittelmärkten zu verbessern. Dies ist eine logische Folge des Ziels der Bundesregierung, die Kosteneffizienz durch verbesserten Wettbewerb zu erhöhen. Die Herstellung von Wettbewerb im Gesundheitswesen ist jedoch eine schwierige Aufgabe angesichts der zahlreichen Fälle von Marktversagen, der Trade-offs zwischen sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Effizienz sowie der Tatsache, dass die Verbraucher nicht direkt zahlen. *Die Bundesregierung sollte genau beobachten, ob der verbesserte Wettbewerb die erwünschten Ergebnisse bringt, und die Spielregeln nötigenfalls entsprechend ändern.*