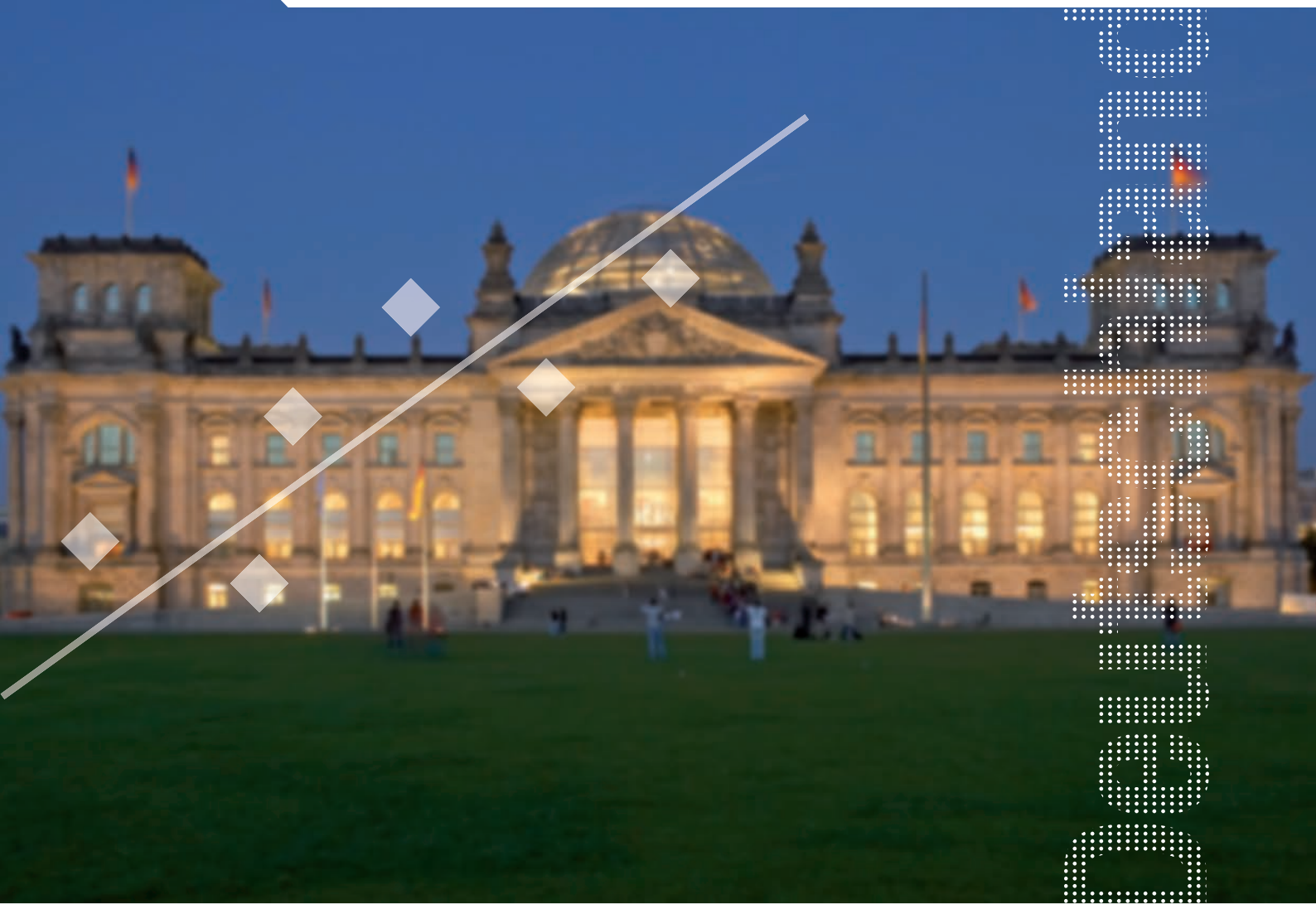
OECD-Wirtschaftsberichte
DEUTSCHLAND

MAI 2014



OECD

OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2014

OECD

BESSERE POLITIK FÜR
EIN BESSERES LEBEN

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.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:
OECD (2014), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2014*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-de

ISBN 978-92-64-21245-9 (Print)
ISBN 978-92-64-21253-4 (PDF)

Publikationsreihe: OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland
ISSN 1995-3216 (Print)
ISSN 1999-0278 (Online)

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.

Originaltitel: *OECD Economic Surveys: Germany 2014*
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt © iStockphoto.com/Elisa Locci.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: *www.oecd.org/publishing/corrigenda*.

© OECD 2014

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die OECD wird in geeigneter Weise als Quelle und Urheberrechtsinhaber genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: *rights@oecd.org*. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter *info@copyright.com* oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter *contact@cfcopies.com*.

Inhaltsverzeichnis

Statistische Eckdaten für Deutschland, 2012 7

Zusammenfassung 9

Wichtigste Erkenntnisse 10
Zentrale Empfehlungen 11

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen 13

Das Wirtschaftswachstum belebt sich, die mittelfristigen Aussichten müssen jedoch verbessert werden 14
Widerstandskraft des Finanzsektors erhöhen 18
Empfehlungen zur Stärkung der Widerstandskraft des Finanzsektors 24
Durch die Fiskalpolitik ein ausgewogeneres, sozial inklusives und umweltfreundlicheres langfristiges Wachstum fördern 25
Empfehlungen zur Finanzpolitik 28
Den Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wirtschaftswachstum stärken 29
Weitere Arbeitsmarktreformen gleichen den Effekt des demografischen Wandels auf das Arbeitsangebot teilweise aus 32
Empfehlungen zur Stärkung des Wachstumspotenzials und Begrenzung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Lebensstandard 35
Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten 35
Empfehlungen für ein stärker sozial inklusives Wirtschaftswachstum 41
Literaturverzeichnis 42

Anhang: **Fortschritte bei wichtigen Strukturreformen** 45

Thematische Kapitel

Kapitel 1 **Die Widerstandskraft des Finanzsektors stärken** 55

Die deutschen Banken haben die Krise des Euroraums gut überstanden, das inländische Kreditwachstum ist jedoch weiterhin schwach 56
Die Risiken betreffen hauptsächlich das Auslandsgeschäft und niedrige Zinssätze 58
Die Rentabilität hat sich in den verschiedenen Bankensektoren unterschiedlich entwickelt 63
Die Eigenkapitalquoten übersteigen die Anforderungen, der Verschuldungsgrad ist jedoch hoch 65
Die Sparkassen haben inklusives Wachstum gefördert, der öffentlich-rechtliche Bankensektor muss aber reformiert werden 68

Die Bundesregierung hat die Bemühungen zur Verbesserung der Regulierung im Bankensektor verstärkt ... 72
Empfehlungen zur Stärkung der Widerstandskraft des Finanzsektors ... 77

Literaturverzeichnis ... 78

Kapitel 2 **Das Potenzial des binnenwirtschaftlich orientierten Sektors steigern** ... 81

Die Produktmarktregulierung ist wettbewerbsfreundlicher geworden, bei einigen Dienstleistungen bestehen aber Schranken fort ... 82
Wie kann der Dienstleistungssektor innovativer und produktiver werden? ... 84
Empfehlungen zur Steigerung des Potenzials der Binnenwirtschaft ... 91

Literaturverzeichnis ... 92

Kapitel 3 **Das Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten** ... 93

Die guten Arbeitsmarktergebnisse hatten kaum Auswirkungen auf das relative Armutsrisiko und die Ungleichheit ... 94
Die Personen identifizieren, die für Armutsrisiken am anfälligsten sind ... 99
Für Arbeitslose besteht ein sehr hohes Risiko relativer Armut ... 101
Strukturreformen zur Förderung eines inklusiven Wachstums ... 102
Ungleichheit der Markteinkommen durch Arbeitsmarktreformen verringern ... 102
Das Bildungssystem könnte benachteiligte Gruppen besser fördern ... 111
Die Krankenversicherung reformieren, um Ungleichheiten zu begegnen ... 115
Das Risiko der zunehmenden Altersarmut begrenzen ... 118
Das Steuersystem inklusiver gestalten ... 119
Der regionalen Konzentration des Armutsrisikos könnte effektiver entgegengewirkt werden ... 120
Empfehlungen für die Förderung eines inklusiven Wachstums ... 121

Literaturverzeichnis ... 123

Kasten

1.1 Die Altlasten der deutschen Banken ... 60
1.2 Systemische Risiken durch Derivatepositionen von Banken ... 62
1.3 Die Sparkassen-Finanzgruppe ... 69
3.1 Determinanten der steigenden Einkommensungleichheit und des zunehmenden Risikos relativer Armut ... 95
3.2 Politikinstrumente und ihr Effekt auf Ungleichheit und Wirtschaftswachstum ... 103
3.3 Minijobs – Merkmale und Inzidenz ... 104
3.4 Verfahren zur Festsetzung branchenspezifischer Mindestlöhne ... 108
3.5 Das deutsche Krankenversicherungssystem ... 117

Tabellen

1. Makroökonomische Indikatoren und Projektionen ... 17
2. Indikatoren der öffentlichen Finanzlage ... 26
3. Armutsgefährdung von Arbeitskräften in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen sowie in Teilzeit- und selbstständiger Beschäftigung ... 37
1.1 Ertragslage der Banken nach Sektor ... 64
1.2 Bilanzsummen und Kreditvergabe der Landesbanken und Sparkassen ... 71
3.1 Armutsgefährdung von Arbeitskräften in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen sowie in Teilzeit- und selbstständiger Beschäftigung ... 100

3.2 Der Effekt von Strukturreformen auf die Ungleichheit und das Pro-Kopf-BIP 103
3.3 Ausschließlich in einem Minijob Beschäftigte, 2010 104
3.4 Steuer- und Abgabenbelastung nach Familienstand und Lohnniveau 119

Abbildungen

1. Wichtige Wirtschaftsindikatoren 15
2. Leistungsbilanz, Handelsbilanz und Nettoauslandsvermögen 16
3. Wachstumspotenzial und Alterungseffekte 18
4. Wachstum der Bankkredite und der Unternehmensanleihen 19
5. Eigenkapitalquoten und Leverage Ratios 21
6. Unterstellte staatliche Garantien für Großbanken im Ländervergleich 23
7. Umweltsteuereinnahmen 27
8. Reale Wertschöpfung und Produktivitätswachstum im Industrie- und Dienstleistungssektor 29
9. Strompreise für private Haushalte und Unternehmen 32
10. Differenz zwischen der durchschnittlichen Steuer- und Abgabenbelastung von Erst- und Zweitverdienern 33
11. Relative Armut und Einkommensungleichheit 36
12. Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die durchschnittlichen Schülerleistungen in Mathematik 39
1.1 Auslandsforderungen deutscher Banken 56
1.2 Kreditvergabe an inländische Nichtfinanzunternehmen und private Haushalte nach Bankensektor 57
1.3 Entwicklungen am Wohnimmobilienmarkt 58
1.4 Kreditausfallswap-Prämien für Banken und den deutschen Staat 59
1.5 Nominalbetrag der deutschen und weltweiten Derivatepositionen 61
1.6 Eigenkapitalquoten und Leverage Ratios 66
1.7 Kernkapital (Tier 1) in den zehn größten deutschen Banken 67
1.8 Unterstellte staatliche Garantien für Großbanken im Ländervergleich 75
2.1 Reale Wertschöpfung und Produktivitätswachstum im Industrie- und Dienstleistungssektor 83
2.2 Produktmarktregulierung 83
3.1 Relative Armut und Einkommensungleichheit 94
3.2 Effekt nach Steuern und Transferleistungen auf die Einkommensungleichheit 96
3.3 Verteilung des Nettovermögens der privaten Haushalte 97
3.4 Durchschnittsergebnisse zur Lebensqualität, 2013 98
3.5 Geringverdiener nach Bildungsniveau, Beschäftigungsverhältnis und Geschlecht 99
3.6 Langzeitarbeitslosigkeit nach Bevölkerungsgruppe und Bildungsniveau 101
3.7 Öffentliche Ausgaben für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung 106
3.8 Beschäftigungsschutz von Arbeitskräften in befristeten und regulären Arbeitsverhältnissen 107
3.9 Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme 110
3.10 Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die durchschnittlichen Leistungsunterschiede in Mathematik 112
3.11 Besonderer Bildungsbedarf 113

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

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

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

Der vorherige Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im Februar 2012 erschienen.

Folgen Sie OECD-Veröffentlichungen auf:

https://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Dieser Bericht enthält...

StatLinks

Ein Service für OECD-Veröffentlichungen, der es ermöglicht, Dateien im Excel-Format herunterzuladen

Suchen Sie die StatLinks rechts unter den in diesem Bericht wiedergegebenen Tabellen oder Abbildungen. Um die entsprechende Datei im Excel-Format herunterzuladen, genügt es, den jeweiligen Link, beginnend mit *http://dx.doi.org*, in den Internetbrowser einzugeben.

STATISTISCHE ECKDATEN FÜR DEUTSCHLAND, 2012

(Die Angaben in Klammern beziehen sich auf den OECD-Durchschnitt)[a]

LAND, BEVÖLKERUNG UND WAHLEN

Bevölkerung (Millionen)	81.2		Bevölkerungsdichte je km²	227.4	(34.3)
Unter 15 Jahre (in %)	13.2	(18.4)	Lebenserwartung (in Jahren, 2011)	80.8	(80.0)
Über 65 Jahre (in %)	20.9	(15.3)	Männer	78.4	(77.3)
Im Ausland Geborene (in %, 2011)	13.1		Frauen	83.2	(82.8)
Durchschnittl. Wachstum der letzten 5 Jahre (in %)	-0.3	(0.5)	Letzte Wahlen	September 2013	

WIRTSCHAFT

Bruttoinlandsprodukt (BIP)			Anteile an der Wertschöpfung (in %)		
In jeweiligen Preisen (Mrd. US-$)	3 430.3		Primärsektor	0.8	(2.5)
In jeweiligen Preisen (Mrd. Euro)	2 668.0		Industrie, einschl. Baugewerbe	30.5	(27.4)
Durchschnittl. Realwachstum der letzten 5 Jahre (in %)	0.7	(0.6)	Dienstleistungen	68.7	(70.0)
Pro Kopf der Bevölkerung, KKP (Tsd. US-$)	42.3	(37.2)			

STAAT

In Prozent des BIP

Ausgaben	44.7	(43.0)	Bruttostaatsverschuldung	88.3	(108.0)
Einnahmen	44.7	(36.8)	Nettostaatsverschuldung	50.3	(68.1)

ZAHLUNGSBILANZ

Wechselkurs (Euro je US-$)	0.8		Wichtigste Exporte (in % der gesamten Warenausfuhr)		
KKP-Wechselkurs (USA = 1)	0.8		Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	46.9	
In Prozent des BIP			Chemikalien und verwandte Produkte, a.n.g.	14.4	
Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen	51.9	(53.8)	Bearbeitete Waren	12.6	
Einfuhr von Waren und Dienstleistungen	45.9	(50.4)	Wichtigste Importe (in % der gesamten Wareneinfuhr)		
Leistungsbilanzsaldo	7.1	(-0.5)	Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	31.9	
Nettoauslandsvermögen	42.1		Mineral. Brennstoffe, Schmiermittel u. verwandte Erzeugn.	14.8	
			Bearbeitete Waren	12.5	

ARBEITSMARKT, QUALIFIKATIONEN UND INNOVATION

Beschäftigungsquote (in %) der 15- bis 64-Jährigen	72.8	(65.0)	Arbeitslosenquote, Arbeitskräfteerhebung (Bev. ab 15 J.) (in %)	5.5	(7.9)
Männer	77.6	(73.1)	Junge Menschen (15-24 Jahre) (in %)	8.2	(16.2)
Frauen	68.0	(57.0)	Langzeitarbeitslose (1 Jahr und mehr) (in %)	2.5	(2.7)
Erwerbsquote (in %) der 15- bis 64-Jährigen	77.1	(70.9)	Abschlussquote im Tertiärbereich, 25-64 J. (in %, 2011)	27.6	(31.5)
Durchschnittlich geleistete Jahresarbeitsstunden	1 397	(1 766)	Bruttoinlandsausgaben für FuE (in % des BIP)	2.9	(2.4)

UMWELT

Gesamt-Primärenergieaufkommen pro Kopf (t RÖE)	3.8	(4.2)	Pro-Kopf-CO_2-Emiss. aus d. Verbrenn. foss. Energietr. (t, 2011)	9.2	(10.0)
Erneuerbare Energien (in %)	10.7	(8.5)	Wasserentnahme pro Kopf (1 000 m³, 2010)	0.4	
Feinstaubkonzentration (Stadt, PM10, µg/m³, 2010)	15.6	(20.1)	Siedlungsabfälle pro Kopf (t, 2010)	0.6	(0.5)

GESELLSCHAFT

Einkommensungleichheit (Gini-Koeffizient, 2010)	0.286	(0.304)	Bildungsergebnisse (PISA-Ergebnisse, 2012)		
Relative Armutsquote (in %, 2010)[b]	8.8	(10.9)	Lesekompetenz	508	(497)
Öffentliche und private Ausgaben (in % des BIP)			Mathematik	514	(494)
Gesudheitsversorgung (2011)	11.3	(9.5)	Naturwissenschaften	524	(501)
Renten (2009)	11.3	(8.7)	Anteil der Frauen im Parlament (in %, Jan. 2014)	35.6	(26.5)
Bildung (Primar-, Sekundar- u. postsek. nichttert. B., 2009)	3.3	(4.0)	ODA-Nettoleistungen (in % des BNE)	0.4	(0.4)

Better life index: *www.oecdbetterlifeindex.org*

a) Wenn in der Quellendatenbank kein Wert für „OECD insgesamt“ angegeben ist, wird ein einfacher OECD-Durchschnitt der letzten verfügbaren Daten berechnet, sofern für mindestens 29 Mitgliedsländer Daten vorhanden sind.

b) Der Schwellenwert liegt bei 50% des verfügbaren Medianeinkommens.

Quelle: Die Berechnungen erfolgen auf der Basis von Daten der Datenbanken folgender Organisationen: OECD, Internationale Energie-Agentur, Weltbank, Internationaler Währungsfonds und Interparlamentarische Union.

© OECD 2014

Zusammenfassung

- *Wichtigste Erkenntnisse*
- *Zentrale Empfehlungen*

Wichtigste Erkenntnisse

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

Durch die Fiskalpolitik ein ausgewogeneres, sozial inklusives und umweltfreundlicheres langfristiges Wachstum fördern. Das Steuersystem beruht stark auf der Besteuerung des Faktors Arbeit, was die Wachstumsaussichten beeinträchtigt. Im Fall einer Umsetzung der Pläne der Bundesregierung zur Anhebung der Rentenansprüche wird es schwieriger werden, die relativ hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit weiter zu senken; zudem sind diese Pläne nicht auf die Minderung künftiger Altersarmutsrisiken ausgerichtet. Die Sonderbehandlung von Gewinnen aus der Veräußerung von Wohnimmobilien bei der Abgeltungsteuer verzerrt im Kontext steigender Preise die Investitionsentscheidungen der privaten Haushalte und begünstigt vermögende Haushalte. Die öffentlichen Investitionen sind gering, und die staatlichen Ausgaben für wichtige Dienstleistungen zur Förderung eines inklusiven Wachstums und insbesondere für Kinderbetreuungseinrichtungen müssen weiter angehoben werden. Die Ziele für die CO_2-Emissionsminderung werden bei Fortführung der derzeitigen Politik verfehlt werden.

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

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

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

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

Zentrale Empfehlungen

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

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

Widerstandskraft des Finanzsektors stärken

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

Den Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wirtschaftswachstum stärken

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

Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten und Ungleichheiten bei der Lebensqualität reduzieren

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

© OECD 2014

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

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

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

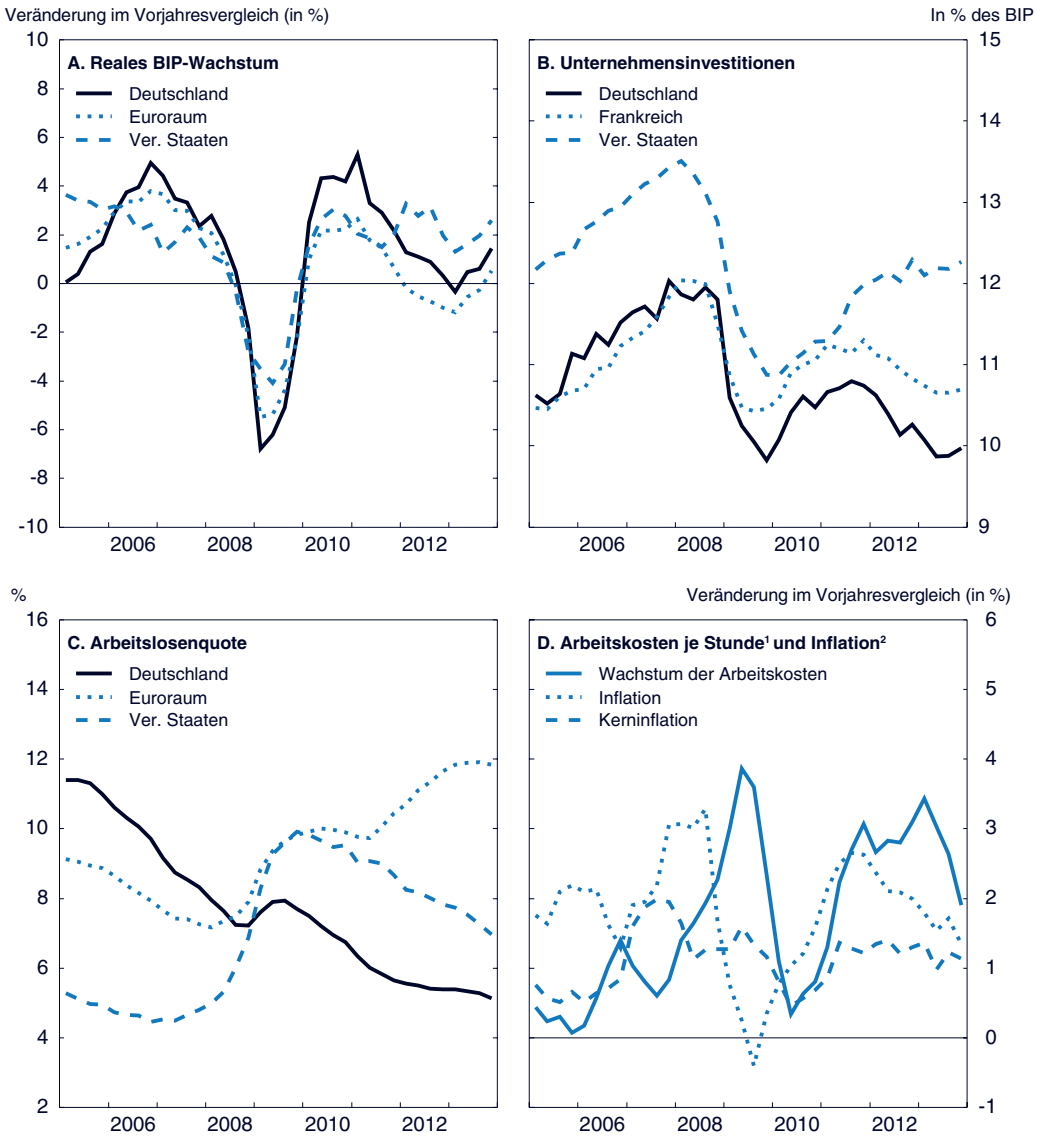
Die deutsche Wirtschaft erzielt dank ihres großen, wettbewerbsfähigen und innovativen Industriesektors, ihres starken Arbeitsmarkts sowie ihres Status als „sicherer Hafen" weiterhin bessere Ergebnisse als die meisten Volkswirtschaften des Euroraums. Das reale Pro-Kopf-BIP liegt in Deutschland inzwischen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

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

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

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

Abbildung 1 **Wichtige Wirtschaftsindikatoren**



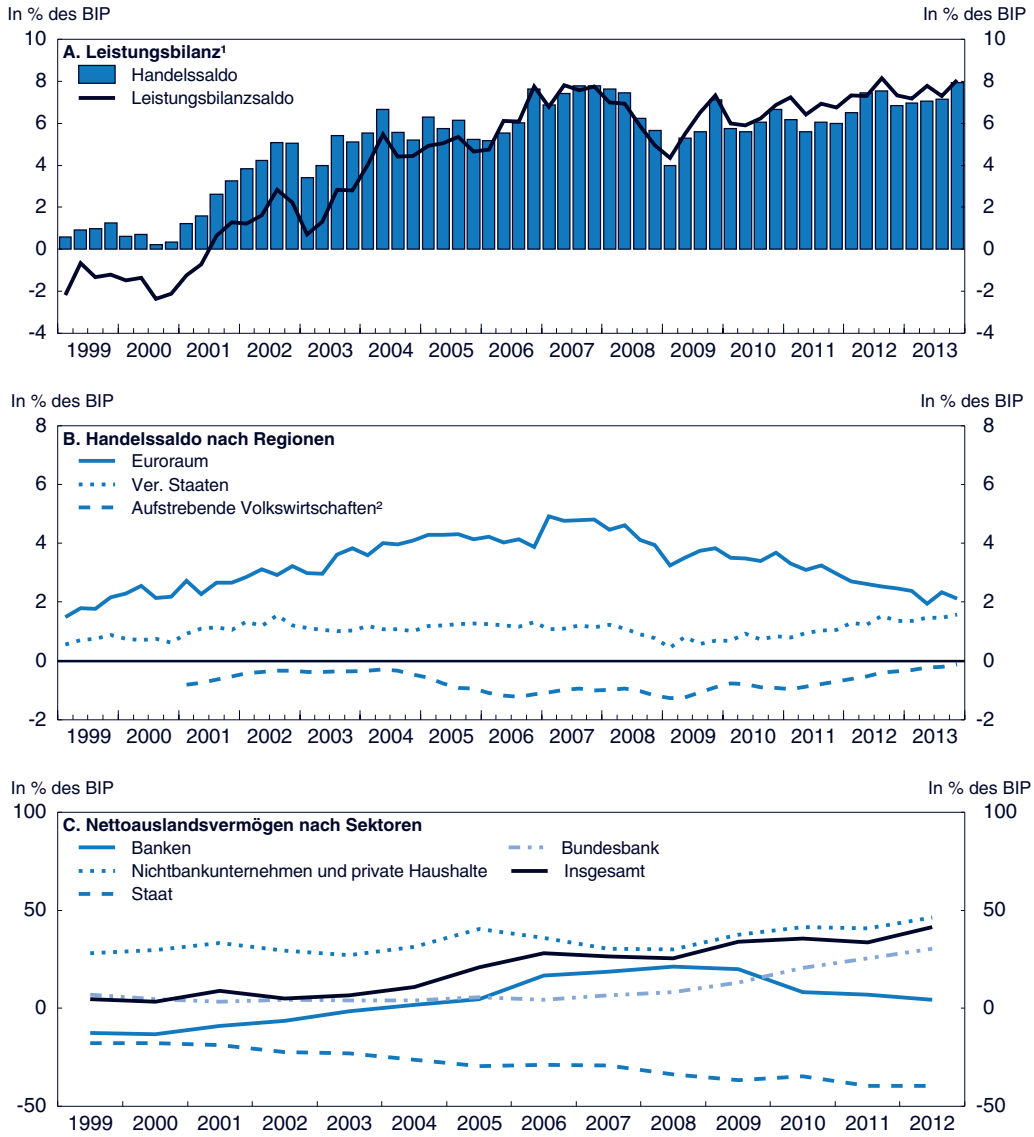
1. Gleitender Dreimonatsdurchschnitt der arbeitstäglich bereinigten nominalen Arbeitskosten in der Industrie, im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor (ohne Beschäftigte in privaten Haushalten und in exterritorialen Organisationen und Körperschaften).
2. Harmonisierter Verbraucherpreisindex (2005=100),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

Quelle: OECD, *Economic Outlook Database* und Eurostat.

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

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

Abbildung 2 **Leistungsbilanz, Handelsbilanz und Nettoauslandsvermögen**



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

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933033688*

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

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

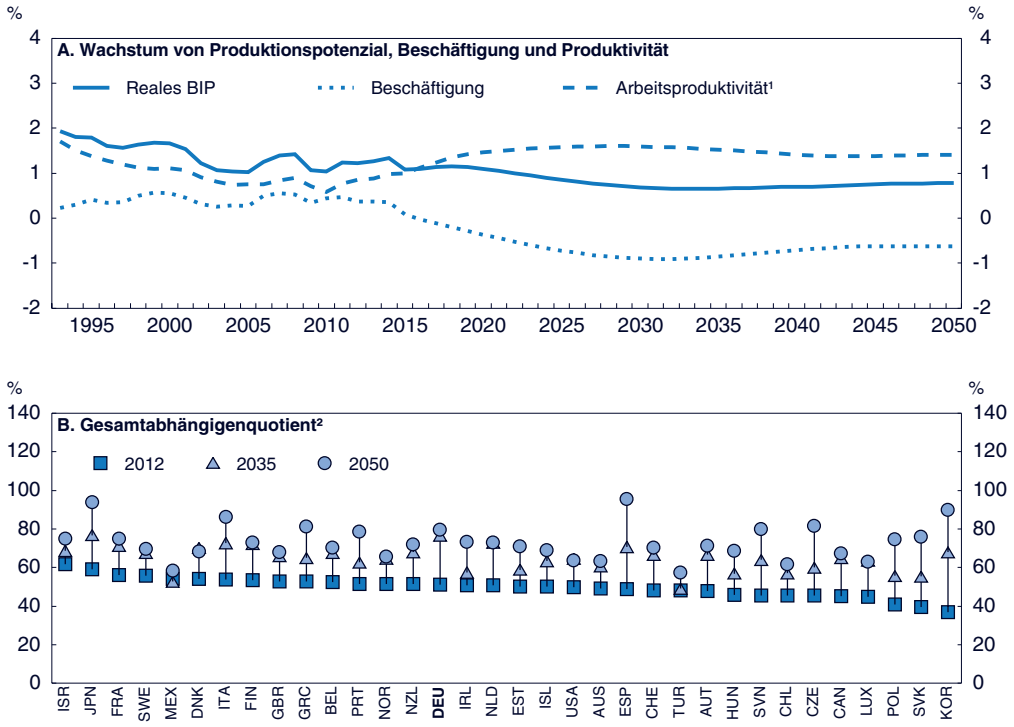
	2010 Jeweilige Preise (Mrd. Euro)	2011	2012	2013	2014	2015
BIP ohne arbeitstägliche Bereinigung	2 495	3.3	0.7	0.4	1.9	2.3
BIP mit arbeitstäglicher Bereinigung	2 490	3.4	0.9	0.5	1.9	2.1
Privater Verbrauch	1 435	2.3	0.7	1.0	1.4	2.0
Staatsverbrauch	487	1.0	1.0	0.7	1.6	1.7
Bruttoanlageinvestitionen	432	7.1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

1. Beitrag zur Veränderung des realen BIP.
2. In Prozent des potenziellen BIP.
3. In Prozent der Erwerbsbevölkerung.
4. In Prozent des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte.
5. In Prozent des BIP.
6. Bruttoverschuldung (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung) abzügl. Vermögenswerte.

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

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

Abbildung 3 **Wachstumspotenzial und Alterungseffekte**



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

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933033707*

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

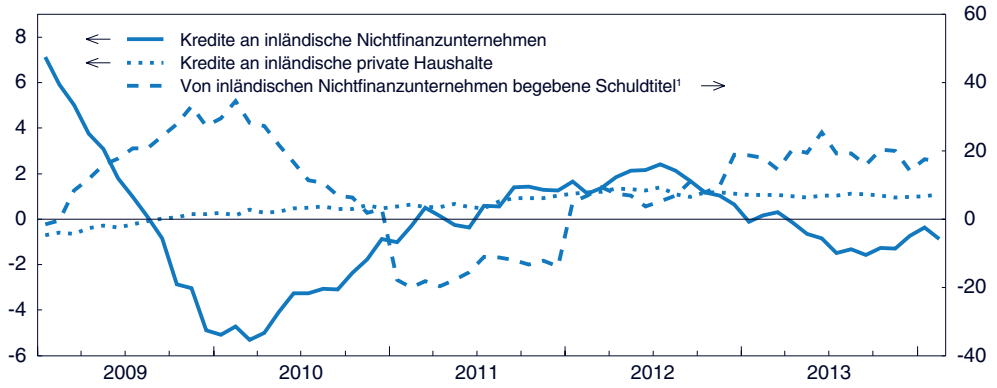
Die neue Bundesregierung, die im Dezember 2013 ihre Arbeit aufnahm, hat ein Programm für die nächsten vier Jahre vorgelegt. Es sieht einige Maßnahmen vor, die zur Erhöhung des Arbeitsangebots und zu einer besseren Nutzung des Humankapitals der Bevölkerung beitragen werden, womit sie das Wachstumspotenzial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

Widerstandskraft des Finanzsektors erhöhen

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

Abbildung 4 **Wachstum der Bankkredite und der Unternehmensanleihen**

Veränderung im Vorjahresvergleich, in Prozent



1. Ausstehende Beträge.
Quelle: Deutsche Bundesbank.

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

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

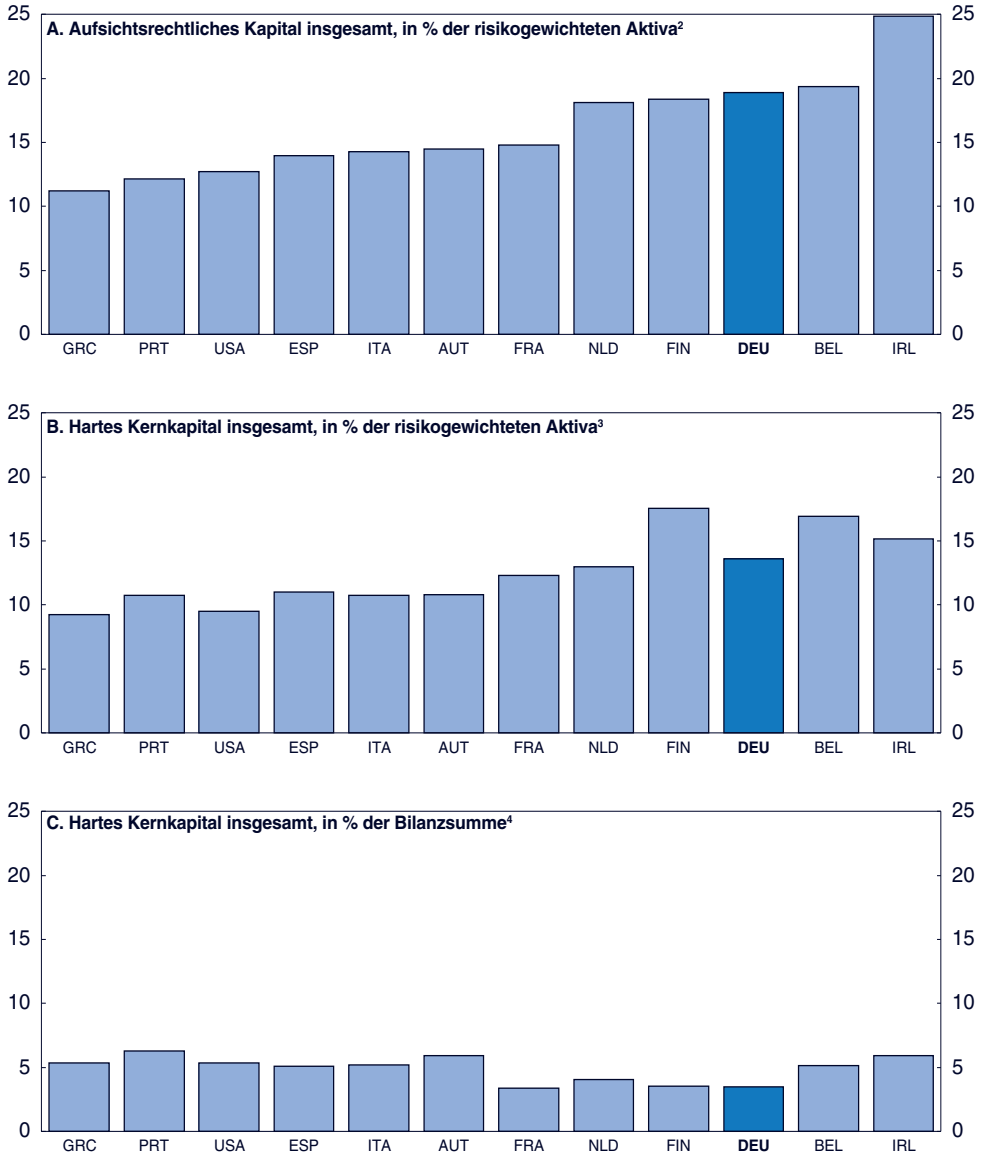
Obwohl die deutschen Banken ihre Forderungen gegenüber den Volkswirtschaften an der Peripherie des Euroraums reduziert haben, bestehen nach wie vor starke finanzielle Verflechtungen mit dem Euroraum. Einige Banken könnten zudem Verluste durch andere Auslandsgeschäfte erleiden, z.B. im Schifffahrtssegment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

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

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

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

Abbildung 5 **Eigenkapitalquoten und Leverage Ratios**[1]



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

Quelle: SNL Financials, Bloomberg, Datastream und OECD-Berechnungen.

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

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

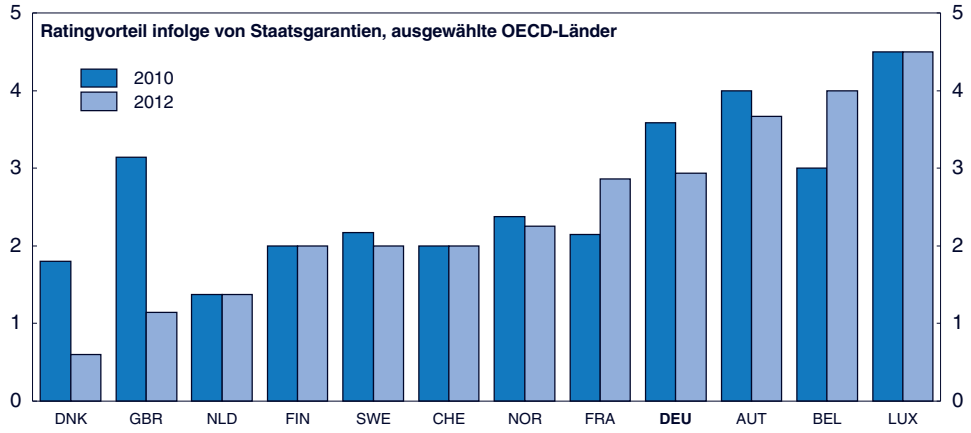
Wirkungsvolle Abwicklungsinstrumente sind wichtig, um kollabierende Banken aus dem Markt zu nehmen

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

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

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

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



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

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933033764*

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

Fortsetzung der Reform des öffentlich-rechtlichen Bankensektors

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

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

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

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

Empfehlungen zur Stärkung der Widerstandskraft des Finanzsektors

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

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

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

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

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

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

Tabelle 2 **Indikatoren der öffentlichen Finanzlage**

In Prozent des BIP

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

1. Konjunkturbereinigt. In Prozent des potenziellen BIP.
Quelle: OECD, *Economic Outlook 95 Database*.

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

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

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

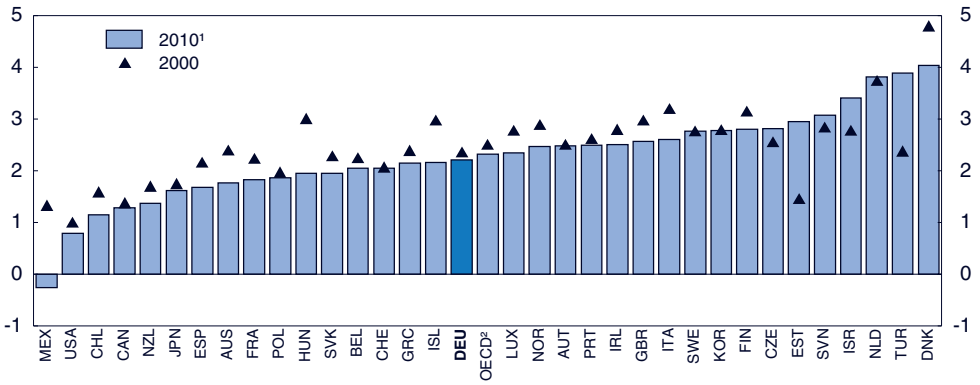
Trotz einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um 0,6 Prozentpunkte im Jahr 2013 sind die Staatseinnahmen stark von Abgaben und Steuern auf Erwerbseinkommen abhängig (OECD, 2012a). Besonders hoch ist die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit

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

Durch wirkungsvollere Umweltsteuern könnten ebenfalls Mehreinnahmen erzielt werden. Mit 2,2% des BIP im Jahr 2011 entsprechen die Einnahmen aus Umweltsteuern in etwa dem OECD-Durchschnitt. Energiesteuern werden in Deutschland in erster Linie aus budgetären Gründen erhoben und spiegeln daher nicht immer alle Umweltexternalitäten konsistent wider. Die Steuersätze auf Diesel sind z.B. niedriger als die auf Benzin, obwohl Diesel einen höheren CO_2-Gehalt hat und mehr gesundheitsschädliche Luftschadstoffe emittiert. Einige energieintensive Branchen kommen in den Genuss von Ausnahmen von der Energiebesteuerung oder von Steuervergünstigungen, die zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit gewährt werden, und diese Ausnahmen stehen nicht immer mit der Teilnahme am Europäischen Emissionshandelssystem in Einklang (OECD, 2012b). Die Steuersätze für Energie sind seit 2003 nominal so gut wie unverändert geblieben, auch wenn sie z.T., insbesondere für Motorkraftstoffe, deutlich über den in anderen europäischen Ländern praktizierten Steuersätzen liegen. Dies hat zur Folge, dass der Steueranteil an den Energiepreisen gesunken ist. Des Weiteren könnte die Kraftfahrzeugsteuer dahingehend überarbeitet werden, dass von ihr zusätzliche Anreize für die Anschaffung kraftstoffsparender Fahrzeuge ausgehen. Die auf Autobahnen erhobene emissionsbasierte Maut für schwere Nutzfahrzeuge, die dazu beitrug, dass sich emissionsarme Lkw stärker durchsetzen konnten, könnte auf leichte Nutzfahrzeuge oder Personenkraftwagen ausgedehnt werden. Die neue Bundesregierung denkt über die Einführung solcher Mautgebühren für im Ausland angemeldete Pkw nach, was mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden wäre.

Abbildung 7 **Umweltsteuereinnahmen**

In Prozent des BIP



1. 2009 für Kanada, Griechenland und die Slowakische Republik.
2. Ungewichteter Durchschnitt.

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

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

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

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

Empfehlungen zur Finanzpolitik

Zentrale Empfehlungen

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

Sonstige Empfehlungen

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

Den Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wirtschaftswachstum stärken

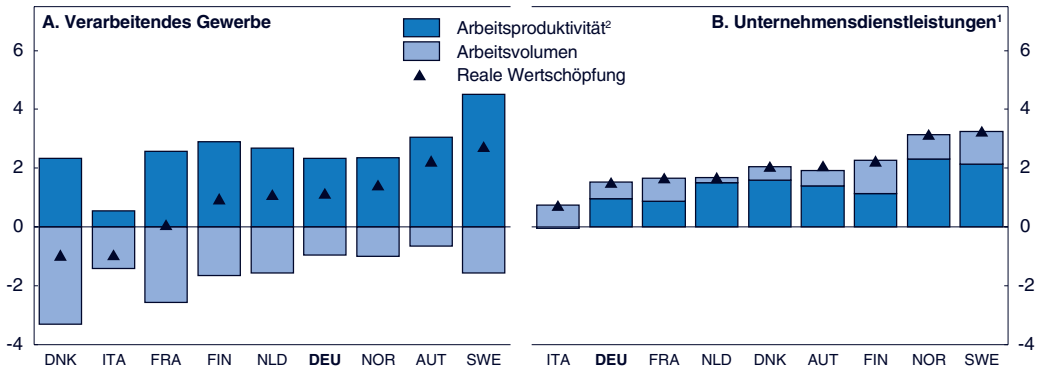
Wie in allen Hocheinkommensländern des OECD-Raums leistet der Dienstleistungssektor den größten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, auch wenn der Industriesektor immer noch vergleichsweise umfangreich und für die Exportorientierung der Volkswirtschaft ausschlaggebend ist. Über 70% der Wertschöpfung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

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

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

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

Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten, 2000-2011 oder letztes verfügbares Jahr



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

Quelle: OECD, *STAN-Datenbank*.

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

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

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

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

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

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

Die Förderung der erneuerbaren Energien kostengünstiger gestalten

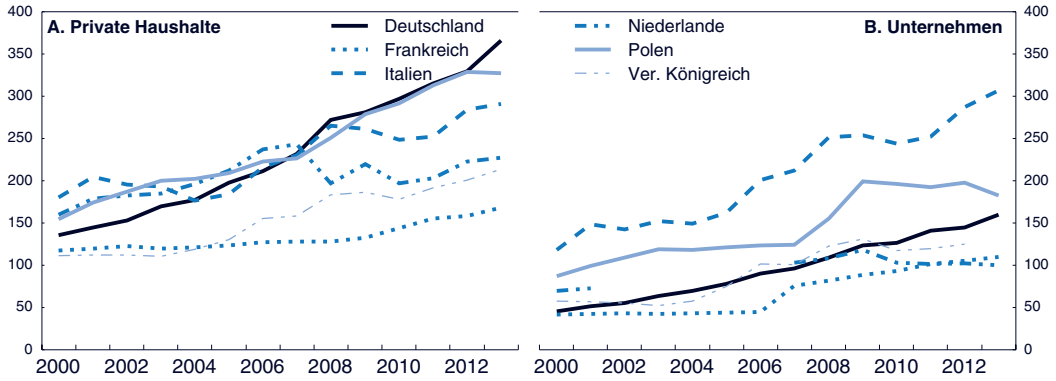
Die weltweiten CO_2-Emissionen müssen in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts netto auf nahe null gesenkt werden, um den Klimawandel soweit zu begrenzen, dass er noch zu bewältigen ist. Die Bundesregierung strebt daher folgerichtig eine Verringerung der CO_2-Emissionen um mindestens 80% bis 2050 an; allerdings ist das Emissionsvolumen 2012 wieder gestiegen, nachdem es über viele Jahre hinweg rückläufig war. Infolge der gesunkenen Preise für CO_2-Emissionszertifikate im Rahmen des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS) haben sich die Kosten der emissionsintensiven Stein- und Braunkohleverstromung verringert, die emissionsärmere Gaskraftwerke verdrängt. Angesichts der Unsicherheit über die langfristige Klimapolitik können niedrige CO_2-Preise Investitionsentscheidungen zu Gunsten emissionsintensiver Technologien begünstigen, durch die Lock-in-Effekte entstehen und die später – wenn wieder ambitioniertere Ziele erreicht werden müssen – u.U. nur unter hohen Kosten rückgängig gemacht werden können. Amtliche Vorausberechnungen ab 2012 lassen darauf schließen, dass das Ziel einer Verringerung der Emissionen bis 2020 um 40% im Vergleich zum Stand von 1990 unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen verfehlt wird. Dies macht deutlich, dass steuerliche Instrumente konsequenter dazu eingesetzt werden müssen, CO_2-Emissionen in Sektoren, die nicht am ETS teilnehmen, mit einem Preis zu belegen (siehe weiter oben).

Die staatliche Förderung der erneuerbaren Energien ist also nach wie vor nötig, um die Emissionsminderungsziele zu erreichen, vor allem in Anbetracht der Entscheidung, bis 2022 aus der Kernenergie auszusteigen. Das deutsche System zur Förderung der erneuerbaren Energien, das sich auf garantierte, subventionierte Einspeisetarife stützt, die durch eine Umlage auf die Strompreise finanziert werden, hat verlässliche Anreize für langfristige Investitionen in die CO_2-Emissionsminderung geschaffen. Im Vergleich zu den Fördersystemen anderer Länder schnitt es bislang eher gut ab (OECD, 2012a und 2012b; IEA, 2013). Die Kosten haben in jüngster Zeit jedoch stark zugenommen und werden sich 2014 voraussichtlich auf 0,8% des BIP belaufen. Dies ist sowohl eine Folge der raschen Expansion der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, die in einigen Fällen durch großzügige Einspeisetarife begünstigt wurde, als auch der niedrigen Großhandelspreise für Strom, durch die sich der Abstand zwischen den garantierten Einspeisetarifen und den Marktpreisen vergrößert hat. Diese Kosten werden von den Stromverbrauchern getragen. Die privaten Haushalte sehen sich inzwischen mit Strompreisen konfrontiert, die deutlich höher sind als in den meisten Nachbarländern (Abb. 9). Unternehmen können von der Umlage teilweise befreit werden, wenn sie stromintensiv und dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Solche Unternehmen kommen zugleich in den Genuss sehr niedriger Großhandelspreise.

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

Abbildung 9 **Strompreise für private Haushalte und Unternehmen**

US-$/MWh in KKP



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

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

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

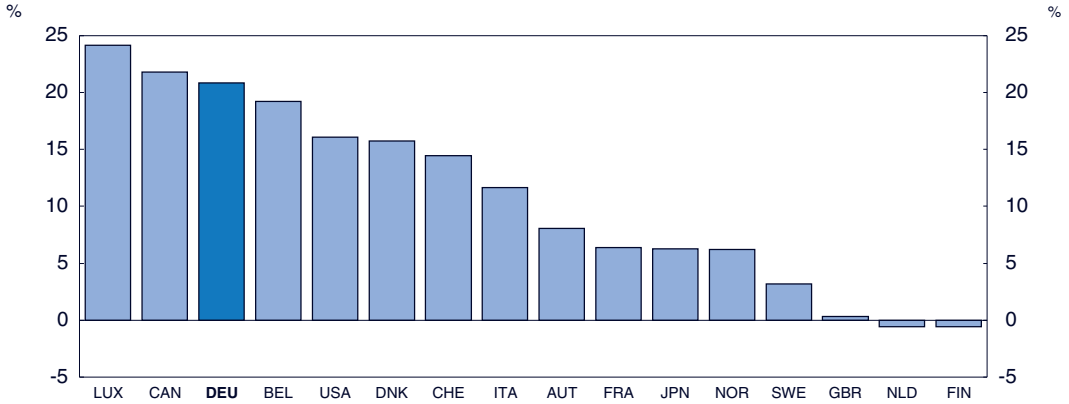
Weitere Arbeitsmarktreformen gleichen den Effekt des demografischen Wandels auf das Arbeitsangebot teilweise aus

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

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

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

2012



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

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

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933033840*

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

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

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

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

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

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

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

Zentrale Empfehlungen

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

Sonstige Empfehlungen

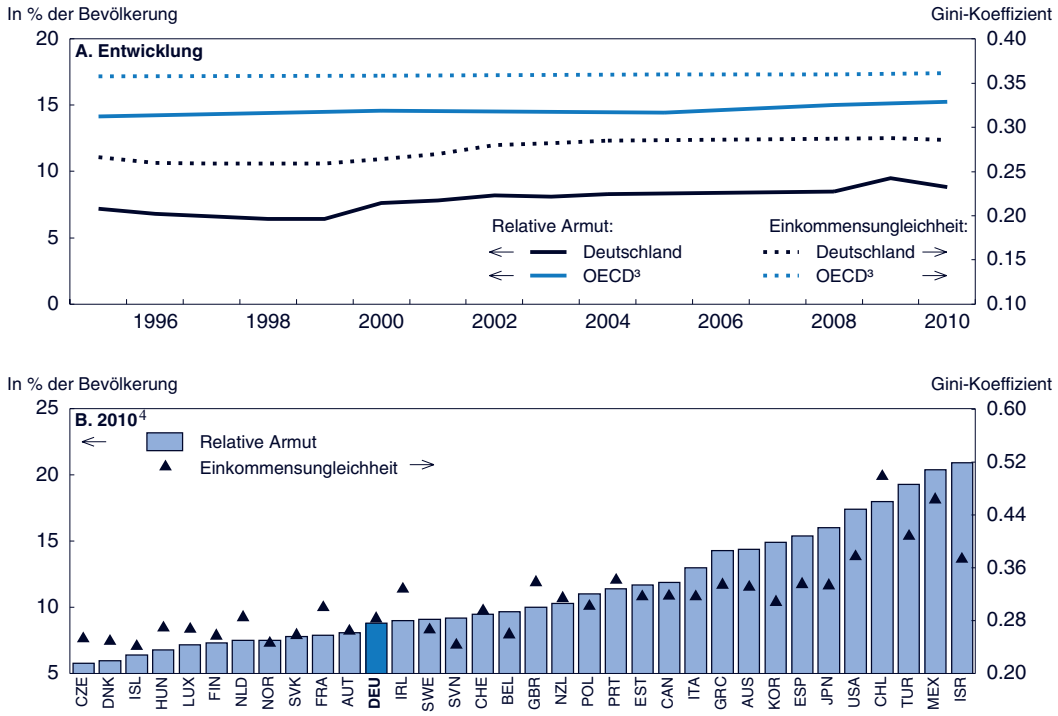
- Um die Hindernisse für die Vollzeiterwerbstätigkeit von Frauen zu verringern, sollte das Angebot an Ganztagsbetreuungsplätzen ausgebaut, das System der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehegatten reformiert und die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern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

Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten

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

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

Abbildung 11 **Relative Armut[1] und Einkommensungleichheit[2]**



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

Quelle: OECD, *Income Distribution and Poverty Database*.

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

Zweiteilung des Arbeitsmarkts verhindern

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

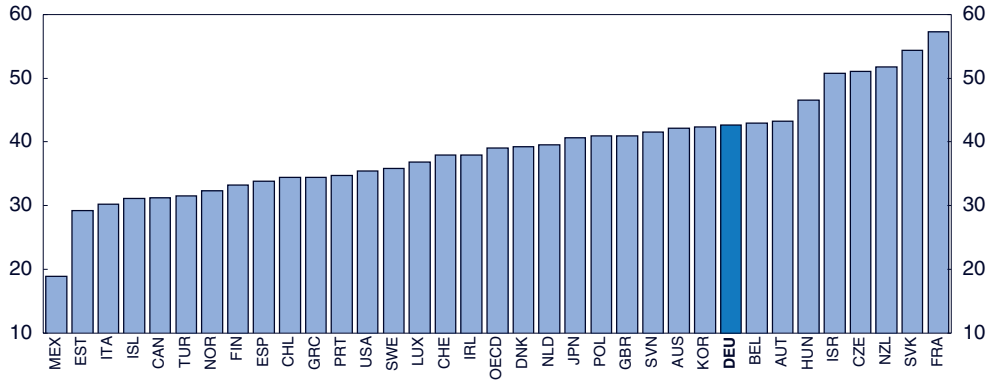
Trotz der vergleichsweise hohen Lohnersatzquoten beim Arbeitslosengeld sind es vor allem Haushalte mit arbeitslosen Mitgliedern, die von Armutsrisiken betroffen sind, was sich z.T. daraus erklärt, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern mit niedriger Arbeitslosigkeit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

Bildungserfolge sozioökonomisch benachteiligter Gruppen stärker fördern

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

Abbildung 12 **Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die durchschnittlichen Schülerleistungen in Mathematik**[1]

2012



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

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

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

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

Kranken- und Rentenversicherung inklusiver gestalten

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

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

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

für die im privaten Krankenversicherungssystem gebildeten Altersrückstellungen gefunden werden.

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

Empfehlungen für ein stärker sozial inklusives Wirtschaftswachstum

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

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. und J.S. Pischke (2001), "Minimum Wages and On- the-Job Training", *IZA Discussion Papers Series,* No. 384.

Admati A. R., P. M., DeMarzo, M. F. Hellwig und P. Pfleiderer (2010), "Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive." *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods,* Bonn, 2010/42.

Altunba, Y., L. Evans und P. Molyneux (2001), "Bank Ownership and Efficiency", *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 33, No. 4, S. 926-954.

Bach, S. und M. Beznoska (2012a), "Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen", *DIW Wochenbericht,* Nr. 42.2012.

Bach, S. und M. Beznoska (2012b), "Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer", *Politikberatung kompakt*, 68, DIW, Berlin.

Barone, G. und F. Cingano (2011), "Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries", *The Economic Journal*, 121: 931-957.

Blundell-Wignall, A. und C. Roulet (2012), "Business models of banks, leverage and the distance-to-default", *Financial Market Trends*, Vol. 2012(2), OECD Publishing.

Blundell-Wignall, A. und P. Atkinson (2011), "Global SIFIs, Derivatives, and Financial Stability", *Financial Market Trends*, Vol. 2011(1), S. 167-200, OECD Publishing.

Blundell-Wignall, A. und P. Atkinson (2013), "German Bundestag Finance Committee, Hearing on the Draft Bank-Separation Law (Drucksache, No. 17/12601) ", 22. April 2013.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013), "Die Wirkung wirtschaftspolitischer Unsicherheit auf das Investitionsverhalten in Deutschland", *Schlaglichter der Wirtschaftspolitik,* August, S. 11-16.

Bundesnetzagentur (2012), "Tätigkeitsbericht 2011: Eisenbahnen", Bundesnetzagentur, Bonn.

Bouis, R., A.K. Christensen und B. Cournède (2013), "Deleveraging: Challenges, Progress and Policies", *Economics Department Working Papers,* No. 1077, OECD Publishing, Paris.

Bourlès, R. et al. (2010), "Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries", *Review of Economics and Statistics*.

Brenke, K. (2014), "Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen", *DIW Wochenbericht*, Nr. 5.2014.

CEPT (2013), *ECC Report 212: Evolution and Use of E.212 Mobile Network Codes*, European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, Electronic Communication Committee, Kopenhagen.

Coricelli, F. und A. Wörgötter (2012), "Structural Change and the Current Account: The Case of Germany", *Economics Department Working Papers,* No. 940, OECD Publishing.

Daehre-Kommission (2012), *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, Bericht der Kommission, Dezember 2012.

de Serres, A., F. Murtin und C. de la Maisonneuve (2012), "Policies to Facilitate the Return to Work", *Comparative Economic Studies*, Vol. 54, Issue 1, S. 5-42, OECD Publishing.

Deutsche Bundesbank (2012a), *Finanzstabilitätsbericht 2012,* Deutsche Bundesbank, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2013a), *Monatsbericht,* Deutsche Bundesbank, September, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2013b)*, Ergebnisse des Basel-III-Monitoring für deutsche Institute zum Stichtag 31. Dezember 2012*, Deutsche Bundesbank, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2013c), *Private Haushalte und ihre Finanzen – Tabellenanhang zur Pressenotiz vom 21.3.2013,* Deutsche Bundesbank, Frankfurt, Februar.

DIHK (Deutsche Industrie- und Handeslkammer) (2013), *Schlaglicht Europa – Auslandsinvestitionen in der Industrie*.

EZB (Europäische Zentralbank) (2013), *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Statistical Table*, April.

Fertig, M. und J. Kluve (2007), "Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs", *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung,* 75, S. 97-117.

Fournier, J. und I. Koske (2010), "A Simple Model of the Relationship Between Productivity, Saving and the Current Account", *Economics Department Working Papers,* No. 816, OECD Publishing.

Freier, R. und V. Steiner (2007), "Marginal Employment: Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience", *DIW Diskussionpapers*, 744, DIW, Berlin.

Frick, J.R. und M. Grabka (2009), "Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland", *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 4/2009, DIW, Berlin.

FSB (Financial Stability Board) (2012), *Thematic Review on Resolution Regimes*, Peer Review Report.

Garloff, A.A. (2010), "Minimum wages, wage dispersion and unemployment in search models. A review", *ZAF*, No. 43, S. 145-167.

Hakenes, H., R.H. Schmidt und R. Xie (2009), "Public Banks and Regional Development", *Journal of Financial Services Research*.

Heckman, J. J. und L.K. Raut (2013), "Intergenerational Long-term Effects of Preschool – Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model", *NBER Working Papers,* 19077, *www.nber.org/papers/w19077.*

Hellwig, M. (2010), Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)" am 6. Oktober 2010", Bonn, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, *Mimeo.*

Hellwig, M. (2012a), "The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law", in P.S. Kenadjian (Hrsg.), *Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?*, De Gruyter Verlag, Berlin und Boston, S. 35-63.

Heyer, G. et al. (2011), "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011", *IAB Discussion Papers,* 17/2011.

Hohendanner, C. und J. Stegmaier (2012), "Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben Umstrittene Minijobs", *IAB Kurzbericht,* 24/2012.

IEA (Internationale Energie-Agentur) (2013), *Energiepolitik der IEA-Länder: Deutschland, Prüfung 2013*, OECD/IEA, OECD Publishing.

IWF (Internationaler Währungsfonds) (2002), *Building Strong Banks Through Surveillance and Resolution*, IWF, Washington, DC.

Kluve, J. (2013), "Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen", *Arbeitspapier,* 07/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Kultusministerkonferenz (2010), *Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler 2010*, Kultusministerkonferenz, Köln.

Körner, T., H. Meinken und K. Puch (2013), "Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage", *Wirtschaft und Statistik,* Statistisches Bundesamt, Januar 2013.

Koske, I., J. Fournier und I. Wanner (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?", Part 2: "The Distribution of Labour Income", *Economics Department Working Papers*, No. 925, OECD Publishing.

Kötter, M. (2006), "Measurement matters – Input price proxies and bank efficiency in Germany", *Journal of Financial Services Research*, Vol. 30, S. 199-225.

OECD (2006), *Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen: Politiklektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008a), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2008*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2009), *Economic Surveys: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2010,* OECD Publishing, Paris.

OECD (2011a), *Bank Competition and Financial Stability*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011b), *How's Life? Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2012*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012b), *OECD-Umweltprüfberichte: Deutschland 2012*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012c), *Starting Strong III: Eine Qualitäts-Toolbox für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung*, Deutsches Jugendinstitut.

OECD (2012d), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012e), "Machine-to-Machine Communications: Connecting Billions of Devices", *Digital Economy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012f), *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013a), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013b), *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014a) (erscheint demnächst), *Bildungspolitischer Ausblick: Deutschland*, OECD Publishing, Paris.

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

Ollivaud, P. und C. Schwellnus (2013), "The Post-Crisis Narrowing of International Imbalances – Cyclical or Durable?", *Economic Department Working Papers,* No. 1062, OECD Publishing, Paris.

Rainer, H. et al. (2011), "Kinderbetreuung", *ifo Forschungsberichte,* 59.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), "Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen", *Jahresgutachten,* 2006/7, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2008), "Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken", *Jahresgutachten,* 2008/9, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2011), "Verantwortung für Europa wahrnehmen", *Jahresgutachten,* 2011/12, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2013), "Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik", *Jahresgutachten,* 2013/14, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2012), *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 6. November 2012 in Berlin.

Walwei, U. (2013), "Times of change: what drives the growth of work arrangements in Germany?", *Journal for Labour Market Research*, Juli.

© OECD 2014

Anhang

Fortschritte bei wichtigen Strukturreformen

Dieser Anhang gibt einen Überblick über die Empfehlungen vorangegangener Wirtschaftsberichte und die diesbezüglich unternommenen Aktionen. Sie betreffen die folgenden Bereiche: Arbeitsmarkt, Wettbewerb auf den Produktmärkten, Finanzierung des Gesundheitssystems, Bildung, öffentliche Finanzen, Bankensektor, Wachstumspotenzial in einer globalisierten Welt sowie Klimaschutz und umweltverträgliches Wachstum. Auf jede Empfehlung folgt eine Liste der seit dem Wirtschaftsbericht Deutschland *von November 2010 unternommenen Aktionen. Die neuen Empfehlungen dieses Wirtschaftsberichts finden sich in den jeweiligen Kapiteln.*

Für die einzelnen Themenbereiche sind folgende Aspekte dargestellt:

- Frühere Empfehlungen
  - ❖ ***Unternommene Aktionen und aktuelle Bewertung***

Verbesserung der Arbeitsmarktleistung

- Die fiskalischen Fehlanreize für Zweitverdiener sollten reduziert werden, indem das System der gemeinsamen Einkommensteuerveranlagung reformiert wird und in Erwägung gezogen wird, Beiträge für die Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten in der gesetzlichen Krankenversicherung einzuführen.
  - ❖ ***Keine.***

- Die Rentenabschläge bei einem Eintritt in den Ruhestand vor dem gesetzlichen Rentenalter sollten auf das versicherungsmathematisch neutrale Niveau angehoben werden, und die Frühverrentung von Geringverdienern sollte vermieden werden.
  - ❖ ***Keine.***

- Im öffentlichen Dienst sollte die Umstellung von einer am Dienstalter auf eine an der Leistung orientierte Besoldung fortgesetzt werden, und die Sozialpartner sollten dazu aufgefordert werden, zu analysieren, inwieweit die derzeitigen Lohn- und Gehaltssysteme die Beschäftigungschancen älterer Arbeitskräfte beeinträchtigen.
  - ❖ ***Keine.***

- Die Pläne zur Ausweitung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen sollten fortgeführt werden, und das Angebot an Ganztagsschulen sollte weiter verbessert werden. Die Einführung eines Gutscheinsystems für die Kinderbetreuung in Erwägung ziehen. Bestimmungen für die Einrichtung von Kinderbetreuungsstätten lockern, um eine Ausweitung des privaten Angebots zu fördern.
  - ❖ ***Seit August 2013 haben Eltern einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Der Bund stellt den Ländern ein spezielles Sondervermögen für die Einrichtung von 30 000 Betreuungsplätzen zur Verfügung. Außerdem unterstützt die Bundesregierung ab 2015 den dauerhaften Betrieb mit jährlich 845 Mio. Euro.***

- Es sollte zu einheitlichen Arbeitsverträgen, in denen der Beschäftigungsschutz mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit steigt, übergegangen werden. Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverträge durch Vereinfachung des Kündigungsverfahrens, Verkürzung der Kündigungsfrist für Arbeitnehmer mit langer Betriebszugehörigkeit und Schaffung einer Wahlmöglichkeit für die Arbeitgeber zwischen der Zahlung einer Regelabfindung oder einer höheren Entschädigung wegen ungerechtfertigter Entlassung, die den Rechtsweg ersetzen würde.
  - ❖ ***Keine.***

- Wird ein Mindestlohn für notwendig erachtet, sollte er bundesweit auf einem hinreichend niedrigen Niveau festgesetzt werden, das nicht zu Arbeitsplatzverlusten führt, und von einer unabhängigen Kommission festgelegt werden.
    - ❖ ***Die Regierung plant, bis 2015 einen bundesweiten gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro einzuführen, wobei bis Ende 2016 in bestimmten Branchen Ausnahmen möglich sind. Die für die zukünftige Anpassung des Mindestlohns zuständige Kommission wird aus Vertretern der Sozialpartner bestehen.***

Verbesserung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten

- Wettbewerb im Schienenverkehr erhöhen, z.B. durch die vollständige Privatisierung der Verkehrstöchter der Deutschen Bahn bei Verbleib des Schienennetzes in Staatsbesitz, die Abschaffung von Ausnahmen bei Ausschreibungen im Schienenregionalverkehr und die Stärkung der Rolle der Regulierungsbehörde.
    - ❖ ***Die Regulierungsbehörde wird durch die Umsetzung der EU-Richtlinie 2012/34 gestärkt.***
- Ein Beratungsgremium einrichten, das mit der Identifizierung und Überprüfung regulatorischer Hindernisse für Produktivitätssteigerungen betraut werden sollte.
    - ❖ ***Keine.***
- Die inländischen Dienstleistungsmärkte bei den freien Berufen und im Handwerk stärker für den Wettbewerb öffnen, wobei es gilt, die Beschränkungen für die interdisziplinäre Zusammenarbeit weiter zu reduzieren, mit der Preisliberalisierung fortzufahren und die Notwendigkeit der Beschränkungen im Bereich der Werbung einer Neubeurteilung zu unterziehen. Die Marktzugangsbedingungen vereinfachen, wozu die Frage der Pflichtmitgliedschaft in Berufsverbänden überdacht werden sollte. Die Zahl der Tätigkeiten, zu deren Ausübung die Angehörigen bestimmter Berufe das ausschließliche Recht haben, sollte reduziert werden, und die Ausbildungsanforderungen sollten weiter verringert werden.
    - ❖ ***Der Beruf des Schornsteinfegers wurde 2012/2013 weiter dereguliert.***
- Für die Erteilung von Genehmigungen sollte die „Silence is consent"-Regel (nach der das Schweigen der Behörde der Bewilligungserteilung gleichkommt) angewendet werden, und zentralen Anlaufstellen sollte gestattet werden, Anmeldungen und Genehmigungen entgegenzunehmen bzw. zu erteilen.
    - ❖ ***Wird im Rahmen der EU-Dienstleistungsrichtlinie umgesetzt.***

Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Gesundheitsfinanzierung

- Die privaten Krankenkassen sollten in das auf dem Gesundheitsfonds basierende Finanzierungssystem integriert werden.
    - ❖ ***Keine.***
- Die Bestimmung, die den Mehrfachbesitz von Apotheken nur gestattet, wenn der Eigentümer selbst in einer von maximal vier Apotheken tätig ist, sollte gelockert werden.
    - ❖ ***Keine.***

Effizientere Gestaltung des Bildungssystems

- Die Stratifizierung des Schulsystems sollte weiter verringert werden, wozu es insbesondere gilt, die Entscheidung über die Wahl des Schultyps auf ein späteres Alter als 10 Jahre zu verschieben und die Zahl der Schularten in allen Bundesländern zu reduzieren.
  - ❖ ***Einige Bundesländer haben begonnen, verschiedene Bildungsgänge in einem Schultyp zusammenzufassen.***
- Die Lehrerqualität verbessern, z.B. indem die Schulen und Lehrkräfte für die Fortschritte ihrer Schüler verantwortlich gemacht werden und indem in den Bundesländern, die noch keine derartigen Maßnahmen eingeführt haben, stärker von finanziellen Anreizen für gute Lehrerleistungen Gebrauch gemacht wird.
  - ❖ ***Alle Bundesländer haben ein externes und internes Qualitätsmanagement eingeführt. Leistungsschwache Schulen werden unterstützt. Die Anhebung der Qualität der Lehrerausbildung ist ein Schwerpunktbereich der Bildungspolitik.***
- Die Tertiärbildung attraktiver gestalten und stärker an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts ausrichten durch Erhöhung der Input-Flexibilität der Hochschulen.
  - ❖ ***Keine.***
- Eine ausreichende und diversifizierte Finanzierung der Hochschulbildung sichern und das Trittbrettfahrer-Problem zwischen den Bundesländern bei der Finanzierung der Hochschulbildung überwinden.
  - ❖ ***Keine.***
- Reform des Berufsbildungssystems fortsetzen, wobei es gilt, über eine Reduzierung der großen Zahl verschiedener Berufsabschlüsse nachzudenken und dem Arbeitsmarktbedarf entsprechend allgemeine Weiterbildungsangebote (Mathematik, Deutsch, Fremdsprachen, EDV) zu schaffen. Die Abschlussprüfungen dualer Ausbildungsgänge sollten von den Berufsschulen und den Berufskammern gemeinsam vorbereitet und durchgeführt werden.
  - ❖ ***Die Ausbildungsordnungen werden regelmäßig entsprechend dem Arbeitsmarktbedarf aktualisiert. Die Bundesregierung plant, Berufsfamilien für Berufsabschlüsse einzuführen.***
- Teilnahme an lebenslangem Lernen erhöhen. Transparenz des Erwachsenenbildungsmarkts verbessern und Zugang zu Beratung über Erwachsenenfort- und -weiterbildung erleichtern (Einbeziehung der nichtformalen und informellen Lernaktivitäten in den Deutschen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen – DQR). Die Ergebnisse der Programme zur finanziellen Förderung der Erwachsenenbildung genau verfolgen.
  - ❖ ***Keine.***

Wahrung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

- Die Anwendung der Schuldenbremse genau überwachen und den neuen Rahmen, wo sich dies als nötig erweist, anpassen.
  - ❖ ***Deutschland hat den Haushaltsrahmen den neuen europäischen Regeln entsprechend weiterentwickelt. Im Haushaltsgrundsätzegesetz wurde eine Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit in Höhe von 0,5% des BIP***

festgelegt. Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, die Einhaltung dieser Obergrenze mit der Unterstützung eines unabhängigen Beirats zu überwachen.

- Die Struktur des Steuersystems sollte mit Blick auf die Verlagerung der Steuerlast von mobilen Bemessungsgrundlagen auf immobile Bemessungsgrundlagen überprüft werden. Die ermäßigten Mehrwertsteuersätze sollten schrittweise abgeschafft werden. Die Sozialversicherungsbeiträge senken, insbesondere für Geringverdiener.
  - ❖ ***Die Sozialversicherungsbeiträge wurden 2012 und 2013 von 40,35% auf 39,45% gesenkt.***
- Anhebung der Grundsteuer in Betracht ziehen, sei es durch Anbindung der Steuerbemessungsgrundlage an die Verkehrswerte oder durch Erhöhung der Hebesätze, wobei es gilt, die Liquiditätsprobleme zu verringern, die diese Steuer dann für Personen mit geringem Einkommen und illiquiden Vermögenswerten nach sich ziehen könnte. Weitere Anhebung der Umweltsteuern in Betracht ziehen.
  - ❖ ***Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium hat die Frage der Anbindung der Steuerbemessungsgrundlage an die Verkehrswerte untersucht. Die Bundesländer testen verschiedene Steuermodelle im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit. Die Ergebnisse werden anschließend einer Evaluierung unterzogen werden.***
- Die Unternehmensteuersätze weiter senken.
  - ❖ ***Keine.***
- Die Effizienz des öffentlichen Sektors sollte gesteigert werden. Finanzhilfen und Konsumausgaben des Staats weiter senken.
  - ❖ ***Keine.***
- Den Stabilitätsrat durch zusätzliche Beiträge von unabhängigen Sachverständigen oder Einrichtungen stärken. Sicherstellen, dass die Bundesländer bei der Bestimmung der Produktionslücke einen transparenten Ansatz verfolgen.
  - ❖ ***Im Rahmen der Umsetzung des Fiskalvertrags wurde ein neuer unabhängiger Beirat eingerichtet. Dieser Beirat wird den Stabilitätsrat dabei unterstützen, die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels, das durch das Haushaltsgrundsätzegesetz in nationales Recht umgesetzt wird, zu überwachen.***
- Prüfen, ob die Steuerautonomie der Länder erhöht werden könnte, indem ihnen ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer gewährt wird.
  - ❖ ***Die Erhöhung der Steuerautonomie der Länder steht auf der Tagesordnung der Bundesregierung. Die Verwaltung des Steuereinzugs gehört zu den Themen, die erörtert werden sollen.***
- Senkung oder Abschaffung der Gewerbesteuer in Erwägung ziehen.
  - ❖ ***Keine.***
- Die Durchsetzung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen über kommunale Kassenkredite verschärfen.
  - ❖ ***In einigen Bundesländern stellen übermäßig hohe kommunale Kassenkreditbestände ein Problem dar. Diese Bundesländer haben Maßnahmen ergriffen, um die Liquiditätsverschuldung zu reduzieren und einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, was eine engere Überwachung durch die Kommunalaufsichtsbehörden einbezieht.***

- Effizienz des Steuereinzugs erhöhen, wozu die Möglichkeit der Einführung einer Selbstveranlagung der Steuerpflichtigen untersucht werden sollte.
  - ❖ ***Der Auftrag für ein Forschungsprojekt zu den gesetzlichen und administrativen Konsequenzen einer Selbstveranlagung im Bereich der Körperschaftsteuer wurde vergeben.***

- Finanzausgleichszahlungen umgestalten, um die Negativanreize abzubauen, die die Bundesländer davon abhalten, ihre eigene Steuerbasis zu entwickeln und den Steuereinzug zu verbessern. Ausgleichspositionen der Bundesländer auf der Basis angenommener Einnahmen anstatt von Ist-Einnahmen berechnen.
  - ❖ ***Keine.***

- Die Verwaltung der Steuern, die ganz dem Bund zufließen oder zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, sollte von den Ländern auf den Bund übertragen werden.
  - ❖ ***Die Überprüfung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern steht auf der Agenda der Regierung. Die Verwaltung der Steuern gehört zu den Themen, die erörtert werden sollen.***

Erhöhung der Stabilität des Bankensektors

- Sicherstellen, dass die Banken über eine angemessene Eigenkapitalausstattung verfügen, und Bemühungen zur Entfernung von Risikoaktiva aus den Bankbilanzen fortsetzen.
  - ❖ ***Die Regeln der Europäischen Union über die Umsetzung der in Basel III festgelegten Eigenkapitalanforderungen werden angewendet.***

- Landesbanken nach einem tragfähigen Geschäftsmodell umstrukturieren durch Privatisierung, Konsolidierung und Konzentration auf das Kerngeschäft.
  - ❖ ***Die Bilanzsummen wurden verringert, und die Geschäftstätigkeit wurde bis zu einem gewissen Grad auf die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen konzentriert.***

- Makroprudenzielle Elemente der Bankenaufsicht stärken. Klarer auf die Risiken eingehen, die mit bestimmten Geschäftsstrategien verbunden sind. Einführung einer verbindlichen Obergrenze für die Gesamtverschuldung (Leverage Ratio) in Erwägung ziehen.
  - ❖ ***Der 2013 eingerichtete Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) ist für die makroprudenzielle Überwachung zuständig. Die Gründung des AFS zielte darauf, die makroprudenziellen Befugnisse in einer einzigen Behörde zu konzentrieren.***

Steigerung des Potenzialwachstums in einer globalisierten Welt

- Rahmenbedingungen für Innovationen verbessern, wozu es gilt, genügend Ausstiegsmöglichkeiten für Wagniskapitalgeber zu gewährleisten. Transparenz verbessern, indem Wagniskapitalgesellschaften und Beteiligungsgesellschaften einer einheitlichen Aufsicht unterstellt werden. Einführung von Steueranreizen als ergänzendes Instrument zu den Zuschüssen ins Auge fassen.
  - ❖ ***Für Wagniskapital- und Beteiligungsgesellschaften wurde ein gemeinsamer Regulierungsrahmen geschaffen, und die Transparenz wurde verbessert. Im Mai 2013 wurde der Investitionszuschuss Wagniskapital eingeführt.***

- Es sollte überprüft werden, ob das jüngst verabschiedete Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen die Integration effektiv fördert.
  - ❖ ***Der erste Monitoringbericht wird im Frühjahr 2014 vorgelegt werden. Die amtliche Statistik zum Anerkennungsgesetz bildet die Hauptgrundlage für Bewertung und Monitoring. Die ersten Daten für 2012 sind der Öffentlichkeit seit dem 15. Oktober 2013 zugänglich. Die Regierung beabsichtigt, die Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen zu erleichtern.***

- Zuwanderung hochqualifizierter Kräfte fördern durch Herabsetzung der Einkommensgrenze für die Erteilung einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis. Es sollte die Schaffung einer für die Konzipierung, Evaluierung und Koordinierung der Arbeitsmigrationspolitik zuständigen Einrichtung ins Auge gefasst werden. Aktivere Politik zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in Erwägung ziehen.
  - ❖ ***Die Verdienstschwelle für hochqualifizierte Fachkräfte aus Nicht-EU-Staaten wurde durch die Einführung der Blauen Karte EU mit Wirkung vom 1. August 2012 gesenkt. Das Internetportal „Willkommen in Deutschland“ wurde lanciert.***

Klimaschutz und umweltverträgliches Wachstum: Ehrgeizige Pläne müssen sich auszahlen

- Deutschland sollte sich auf EU-Ebene an den Diskussionen über mögliche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines wirksamen CO_2-Preissignals im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems im Einklang mit den mittel- und langfristigen EU-Emissionsreduzierungszielen beteiligen. Die Einführung einer effektiven CO_2-Steuer in nicht vom EU-Emissionshandelssystem erfassten Sektoren sollte in Erwägung gezogen werden, und es sollte sichergestellt werden, dass für andere, nicht durch CO_2-Emissionen verursachte Externalitäten ein angemessener Preis festgelegt wird.
  - ❖ ***Deutschland hat beschlossen, den sogenannten „Backloading“-Vorschlag der EU-Kommission sowie die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments zu unterstützen.***

- Die Steuerbefreiungen und ermäßigten Steuersätze für Energie sollten aufgehoben werden (sofern sie nicht der Vermeidung der Doppelbesteuerung dienen, namentlich in den vom EU-Emissionshandelssystem erfassten Sektoren), und die Abschaffung der Kohlesubventionen sollte vorangetrieben werden. Umweltschädliche Steuervergünstigungen sollten revidiert werden.
  - ❖ ***Der Spitzenausgleich wird seit Anfang 2013 mit Energieeffizienzmaßnahmen verknüpft. Der Stilllegungsplan für den deutschen Steinkohlenbergbau von 2011 sieht eine schrittweise Beendigung des deutschen Steinkohlenbergbaus bis 2019 vor.***

- Bezuschusste Kredite sollten gezielt an Niedrigeinkommenshaushalte oder kreditbeschränkte Unternehmen vergeben werden, und das Mietrecht sollte so geändert werden, dass die Hindernisse für Investitionen in energiesparende Sanierungen im Mietwohnungsbereich weiter abgebaut werden können.
  - ❖ ***Am 1. Mai 2013 trat eine Mietrechtsänderung in Kraft, durch die Hindernisse für Investitionen in die energetische Sanierung von Mietwohnungen abgebaut werden. Mieter müssen energetische Sanierungsmaßnahmen hinnehmen, und während der ersten drei Monate entfällt das Recht auf Mietminderung.***

- Die Höhe der Einspeisevergütungen sollte weiter überwacht werden, und diese Tarife sollten entsprechend der Marktentwicklungen angepasst werden. Die mit den Einspeisetarifen verbundenen impliziten CO_2-Vermeidungskosten sollten auf einem vertretbaren Niveau gehalten werden.
    - ❖ ***Die Einspeisevergütungen werden regelmäßig überwacht und angepasst. Die Regierung plant eine Reform zur Senkung einiger Einspeisevergütungen, und ab 2018 soll die Förderhöhe über Auktionen ermittelt werden.***

- Den Übertragungsnetzbetreibern sollten angemessene Anreize geboten werden, um in die effizientesten Technologien zu investieren, bei gleichzeitigem Ausbau des Netzes. Es sollten weiter Maßnahmen umgesetzt werden, die darauf abzielen, Transparenz und öffentliche Beteiligung an Netzausbauentscheidungen zu erhöhen.
    - ❖ ***Keine.***

Thematische Kapitel

© OECD 2014

Kapitel 1

Die Widerstandskraft des Finanzsektors stärken

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

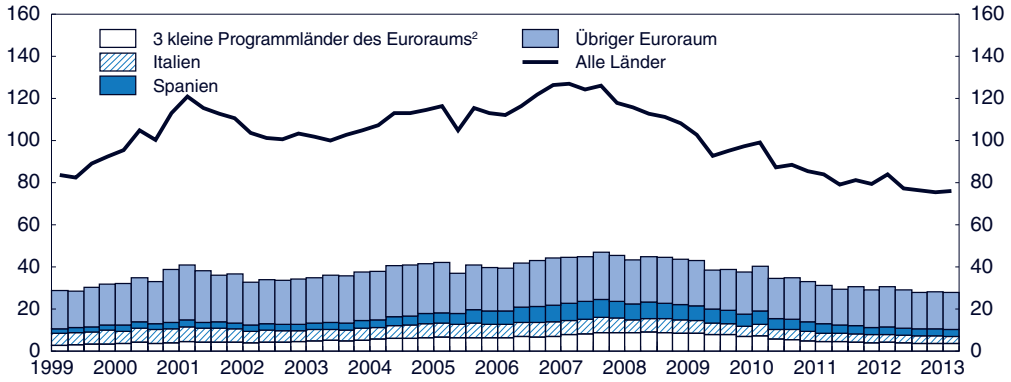
Die deutschen Banken haben die Krise des Euroraums gut überstanden, das inländische Kreditwachstum ist jedoch weiterhin schwach

Die gute Arbeitsmarktentwicklung und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sowie die im Verhältnis zum BIP moderate Bruttoverschuldung der Unternehmen und privaten Haushalte haben die Problemkreditquote der Banken niedrig gehalten. Die auf die expansive Geldpolitik und die Flucht in sichere Werte zurückzuführenden niedrigen Zinsen waren ebenfalls hilfreich, da sie die Schuldendienstbelastung der Unternehmen reduziert und die Refinanzierungskosten der Banken gesenkt haben. Seit 2011 bewegen sich die Gewinne nahe am Vorkrisenniveau. Die deutschen Banken haben die Kreditvergabe an die am stärksten von der Schuldenkrise im Euroraum betroffenen Länder zwischen 1999 und 2007 zwar erheblich ausgeweitet (Abb. 1.1), die Verluste aus den Engagements gegenüber den Krisenländern des Euroraums sind jedoch begrenzt, was teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die Krisenländer Finanzmittel aus den EFSF-Programmen erhalten haben und auf die beträchtliche Liquidität der EZB zurückgreifen konnten.

Die Kreditvergabe an inländische Haushalte und Nichtfinanzunternehmen ist seit Ausbruch der globalen Finanzkrise in realer Rechnung zurückgegangen. Und auch in jüngster Zeit, in den Jahren 2012 und 2013, verharrte sie auf niedrigem Niveau (Abb. 1.2), obwohl die Produktionslücke gering ist. Unternehmensumfragen zeigen jedoch, dass die schwache Kreditvergabe zum großen Teil auf die schwache Nachfrage, insbesondere im Unternehmensbereich, zurückzuführen ist. So bewerteten beispielsweise laut DIHK (2013) Anfang 2013 46% der Unternehmen den Finanzierungszugang als gut und 40% als befriedigend. Rund ein Viertel der Nichtfinanzunternehmen gab an, keinen Bedarf an externer Finanzierung zu haben, was solide Bilanzen und die positiven Auswirkungen

Abbildung 1.1 **Auslandsforderungen[1] deutscher Banken**

In Prozent des deutschen BIP



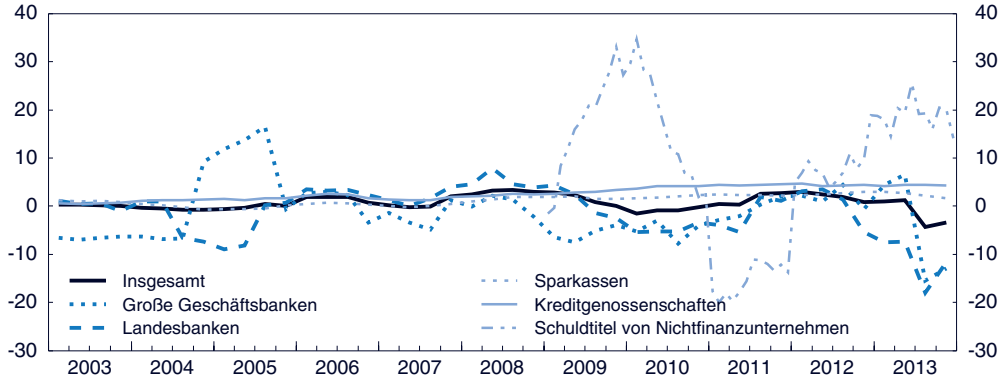
1. Auf Basis des unmittelbaren Kreditnehmers. Halbjährliche Daten für 1999.
2. Griechenland, Irland und Portugal.

Quelle: BIZ und OECD, *Economic Outlook Database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933033897

Abbildung 1.2 **Kreditvergabe an inländische Nichtfinanzunternehmen und private Haushalte nach Bankensektor**

Veränderung im Vorjahresvergleich, in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933033916

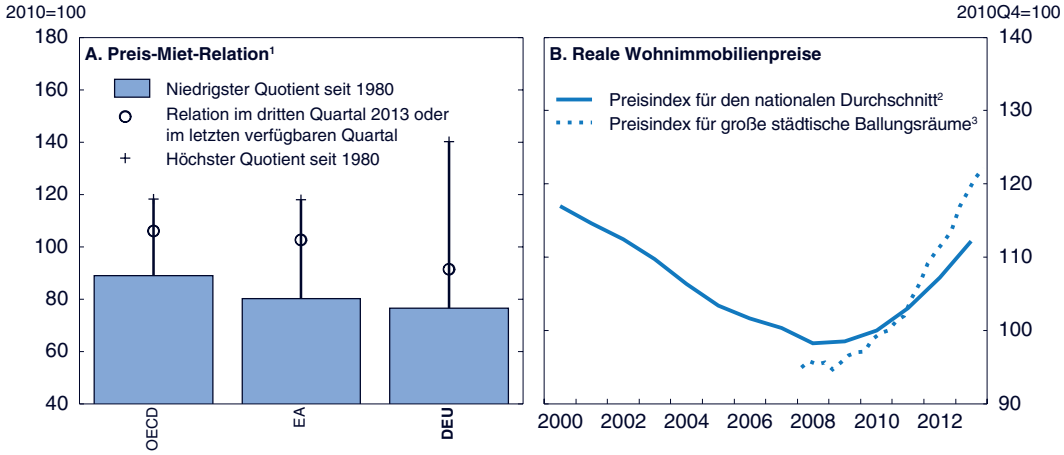
niedriger Zinsen auf ihren Cashflow widerspiegelt. Laut der SAFE-Umfrage der EZB und der IFO-Umfrage fällt es deutschen Unternehmen vergleichsweise leicht, Zugang zu Finanzierungsmitteln zu bekommen. Die Umfrage unter den Banken des Eurosystems zum Kreditgeschäft (Eurosystem Bank Lending Survey) lässt allerdings darauf schließen, dass die Verschärfung der Bankkreditbedingungen, zu der es 2008 und 2009 gekommen war, noch nicht in signifikanter Weise rückgängig gemacht wurde, wobei die inländischen Kreditvergabestandards in den vorangegangenen Jahren auch nicht lax zu sein schienen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2008). Bei einer sich zunehmend dynamisch entwickelnden Erholung könnten die Kreditvergabestandards stärker zum Tragen kommen, falls sich die Kreditnachfrage kräftig belebt und die Banken ihre Kreditvergabebedingungen nicht in Einklang mit der sich verbessernden Wirtschaftslage lockern.

Das Kreditwachstum war während der globalen Finanzkrise und der Krise im Euroraum bei den Genossenschaftsbanken und Sparkassen, deren Kreditgeschäft auf die lokalen Märkte ausgerichtet ist, am stabilsten, während die Kreditvergabe der großen Geschäftsbanken und der regionalen öffentlichen Landesbanken tendenziell schrumpfte, als sich die Finanzierungsbedingungen im Euroraum verschärften. Darüber hinaus bauten die großen Geschäftsbanken und die Landesbanken hohe Barreserven in ihren EZB-Konten auf, als die Spannungen an den Finanzmärkten des Euroraums im Sommer 2012 einen Höhepunkt erreichten, was darauf schließen lässt, dass diese Banken die Kreditvergabe mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit auf einem niedrigen Niveau halten, wenn die Spannungen an den Finanzmärkten zunehmen. Diese Banken sind direkter gegenüber dem Auslandsgeschäft exponiert und weisen einen höheren Verschuldungsgrad auf (siehe weiter unten).

Der Anstieg der Wohnimmobilienpreise entspricht weitgehend den Fundamentaldaten

Die Wohnimmobilienpreise sind zwischen 2010 und 2013 in realer Rechnung um rd. 10% gestiegen (Abb. 1.3). Verbesserte Arbeitsmarktergebnisse und höhere Realeinkommen haben zu einem Anstieg der Nachfrage nach Wohnungsdienstleistungen geführt, wodurch die Mietpreise ebenfalls nach oben getrieben wurden. Die Preise erhalten weiteren Auftrieb

Abbildung 1.3 **Entwicklungen am Wohnimmobilienmarkt**



1. Relation zwischen nominalen Wohnimmobilienpreisen und Mietpreisindex, Basis 2010. Die Länder sind in absteigender Reihenfolge nach ihrer Preis-Miet-Relation im dritten Quartal 2013 oder im letzten verfügbaren Quartal angeordnet.
2. Wohnimmobilienpreise in 125 Städten. Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.
3. Preise für selbstgenutzte Wohnungen in sieben Städten: Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart. Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex.

Quelle: OECD (2013), *Policy Considerations in the Current Economic Situation*; OECD, *Housing Price Database;* und Deutsche Bundesbank.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933033935

durch niedrige langfristige Zinsen. Die Relation zwischen Preisen und Mieten und die Relation zwischen Preisen und Haushaltseinkommen sind in letzter Zeit gestiegen, verharren jedoch unter den historischen Durchschnittswerten. Ökonometrische Analysen der Bundesbank (2013c) lassen darauf schließen, dass die Wohnimmobilienpreise auf Bundesebene weiterhin mit den Fundamentaldaten in Einklang stehen, wenngleich die Wohnungspreise in den größten Ballungsräumen ein Niveau erreicht haben könnten, das 20% über dem fundamental gerechtfertigten Niveau liegt. Im Zuge der verhaltenen Gesamtkreditvergabe wuchs die Vergabe von Immobilienkrediten 2013 in realer Rechnung kaum, und die Verschuldung der privaten Haushalte ist moderat. Bei den Kreditvergabestandards auf dem Immobilienmarkt lässt sich trotz der steigenden Wohnimmobilienpreise keine Lockerung erkennen (Deutsche Bundesbank, 2013d). So liegt beispielsweise die Beleihungsquote bei fast der Hälfte der in Deutschland vergebenen Kredite für Gewerbeimmobilien bei lediglich 60%. Die Behörden sollten die Vergabe von Immobilienkrediten und den nationalen Immobilienmarkt deshalb sorgfältig beobachten, zum jetzigen Zeitpunkt rechtfertigen die Entwicklungen jedoch keine makroprudenziellen Maßnahmen zur Eindämmung der Kreditvergabe. Die Entwicklungen auf dem deutschen Immobilienmarkt werden vom Ausschuss für Finanzstabilität im Rahmen der makroprudenziellen Aufsicht sorgfältig beobachtet (siehe weiter unten).

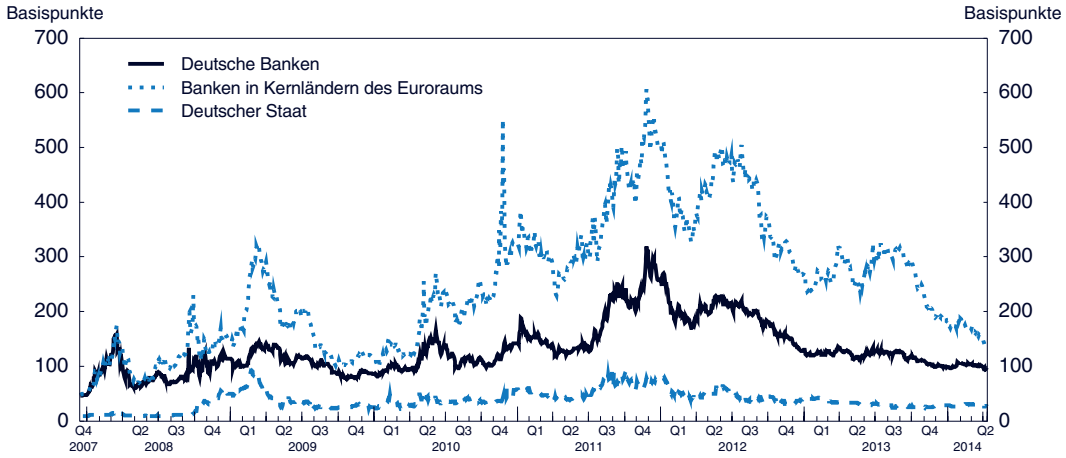
Die Risiken betreffen hauptsächlich das Auslandsgeschäft und niedrige Zinssätze

Der Euroraum, gegenüber dem die deutschen Banken nach wie vor exponiert sind, bleibt anfällig für wirtschaftliche und finanzielle Schocks. Die deutschen Banken haben ihre Forderungen gegenüber den Volkswirtschaften des Euroraums in den letzten Jahren zwar reduziert, die finanziellen Verflechtungen sind aber nach wie vor erheblich. Die Forderungen gegenüber den Krisenländern des Euroraums sind besonders stark zurückgegangen, betragen

aber immer noch etwa 10% des BIP, verglichen mit einem Forderungshöchststand von rd. 20% im Jahr 2008. Die Ausfallrisiken der großen deutschen Banken schwanken in der Tat parallel zu den Spannungen auf den Finanzmärkten des Euroraums, wenngleich sie nach wie vor eindeutig unter dem Durchschnitt der wichtigsten Banken des Euroraums liegen (Abb. 1.4). Die Ankündigung des Anleiheankaufprogramms (Outright Monetary Transactions – OMT) durch die EZB im Sommer 2012 trug dazu bei, die Markteinschätzung in Bezug auf das Ausfallrisiko der Banken des Euroraums und der deutschen Banken zu verbessern. Die Kreditausfallswap-Prämien für den deutschen Staat sind seit dem dritten Quartal 2012 ebenfalls niedriger als in den vorhergehenden Quartalen. Diese Entwicklung kann darauf zurückzuführen sein, dass das Risiko eines Auseinanderbrechens des Währungsraums geringer eingeschätzt wird und dass die Ausfallrisiken der Schuldner in den Krisenländern des Euroraums zurückgehen. Sie kann folglich auch zu einem Rückgang der Finanzrisiken geführt haben, denen die deutschen Finanzintermediäre und die Bundesregierung ausgesetzt sind.

Einige Banken haben hohe Forderungen gegenüber der Frachtschifffahrt aufgebaut und interne „Bad Banks“ eingerichtet, in die wertgeminderte Aktiva ausgelagert wurden (Kasten 1.1). Diese Engagements sind bezogen auf den gesamten Bankensektor zwar gering, sie konzentrieren sich jedoch auf eine geringe Anzahl von Banken (Deutsche Bundesbank, 2012). Die Banken haben bei der Bewertung nicht ordnungsgemäß bedienter Forderungen einen erheblichen Ermessensspielraum. So können sie beispielsweise den Wert der den wertgeminderten Aktiva zu Grunde liegenden Sicherheiten durch Diskontierung der erwarteten Einkommensströme oder durch die Anlegung von Marktpreisen bestimmen. Die Abzinsung des zukünftigen Einkommens eröffnet einen erheblichen Ermessensspielraum. Einige Banken ziehen es vor, ihr Engagement gegenüber der Schifffahrt mit dieser Methode zu bewerten. Die Erfassung der notleidenden Kredite scheint mit großer Zeitverzögerung zu erfolgen, und nur für einen relativ geringen Anteil der notleidenden Kredite werden Rückstellungen gebildet (IWF, 2011b). Eine frühzeitige Verbuchung der Risiken und Verluste

Abbildung 1.4 **Kreditausfallswap-Prämien für Banken[1] und den deutschen Staat[2]**



1. Kreditausfallswaps, vorrangige Schuldtitel mit fünfjähriger Laufzeit, mittlere Spreaddifferenz zur Referenzkurve. „Deutsche Banken“ bezieht sich auf den ungewichteten Durchschnitt der sechs größten deutschen Banken. „Euroraum“ bezieht sich auf den von DataStream berechneten gewichteten Durchschnitt einzelner Banken im Euroraum.
2. Kreditausfallswaps, vorrangige Schuldtitel mit zehnjähriger Laufzeit, mittlere Spreaddifferenz zur Referenzkurve.

Quelle: DataStream.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933033954

Kasten 1.1 **Die Altlasten der deutschen Banken**

Mehrere deutsche Banken haben interne „Bad Banks" eingerichtet, in denen sie die mit Verlustrisiken behafteten Altlasten gebündelt haben. Die Aktiva der Abwicklungsanstalten von fünf großen und mittelgroßen Banken beliefen sich im ersten Quartal 2013 auf 350 Mrd. Euro (12% des BIP). Dazu gehören ausländische verbriefte Wohnimmobilienkredite, Schiffsfinanzierungen, Immobilien und Staatsschuldtitel. Bei den zwölf größten deutschen Banken belaufen sich die Risikopositionen in verbrieften Krediten, Schiffskrediten und ausländischen Gewerbeimmobilien auf 5½% der Bilanzsumme (Deutsche Bundesbank, 2013d).

Schiffsfinanzierungen machen einen großen Teil der mit Wertminderungsrisiko behafteten Altlasten aus. Die Engagements der sieben wichtigsten deutschen Banken in der Schiffsfinanzierung belaufen sich auf 86 Mrd. Euro (3½% des BIP; Deutsche Bundesbank, 2013d) und sind auf die großen Geschäftsbanken und die öffentlichen Landesbanken konzentriert. Vor der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise finanzierten deutsche Banken 45% der Welthandelsflotte (Hellwig, 2012a). Die relativ schwache Entwicklung des Welthandels hat den Wertberichtigungsaufwand in den letzten Jahren erhöht. Auf Grund des technischen Fortschritts in der Schifffahrt werden sich die Preise älterer Schiffe voraussichtlich nicht wieder erholen, selbst wenn der Welthandel wieder anzieht. Etwa die Hälfte der ausstehenden Schiffskredite hat eine Beleihungsquote von 100% oder mehr, und ein großer Teil der Schiffskredite wird nicht mehr ordnungsgemäß bedient. Mehrere Landesbanken waren stark in diesem Geschäftssegment engagiert. Sie befinden sich zum großen Teil im Besitz der Bundesländer, die an der Küste liegen, wo die Schifffahrt ihren Standort hat. Eine Landesbank ist der weltweit größte Anbieter von Finanzierungen für Frachtschiffe. Der Preisrückgang könnte sich verlangsamt haben, da nur wenige Schiffe versteigert wurden. Dem Vernehmen nach refinanzieren einige Banken die Kredite. Die Risikovorsorge könnte zu niedrig sein, da sie möglicherweise auf der früheren Wertentwicklung der Schiffskredite basiert.

durch eine transparente und vorsichtige Bewertung der Aktiva trägt dazu bei, die zur Verfügung stehenden Kreditmittel dorthin zu leiten, wo sie am produktivsten eingesetzt werden (z.B. IWF, 2002; Bouis et al., 2013). Sie erhöht außerdem die Wahrscheinlichkeit, dass neue Aktionäre gefunden werden, da diese von der größeren Transparenz profitieren und höhere Erträge erwarten können (Blundell-Wignall und Atkinson, 2012). Dadurch steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Banken versuchen, die Eigenkapitalanforderungen durch eine Stärkung ihrer Kapitalbasis zu erfüllen, anstatt die Kreditvergabe zu reduzieren. Dieser Aspekt könnte im gegenwärtigen deutschen Kontext besonders relevant sein, da die Gewinnmargen teilweise auf Grund des harten Wettbewerbs im internationalen Vergleich gering sind (siehe weiter unten), wodurch der Spielraum, die Kapitalpuffer durch Gewinnrücklagen zu erhöhen, begrenzt wird.

Während der globalen Finanzkrise wurden die deutschen Banken massiv von der Bundesregierung gestützt, insbesondere einige der großen börsennotierten Geschäftsbanken und die öffentlichen Landesbanken (vgl. das Kapitel über das Bankensystem im *Wirtschaftsbericht Deutschland 2010*). Das Engagement der Bundesregierung in von deutschen Banken übernommenen Aktiva entsprach 2013 noch einem Wert von rd. 10% des BIP. Die Verluste der Bundesregierung aus Forderungen und Kapitalbeteiligungen belaufen sich seit 2008 auf 22 Mrd. Euro (0,8% des jährlichen BIP). Die Gesamtkosten für den Steuerzahler werden auf 30-50 Mrd. Euro geschätzt (1,2-2% des BIP).

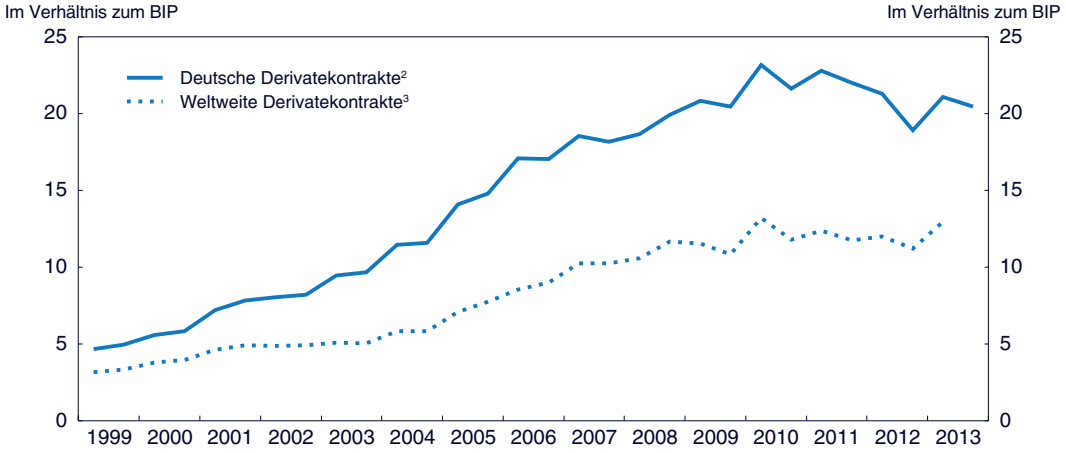
Um umfangreiche steuerfinanzierte Rettungspakete in Zukunft zu vermeiden, wurde sowohl auf der Ebene der Europäischen Union als auch in Deutschland eine weitreichende

Reformagenda eingeleitet. Wie weiter unten erläutert wird, sind viele der potenziellen Risikofaktoren, die zur exponierten Stellung der deutschen Banken in der globalen Finanzkrise beitrugen, jedoch weiterhin vorhanden. Dazu gehören hohe Derivatepositionen, ein hoher Verschuldungsgrad in systemrelevanten Banken, Governance-Fragen in einem Teil des öffentlichen Bankensektors sowie die Tatsache, dass der Markt nach wie vor von staatlichen Garantien ausgeht, wodurch die Moral-Hazard-Risiken erhöht werden und der Spielraum, kollabierende Banken aus dem Markt zu nehmen, begrenzt wird. Das niedrige Zinsniveau in Deutschland und vielen anderen OECD-Volkswirtschaften verstärkt die Risikobereitschaft, indem es Anreize schafft, auf der Suche nach hohen Renditen höhere Risiken einzugehen, wenngleich bis 2013 keine Anzeichen für eine verstärkte Renditesuche unter den deutschen Banken festzustellen waren. Ein Grund dafür ist die Tatsache, dass die Banken weiterhin dem Druck ausgesetzt waren, ihre Verschuldung abzubauen und ihre Kapitalpuffer zu erhöhen (Deutsche Bundesbank, 2013d). Das Niedrigzinsumfeld verstärkt darüber hinaus die Anreize, die Verlustabschreibung hinauszuzögern. Diese Anreize werden noch weiter verstärkt, wenn Banken einen hohen Verschuldungsgrad aufweisen.

Die systemischen Risiken werden durch hohe Derivatepositionen verschärft

Die Derivatepositionen der deutschen Banken sind in den letzten 15 Jahren erheblich gestiegen (Abb. 1.5). Diese Periode war außerdem durch ein starkes weltweites Wachstum gekennzeichnet. Der Weltmarktanteil der deutschen Banken an diesem Geschäftssegment beläuft sich auf rd. 10%. Seit dem Ausbruch der globalen Finanzkrise haben die Banken in mehreren OECD-Ländern unerwartet hohe Verluste aus ihren Derivatepositionen erlitten. Verluste aus Derivatepositionen können im Kontext einer systemischen Krise einen großen Teil des Marktwerts der Derivate erreichen (OECD, 2009). Darüber hinaus sind Derivatepositionen ein wichtiger Faktor für die Entstehung systemischer Risiken, da sie die Verflechtung verstärken (Kasten 1.2). Das systemische Risiko wird durch die

Abbildung 1.5 **Nominalbetrag der deutschen und weltweiten Derivatepositionen**[1]



1. Alle Positionen sollten gemäß den bestehenden Berichterstattungsrichtlinien der BIZ grundsätzlich auf Bruttobasis ausgewiesen werden. Der Ausweis von „Nettopositionen" ist nur erlaubt, wenn die nationalen Bilanzierungsvorschriften die Verrechnung von kongruenten Swaps (nach Währung und Fälligkeit) mit der gleichen Gegenpartei erlauben, unter der Voraussetzung, dass sie von einer rechtlich durchsetzbaren Nettingvereinbarung erfasst werden. Dadurch kann die internationale Vergleichbarkeit beeinträchtigt werden.
2. Sechs deutsche Banken.
3. Etwa 60 führende Banken in 13 Ländern (elf Länder vor dem ersten Halbjahr 2012).

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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933033973

Kasten 1.2 **Systemische Risiken durch Derivatepositionen von Banken**

Derivatekontrakte werden normalerweise in Bezug auf Referenzaktiva wie nichtderivative Wertpapiere, Kredite, Rohstoffe und Währungen geschlossen. Die meisten basieren auf Zinssätzen. Sie verlagern die sich aus den Basiswerten ergebenden Risiken zwischen den Vertragspartnern, die Zahlungsversprechen, die sie generieren, unterliegen jedoch wie bei einem Schuldvertrag dem Ausfallrisiko einer Vertragspartei (Gegenparteirisiko). Es gibt mehrere Gründe für den Einsatz von Derivaten: Risikoabsicherung, Preisarbitrage, Spekulation sowie die Reduzierung von Steuern und Regulierungskosten (OECD, 2011).

Systemische Risiken, die die Finanzstabilität gefährden könnten, werden durch große Derivatepositionen verschärft, weil Derivate voraussetzen, dass jeder Teilnehmer in der Gegenparteikette dazu in der Lage ist, seinen Verpflichtungen nachzukommen, um andere in die Lage zu versetzen, ihrerseits ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Die Verluste aus hohen Derivatepositionen könnten die Verlustabsorptionsfähigkeit der einzelnen Marktteilnehmer übersteigen und zu ihrem Zahlungsausfall führen. Dadurch können Derivatekontrakte für die Kontrahenten wertlos werden. Darüber hinaus könnten die nicht abgesicherten Gegenparteien des in Verzug geratenen Kontrahenten ebenfalls Verluste erleiden, weil ihre Risiken nicht länger durch Derivate abgesichert sind, was zu Dominoeffekten führen kann. Das Derivategeschäft konzentriert sich immer stärker auf global systemrelevante Finanzinstitute (GSIFI), teilweise weil ihr Status, zu groß zu sein, als dass eine Insolvenz zugelassen werden dürfte, die wahrgenommenen Gegenparteirisiken reduziert, was ihnen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren Banken verschafft. Große Derivatepositionen wiederum verstärken den „Too big to fail"-Status, weil sie die Verflechtung erhöhen. Aus diesem Grund werden die Gegenparteirisiken der Derivatekontrakte, die mit global systemrelevanten Finanzinstituten abgeschlossen wurden, zu niedrig bewertet. Die in Basel II und Basel III aufgeführten Regulierungsvorschriften erlauben bei der Berechnung des Eigenkapitalbedarfs die Verrechnung von Positionen. Ein derartiges Netting schafft Anreize dafür, die Gegenparteien nicht zu diversifizieren. Große Banken sind außerdem gut positioniert, die Derivate für Regulierungsarbitrage einzusetzen (OECD, 2011a). Darüber hinaus sind weniger Parteien an der Preisfestsetzung beteiligt, was die Fehleinschätzung von Risiken fördern kann (OECD, 2011). Wie auf anderen Produktmärkten sind die Gewinnmargen durch die zunehmende Konzentration ebenfalls gestiegen. Deshalb erzielen die Banken, die zu groß sind, als dass eine Insolvenz zugelassen werden dürfte, hohe Gewinne im Derivategeschäft.

Derivate sind seit Ende der 1990er Jahre weit schneller gewachsen als nichtderivative Wertpapiere. Es erscheint deshalb unwahrscheinlich, dass das Wachstum der Derivate hauptsächlich auf die Motivation zurückzuführen ist, Risiken von nichtderivativen Wertpapieren oder anderen Vermögenswerten abzusichern (OECD, 2011a). Die anderen Beweggründe, insbesondere Regulierungsarbitrage, Steuerarbitrage und Spekulation, spielen wahrscheinlich eine wichtige Rolle, haben aber keinen sozialen Nutzen. Banken benutzen Derivate beispielsweise, um die Risikogewichtung von Vermögenswerten zu reduzieren und dadurch weniger Eigenkapital vorhalten müssen.

Um das Gegenparteirisiko von Derivaten zu senken, wird in mehreren Ländern die Auflage eingeführt, den Handel mit Derivaten über zentrale Kontrahenten zu verrechnen. So schreiben die EU-Rechtsvorschriften, die ab dem dritten Quartal 2014 vollständig in Kraft sein sollen, beispielsweise das Clearing standardisierter Derivate über einen zentralen Kontrahenten vor. Zentrale Kontrahenten können die Risiken, die sich aus einzelnen Derivatepositionen ergeben, in der Tat reduzieren. Sie können dazu beitragen, Risiken über Vergemeinschaftung und Bündelung zu verteilen (Biais et al., 2012). Darüber hinaus erhöhen sie die Transparenz der Preisfestsetzung und stärken den Wettbewerb, wodurch die Spannen zwischen Geld- und Briefkurs nach unten getrieben werden. Zentrale Kontrahenten reichen aber nicht aus, um den systemischen Risiken, die sich

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

aus Derivatepositionen ergeben, zu begegnen (Blundell-Wignall und Atkinson, 2011). Die Clearing-Vorschriften erfordern zwangsläufig Ausnahmeregelungen, da maßgeschneiderte, illiquide Derivate für das Clearing weniger geeignet sind. Die EU-Regeln sehen in der Tat Ausnahmen vor. Für diese Ausnahmefälle ist der Tausch von Sicherheiten und der Einsatz anderer Risikominderungstechniken vorgeschrieben. Die großen Marktteilnehmer haben aber ein starkes Interesse daran, das Clearing zu vermeiden, indem sie die Verträge auf die Kundenbedürfnisse zuschneiden. Es ist außerdem möglich, dass die zentralen Kontrahenten selbst im Wettbewerb stehen, was ihre Eigenkapitalausstattung beeinträchtigen kann (OECD, 2011). Darüber hinaus können sie selbst große und verflochtene Institute werden, die Derivaterisiken konzentrieren und so groß werden, dass eine Insolvenz nicht mehr zugelassen werden darf (Biais et al., 2013). Eine insolvente Clearingstelle würde das systemische Risiko verschärfen (Allen, 2012). Clearingstellen können folglich bei den Vertragspartnern Moral-Hazard-Risiken verursachen, insbesondere wenn sie zu groß sind, als dass eine Insolvenz zugelassen werden dürfte.

Konzentration der Derivatepositionen in Banken, die zu groß sind, als dass eine Insolvenz zugelassen werden dürfte, noch verschärft. Marktteilnehmer haben darauf hingewiesen, dass die Banken dabei sind, über eine Vielzahl von Transaktionen mit ihren Kontrahenten Nettingvereinbarungen zu treffen, um ihr Bruttoengagement in Derivaten zu reduzieren und damit das aus dieser Verflechtung resultierende systemische Risiko zu verringern.

Die Rentabilität hat sich in den verschiedenen Bankensektoren unterschiedlich entwickelt

Das deutsche Bankensystem besteht aus mehreren institutionell verschiedenen Bankengruppen (vgl. das Kapitel über das Bankensystem im *Wirtschaftsbericht Deutschland 2010* wegen einer näheren Beschreibung). Die Rentabilität hat sich in den einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich entwickelt, sowohl vor als auch nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise (Tabelle 1.1). Die Landesbanken weisen in beiden Perioden eine geringe Rentabilität auf, was hauptsächlich auf niedrigere Erträge zurückzuführen ist, obwohl die Landesbanken und Sparkassen von expliziten Staatsgarantien für ihre Verbindlichkeiten profitierten, bis diese 2006 abgeschafft wurden. Dies gilt auch, wenn die Einnahmen risikogewichtet ausgewiesen werden. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken dagegen erzielen auch risikogewichtet relativ gute Ergebnisse (IWF, 2011b). Die Landesbanken schneiden auch schlechter ab als die genossenschaftlichen Zentralbanken. Sowohl die genossenschaftlichen Zentralbanken als auch die Landesbanken bieten wichtige Dienstleistungen für lokal ausgerichtete Genossenschaftsbanken bzw. Sparkassen („Spitzeninstitute"). Die Ertragsschwäche ist bei den Landesbanken in der Tat seit ihrer Gründung endemisch (Hellwig, 2012).

Analysen der technischen Effizienz lassen darauf schließen, dass die Sparkassen mindestens so effizient sind wie die Geschäftsbanken (Koetter, 2006; Sachverständigenrat, 2008; Altunbas et al., 2001). Die Sparkassen sind in einem nach dem Bottom-up-Prinzip organisierten Haftungsverbund zusammengeschlossen, der sich auf alle Verbindlichkeiten erstreckt. Solche Haftungsbeziehungen lassen Moral-Hazard-Risiken entstehen, auch wenn die Sparkassen interne Auditverfahren eingerichtet haben, um diese Risiken einzudämmen. In den letzten 40 Jahren haben nur wenige Sparkassen die Unterstützung des Haftungsverbunds in Anspruch genommen. Bei den Landesbanken sind allerdings

Tabelle 1.1 **Ertragslage der Banken nach Sektor**

In Prozent der Bilanzsumme

	Kreditbanken		Landes-banken	Spar-kassen	Genossen-schaftliche Zentral-banken	Kredit-genossen-schaften
	Groß-banken	Regionalbanken und sonstige Kreditbanken				
2003-2007[1]						
Zinsüberschuss	1.01	2.06	0.63	2.27	0.47	2.39
Zinsunabhängige Erträge, netto	0.52	0.84	0.12	0.57	0.15	0.65
Nettoergebnis aus Finanzgeschäften	0.23	-0.04	0.00	0.02	0.11	0.01
Allgemeine Verwaltungsaufwendungen	1.25	1.89	0.44	1.92	0.47	2.26
Jahresüberschuss nach Steuern	0.18	0.23	0.06	0.23	0.17	0.35
2008-2012[1]						
Zinsüberschuss	0.87	1.66	0.69	2.13	0.49	2.23
Zinsunabhängige Erträge, netto	0.42	0.71	0.08	0.56	0.13	0.59
Nettoergebnis aus Finanzgeschäften	0.01	0.01	0.00	0.00	0.11	0.00
Allgemeine Verwaltungsaufwendungen	1.02	1.65	0.44	1.77	0.38	1.92
Jahresüberschuss nach Steuern	-0.19	0.11	-0.15	0.53	0.27	0.48

1. Ungewichteter Durchschnitt.
Quelle: Deutsche Bundesbank.

erhebliche Effizienzmängel festzustellen. Sie weisen außerdem bei der Kapitalallokation eine geringere Effizienz auf und haben sich als weniger stabil erwiesen (Sachverständigenrat, 2008). Die Sparkassen waren vor und während der globalen Finanzkrise weniger anfällig gegenüber Solvenzrisiken und Spannungen als die Privatbanken und Landesbanken, die Genossenschaftsbanken bewältigen das Solvenzrisiko allerdings am besten (Beck et al., 2009). Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken waren in der Krise von 2008/2009 am wenigsten von den sich verschärfenden Solvenzrisiken betroffen, obwohl sie keine direkte staatliche Unterstützung erhielten (Schmielewski und Wein, 2012).

Die Gewinnmargen sind im internationalen Vergleich im gesamten Bankensektor niedrig, was möglicherweise auf einen verschärften Wettbewerb zurückzuführen ist, der sich daraus ergibt, dass zwei Verbundsysteme mit lokalen Geschäftsmodellen und flächendeckender Präsenz nebeneinander existieren (Sparkassen und Genossenschaftsbanken). Einige Beobachter vertreten die Meinung, dass die Ertragsschwäche auf Kapazitätsüberhänge im Bankgewerbe zurückzuführen ist (Deutsche Bundesbank, 2013d; Hellwig, 2012). Das Beschäftigungsniveau ist im Bankensektor in der Tat relativ hoch und entspricht fast dem Niveau in Ländern, die ein großes internationales Finanzzentrum haben, wie z.B. das Vereinigte Königreich. Auf Grund der Ertragsschwäche ist es schwierig, mehr qualitativ hochwertiges Kapital von externen Quellen zu mobilisieren oder Eigenkapital intern durch Gewinnthesaurierung aufzubauen und gleichzeitig den bestehenden Eigentümern eine angemessene Rendite zu bieten (IWF, 2011b). Auf Grund der auf niedrigem Niveau verharrenden langfristigen Zinssätze besteht außerdem die Gefahr, dass die Zinsmargen und folglich die Rentabilität weiter zurückgehen, insbesondere bei den Genossenschaftsbanken und Sparkassen, die sich relativ stark auf langfristige Inlandskredite spezialisiert haben (Deutsche Bundesbank, 2013d).

Die Eigenkapitalquoten übersteigen die Anforderungen, der Verschuldungsgrad ist jedoch hoch

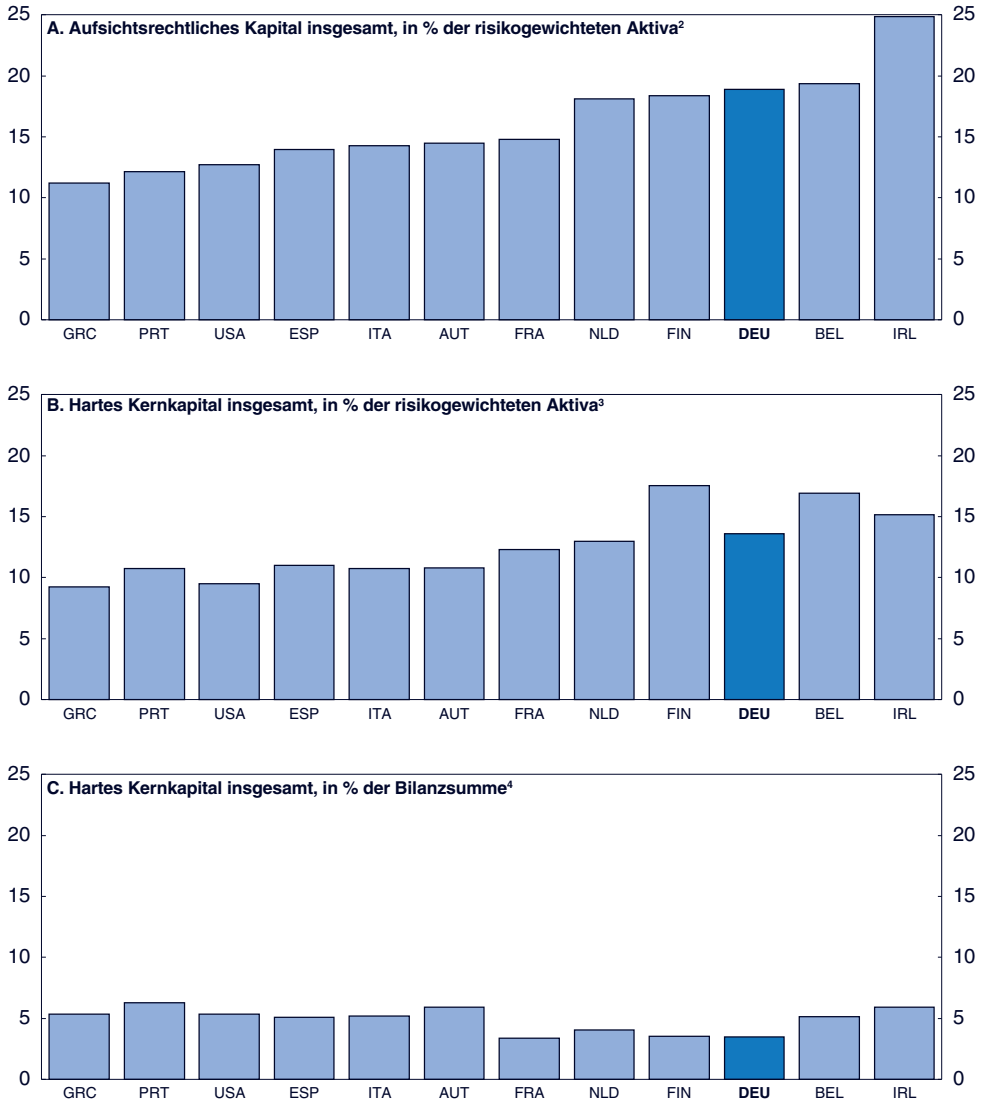
Die meisten der 42 am Basel-III-Monitoring teilnehmenden größten deutschen Banken (7 große international tätige Banken und eine repräsentative Stichprobe des Bankensektors) erfüllen bereits die harte Kernkapitalquote (Tier 1), die nach den Regeln von Basel III und der Verordnung der Europäischen Union ab 2019 vorgeschrieben ist, einschließlich der Kapitalerhaltungspuffer. Einige Banken weisen noch eine Kapitalunterdeckung auf. Unter Berücksichtigung des ab 2021 vorgeschriebenen Kapitalzuschlags für systemrelevante Banken müssen sie auf der Basis der gegenwärtigen risikogewichteten Aktiva zusätzliches Eigenkapital in Höhe von 14 Mrd. Euro aufbringen. Um die Eigenkapitalquoten zu verbessern, haben die Banken 2012 ihre risikogewichtete Bilanzsumme reduziert (Deutsche Bundesbank, 2013e).

Die Kapitalpuffer ausschließlich anhand der risikogewichteten Aktiva zu bewerten hat Nachteile. Einige Aktiva erhalten eine Risikogewichtung von null, und es wird unterstellt, dass die Risikogewichtungen unabhängig von der Portfoliostruktur der Bankaktiva sind. Darüber hinaus erfolgt die Risikogewichtung der Aktiva zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen in dem auf internen Ratings basierenden Ansatz durch Modelle, die den Geschäftsführern der Banken einen erheblichen Ermessensspielraum eröffnen. Insbesondere Großbanken können in die Modellierungstechnologie investieren, die erforderlich ist, um interne risikobasierte Modelle zu entwickeln. Da die Geschäftsleitung die Interessen der Aktionäre vertritt, hat sie einen Anreiz, die Risikogewichtungen soweit wie möglich zu senken. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich die Risikogewichte vergleichbarer Aktiva in den einzelnen Banken erheblich unterscheiden (z.B. BIZ, 2013). Diese Risikomodelle müssen jedoch von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden und werden regelmäßig überwacht.

Die risikogewichteten Eigenkapitalquoten sollten durch eine obligatorische Leverage Ratio ergänzt werden. Die Leverage Ratio hat erfahrungsgemäß eine gewisse Vorhersagekraft in Bezug auf das Ausfallrisiko (gemessen als der Abstand zur Ausfallschwelle) einer Bank, während dies bei der Relation zwischen Eigenkapital und risikogewichteten Aktiva nicht der Fall ist (Blundell-Wignall und Roulet, 2012). Dieser Befund kann allerdings in gewissem Umfang auf das „Gesetz von Goodhart“ (Goodhart’s law) zurückzuführen sein. Diesem Gesetz zufolge lässt die Vorhersagekraft eines statistischen Messwerts nach, sobald er als Zielwert eingesetzt wird. Zu Vergleichszwecken werden in Abbildung 1.6 einige Eigenkapitalquoten und Leverage Ratios aggregiert nach Ländern aufgeführt. Die Kennzahlen werden nicht alle auf einheitlicher Basis berechnet und sollten deshalb nicht mit anderen Diagrammen verglichen werden. Es herrscht in der Tat keine klare Übereinstimmung, wie diese Kennzahlen am besten berechnet werden sollten. Forschungsarbeiten der OECD lassen darauf schließen, dass eine Leverage Ratio, in der die Derivatepositionen auf der Aktivseite nicht aufgerechnet werden, wie in Teil C von Abbildung 1.6, der beste Prädiktor für den Abstand zur Ausfallschwelle ist (Blundell-Wignall und Roulet, 2012).

Die Relation zwischen Kernkapital und Bilanzsumme betrug bei einigen der größten international tätigen deutschen Banken in jüngster Zeit weniger als 3% (Abb. 1.7). Wo Börsenbewertungen vorliegen, ist das Reinvermögen ähnlich niedrig. Darüber hinaus umfasst das derzeit von Banken ausgewiesene Kernkapital möglicherweise noch Posten, die nicht verlustabsorbierend sind, insbesondere latente Steuerguthaben und den Goodwill aus früheren Fusionen und Übernahmen. Zu den latenten Steuerguthaben zählen Steuervergünstigungen, die sich daraus ergeben, dass Verluste der Vorjahre mit künftigen Gewinnen verrechnet werden. Unter Goodwill versteht man den geschätzten Gegenwartswert der künftigen Gewinne eines übernommenen Unternehmens. Keiner dieser

Abbildung 1.6 **Eigenkapitalquoten und Leverage Ratios**[1]



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

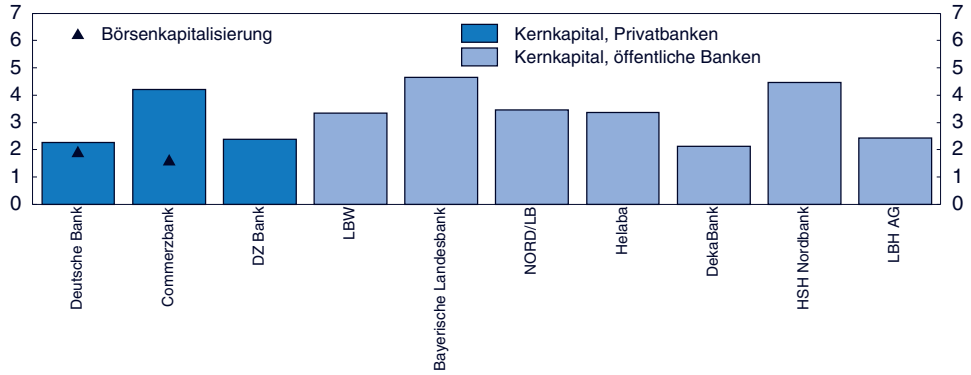
Quelle: SNL Financials, Bloomberg, Datastream und OECD-Berechnungen.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933033745*

beiden Posten kann Verluste absorbieren, wenn eine Bank insolvent wird. Die Summe aus latenten Steuerguthaben und Goodwill beläuft sich in mehreren der größten deutschen Banken auf rd. 1% der Bilanzsumme.

Abbildung 1.7 **Kernkapital (Tier 1) in den zehn größten deutschen Banken**

In Prozent der Bilanzsumme, drittes Quartal 2013[1]



Anmerkung: Die Banken sind nach der Bilanzsumme angeordnet.
1. Oder letztes verfügbares Quartal.
Quelle: Berechnungen der OECD und Bankbilanzen.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933033992

Ein niedriges Niveau an verlustabsorbierendem Eigenkapital ist in Großbanken besonders besorgniserregend. Dies ist erstens auf die besonders starke globale Verflechtung dieser Banken zurückzuführen, weil dadurch starke Ausstrahlungseffekte entstehen, die die globale Stabilität beeinträchtigen. So hat der Finanzstabilitätsrat insbesondere die Deutsche Bank als eines der weltweit wichtigsten systemrelevanten Finanzinstitute eingestuft. Zweitens ist eine Abwicklung dieser Institute auf Grund der globalen Reichweite ihrer Geschäftstätigkeit nach wie vor unwahrscheinlich, wodurch das Risiko einer staatlichen Rettung erhöht und der Anreiz, überhöhte Risiken einzugehen, verstärkt wird. Obwohl die Kapitalpuffer in Relation zur Bilanzsumme sehr niedrig sind, haben einige dieser Banken Dividenden an die Aktionäre ausgeschüttet, so z.B. die Deutsche Bank im Jahr 2012. Im Gegensatz dazu übersteigt das Kernkapital bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken 5% der Bilanzsumme, wenngleich dies bei ihren Spitzeninstituten, die zu den größten Banken Deutschlands gehören, nicht der Fall ist.

Strengere Eigenkapitalauflagen erhöhen die Finanzierungskosten der Banken. Der im 20. Jahrhundert zu verzeichnende lang andauernde Rückgang der Relation zwischen Eigenkapital und Bilanzsumme der Banken ging jedoch nicht mit einem deutlichen Rückgang des Abstands zwischen den Passiv- und Aktivzinsen der Banken einher. Der Effekt strengerer Eigenkapitalauflagen auf die Kreditkosten und die Wirtschaftstätigkeit dürfte daher langfristig begrenzt sein und durch die Vorteile einer größeren Stabilität und geringerer Risiken für die Steuerzahler aufgewogen werden. Die Tatsache, dass einige Großbanken einen hohen Verschuldungsgrad aufweisen, lässt darauf schließen, dass die Senkung des Fremdkapitalanteils durch die Einführung einer Leverage Ratio große relative Vorteile mit sich bringt. Die höheren Finanzierungskosten der Banken dürften zum großen Teil auf den gesunkenen Wert der impliziten Staatsgarantien und die verringerten Möglichkeiten, Kapitalkosten vom steuerpflichtigen Gewinn abzuziehen, zurückzuführen sein (Admati et al., 2010). Die höheren Finanzierungskosten der Banken sind also großenteils nicht mit höheren sozialen Kosten verbunden.

Das Basel-III-Abkommen sieht die Einführung einer Leverage Ratio vor, deren genaue Höhe 2017 gestützt auf die Erfahrungen festgelegt werden soll, die während der vorangegangenen Beobachtungsphase gewonnen wurden. Derzeit wird eine Leverage Ratio

von mindestens 3% geprüft. Blundell-Wignall und Atkinson (2012) sowie Blundell-Wignall und Roulet (2012) vertreten die Auffassung, dass eine Leverage Ratio von 5% das Ausfallrisiko erheblich reduziert. Calomiris (2013) hält eine Leverage Ratio von 10% für angemessen und vertritt die Auffassung, dass eine solche Auflage durch die verbindliche Emission von Zwangswandelanleihen ergänzt werden sollte, sobald der Marktwert der Bank unter einen von der Aufsichtsbehörde festgelegten Schwellenwert fällt. Admati et al. (2010) haben eine Leverage Ratio zwischen 20% und 30% vorgeschlagen.

Die Eigenkapitalauflagen der EU enthalten zwar noch keine Anforderungen in Bezug auf die Leverage Ratio, die Regeln gewähren den nationalen Regierungen jedoch einen gewissen Spielraum für die Festlegung einer obligatorischen Leverage Ratio, z.B. für die größten Banken. Dänemark, Polen und das Vereinigte Königreich haben bereits solche Auflagen eingeführt. Wenn die Banken verpflichtet werden, mehr Eigenkapital in Relation zu den Aktiva vorzuhalten, könnte das Kreditvergabewachstum in der Übergangszeit zwar grundsätzlich zurückgehen, bis die vorgeschriebene Quote erreicht wird. Angesichts der schwachen Kreditnachfrage dürfte dieses Risiko derzeit jedoch noch gering sein (siehe oben). Um ein solches Risiko zu vermeiden, können die Behörden die Banken aber zweifellos verpflichten, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um derartige Risiken zu mindern. Sie könnten vorschreiben, die Gewinne einzubehalten und zusätzliche Eigenkapitalauflagen in nominaler Rechnung definieren, anstatt sie in Relation zur Bilanzsumme festzulegen. Um die von Finanzintermediären ausgehenden Risiken dauerhaft zu begrenzen, ist es darüber hinaus wichtig, für hohe ethische Standards in der Branche zu sorgen und die Corporate Governance zu stärken.

Die Genossenschaftsbanken und Sparkassen sind in Bezug auf ihre Anteile an ihren Spitzeninstituten von der Pflicht befreit, Beteiligungen an anderen Kreditinstituten von ihrem aufsichtsrechtlichen Kapital abzuziehen. Es gibt auch keine Eigenkapitalanforderungen für die Garantien dieser Banken gegenüber ihren Spitzeninstituten, obwohl sie in der Vergangenheit relativ großen Schocks ausgesetzt waren. Diese Garantien verstärken die Verflechtung (IWF, 2011b). Es sprechen deshalb gute Gründe dafür, die Beteiligungen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken an ihren Spitzeninstituten abzuziehen und sie aufsichtsrechtlich genauso zu behandeln wie Beteiligungen von Banken an anderen Banken allgemein.

Die Sparkassen haben inklusives Wachstum gefördert, der öffentlich-rechtliche Bankensektor muss aber reformiert werden

Eine Besonderheit des deutschen Bankensystems ist die große Bedeutung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, auf die mehr als 40% der aggregierten Bilanzsumme des deutschen Bankensektors sowie der inländischen Kreditvergabe entfallen. Sie setzen sich überwiegend aus den lokal tätigen Sparkassen und den Landesbanken zusammen (Kasten 1.3).

Sie unterliegen in gleicher Weise wie private Geschäftsbanken der Bankenaufsicht; dies umfasst auch eine Prüfung der fachlichen Eignung und Zuverlässigkeit der Geschäftsleitung. Die Kompetenzanforderungen für Mitglieder der Verwaltungs- bzw. Aufsichtsorgane, die ebenfalls für öffentliche und private Banken gleichermaßen gelten, wurden 2009 verschärft. Insbesondere müssen diese in der Lage sein, die von der Bank getätigten Geschäfte zu verstehen und deren Risiken zu beurteilen. Die erforderliche Sachkunde kann durch Vortätigkeiten, auch in bankfremden Branchen, z.B. in der öffentlichen Verwaltung oder auf Grund von politischen Mandaten, begründet werden, wenn sie maßgeblich auf wirtschaftliche oder rechtliche Fragestellungen ausgerichtet waren (BaFin, 2010). Häufig sind politische Mandatsträger der Lokal- oder Landesebene im Verwaltungsrat vertreten.

Kasten 1.3 **Die Sparkassen-Finanzgruppe**

Die Sparkassen-Finanzgruppe umfasst 421 Sparkassen, 7 Landesbanken, mehrere Landesbausparkassen, eine Reihe von Servicegesellschaften sowie weitere Finanzdienstleister und Nichtfinanzunternehmen. Die einzelnen Sparkassen sind unabhängig und haben jeweils unterschiedliche öffentliche Träger. Der Grundstein für den Finanzverbund wurde vor etwa 200 Jahren mit der Errichtung der ersten Sparkassen gelegt.

Die Sparkassen

Gründer und Träger der Sparkassen sind zumeist kommunale Gebietskörperschaften (Gemeinden oder Gemeindeverbände). Die Sparkassen sind Anstalten des öffentlichen Rechts unter Trägerschaft der zuständigen Kommunalverwaltungen (Bülbül, 2013). Ihre Geschäftstätigkeit wird durch die Sparkassengesetze der Bundesländer geregelt. Dabei muss die Geschäftstätigkeit der Sparkassen in allen Bundesländern auf ihr jeweiliges lokales Geschäftsgebiet konzentriert sein, in dem sie universellen Zugang zu grundlegenden Bankdienstleistungen und die lokale Kreditversorgung zu gewährleisten haben. Sie sind im Allgemeinen verpflichtet, sich in ihrem Geschäftsgebiet für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zwecke einzusetzen. Ziel der Sparkassen ist nicht die Gewinnmaximierung; sie haben jedoch eine Gewinnerzielung anzustreben, um ihre Kapitalbasis stärken und expandieren zu können. Verbleibende Jahresüberschüsse werden gemäß den entsprechenden Regelungen der Bundesländer für soziale und kulturelle Aktivitäten eingesetzt. Die Sparkassen sind nach dem Bottom-up-Prinzip organisiert, d.h. die Regionalverbände werden durch ihre Mitgliedssparkassen gelenkt. Auch das nationale Zentralinstitut, das Zahlungsdienstleistungen sowie andere zentrale Finanzdienstleistungen erbringt, wie z.B. Investmentbanking und die Entwicklung gemeinsamer Sparprodukte, befindet sich im Eigentum und unter der Kontrolle der Sparkassen. Die Sparkassen sind außerdem – zum Teil mit Mehrheitsanteilen – an den Landesbanken beteiligt.

Die Landesbanken

Ursprünglich bestand die Hauptfunktion der Landesbanken darin, eine zentralisierte Infrastruktur für die Sparkassen bereitzustellen, insbesondere zur Zentralisierung der Finanzierungstätigkeit (z.B. Begebung von Anleihen) und zur Nutzung von Skaleneffekten bei der Erbringung standardisierter Sparkassendienstleistungen (vgl. z.B. Noack und Schrooten, 2009). Mittlerweile aber werden sie wie private Banken geführt und sind im Wholesale- und Retailbanking tätig. Zu ihren Aktivitäten zählen auch Investmentbanking, Projektfinanzierung, Immobilien- und Agrarbankgeschäft sowie Unternehmens- und Anlageberatung. In den meisten Fällen fungieren sie nicht als Förderbanken, da die meisten Länder für diesen Bereich eigene Institutionen geschaffen haben. Bei den meisten Landesbanken sind die Länder Mehrheitseigentümer, in einigen Fällen aber befinden sie sich im Mehrheitsbesitz der Sparkassen in der Region, für die die entsprechende Landesbank zuständig ist. Eine Landesbank hat einen privaten Minderheitseigentümer.

Haftungsverbund

Die Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen garantieren in einem Haftungsverbund untereinander für ihre Verbindlichkeiten und ihr Eigenkapital. Sicherungsmaßnahmen werden nach dem Ermessen des zuständigen Sparkassenverbands ergriffen, sobald finanzielle Probleme bei einem Institut erkennbar werden. Der Haftungsverbund setzt sich aus den 11 regionalen Sparkassenstützungsfonds der regionalen Sparkassenverbände, der Sicherungsreserve der Landesbanken und dem Sicherungsfonds der Landesbausparkassen zusammen. Die Mitglieder der einzelnen Fonds sind dafür verantwortlich, sich gegenseitig zu unterstützen. Kann ein Fonds keine ausreichende Unterstützung leisten, so kann er von anderen Fonds weitere Unterstützung anfordern. Die Sicherungseinrichtungen des Haftungsverbunds sind teilweise mit Kapital unterlegt und unterliegen der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), werden jedoch nicht öffentlich ausgewiesen. Um das Moral-Hazard-Risiko einzudämmen, verfügen die einzelnen Sicherungseinrichtungen über einen Monitoringausschuss. Sie werden zudem von einem zentralen Transparenzausschuss überwacht, der die Grundsätze für das Risikomonitoring und die risikoorientierte Bemessung der Beiträge zu den Sicherungseinrichtungen überprüft. Die Unterstützung durch das Sicherungssystem ist an Bedingungen geknüpft. In den letzten 40 Jahren trat im Schnitt pro Jahr weniger als ein Unterstützungsfall auf, während in vier Fällen ein überregionaler Ausgleich erforderlich war.

Die Sparkassen sind – ebenso wie die in privaten Händen befindlichen Genossenschaftsbanken – in sektoraler Hinsicht diversifiziert, in geografischer Hinsicht jedoch lokal konzentriert. Bei den Sparkassen ist dies durch ihren öffentlichen Versorgungsauftrag bedingt. Trotz ihrer relativ guten Rentabilität sind die Ausschüttungen der Sparkassen an ihre Träger sowie für soziale Zwecke eher niedrig, da die Gewinne überwiegend zur Stärkung der Kapitalbasis eingesetzt werden. Die Sparkassen schütteten 2009 einen Betrag in Höhe von 0,02% des BIP für soziale Zwecke und Dividenden an ihre Träger aus. Die in Form von günstigeren Krediten gezahlten impliziten Subventionen bewegen sich mit einem geschätzten Wert von 0,05% des BIP ebenfalls auf niedrigem Niveau (IWF, 2011b). Der Umfang dieser Ausgaben ist von der Höhe der Gewinne, der Kapitalausstattung und dem Risikoprofil der einzelnen Sparkassen abhängig (IWF, 2011b).

Die lokale Fokussierung der Sparkassen scheint sich vorteilhaft auf die Wirtschaftsentwicklung ausgewirkt zu haben. Sie hat dazu beigetragen, eine umfassende Versorgung der Bevölkerung mit grundlegenden Finanzdienstleistungen sicherzustellen und kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu Kreditfinanzierung zu erleichtern. Dies scheint die regionale Wirtschaftsentwicklung in relativ strukturschwachen Regionen begünstigt zu haben. Ohne Lokalbanken könnten Kreditrationierungen dazu führen, dass in armen Regionen weniger Projekte finanziert werden als in wohlhabenden Regionen, da dort von vorneherein weniger Wohlstand vorhanden ist und somit beispielsweise die verfügbaren Sicherheiten begrenzt sein könnten (Hakenes et al., 2009). Die Sparkassen können auch durch ihre langfristigere Orientierung, die eine Glättung von Gewinnen und Verlusten über einen längeren Zeitraum ermöglicht, zur Wohlfahrt beitragen (IWF, 2011b). Der Anteil der langfristigen Kredite an ihrem Kreditvolumen ist höher als bei den Geschäftsbanken.

Die Sparkassen verfügen ebenso wie die Genossenschaftsbanken über ein mehrstufiges, nach dem Bottom-up-Prinzip organisiertes System der gegenseitigen Haftung (Haftungsverbund), das die gesamte Passivseite der Bilanz abdeckt. Solche Haftungsbeziehungen lassen Moral-Hazard-Risiken entstehen, auch wenn die Genossenschaftsbanken und Sparkassen interne Auditverfahren eingerichtet haben, um diese Risiken einzudämmen. Es ist in den letzten 40 Jahren nur selten vorgekommen, dass Sparkassen die Unterstützung des Sicherungssystems in Anspruch nehmen mussten. Der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe sorgt für ein gewisses Maß an geografischer Risikodiversifizierung, die als Ausgleich für die Risiken dient, die sich aus der geografischen Konzentration der Kreditengagements auf Grund des Regionalprinzips ergeben.

Bei der Restrukturierung der Landesbanken wurden Fortschritte erzielt, es könnten jedoch erneut Risiken auftreten

Die Landesbanken erlitten in der globalen Finanzkrise schwere Verluste (OECD, 2010). Seit 2007 hat sich die Zahl der Landesbanken auf 7 verringert, was in erster Linie auf Fusionen zurückzuführen ist. Nur eine Landesbank wurde abgewickelt, wobei die Gläubiger keine Verluste zu tragen hatten. Seither haben die Landesbanken ihre Bilanzen um rd. 30% verkleinert und Anstrengungen unternommen, um ihr Geschäftsmodell stärker auf die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen auszurichten. Der Eigenhandel und die internationalen Aktivitäten wurden zurückgefahren. Diese Veränderungen gehen auf die Restrukturierungsanforderungen der Europäischen Kommission zurück, die den Landesbanken als Bedingung für die Genehmigung staatlicher Unterstützung auferlegt wurden. Die Europäische Kommission hat außerdem Änderungen in der Governance der Landesbanken gefordert. Dennoch sind die Landesbanken nach wie vor weniger in der Realwirtschaft ihrer Region verankert als die Sparkassen. Kredite an inländische private

Tabelle 1.2 **Bilanzsummen und Kreditvergabe der Landesbanken und Sparkassen**
2012

		Landesbanken[1]	Sparkassen
Bilanzsumme (in % des BIP)		53.1	41.1
Kreditvergabe (in % der Bilanzsumme):			
Gesamtkreditvergabe[2]		81.0	95.5
Kredite an:			
Banken		34.6	22.8
Öffentliche Haushalte		12.1	6.6
Inländischer privater Nichtbankensektor[3]:	Unternehmenssektor	16.8	30.5
	Haushaltssektor	2.2	27.1

1. Gemäß den Definitionen der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank, einschließlich DekaBank Deutsche Girozentrale (nationales Spitzeninstitut der Sparkassen).
2. Kredite an Banken und Nichtbanken.
3. Der Unternehmenssektor umfasst Unternehmen und Selbstständige, der Haushaltssektor umfasst Haushalte und abhängig Beschäftigte (ohne Berücksichtigung von Wertpapierportfolios).

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Nichtfinanzunternehmen machen gerade einmal 16% ihrer Aktiva aus (Tabelle 1.2). In einigen Fällen haben die Sparkassen die Kontrolle über die Landesbank ihrer Region übernommen, während bei anderen Landesbanken das Land Mehrheitseigner ist.

Schmielewski und Wein (2012) führen die schwache und volatile Ergebnisentwicklung der Landesbanken auf die schwache Kontrolle der Banken durch ihre öffentlichen Eigentümer, insbesondere die Länder, sowie den Druck zur kurzfristigen Gewinnerzielung zurück, wenngleich in Streubesitz befindliche, börsennotierte Banken ähnliche Probleme verzeichneten. Das Problem der unzureichenden Kontrolle wurde durch ihre Investmentbanking-Aktivitäten noch verschärft. Dagegen erleichtert das enger gefasste Geschäftsmodell der Sparkassen die Kontrolle durch die Eigentümer. Es schränkt auch die externen Beschäftigungsoptionen für Bankmanager ein, was Sanktionen im Fall einer Fehlallokation von Krediten erleichtert und dadurch die negativen Folgen einer unzureichenden Kontrolle verringert. Die Landesbanken agieren abgesehen von ihrem öffentlichen Auftrag wie Privatbanken. Der hohe Anteil der Kreditvergabe an den öffentlichen Sektor und an andere Banken wirft auch Fragen im Hinblick auf die staatliche Beteiligung an den Landesbanken auf.

Die Landesbanken haben sowohl vor als auch während der globalen Finanzkrise häufig Finanzhilfen von den Ländern erhalten (Sachverständigenrat, 2008). 2013 gab ein Bundesland Garantien für eine Landesbank zur Stärkung ihres regulatorischen Kapitals ab. Die Garantien verbergen jedoch die Kosten der daraus resultierenden Risiken im Landeshaushalt, was die Transparenz und die Verantwortlichkeit beeinträchtigt. Einige Beobachter (Hellwig, 2010) vertreten die Ansicht, dass die Landesbanken ihre jeweiligen Landesregierungen auf intransparente Weise finanzieren. Die finanziellen Beziehungen zwischen den Landesregierungen und ihren Landesbanken können Budgetrestriktionen weniger zwingend erscheinen lassen. Dies kann größere finanzielle Risiken und eine ungünstige Ergebnisentwicklung bei den betroffenen öffentlich-rechtlichen Banken nach sich ziehen.

Die Landesbanken unterhalten enge finanzielle Beziehungen zu den Sparkassen. Die Finanzierung der Landesbanken durch die Sparkassen wird durch ein Regulierungsumfeld begünstigt, das für Kredite der Sparkassen an die Landesbanken eine Sonderbehandlung vorsieht. Insbesondere unterliegt die Kreditvergabe der Sparkassen an die Landesbanken

keinen Obergrenzen, wie sie normalerweise für Kreditengagements von Banken gelten. Zudem werden diese Kredite mit keinen Risikogewichten versehen. Darüber hinaus sind die Landesbanken in den Haftungsverbund der Sparkassen integriert, obwohl bei ihnen die geografische Risikokonzentration weniger stark ausgeprägt ist als bei den Sparkassen. Sollten die Landesbanken wieder in finanzielle Schwierigkeiten geraten, würden davon auch die Sparkassen erfasst. Während der globalen Finanzkrise wurde diese Ansteckungsgefahr durch umfangreiche Rettungspakete der Bundesregierung und der Landesregierungen eingedämmt, wobei die Unterstützung durch die Landesregierungen in der Regel zu günstigeren Bedingungen erfolgte als die Unterstützung durch die Bundesregierung (Hellwig, 2010). Derartige staatliche Rettungsaktionen sind jedoch nicht wünschenswert und werden durch EU-Recht zunehmend eingeschränkt. Darüber hinaus können die Landesbanken auf Grund ihrer Rolle im Interbankenkreditmarkt systemische Risiken übertragen. Da Sparkassen im Allgemeinen nicht die Möglichkeit haben, extern Kapital aufzunehmen, würden Verluste, die ihnen durch ihr finanzielles Engagement in den Landesbanken entstehen, mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass sie ihre Bilanzen verkürzen, um die Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen. Trotz ihres finanziellen Engagements in den Landesbanken sind die Möglichkeiten der Sparkassen, Kontrolle über die Landesbanken auszuüben, beschränkt, da die Länder an den meisten Landesbanken Mehrheitsbeteiligungen halten (Kasten 1.3). Die von den Sparkassen für die Landesbanken abgegebenen Garantien dürften zudem die Governance-Probleme bei denjenigen Landesbanken verschärfen, bei denen die jeweiligen Landesregierungen das Sagen haben.

Diese Argumente sprechen dafür, dass die Länder mit der Restrukturierung der Landesbanken fortfahren sollten, u.a. durch Privatisierungen. Die verbleibenden von den Landesbanken ausgehenden Risiken sollten durch mikro- und makroprudenzielle Regulierung eingedämmt und an einem Übergreifen auf die Sparkassen gehindert werden.

Die Bundesregierung hat die Bemühungen zur Verbesserung der Regulierung im Bankensektor verstärkt

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren entscheidende Schritte zur Verbesserung der Bankenregulierung unternommen, darunter die Einführung einer makroprudenziellen Regulierung, Regelungen zur Trennung von Investmentbanking und Einlagengeschäft im Jahr 2013 und gesetzliche Regelungen zur Bankenabwicklung im Jahr 2011. Diese werden im Folgenden näher erläutert. Mit der Einrichtung des einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus im Herbst 2014 werden die großen Geschäftsbanken und Landesbanken der direkten Aufsicht der Europäischen Zentralbank unterstellt. Die meisten Genossenschaftsbanken und Sparkassen werden jedoch weiter von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Bundesbank beaufsichtigt.

Die Bundesregierung hat außerdem strengere gesetzliche Regelungen zur Haftung der Geschäftsleitung von Finanzintermediären eingeführt. Zu diesem Zweck wurden Mindeststandards für das Risikomanagement festgelegt. Zudem wurden die Vergütungsregeln verschärft, um Anreize für Schlüsselmitarbeiter bedeutender Institute, unverhältnismäßig hohe Risiken einzugehen, zu vermeiden. Die Regeln verlangen beispielsweise eine Streckung von Bonuszahlungen über einen Zeitraum von mehreren Jahren. Die Bonuszahlungen für Mitarbeiter der Kontrolleinheiten dürfen nicht ihren Überwachungsfunktionen zuwiderlaufen. In einer ersten Prüfung der Vergütungssysteme bedeutender deutscher Banken stellte die BaFin jedoch Mängel bei der Einhaltung dieser gesetzlichen Vorgaben durch die Institute fest. Die Regierung plant, die neuen Vergütungsregeln einer Überprüfung

zu unterziehen. Allerdings weisen diese Erkenntnisse darauf hin, dass man sich mit den Ursachen auseinandersetzen muss, die den Anreizen für Banken, überhöhte Risiken einzugehen, zu Grunde liegen. Eine höhere Leverage Ratio und Maßnahmen, um die Erwartung impliziter staatlicher Garantien (wie nachstehend erörtert) zu verringern, können in dieser Hinsicht hilfreich sein.

Deutschland plant zusammen mit zehn weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Einführung einer breit basierten Finanztransaktionsteuer auf alle Finanztransaktionen. Gegen eine solche Steuer wurde das Argument angeführt, dass sie sich als ein zu stumpfes Schwert erweisen könnte, um zur Risikoreduzierung an den Finanzmärkten beizutragen; zudem ist für die effektive Wirkung einer solchen Steuer eine internationale Koordination erforderlich (Schich und Kim, 2011). Die Meinungen darüber, ob derartige Steuern die Volatilität an den Finanzmärkten verringern, gehen auseinander (vgl. z.B. ul Haq et al., 1996). In Deutschland ist die Steuer eher als Instrument zur Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten der Krise denn als Regulierungsinstrument gedacht.

Die Einführung des neuen makroprudenziellen Regulierungsrahmens ist zeitgerecht

Im Jahr 2013 wurde ein neuer institutioneller Rahmen für die makroprudenzielle Überwachung und Regulierung eingeführt, in den die BaFin, die Bundesbank und das Bundesministerium der Finanzen eingebunden sind. Zu diesem Zweck wurde ein neuer Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) eingerichtet. Ihm gehören je drei Vertreter der vorstehend genannten Institutionen an, sowie nicht stimmberechtigte Vertreter der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA), die für die Abwicklung der von den Banken an den Staat übertragenen Altlasten zuständig ist. Der Ausschuss kann Empfehlungen an alle öffentlichen Stellen abgeben, wenn seiner Meinung nach Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität erforderlich sind. Im Allgemeinen werden Entscheidungen nach dem Konsensprinzip getroffen. Im Fall von abweichenden Meinungen können Entscheidungen über Warnungen und Empfehlungen nicht gegen die Einschätzung der Bundesbank getroffen werden (Deutsche Bundesbank, 2013a). Der Tätigkeit des neu geschaffenen Ausschusses liegt die laufende makroprudenzielle Aufsicht durch die Bundesbank zu Grunde, die Finanzmarktentwicklungen analysiert und den Auftrag hat, Finanzmarktrisiken zu identifizieren. Wenn die Bundesbank derartige Gefahren für die Finanzstabilität feststellt, unterbreitet sie dem Ausschuss Vorschläge für Warnungen und Empfehlungen. Die Bundesbank hat Zugang zu allen Daten, die der BaFin zur Verfügung stehen, kann aber darüber hinaus auch zusätzliche Informationen von Finanzintermediären einholen. Wenn eine Empfehlung ausgesprochen wurde, muss der Adressat diese Empfehlung entweder umsetzen oder begründen, warum er sie nicht umsetzt. Der Ausschuss erstattet dem Deutschen Bundestag jährlich Bericht.

Der neue makroprudenzielle Rahmen ist zu begrüßen. Da Deutschland derzeit eine günstigere Konjunkturentwicklung verzeichnet als der Euroraum insgesamt, könnte durch das fortdauernde Niedrigzinsumfeld die Gefahr einer übermäßigen Kreditvergabe und Bildung von Preisblasen an den Wohnimmobilienmärkten drohen. Den nationalen makroprudenziellen Kompetenzen wird auch nach dem im November 2014 erwarteten Start des einheitlichen Aufsichtsmechanismus weiterhin große Bedeutung zukommen. Beispielsweise können die nationalen Behörden zyklische Kapitalpuffer vorschreiben und die sektoralen Risikogewichte für die Berechnung der erforderlichen Eigenkapitalunterlegung anpassen (Deutsche Bundesbank, 2013). Sie können außerdem zur Verringerung systemischer Risiken in begrenztem Umfang eine zusätzliche Eigenkapitalunterlegung vorschreiben.

Trotz der Reform der Abwicklungsgesetzgebung werden die staatlichen Garantien nach wie vor als hoch eingeschätzt

Das 2011 in Kraft getretene Restrukturierungsgesetz verleiht den Behörden Befugnisse zur Erleichterung einer frühzeitigen und effektiven Abwicklung systemrelevanter in Schieflage geratener Banken, bevor Liquiditäts- oder Solvenzanforderungen unterschritten werden, sofern die betroffenen Banken als systemrelevant angesehen werden. Insbesondere können die Aufsichtsbehörden die Übertragung ausgewählter Vermögenswerte und Verbindlichkeiten einer in Not geratenen Bank auf ein anderes Institut, z.B. eine Brückenbank (IWF, 2011a), anordnen, um systemrelevante Unternehmensteile der Bank zu schützen. Eine derartige Übertragungsanordnung liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörden und ist möglich, wenn zu erwarten ist, dass das regulatorische Kapital oder die Liquidität des Instituts auf 90% des erforderlichen Mindestniveaus fallen wird, wenn dadurch die Stabilität des Finanzsystems gefährdet ist und sich die Systemgefährdung nicht auf anderem Wege beseitigen lässt. Darüber hinaus traten 2013 weitere gesetzliche Regelungen in Kraft, die für Großbanken die Aufstellung eines Sanierungsplans vorschreiben, um die Existenzfähigkeit der Bank in einer finanziellen Belastungssituation unter Vermeidung von Kosten für die Steuerzahler zu sichern. Die BaFin kann Instituten die Umsetzung von Maßnahmen, die in diesen Sanierungsplänen vorgesehen sind, vorschreiben. Die BaFin ist für die Erstellung von Abwicklungsplänen für diese Banken zuständig.

Mit dem Restrukturierungsgesetz wurde auch ein Restrukturierungsfonds errichtet, für den eine Zielgröße von 70 Mrd. Euro und jährliche Einnahmen von bis zu 1,3 Mrd. Euro anvisiert sind. Als außerordentlicher Finanzierungsmechanismus können von den Banken Sonderbeiträge erhoben werden, und die Regierung kann höhere Auszahlungen vornehmen, die sie über die Gebühren wieder ausgleicht. Vorbehaltlich einer Obergrenze, die sich an den Jahresergebnissen der Banken über einen Zeitraum von mehreren Jahren orientiert, steigt die Bankenabgabe mit der Höhe der Passiva des Kreditinstituts (abzüglich Einlagen) von 0,02% für Passiva, die den Betrag von 300 Mio. Euro überschreiten, auf 0,06% für Passiva, die 300 Mrd. Euro überschreiten. Für Derivate gilt ein niedrigerer einheitlicher Satz. Dieser Restrukturierungsfonds soll den Planungen zufolge nach der Errichtung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus in den Abwicklungsfonds des Euroraums integriert werden.

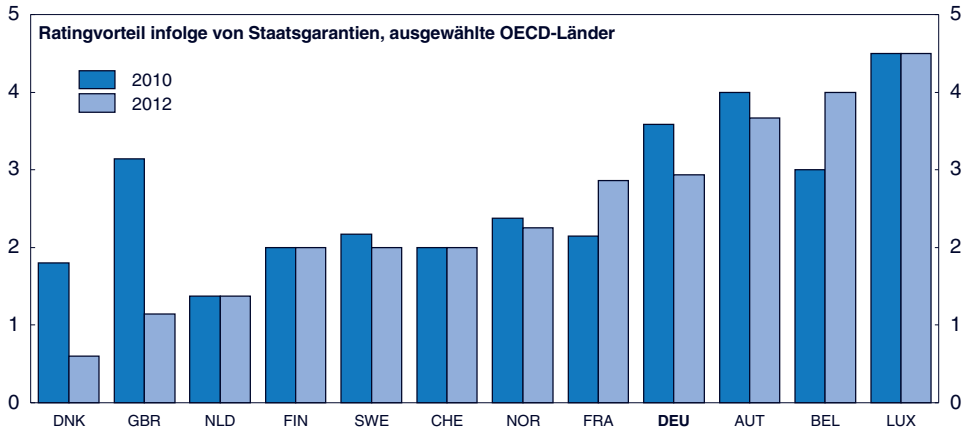
Mit diesem Rahmen wird ein Mechanismus geschaffen, der mittels einer partiellen Übertragung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten auf eine Brückenbank die Möglichkeit für eine Absorption der Verluste von Banken durch Bankverbindlichkeiten schafft. Die EU-Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten schreibt ab 2016 ein flexibleres Bail-in-Instrument vor. Deutschland ist eines der wenigen Länder, in denen die für die Bankenabwicklung zuständigen Stellen befugt sind, nötigenfalls von dem bei Insolvenzen allgemein gültigen Prinzip der Gleichbehandlung aller gleichrangigen Gläubiger abzuweichen. Das deutsche Recht gewährleistet den Schutz der Gläubigerrechte als Grundmerkmal der Finanzmärkte. Einige Finanzmarktexperten haben jedoch kritisiert, dass das Ziel der Finanzstabilität bei der Anwendung des Restrukturierungsgesetzes nur unter bestimmten Bedingungen Vorrang vor dem Schutz der Gläubigerrechte hat (Hellwig, 2012b). Nach Ansicht eines führenden Finanzmarktexperten entsteht dadurch das Risiko, dass die Abwicklungsgesetzgebung nicht zur Anwendung kommt (Hellwig, 2012b). Das Restrukturierungsgesetz wurde in der Praxis noch nie angewandt, obwohl 2012 die Gelegenheit bestanden hätte. Das Gesetz sieht vor, dass der Restrukturierungsfonds letztlich alle Abwicklungskosten übernimmt, die nicht von den Eigentümern und Gläubigern der abgewickelten Banken getragen werden können. Allerdings wird der Restrukturierungsfonds

im Fall einer systemischen Krise, die große Teile des Bankensektors betrifft, überfordert sein (Hellwig, 2012a, 2012b).

Trotz des neuen Restrukturierungsgesetzes werden die staatlichen Garantien immer noch als hoch eingeschätzt – höher als in einigen anderen europäischen Ländern, deren Staatsanleihen über ein gutes Rating verfügen (Abb. 1.8). Diese unterstellten Garantien verringern den Druck auf leistungsschwache Banken, eine Restrukturierung durchzuführen oder sich vom Markt zurückzuziehen.

Die Europäische Union arbeitet an einer Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive – BRRD), in der Mindestanforderungen für die nationalen Abwicklungsgesetze der Mitgliedstaaten festgelegt werden, was die Glaubwürdigkeit des deutschen Abwicklungssystems weiter stärken wird. Die Richtlinie wird beispielsweise ein Bail-in von Aktionären und Gläubigern in Fällen vorschreiben, in denen eine Bank rekapitalisiert werden muss. Nach gegenwärtigem Planungsstand ist ein Inkrafttreten der Richtlinie ab 2016 vorgesehen. Dabei sollten die Verantwortlichen eine umfassende Einbeziehung der Bankverbindlichkeiten in das geplante Bail-in-Instrument, das in der EU-Richtlinie vorgesehen ist, anstreben.

Abbildung 1.8 **Unterstellte staatliche Garantien für Großbanken im Ländervergleich**



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

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

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

Trennung des Eigenhandels von Banken vom Einlagengeschäft kann zur Verringerung überhöhter Risiken beitragen

Bundestag und Bundesrat haben ein Gesetz verabschiedet, das für Banken, bei denen die Bilanzsumme in drei aufeinanderfolgenden Jahren über 90 Mrd. Euro (was gegenwärtig 3½% des BIP entspricht) liegt oder andere Schwellenwerte überschritten werden, ab Juli 2016 die Trennung bestimmter Handelsaktivitäten vom Einlagengeschäft vorschreibt. Diese Banken müssen den Handel mit bestimmten Wertpapieren und anderen Finanzinstrumenten für eigene Rechnung in rechtlich selbstständige Gesellschaften ausgliedern. Kredit- und Garantiegeschäfte mit Hedgefonds und anderen Unternehmen mit hohem

Fremdkapitaleinsatz, wie auch der Hochfrequenzhandel, fallen im Allgemeinen ebenfalls unter die Trennungsvorschriften. Die abgetrennte Handelseinheit muss extern finanziert werden, wobei eine Finanzierung durch das Einlageninstitut innerhalb der Holding nur unter fremdüblichen Bedingungen zulässig ist. Die Trennungsvorschrift gilt auch für Banken, bei denen die von den Vorschriften erfassten Aktivitäten mehr als 20% der Bilanzsumme oder über 100 Mrd. Euro ausmachen. Es wird davon ausgegangen, dass die beiden größten Geschäftsbanken und die größten Landesbanken unter diese Regelung fallen.

Hierbei gelten jedoch einige Ausnahmen. Handelsaktivitäten, die als Dienstleistung für Dritte ausgeführt werden, sind von der Regelung ausgenommen. Beispielsweise gelten die Auflagen im Allgemeinen nicht für das sogenannte Market Making, wenngleich die BaFin die Abtrennung solcher Aktivitäten anordnen kann, wenn sie – beispielsweise auf Grund ihres Umfangs oder ihres Risikoprofils – eine Gefahr für die Solvenz des Instituts darstellen. Market-Making-Aktivitäten sind, wie im Liikanen-Bericht (2012) erörtert, schwer von anderen Handelsaktivitäten zu unterscheiden. Der Verlass auf die Beurteilung durch die Aufsichtsbehörde anstelle einer generellen Trennungsvorschrift könnte daher die Effektivität der Trennung beeinträchtigen.

Durch die Trennung von Eigenhandel und Retailbanking kann das „Too big to fail"-Problem verringert werden, ermöglicht es doch die Abtrennung derjenigen Aktivitäten, die hohe systemische Risiken verursachen können, von jenen Geschäftsbereichen, die in einer Bankenkrise erhalten werden müssen, d.h. insbesondere dem Einlagen- und Kreditgeschäft. Dadurch wird es einfacher, in Schieflage geratene Banken abzuwickeln. Die Verflechtungen zwischen Retailbanking und Handelsaktivitäten werden durch die Trennung ausgedünnt, weil die Retailbanken ihre Eigenhandelsaktivitäten reduzieren (vor allem mit Derivaten, die eine besonders starke Verflechtung bewirken) und ihre Risikopositionen in anderen Banken durch die bestehenden Obergrenzen für derartige Engagements limitiert sind. Zudem könnte sich durch diese Trennung auch die Quersubventionierung durch die impliziten Garantien verringern, die sich aus der Zugehörigkeit zu großen Banken mit Einlagensicherung und Zugang zu Zentralbankkrediten ergeben (Liikanen et al., 2012; Blundell-Wignall und Atkinson, 2011). Ein weiterer Vorteil der Trennung ist die größere Transparenz für Anleger und Regulierungsbehörden. Da Handelsaktivitäten u.U. für externe Investoren weniger transparent sind, können sie auch ein Hindernis für die externe Rekapitalisierung von Banken darstellen, wenn die Handelsaktivitäten nicht abgetrennt werden. Überdies können die Regulierungsbehörden gezielter und somit schneller in riskante Handelsaktivitäten eingreifen, ohne im gleichen Maß wie bisher die Auswirkungen ihrer Interventionen auf das Kredit- und Einlagengeschäft fürchten zu müssen (OECD, 2009). Dies könnte ebenso wie die Tatsache, dass die abgetrennten Investmentbanken möglicherweise kleiner (und damit weniger systemrelevant) werden, zu einer Veränderung der strategischen Beziehung zwischen Aufsichtsbehörden und Banken beitragen. In diesem Fall wäre zu erwarten, dass künftig weniger Druck auf die Aufsichtsbehörde besteht, eine systemrelevante Bank im Fall einer Schieflage zu stützen, was oft zu Verzögerungen bei der Auseinandersetzung mit Problemen im Bankensektor beigetragen hat.

Durch die Ausgliederung dieser Handelsaktivitäten auf selbstständige, abgeschottete Tochtergesellschaften, die jedoch weiterhin derselben Bankengruppe angehören dürfen, bleiben die Vorteile des Universalbankmodells weitgehend erhalten, da der Verlust von Skalen- und Verbundeffekten bei Finanzinstituten, beispielsweise in Form gemeinsamer Technologieplattformen, minimiert wird (OECD, 2009). Jedenfalls scheint die Einführung von Beschränkungen der Investmentbanking-Aktivitäten von Einlageninstituten in den Vereinigten Staaten (z.B. 1956 und Ende der 1980er Jahre) keine Phasen mit einem

schwächeren Wirtschaftswachstum als in den vorangegangenen Jahren, dafür aber Phasen mit stabileren Finanzintermediären nach sich gezogen zu haben (OECD, 2009).

Die gesetzlichen Regelungen zur Bankentrennung treffen keine Unterscheidung zwischen für Handelszwecke gehaltenen nichtderivativen Wertpapieren und Derivatepositionen. Nichtderivative Wertpapiere finanzieren die Wirtschaftstätigkeit in gleicher Weise wie Bankkredite. Neuere empirische Studien der OECD legen sogar den Schluss nahe, dass derartige Vermögenswerte Banken sicherer machen, während große Derivatepositionen das Ausfallrisiko erhöhen (Blundell-Wignall und Roulet, 2012; sowie Kasten 1.2 weiter oben). Darüber hinaus helfen nichtderivative Wertpapiere den Banken, ihre Liquiditätsanforderungen zu erfüllen. Folglich würde eine Fokussierung der Schwellenwerte, ab denen eine Trennung vorgeschrieben ist, auf Derivate auch dazu beitragen, die Trennungsvorschriften mit den strengeren Liquiditätsanforderungen für Banken in Einklang zu bringen. Diese Argumente sprechen dafür, dass die Derivatepositionen bei der Festlegung der Trennungsvorschriften eine wichtige Rolle spielen sollten.

Empfehlungen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors

- Es sollte sichergestellt werden, dass die Banken angemessen mit Eigenkapital ausgestattet sind. Als Ergänzung zu den Eigenkapitalquoten sollte in Einklang mit internationalen Vereinbarungen eine Leverage Ratio eingeführt werden. Für systemrelevante Banken sollte in Erwägung gezogen werden, eine solche obligatorische Leverage Ratio bereits vor 2018 einzuführen.
- Die Realisierung von Verlusten aus wertgeminderten Aktiva sollte beschleunigt werden. Zu diesem Zweck sollte erwogen werden, die Bewertung von wertgeminderten Krediten anhand der Marktpreise der zu Grunde liegenden Sicherheiten und die Bewertung von Anleihen zum Marktwert (einschließlich nicht im Handelsbuch gehaltener Bestände) vorzuschreiben.
- Weiterhin von den Landesbanken ausgehenden Risiken sollte durch mikro- und makroprudenzielle Regulierung begegnet werden. Die Länder sollten mit der Restrukturierung der Landesbanken fortfahren, u.a. durch Privatisierungen.
- Bei der Umsetzung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten der Europäischen Union in deutsches Recht sollte dafür gesorgt werden, dass den zuständigen Stellen gestattet ist, die Verbindlichkeiten der Banken so umfassend wie möglich in das künftige Bail-in-Instrument einzubeziehen. Es sollte klargestellt werden, dass die Ziele der Finanzstabilität bei der Anwendung dieses Gesetzesrahmens Vorrang vor den Gläubigerrechten haben.
- Die Corporate Governance in den Landesbanken und Sparkassen sollte verbessert werden, indem beispielsweise eine stärkere Unabhängigkeit der Verwaltungsratsmitglieder von den Landesregierungen und Gemeindeverwaltungen verlangt wird.
- Es sollten Möglichkeiten erwogen werden, die Vorschriften zur Trennung von Investmentbanking-Aktivitäten und Retailbanking wirksamer zu gestalten. Beispielsweise könnten die Einbeziehung von Wertpapieren, die für Market-Making-Zwecke gehalten werden, in die Kriterien für die Trennungsverpflichtung sowie eine Fokussierung der Trennungskriterien auf Derivatepositionen in Erwägung gezogen werden.

Literaturverzeichnis

Admati A. R., DeMarzo, P. M., M. F. Hellwig und P. Pfleiderer (2010), "Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive". *Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods,* Bonn 2010/42.

Allen, J.L. (2012), "Derivatives Clearinghouses and Systemic Risk A Bankruptcy and Dodd-Frank Analysis", *Stanford Law Review* Vol. 64, Issue 4.

Altunbas, Y., L. Evans und P. Molyneux (2001), "Bank Ownership and Efficiency", *Journal of Money, Credit and Banking* Vol. 33, Issue 4, S. 926-954.

BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) (2010), *Merkblatt zur Kontrolle der Mitglieder von Verwaltungs- und Aufsichtsorganen gemäß KWG und VAG,* Frankfurt.

Beck, T. et al. (2009), "Bank ownership and stability, evidence from Germany", *Mimeo.*

Biais, B., F. Heider und M. Hoerova (2013), "Incentive compatible centralised clearing", *Banque de France Stability Review,* April, S. 161-168.

BIZ (Basler Ausschuss für Bankenaufsicht) (2013), *Revised Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*, Consultative Document, BIZ, Basel.

Blundell-Wignall, A. und C. Roulet (2012), "Business models of banks, leverage and the distancetodefault", *Financial Market Trends* Vol. 2012(2), OECD Publishing, Paris.

Blundell-Wignall, A. and P. Atkinson (2011), "Global SIFIs, Derivatives, and Financial Stability", *Financial Market Trends* Vol. 2011(1), S. 167-200, OECD Publishing, Paris.

Blundell-Wignall, A. und P. Atkinson (2012), "Deleveraging, Traditional versus Capital Markets Banking and the Urgent Need to Separate and Recapitalise G-SIFI Banks", *Financial Market Trends*, Vol. 2012(1), OECD Publishing, Paris.

Bouis, R., A.K. Christensen und B. Cournède (2013), "Deleveraging: Challenges, Progress and Policies", *Economics Department Working Papers,* No. 1077, OECD Publishing, Paris.

Bülbül, D. (2013), "Determinants of trust in banking networks", *Journal of Economic Behavior & Organization* Vol. 85, S. 236-248.

Calomiris, C. (2013), "Is a 25% bank equity requirement really a no-brainer?", *vox*, 28. November 2013.

Deutsche Bundesbank (2013a), "Makroprudenzielle Überwachung in Deutschland: Grundlagen, Institutionen, Instrumente", *Monatsbericht,* April, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2013b), "Gemeinsame europäische Bankenaufsicht – Erster Schritt auf dem Weg zur Bankenunion", *Monatsbericht,* Juli, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2013c), *Monatsbericht*, Oktober, Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2013d), *Finanzstabilitätsbericht 2013,* Frankfurt.

Deutsche Bundesbank (2013e), *Ergebnisse der Basel-III-Auswirkungsstudie für deutsche Institute zum Stichtag 31. Dezember 2012*, Frankfurt.

DIHK (Deutsche Industrie und Handelskammer) (2013a), *Wirtschaftslage und Erwartungen,* DIHK, Berlin.

Hakenes, H., R.H. Schmidt und R. Xie (2009), "Public Banks and Regional Development", *Journal of Financial Services Research.*

Hellwig, M. (2010), Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung "Entwurf eines Gesetzes zur Restrukturierung und geordneten Abwicklung von Kreditinstituten, zur Errichtung eines Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute und zur Verlängerung der Verjährungsfrist der aktienrechtlichen Organhaftung (Restrukturierungsgesetz)" am 6. Oktober 2010, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn.

Hellwig, M. (2012a),"Stellungnahme für den Haushaltsausschuss der Deutschen Bundestags zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Umsetzung eines Massnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes", Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn.

Hellwig, M. (2012b), "The Problem of Bank Resolution Remains Unsolved: A Critique of the German Bank Restructuring Law", in P.S. Kenadjian (Hrsg.), *Too Big To Fail – Brauchen wir ein Sonderinsolvenzrecht für Banken?*, De Gruyter Verlag, Berlin und Boston, 2012, S. 35-63.

IWF (Internationaler Währungsfonds) (2002), *Building Strong Banks Through Surveillance and Resolution*, IWF, Washington, DC.

IWF (2011a), *Germany: Technical Note on Crisis Management Arrangements*, IWF, Washington, DC.

IWF (2011b), "Germany: Technical Note on Banking Sector Structure", *IMF Country Report* No. 11/370, Dezember, IWF, Washington, DC.

IWF (2012), "Germany: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation", IWF, Washington, DC.

Koetter, M. (2006), "Measurement matters – Input price proxies and bank efficiency in Germany", *Journal of Financial Services Research* 30, 199-225.

Liikanen, E. et al. (Vorsitzender) (2012), *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector.*

Noack H. und M. Schrooten (2009), *Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell.* Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

OECD (2009), *The Financial Crisis. Reform and Exit Strategies,* OECD Publishing, Paris.

OECD (2011), *Bank Competition and Financial Stability*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Economic Survey of the Euro Area,* OECD Publishing, Paris.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), "Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken", *Jahresgutachten* 2008/09, Wiesbaden.

Schich, S. und B. Kim (2011), Systemic Financial Crises: How to fund resolution. *Financial Market Trends,* Vol. 2010, Issue 2, S. 1-33.

Schmielewski, F. und T. Wein (2012), "Are private banks the better banks? An insight into the principal-agent structure and risk-taking behavior of German banks", *University of Lünderburg Working Papers Series in Economics* No. 236.

ul Haq, Mahbub, I. Kaul und I. Grunberg (Hrsg., 1996) , *The Tobin Tax – coping with financial volatility,* Oxford University Press, Oxford.

© OECD 2014

Kapitel 2

Das Potenzial des binnenwirtschaftlich orientierten Sektors steigern

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

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit der Regulierungspolitik an einer Vielzahl von Märkten, vor allem im Dienstleistungssektor. Einige der hier behandelten Themen waren bereits Gegenstand früherer *Wirtschaftsberichte Deutschland*. In diesem Kapitel werden sie eingehender und mit dem Ziel erörtert, detailliertere Vorschläge für die Regulierungsreform zu unterbreiten.

Wie in allen Hocheinkommensländern leisten die Dienstleistungen den größten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Indessen war der Anteil der Dienstleistungen in Deutschland 2012 mit 69% der geringste unter den zehn größten Volkswirtschaften im Euroraum, was den verhältnismäßig großen Beitrag der Industrie widerspiegelt. Der Anteil der Dienstleistungen weitete sich in den letzten 10 Jahren des 20. Jahrhunderts von 62% auf etwa 70% aus und ist seither vergleichsweise stabil. Die anhand der Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden gemessene Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe ist zwischen 2000 und 2011 mit einer Jahresrate von 2,6% gestiegen. Im gleichen Zeitraum lag das Wachstum der gemessenen Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor geringfügig unter 1%. Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern schnitten die Bereiche Telekommunikationsdienste, freie Berufe sowie wissenschaftliche und technische Dienstleistungen besonders schlecht ab. Bei den letztgenannten sank die gemessene Arbeitsproduktivität mit einer Jahresrate von -2,0%.

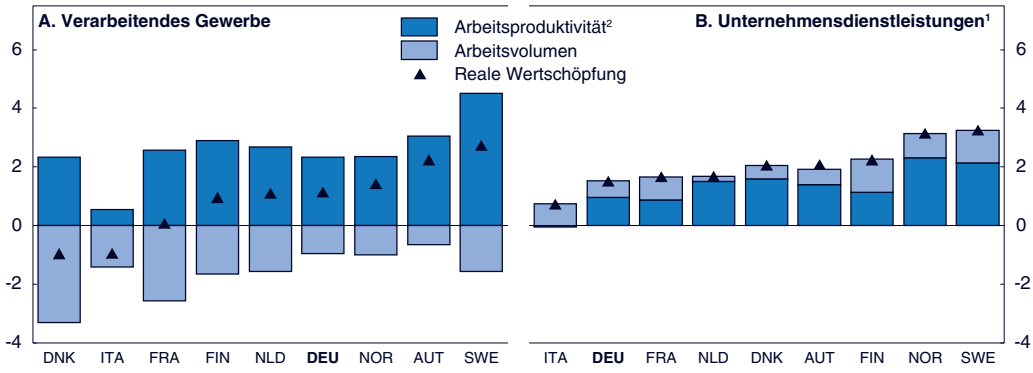
Unter einem anderen Blickwinkel betrachtet, haben sowohl das Verarbeitende Gewerbe als auch die Unternehmensdienstleistungen ihre reale Wertschöpfung zwischen 2000 und 2011 um etwa ein Fünftel erhöht. Während die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe um 7,3% (bzw. 570 000 Arbeitsplätze) zurückging, legte sie indessen bei den Unternehmensdienstleistungen um 12% (bzw. 1,9 Millionen Arbeitsplätze) zu. Die aus dieser Entwicklung resultierenden Unterschiede beim Wachstum der Arbeitsproduktivität zwischen diesen beiden Sektoren (Abb. 2.1) haben ebenfalls Auswirkungen auf die Qualität der Arbeitsplätze, die Qualifikationsstrukturen sowie die Ausbildungsanforderungen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Arbeitskräfte gemäß ihrem Grenzprodukt entlohnt werden.

Die Produktmarktregulierung ist wettbewerbsfreundlicher geworden, bei einigen Dienstleistungen bestehen aber Schranken fort

Deutschland hat seine Produktmarktregulierung (PMR) in den vergangenen 15 Jahren beachtlich verbessert und rangierte 2013 anhand der Gesamtpunktzahl auf dem PMR-Indikator der OECD unter den ersten 5 von 33 Ländern, die Daten zur Verfügung gestellt hatten. Im internationalen Vergleich weist Deutschland relativ niedrige Handels- und Investitionsschranken auf und greift wenig auf Preiskontrollen und auflagenpolitische Instrumente zurück (Abb. 2.2). Seit 2008 haben die deutschen Behörden die Zahl der zentralen Anlaufstellen erhöht und die Verwaltungslasten für Unternehmen reduziert, beispielsweise durch die Einführung einer vereinfachten „Unterart“ der GmbH, der „Mini-GmbH“.

Abbildung 2.1 **Reale Wertschöpfung und Produktivitätswachstum im Industrie- und Dienstleistungssektor**

Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten, 2000-2011 oder letztes verfügbares Jahr



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

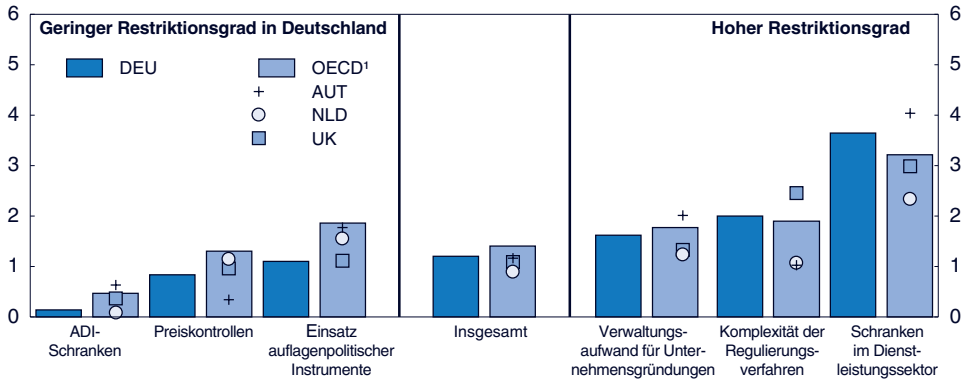
Quelle: OECD, *STAN-Datenbank*.

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

Dennoch bleibt der Regulierungsschutz von etablierten Anbietern in den nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Dienstleistungssektoren hoch. Eine fehlende oder unzureichende eigentumsrechtliche Trennung hält den Wettbewerb in den meisten Netzindustrien derzeit noch zurück. Die freien Berufe sind im internationalen Vergleich weiterhin recht stark reguliert, und die Komplexität der Regulierungsverfahren zählt zu den höchsten unter den OECD-Ländern.

Abbildung 2.2 **Produktmarktregulierung**

Skala von 0 (geringster Restriktionsgrad) bis 6 (höchster Restriktionsgrad), 2013



1. Ungewichteter Durchschnitt von 29 OECD-Ländern, ohne Luxemburg, Mexiko, Polen, die Türkei und die Vereinigten Staaten.

Quelle: OECD (2014), *Production Market Regulation database*, vorläufige Ergebnisse.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034011

Wie kann der Dienstleistungssektor innovativer und produktiver werden?

Die Öffnung neuer Märkte durch die Beseitigung von Zutrittsschranken und unnötigen regulatorischen Beschränkungen ebenso wie die Zulassung von mehr Wettbewerb an existierenden Märkten sind eine unabdingbare Voraussetzung für die Förderung von Innovationen, Arbeitsplatzschaffung und Investitionen im Dienstleistungssektor. Ein dynamischer und produktiver Dienstleistungssektor könnte in zweierlei Hinsicht ein stabilisierender Faktor der Wirtschaft sein. Zum einen und in erster Linie würde er binnenwirtschaftlich im deutschen Wachstumsmodell, bei dem die Wirtschaftstätigkeit stark auf dem Verarbeitenden Gewerbe und den Exporten beruht, eine solide zweite Säule errichten. Darüber hinaus zeigen empirische Belege, dass eine wettbewerbsfreundliche Regulierung des Dienstleistungssektors auch positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und Produktivität der nachgelagerten Branchen hat, die Dienstleistungen als Inputfaktoren verwenden (Bourles et al., 2011). Zum anderen würden die Vorteile einer solideren Binnenwirtschaft auch im Außensektor spürbar und könnten durch eine Stärkung des Wachstums der Inlandsnachfrage in Deutschland gegenüber den Handelspartnern zu einem ausgewogeneren Wachstumspfad der Wirtschaft beitragen.

Die etablierten Anbieter könnten in den Netzindustrien einem stärkeren Wettbewerb durch Marktneuzugänge ausgesetzt werden

Telekommunikation

Die Machine-to-Machine-Kommunikation (M2M), auch als „Internet der Dinge" bezeichnet, verspricht in Zukunft zum größten Wachstumsmotor des Marktes zu werden. Maschinen und Geräte werden zunehmend autonom über das Mobilfunknetz miteinander kommunizieren. Die M2M-Kommunikation gewinnt in der Automobilindustrie und im Energiesektor (z.B. intelligente Messsysteme) oder auch in Anwendungen in Verbindung mit Technologien für intelligente Städte (Ampelregulierung, Mautsysteme) derzeit rasch an Bedeutung. Initiativen zur Gewährleistung wettbewerblicher Marktbedingungen in diesem Sektor wären mit großen Vorteilen für die Verbraucher verbunden und würden ein beträchtliches Innovationspotenzial sowie ein erhebliches wirtschaftliches und gesellschaftliches Entwicklungspotenzial freisetzen.

Arbeiten der OECD lassen darauf schließen, dass im Bereich der Aufhebung der Exklusivrechte für die Ausgabe von SIM-Karten ein enormes Wettbewerbspotenzial besteht (OECD, 2012). Deutschland zählt zu den wenigen EU-Ländern, in denen die Ausgabe von SIM-Karten Frequenzinhabern und Herstellern zu Testzwecken vorbehalten bleibt (CEPT, 2013). Hierbei handelt es sich hauptsächlich um eine Regulierungsfrage, da es technisch machbar ist, Dritten, wie virtuellen Mobilfunknetzbetreibern (Mobile Virtual Network Operators – MVNO) und telekommunikationsfremden Unternehmen die Ausgabe von SIM-Karten zu ermöglichen. Kfz-Hersteller beispielsweise, die SIM-Karten für obligatorische Sicherheitsfunktionen installieren wollen, oder Hersteller von „intelligenten Stromzählern" (smart meters) sind an ihre Erstauswahl des Mobilfunknetzbetreibers gebunden, sobald ihre Produkte an die Kunden ausgeliefert worden sind. Prohibitive Kosten, die bei einem Austausch dieser SIM-Karten entstehen, schließen Wettbewerb in der Folgezeit effektiv aus. Die Möglichkeit, die eingebauten SIM-Karten im Nachhinein umzukonfigurieren, könnte allein im Automobilsektor Einsparungen in Höhe von 1-2 Mrd. Euro ermöglichen und den Einsatz von IT-Diensten in Fahrzeugen erheblich ausweiten.

Ferner kann ein deutscher virtueller Mobilfunknetzbetreiber, z.B. ein großes Einzelhandelsunternehmen, nur SIM-Karten eines Mobilfunknetzbetreibers verkaufen. Bei einem

Wechsel des Netzbetreibers müssten entsprechend Tausende neuer SIM-Karten an die Endverbraucher versandt werden. Demgegenüber kann ein großer Einzelhändler in den Niederlanden oder in Frankreich bei Vertragsende einfach alle ausgegebenen SIM-Karten auf einen neuen Netzbetreiber umprogrammieren, während sich für den Endverbraucher dadurch nichts ändert. Da die M2M-Kommunikation sich immer stärker verbreitet, dürfte die Liberalisierung in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft positive Auswirkungen auf Unternehmen und Verbraucher haben. Würde Unternehmen in allen Sektoren die Möglichkeit gegeben, nahtlos zwischen Netzbetreibern zu wechseln, Roaming-Leistungen zu niedrigeren Kosten zu erwerben und eine höhere Zuverlässigkeit zu erzielen, hätte dies erhebliche Kosteneinsparungen zur Folge und würde die Hindernisse für die Einführung neuer Produkte und Dienstleistungen verringern (OECD, 2012).

Die Privatisierung des verbleibenden Staatsanteils von 32% an der Deutschen Telekom, dem etablierten Netzbetreiber, würde den Eindruck des Marktes verstärken, dass der Bund dem Ex-Monopolisten und seinen Wettbewerbern neutral gegenübersteht.

Schienenverkehr

Die Fortsetzung der vertikalen Integration durch eine Holdinggesellschaft schafft Anreize für den Ex-Monopolisten, die Deutsche Bahn (DB), ihren eigenen Verkehrsleistungsanbietern gegenüber Wettbewerbern bevorzugten Zugang zur Infrastruktur zu geben, da die Betriebsleistung der Schienenwegsbetreiber der Deutschen Bahn 98% der gesamten Betriebsleistung ausmacht (Bundesnetzagentur, 2012). Angaben der Bundesnetzagentur zufolge sind die Marktanteile der Wettbewerber seit 2009 mehr oder minder unverändert. Die Deutsche Bahn erbringt weiterhin drei Viertel der gesamten Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr, 87% der Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr und über 99% der Verkehrsleistung im Schienenpersonenfernverkehr. Das wird kaum ausreichen, um Kosten, Leistungsqualität und Tarife effizienter zu gestalten. Im Schienenpersonennahverkehr ist Wettbewerb etwas geläufiger, da lokale öffentliche Verkehrsleistungen gewöhnlich im Ausschreibungsverfahren vergeben werden.

Es sind mehrere Fälle der Diskriminierung von Wettbewerbern bekannt geworden. Beispielsweise sind die wettbewerbshemmenden Elemente des Trassenpreissystems von diversen Gerichten wiederholt als unrechtmäßig bewertet oder von der Bundesnetzagentur untersagt worden. Im Anschluss an eine jüngste Untersuchung der EU-Kommission hat sich die DB Energie, der alleinige Versorger mit Bahnstrom am Markt, verpflichtet, in diesem Jahr ein neues Preissystem einzuführen und die Tätigkeitsbereiche Bahnstromnetz und Stromlieferung teilweise zu trennen. Die Diskriminierung von Wettbewerbern kann auch in Form einer Verweigerung des Zugangs zu Informations- und Betriebssystemen erfolgen. Erst seit 2011 und wiederum durch eine Intervention der Regulierungsbehörde haben alle Wettbewerber anteiligen Zugang zu den Betriebskontrollzentren, den Hauptentscheidungsträgern für die Trassennutzung. Insbesondere haben Anbieter von Leistungen im Schienenpersonenverkehr noch immer keinen gleichberechtigten Zugang zu einem integrierten Fahrscheinsystem. Es gibt einige Anzeichen dafür, dass das derzeitige Fahrscheinsystem der Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn, der DB Vertrieb, den Wettbewerb durch höhere Vertriebsprovisionen für Dritte oder das nicht transparente Verfahren zur Erlösaufteilung behindern könnte das der Zuweisung der Anteile an den Einnahmen aus dem gemeinsamen Vertrieb an die Wettbewerber dient. Im Januar 2014 leitete das Bundeskartellamt in dieser Angelegenheit ein Verfahren gegen die Deutsche Bahn ein.

Die eigentumsrechtliche Trennung der Infrastrukturbetreiber von den Verkehrsbetreibern, die von der Deutschen Monopolkommission (2013a) und im Vierten Eisenbahn-

paket der Europäischen Kommission befürwortet wird, ist ein vielversprechender Schritt in Richtung mehr Wettbewerb. Erreicht werden könnte diese Trennung über eine Privatisierung der Verkehrsleistungen des vertikal integrierten Marktführers bei gleichzeitigem Belassen der Infrastruktur in Staatsbesitz. Der öffentliche Netzbetreiber könnte auch alle Dienstleistungen behalten, die ein natürliches Monopol darstellen, darunter Infrastrukturbetrieb und Verkehrsmanagement ebenso wie ein integriertes Fahrscheinsystem. Allerdings wurde im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien von November 2013 die Absicht bekundet, die integrierte Struktur der Deutschen Bahn aufrechtzuerhalten.

Sollte die Holding-Struktur der DB bestehen bleiben, müssen die beschränkten Befugnisse der Regulierungsbehörde verstärkt werden, um eine Diskriminierung von Wettbewerbern zu verhindern. Da der Gesetzentwurf zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich (ERegG-E) im Juli 2013 keine Zustimmung fand, kann die Bundesnetzagentur noch immer nur dann eine Marktüberwachung durchführen, wenn ein deutlicher Verdacht auf unlautere Praktiken besteht, und nicht einfach zur Sammlung von Marktinformationen, an der die Teilnahme freiwillig ist. Sie verfügt über keinerlei Regulierungskompetenzen, um den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung in den Bereichen Bahnstrom sowie Tarif- und Vertriebssystem zu untersuchen (Monopolkommission, 2013a). Im Rahmen des Verfahrens der Ex-ante-Preisregulierung muss die Bundesnetzagentur angezeigte Entgeltfestsetzungen und -veränderungen innerhalb eines unzureichenden Zeitfensters von nur vier Wochen auf potenzielle Verstöße gegen die Grundsätze zur Preissetzung untersuchen. Spätere Änderungen können nur ex post verhängt werden. Gegenwärtig müssen Anträge auf Zugang zu Firmenaufzeichnungen in jedem Einzelfall begründet und in Auftrag gegeben werden.

Die zuständigen staatlichen Stellen sollten für eine Stärkung der Befugnisse der Regulierungsbehörde sorgen, indem sie ihr mehr Ermittlungs- und Interventionskompetenzen zuteilen. Wie in anderen regulierten Netzindustrien sollten sich die Marktteilnehmer einem klaren Katalog verbindlicher Regeln gegenübersehen, der sie verpflichtet, regelmäßig bestimmte Dokumente und Informationen vorzulegen. Eine Änderung des Systems der Preisregulierung durch die Einführung einer echten Ex-ante-Regulierung, bei der Entgeltsysteme im Vorfeld vollständig genehmigt werden müssen, ist wünschenswert. Das würde dem Ex-Monopolisten den Spielraum zur Diskriminierung von Marktneuzugängen verringern.

Der Zugang von neuen Marktteilnehmern zu Schienenfahrzeugen (rollendem Material) sollte ebenfalls erleichtert werden. Skaleneffekte bei der Herstellung von rollendem Material und hohe Investitionskosten können Neuanbieter vom Marktzugang abhalten. Die Tatsache, dass die Laufzeiten von Verkehrsverträgen (höchstens 15 Jahre) sehr viel kürzer sind als die Nutzungsdauer der Schienenfahrzeuge hat zur Folge, dass ein bedeutendes Restwertrisiko entsteht. Die vorhandenen Belege lassen darauf schließen, dass es der etablierte deutsche Anbieter vorzieht, seine ausrangierten Fahrzeuge zu verschrotten, anstatt sie Wettbewerbern zu verkaufen (EU, 2013b). Dies ist rentabel, sofern der antizipierte Rückgang der Monopolrente größer ist als der Restwert des rollenden Materials. Daher sollten die Regulierungsbehörden in Erwägung ziehen, vom Ex-Monopolisten zu fordern, dass gebrauchte Schienenfahrzeuge vor der Verschrottung öffentlich versteigert werden.

Postdienstleistungen

Bei den Postdienstleistungen könnten Marktzugang und Wettbewerb durch die Schaffung einheitlicher Bedingungen für alle Diensteanbieter in der Umsatzsteuerbehandlung ausgeweitet werden. Die landesweite Bereitstellung universeller Postdienstleistungen ist von der Umsatzsteuer befreit. Das schützt de facto den Ex-Monopolisten vor potenziellen Wettbewerbern, die beim Markteinritt höhere Preise verlangen müssten. Die gleiche steuer-

liche Behandlung für gleiche Leistungen lässt sich am besten durch die Abschaffung des Umsatzsteuerprivilegs für Postdienstleistungen erreichen, wobei eine solche Änderung jedoch gegen die aktuelle EU-Gesetzgebung verstoßen würde. Die zweitbeste Lösung würde darin bestehen, die Forderung der Bereitstellung von Universaldienstleistungen flächendeckend im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aus der nationalen Umsatzsteuergesetzgebung zu streichen und mithin auch lokal und regional tätigen Wettbewerbern dasselbe Privileg einzuräumen (Monopolkommission, 2011).

Die staatlichen Stellen sollten alle verbleibenden Anteile an der Deutschen Post (21% des von der KfW-Bank gehaltenen Gesamtkapitals) verkaufen, um das Potenzial für Interessenkonflikte auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Erneuerbare Energien

Die in der neuen Regierung vertretenen Parteien haben sich in ihrem Koalitionsvertrag dazu verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 um 80-95% unter das Niveau von 1990 zu reduzieren. Preismechanismen, wie das Handelssystem für CO_2-Emissionszertifikate, reichen infolge von Fehlfunktionen des Markts in Verbindung mit externen Spillover-Effekten von Innovationen und der allgemeinen Emissionsminderung nicht aus, um diese langfristigen Ziele zu erreichen. Den Märkten fehlen auf Grund der Ungewissheit und der hohen Abzinsungssätze unter Unternehmen auch die CO_2-Preise für den langfristigen Horizont. Daher kann ein Programm zur Förderung erneuerbarer Energien angemessen sein. Die Abhängigkeit von erneuerbaren Energien ist durch die Entscheidung für den Kernenergieausstieg bis 2022 erhöht worden.

Eine große Herausforderung besteht darin, das deutsche Förderprogramm kosteneffizienter zu gestalten. Die Subventionierung der Einspeisetarife wird 2014 0,8% des BIP erreichen und den Projektionen zufolge unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen weiter zunehmen. Die Parteien der neuen Regierung haben ihre Absicht bekundet, das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) umfassend zu reformieren. Diese Reform sollte sowohl eine klare Vision für die langfristige Integration erneuerbarer Energien in den Markt als auch die entsprechenden Zwischenziele sowie die Maßnahmen beinhalten, die auf kurze und mittlere Sicht umzusetzen sind.

Der Koalitionsvertrag sieht eine Reihe von Maßnahmen vor. Das Modell der Direktvermarktung für erneuerbare Energien, das derzeit optional ist, wird bei allen Neuanlagen verpflichtend. Dieses Modell bietet Erzeugern erneuerbarer Energien Anreize, die Marktpreise in ihre Einspeiseentscheidung einzubeziehen. Um die Stabilität des Netzes zu erhöhen, müssen Neuanlagen für erneuerbare Energien von den Netzbetreibern ansteuerbar sein. Ganz entscheidend ist auch, dass ab 2018 Auktionen geplant sind, um die Förderhöhe zu ermitteln.

Sowohl Auktionen als auch Quotenmodelle sind Alternativen zum Status quo; sie würden Aufschluss über die Marktpreise geben und für eine effizientere Ressourcenallokation sorgen. Jedoch weist ein technologieneutrales Quotenmodell (Monopolkommission, 2013b) Nachteile auf, wie einen langfristigen Mangel an Flexibilität und hohe Gewinne in Form von Mitnahmeeffekten für Anbieter vergleichsweise kostengünstiger Technologien (Bofinger, 2013), was die Förderkosten in die Höhe treibt. Es würde zudem eine massive Veränderung gegenüber dem aktuellen Fördermechanismus darstellen, die erhebliche Übergangs- und Anpassungskosten nach sich ziehen würde (Löschel et al., 2013).

Daher scheint es pragmatischer zu sein, das existierende System für Marktmechanismen zu öffnen. Zur Förderung der Netzstabilität und Minimierung der Kosten des Netzausbaus sollten Fördermittel konzipiert werden, die den durch begrenzte Netzkapazitäten

lokal anfallenden Kosten Rechnung tragen. Nach und nach könnten die Einspeisetarife in ein Auktionssystem umgewandelt werden, in dem für Investoren eine Fixprämie festgelegt wird, die über die gesamte Lebensdauer einer Stromerzeugungsanlage gezahlt wird (Kopp et al., 2013). Ein wettbewerbliches Umfeld, wie ein Auktionssystem, ist für die Einbeziehung von Marktentwicklungen und Preissignalen in Entscheidungen bezüglich Investitionen und Energieerzeugung von hoher Bedeutung.

Die Regulierung der freien Berufe ist nach wie vor restriktiv

Nach dem PMR-Unterindikator für Schranken im Dienstleistungssektor, in dem Angehörige freier Berufe, wie Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater, Architekten und Ingenieure, 50% der Gewichtung ausmachen, rangiert Deutschland in Bezug auf den Restriktionsgrad der Regulierung unter 33 OECD-Ländern an 19. Stelle, was sowohl auf rigide Standesregeln als auch hohe Marktzutrittsschranken zurückzuführen ist. Die relativ hohe Regelungsdichte bei den freien Berufen hat möglicherweise zu den schlechten Produktivitätsergebnissen in diesem Sektor beigetragen. Der wirtschaftliche Effekt einer Deregulierung könnte erheblich sein, da auf die freien Berufe rd. 10% des BIP entfallen (IFB, 2012), wobei ein noch nicht gemessenes Deregulierungspotenzial für weitere Dienstleistungen besteht, die derzeit einer Vielzahl von Regulierungen unterliegen.

Für manche freiberuflichen und sonstigen Dienstleistungen haben sich im Lauf der Zeit Regelungen und Vorschriften verschiedener Art angehäuft, die unterschiedlichen Zielen dienen sollen, z.B. dem Verbraucherschutz oder anderen gesellschaftlichen Präferenzen. Ein Beispiel ist die Pflichtmitgliedschaft in den Berufskammern, die mit den Vorteilen begründet wird, die aus der berufsständischen Selbstverwaltung in Bezug auf die kosteneffiziente Erfüllung von Verwaltungsaufgaben sowie ihre spezifische Rolle in der Berufsausbildung erwachsen. Von ihr sind 3,6 Millionen Unternehmen in Industrie und Handel, 484 000 Angehörige Freier Berufe (IFB, 2012) und etwa 1 Million Unternehmen im Handwerk betroffen (DIHK, 2012; Statistisches Bundesamt, 2013). Die Berufsverbände und Handwerkskammern vertreten jeweils spezifische Sektoren und Aktivitäten. Angesichts der Selbstverwaltung in diesen Kammern könnte das Risiko entstehen, dass Marktzutrittsschranken errichtet werden. Daher sollten die Pflichtmitgliedschaft und Selbstverwaltung in diesen Kammern im Hinblick darauf untersucht werden, ob sie unbeabsichtigte Marktzutrittsschranken schaffen. Dabei sollte beurteilt werden, ob die fraglichen Ziele nicht gleichermaßen wirkungsvoll auf angemessenere Weise erreicht werden können.

Das Handwerk spielt im Berufsbildungssystem eine wichtige Rolle. Der Anteil der Auszubildenden an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen ist hier doppelt so hoch wie in anderen Sektoren. Etwa 95% der Auszubildenden im Handwerk werden in den 41 Berufen ausgebildet, in denen die Ausübung einer selbstständigen Handwerkstätigkeit Inhabern einer berufsorientierten Tertiärausbildung (d.h. eines Meisterbriefs) vorbehalten ist (zulassungspflichtiges Handwerk). 2010 umfasste das Handwerk 480 000 Handwerksunternehmen, die 10% aller Erwerbstätigen beschäftigten und einen Umsatz von 435 Mrd. Euro erwirtschafteten (Statistisches Bundesamt, 2013). Alternativ hierzu sind Gesellen nach bestandener Gesellenprüfung mit mindestens sechsjähriger Berufserfahrung in dem vorgesehenen Handwerk, davon vier Jahre in leitender Position, zur selbstständigen Handwerksausübung berechtigt. Diese Einschränkungen werden im Allgemeinen mit Verweis auf den Verbraucherschutz und die Gefahrengeneigtheit dieser Handwerksberufe gerechtfertigt. In allen anderen Handwerksberufen sind die Unternehmer vom Meisterzwang befreit. Das Sicherheitskriterium bei den gefahrgeneigten Berufen ist vage und sollte bei einigen Handwerksberufen überprüft werden, wie beispielsweise Friseuren, Malern und

Verputzern. Das Phänomen der Knüpfung des Beschäftigungsstatus an eine bestimmte Ausbildung ist ausschließlich bei den Handwerks- und freien Berufen anzutreffen und existiert für andere unternehmerische Tätigkeiten nicht (IT, Handel). Mit der Erfordernis eines Meisterbriefs in gewissen Handwerksberufen, wie Friseur und Maler, soll auch die besonders hohe Zahl an Auszubildenden aufrechterhalten werden, die diese beiden Handwerksberufe zum Berufsbildungssystem beitragen. Es sollte untersucht werden, ob die Zulassungsbedingungen weiter liberalisiert werden könnten, ohne das Berufsbildungssystem aufs Spiel zu setzen.

Gebührenordnungen

Der Preiswettbewerb ist in einigen freien Berufen auf Grund der Existenz teilweise verbindlicher Gebührenordnungen eingeschränkt, die vom Staat erlassen oder wie im Fall der Rechtsanwälte und Notare vom Parlament gesetzlich verankert werden. Die Kammern spielen bei der Festlegung der Honorar- und Gebührenordnungen als Interessengruppen in der Praxis eine wichtige Rolle. Sie vertreten generell die Interessen ihrer Mitglieder, zu denen höhere Honorare zählen. Zu Gunsten von Honorar-/Gebührenordnungen wird u.a. argumentiert, dass sie für einen diskriminierungsfreien Zugang der Verbraucher zu öffentlichen Gütern sowie Verbraucherschutz durch hohe Dienstleistungsqualität sorgen. Das Argument des diskriminierungsfreien Zugangs mag bei Rechtsanwälten zutreffen, wenn Rechtsfälle mit geringem Streitwert durch hohe Forderungen quersubventioniert werden, und dient als Grundlage, um die Höhe der Kostenerstattung seitens der im Rechtsstreit unterlegenen Gegenpartei und der Rechtsbeihilfe zu bestimmen. Bei außergerichtlichen Dienstleistungen von Rechtsanwälten wurden die verbindlichen Gebührenordnungen indessen abgeschafft. Jedoch scheint das Argument im Fall der Architekten und Bauingenieure weniger offensichtlich zu sein, wo die Honorare ebenfalls staatlich festgelegt sind.

Das Argument des Verbraucherschutzes wird in der Regel angeführt, um die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure aufrechtzuerhalten. Es basiert auf der Annahme, dass sich eine sachgerechte und angemessene Honorierung der Architekten in einer höheren Qualität der Architektenleistungen niederschlägt (BAK, 2013). Da Deutschland das einzige EU-Mitgliedsland mit einer Honorarordnung für Architekten und Ingenieure ist, müssen andere und wahrscheinlich stärker marktorientierte Lösungen zur Gewährleistung der Leistungsqualität vorhanden sein. Bereits existierende Gesetzestexte, so beispielsweise Bildungs- und Abschlussvoraussetzungen für Freiberufler, das Baurecht oder Verbraucherschutzrecht, sind wesentlich besser geeignet, um für eine angemessene Leistungsqualität zu sorgen. Aus diesem Grund sollten die zuständigen Stellen die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure abschaffen. In Deutschland erfüllen Notariate hoheitliche Befugnisse. Aus diesem Grund existieren Gebührenordnungen für notarielle Dienstleistungen. Die Niederlande haben die Gebührenordnung für Notare 1999 abgeschafft. In der Folgezeit fielen die Gebühren für Grundstückstransaktionen um 30-40%, wobei der Rückgang nur z.T. durch steigende Gebühren bei zuvor quersubventionierten Dienstleistungen wettgemacht wurde (Schmid und Pinkel, 2007). Die deutsche Bundesregierung sollte die Liberalisierung der Vergütungen für notarielle Dienstleistungen ebenfalls in Erwägung ziehen.

Bei Dienstleistungen in Verbindung mit der Vertretung vor Gericht könnte Rechtsanwälten bei der Honorargestaltung mehr Flexibilität eingeräumt werden. Ihnen könnte beispielsweise Spielraum gewährt werden, um vom Grundsatz der nach dem Gegenstandswert berechneten Vergütung für spezifische Tätigkeiten abzuweichen. Beispielsweise könnten die Möglichkeiten der Rechtsanwälte zur Berechnung einer Gesamt- oder Pauschalvergütung erweitert und die Einschränkungen bei Erfolgshonoraren verringert werden.

Exklusivrechte

Rechtsanwälte mit dreijähriger Berufserfahrung und Bestleistungen in der notariellen Fachprüfung können durch Ernennung der Justizverwaltung letztlich Notar werden. Zu den Exklusivrechten der Notare zählen die Beurkundung von Dokumenten, juristische Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften sowie die Vornahme von Eintragungen oder Änderungen in amtlichen Handelsregistern.

Bei einigen dieser Exklusivrechte wäre es möglich, den Markt für ein breiteres Spektrum an Anbietern zu öffnen, ohne die Qualität der Dienstleistung zu schmälern oder den Verbraucherschutz zu gefährden. Kostensenkungen für Verbraucher können daher nur erreicht werden, wenn die Mindestpreise für solche Dienstleistungen in der jeweiligen Gebührenordnung aufgegeben werden. Notarielle Dienstleistungen, wie die Ausarbeitung von Gesellschaftsverträgen, könnten Rechtsanwälten oder auch Diplom-Juristen übertragen werden, die nur die erste juristische Staatsprüfung haben. Anhand des Beispiels eines Grundstückskaufs lässt sich aufzeigen, dass vorbereitende und Annexdienstleistungen, wie die Vorprüfung des Grundbuchs, der Entwurf des Kaufvertrags und der Übertragungsurkunde, die Eintragung geänderter Eigentumsverhältnisse im Grundbuch nach Vertragsunterzeichnung Dienstleistungen sind, die auch anderen verwandten Berufsgruppen übertragen werden könnten. In der Tat führte das Vereinigte Königreich 1985 die Berufsgruppe der sog. licensed conveyancers ein, die geringeren Qualifikationsanforderungen unterliegen als Notare, aber alle Rechtsdienstleistungen in Verbindung mit Grundstücksgeschäften erbringen dürfen. Wie entsprechend der Theorie der wettbewerbsoffenen Märkte zu erwarten war, gerieten die Tarife kurz vor der Einführung dieser Berufsgruppe (Domberger und Sherr, 1987) und in geringerem Umfang auch noch danach (Stephen et al., 1994) unter Druck. Des Weiteren könnten die Exklusivrechte der Notare für alle das Handelsregister betreffenden Angelegenheiten leicht aufgehoben werden. Das wäre insbesondere für Unternehmensgründungen von Vorteil und würde die Marktzutrittskosten deutlich reduzieren.

Dem jüngsten *Doing Business Report* der Weltbank (2013) zufolge rangiert Deutschland in Bezug auf die Einfachheit der Unternehmensgründung trotz der jüngsten Einführung zentraler Anlaufstellen (One-stop-Shops) für Unternehmensgründer unter 189 Volkswirtschaften nur auf Platz 111. Im Vergleich zum OECD-Durchschnitt dauern Unternehmensgründungen in Deutschland länger und weisen einen größeren Verfahrensaufwand sowie höhere Kosten auf, wobei die beiden letztgenannten Elemente in engem Zusammenhang mit den notariellen Leistungen stehen. Stattdessen könnten die Unternehmen das Zulassungsverfahren in eigener Regie durchführen, da von ihnen ja auch erwartet wird, dass sie in der Lage sind, ihre Gewerbeanmeldung und Steuererklärungen selbst vorzunehmen. Außerdem sollten die zuständigen Stellen die Öffnung der Rechtsberatung und Vertretung vor Gericht für andere juristische Berufsgruppen ins Auge fassen, beispielsweise Diplom-Juristen, die eine gewisse Berufserfahrung aufweisen.

Sonstige Restriktionen

Alle in der Bundesrechtsanwaltsordnung und den Vorschriften der Berufsordnung verbleibenden Werbebeschränkungen könnten abgeschafft werden. Werbung in jeglicher Form ist bereits im allgemeinen Wettbewerbsrecht reglementiert. Die bei Zusammenschlüssen von Rechtsanwälten, Steuerberatern, Architekten und Ingenieuren in Gesellschaften mit beschränkter Haftung geltenden Auflagen, dass die Mehrheit der Gesellschaftsanteile und Stimmrechte vom jeweiligen Berufsstand gehalten wird, stellen eine Zutrittsschranke dar. Ihre Abschaffung sollte in Erwägung gezogen werden.

Empfehlungen zur Steigerung des Potenzials der Binnenwirtschaft

Netzindustrien

Telekommunikation

- Die Ausgabe von SIM-Karten sollte liberalisiert werden.
- Die verbleibenden staatlichen Anteile an der Deutschen Telekom sollten veräußert werden.

Schienenverkehr

- Die eigentumsrechtliche Trennung von Infrastrukturbetreibern und Verkehrsunternehmen sollte ins Auge gefasst werden. Ein öffentlicher Infrastrukturmanager könnte für alle Dienstleistungen verantwortlich sein, die Monopolbedingungen unterliegen, darunter insbesondere das Verkehrsmanagement und ein integriertes Fahrscheinsystem.
- Der Zugang neuer Anbieter zum rollenden Material sollte erleichtert werden.
- Die Rolle der Netzagentur sollte durch eine Ausweitung der Ermittlungs- und Interventionskompetenzen gestärkt werden. Bei den Zugangsbedingungen sollte zu einer vollständigen Ex-ante-Regulierung übergegangen werden.

Postdienstleistungen

- Es sollte eine einheitliche Umsatzsteuerbehandlung aller Diensteanbieter gewährleistet werden.
- Die verbleibenden staatlichen Anteile an der Deutschen Post sollten verkauft werden.

Erneuerbare Energien

- Die Einspeisetarife sollten durch eine Kopplung an die Marktentwicklung kosteneffizienter gestaltet werden. Es sollten Reformen in Erwägung gezogen werden, um das derzeitige Fördersystem in ein wettbewerbliches Auktionssystem weiterzuentwickeln.

Freie und Handwerksberufe

- Die Pflichtmitgliedschaft und Selbstverwaltung der Kammern in den Berufsverbänden und Handwerkskammern sollte im Hinblick auf die Zutrittsschranken hinterfragt, und die Zulassungsvoraussetzungen sollten gelockert werden, sofern dies möglich ist.
- Es sollte untersucht werden, ob die Zulassungsbedingungen zu Handwerksberufen weiter liberalisiert werden könnten, ohne das Berufsbildungssystem aufs Spiel zu setzen.
- In einigen freien Berufen sollte die Honorar- bzw. Gebührenordnung abgeschafft werden. Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure sollte abgeschafft und die Liberalisierung der Notargebührenordnung in Erwägung gezogen werden. Rechtsanwälten sollten mehr Optionen geboten werden, um vom Grundsatz der nach dem Gegenstandswert berechneten Vergütung abzuweichen, d.h. für bestimmte Tätigkeiten sollte eine Pauschalvergütung zugelassen und der Einsatz von Erfolgshonoraren sollte ausgedehnt werden.
- Die Exklusivrechte sollten reduziert werden. Beispielsweise sollte es Unternehmen gestattet werden, sich ohne notarielle Dienste ins Handelsregister eintragen zu lassen, und die Bereitstellung von Annexdienstleistungen bei Grundstücksgeschäften sollte anderen juristischen Berufsgruppen übertragen werden können. Die Exklusivrechte der Rechtsanwälte auf dem Gebiet der Rechtsberatung und Vertretung vor Gericht sollten verringert werden.
- Die Einschränkungen der Ausübung freiberuflicher Tätigkeiten sollten überprüft werden. Alle verbleibenden Werbebeschränkungen für Rechtsanwälte sollten abgeschafft werden. Die Abschaffung der Einschränkungen bezüglich Gesellschaftsanteilen und Stimmrechten bei Zusammenschlüssen von Rechtsanwälten, Steuerberatern, Architekten und Ingenieuren in Gesellschaften mit beschränkter Haftung sollte in Erwägung gezogen werden.

Literaturverzeichnis

BAK (Bundesarchitektenkammer) (2013), *Jahresbericht 2012/2013 zur 86. Bundeskammerversammlung*, Bundesarchitektenkammer, Berlin.

Bundesnetzagentur (2012), *Tätigkeitsbericht 2011: Eisenbahnen*, Bundesnetzagentur, Bonn.

Bofinger, P. (2013), *Förderung fluktuierender erneuerbarer Energien: Gibt es einen dritten Weg?*, Gutachten im Rahmen des Projekts "Stromsystem – Eckpfeiler eines zukünftigen Regenerativwirtschaftsgesetzes", Würzburg.

Bourlès, R. et al. (2010), "Do product market regulations in upstream sectors curb productivity growth? Panel data evidence for OECD countries", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 95(5), 1750-1768.

CEPT (2013), *ECC Report 212: Evolution and Use of E.212 Mobile Network Codes*, European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, Electronic Communication Committee, Kopenhagen.

DIHK (Deutsche Industrie- und Handelskammer) (2012), *Zahlen und Fakten*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag.

Domberger, S. und A. Sherr. (1987), "Competition in Conveyancing: An Analysis of Solicitors' Charges 1983-85", *Fiscal Studies*, No. 8, 17-28.

EU (Europäische Kommission) (2013a), *The fourth railway package – completing the single European railway area to foster European competitiveness and growth*, Europäische Kommission, Brüssel.

EU (2013b), "European Rail: Challenges Ahead", *EU Commission Memo/13/45*, Europäische Kommission, Brüssel.

IFB (Institut für Freie Berufe) (2012), *Die Lage der Freien Berufe*, Institut für Freie Berufe, Nürnberg.

Kopp et al. (2013), *Wege in ein wettbewerbliches Strommarktdesign für erneuerbare Energien*, Mannheim.

Löschel, A. et al. (2013), "Der deutsche Strommarkt im Umbruch: Zur Notwendigkeit einer Marktordnung aus einem Guss", *Wirtschaftsdienst*, 2013/11.

Monopolkommission (2011), "Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen", Sondergutachten 62, Bonn.

Monopolkommission (2013a), "Bahn 2013: Reform zügig umsetzen!", Sondergutachten 64, Bonn.

Monopolkommission (2013b), "Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende", Sondergutachten 65, Bonn.

OECD (2012), "Machine-to-Machine Communications: Connecting Billions of Devices", *Digital Economy Papers,* No. 192, OECD Publishing, Paris.

Schmid, C. und T. Pinkel (2007), "Die Regulierung rechtlicher Dienstleistungen bei Grundstücksgeschäften zwischen Wettbewerbs- und Verbraucherschutz", *Hanse Law Review,* Vol. 2007/3, 5-22.

Statistisches Bundesamt (2012), "Finanzen und Steuern, Lohn- und Einkommensteuer", *Fachserie,* 14, Reihe 7.1, Berichtsjahr 2007, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013), "Produzierendes Gewerbe, Unternehmen, tätige Personen und Umsatz im Handwerk", *Fachserie*, 4, Reihe 7.2, Berichtsjahr 2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Stephen, F.H., J.H. Love und A.A. Paterson (1994), "Deregulation of Conveyancing Markets in England and Wales", *Fiscal Studies*, 15, 102-118.

Weltbank (2013), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, Weltbank, Washington, DC.

© OECD 2014

Kapitel 3

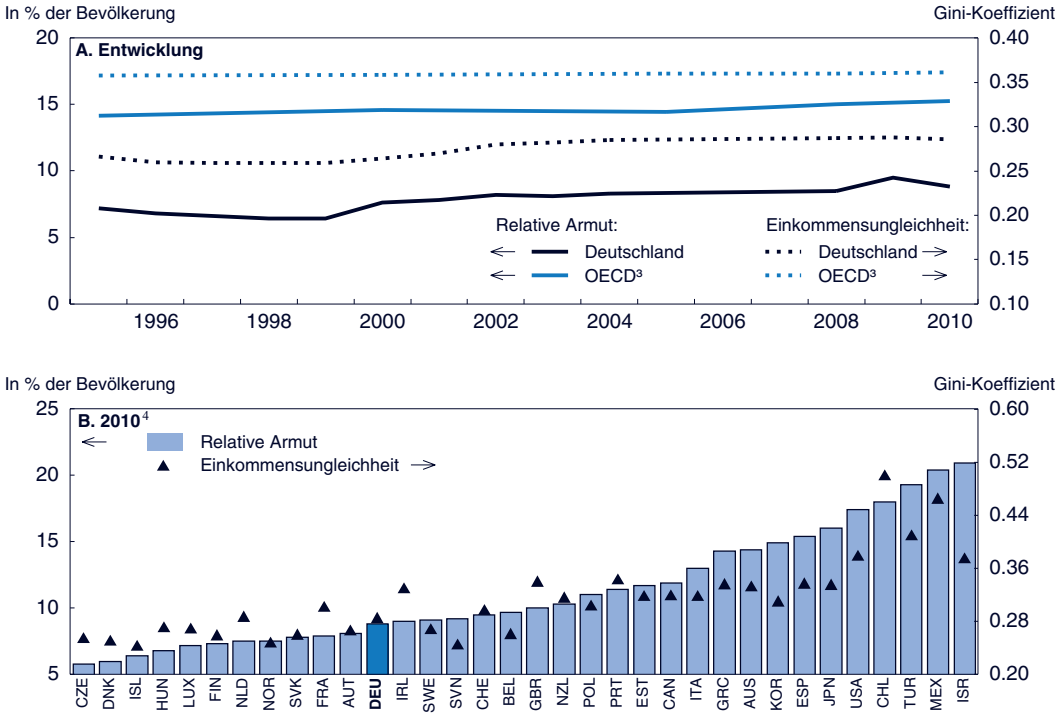
Das Wirtschaftswachstum sozial inklusiver gestalten

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

Die guten Arbeitsmarktergebnisse hatten kaum Auswirkungen auf das relative Armutsrisiko und die Ungleichheit

Ungleichheit und relative Armut sind in Deutschland weniger stark ausgeprägt als in vielen anderen OECD-Ländern. Sie haben seit Mitte der 1990er Jahre – wie auch andernorts – zugenommen, seit 2004 ist die Einkommensungleichheit jedoch nicht mehr gestiegen (Abb. 3.1, unterer Teil). Das BIP-Wachstum ist seit Mitte der 1990er Jahre stärker den Haushalten mit hohen Einkommen als denen mit niedrigen Einkommen zugute gekommen. Das Verhältnis zwischen den oberen 10% und den unteren 10% der verfügbaren Einkommen ist stärker gestiegen als in vielen anderen OECD-Volkswirtschaften, insbesondere vor 2005. Die relative Armut hat vor allem in Ostdeutschland zugenommen, 2009 waren 20% der dortigen Bevölkerung davon betroffen, was nahezu doppelt so viel ist wie in Westdeutschland. Während die Ungleichheit bei den verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte in

Abbildung 3.1 **Relative Armut[1] und Einkommensungleichheit[2]**



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

Quelle: OECD, *Income Distribution and Poverty database.*

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

Ost- und Westdeutschland Anfang der 2000er Jahre kaum konvergierte, ist seit 2005 eine gewisse Konvergenz zu beobachten (Grabka et al., 2012).

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 (OECD, 2012 und 2013a). Allerdings hat sich trotz des anhaltenden Beschäftigungswachstums und eines deutlichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit, die in erster Linie den weitreichenden Arbeitsmarktreformen Mitte der 2000er Jahre zu verdanken waren (OECD, 2012a), die Einkommensungleichheit in diesem Zeitraum nicht wesentlich verringert, und zwar weder in absoluter Rechnung noch im Vergleich zu den Entwicklungen im Durchschnitt der OECD-Länder. Das Risiko relativer Armut hat allenfalls zugenommen (OECD, 2013a). Kierzenkowski und Koske (2012) haben eine Reihe von Bestimmungsfaktoren der Einkommensungleichheit identifiziert, von denen einige für die Bundesrepublik besonders relevant sind (Kasten 3.1).

Kasten 3.1 **Determinanten der steigenden Einkommensungleichheit und des zunehmenden Risikos relativer Armut**

Kompetenzabhängiger technologischer Wandel: In vielen OECD-Ländern sind die Arbeitsmärkte polarisiert, da sich die Informationstechnik negativ auf die Mitte der Lohn- und der Beschäftigungsverteilung auswirkt, wo Arbeitskräfte zwar qualifizierte, aber Routineaufgaben ausführen, was am oberen Ende zu einem Anstieg der Einkommensungleichheit und am unteren Ende zu einem Rückgang führt. Dieses Muster zeigt sich auch in Deutschland (Dustmann et al., 2009; Spitz-Oener, 2006).

Bildungsniveau: Lohnungleichheit korreliert negativ mit dem durchschnittlichen Bildungsniveau. In Deutschland waren die Bildungserträge im Zeitverlauf weitgehend konstant (Prasad, 2004; OECD, 2013d). Ein höheres Bildungsniveau korreliert zudem positiv mit der Lebensqualität, was z.T. auf attraktivere Arbeitsplätze zurückzuführen ist.

Internationaler Handel: Die Globalisierung scheint erhebliche Auswirkungen zu haben, zumindest auf manche Arbeitskräftekategorien. Insbesondere Offshoring reduziert offenbar die Beschäftigungsmöglichkeiten und die Löhne mittelqualifizierter Arbeitskräfte, die Routineaufgaben ausführen, und verstärkt somit die Polarisierung des Arbeitsmarkts.

Zuwanderung: Die Zuwanderung hat einen geringen Effekt auf inländische Arbeitskräfte, und in Deutschland sind beträchtliche negative Lohn- und Beschäftigungseffekte auf die Kohorten früherer Zuwanderer anzutreffen, was nur geringe Effekte für die allgemeine Erwerbseinkommensungleichheit impliziert (D'Amuri et al., 2010; Steinhardt, 2011).

Arbeitsmarktregulierung: Die Arbeitsmarktregulierung wurde in vielen OECD-Ländern in den letzten 20-25 Jahren gelockert. Der Effekt des sinkenden gewerkschaftlichen Organisationsgrads und des niedrigeren relativen Mindestlohns, die in vielen Ländern zu beobachten sind, ist am unteren Ende der Lohnverteilung am stärksten ausgeprägt. Viele Regelungen dieser Art (z.B. Beschäftigungsschutzbestimmungen, Mindestlohn) haben jedoch gegenteilige Effekte auf die Beschäftigung und die Lohnspreizung, womit der endgültige Effekt auf die Ungleichheit unbestimmt bleibt (OECD, 2011). Für Deutschland gibt es bislang kaum Belege dafür, dass die Mitte der 2000er Jahre durchgeführten Arbeitsmarktreformen zu einer Erhöhung der Ungleichheit geführt haben.

Haushaltsstruktur: Durch eine Tendenz hin zu mehr Einpersonenhaushalten bedingte Veränderungen der Haushaltsstruktur sind ein wichtiger Auslöser für Armut auf mikroökonomischer Ebene (OECD, 2008a). Die Mitte der 2000er Jahre durchgeführten Arbeitsmarktreformen haben u.a. Anreize für Bezieher der Grundsicherung geschaffen, Einpersonenhaushalte zu gründen (Peichl et al., 2010). Die Gründung von kleineren Haushalten infolge einer Trennung dürfte am meisten die Ehegatten mit niedrigem Verdienst und ihre Kinder belasten.

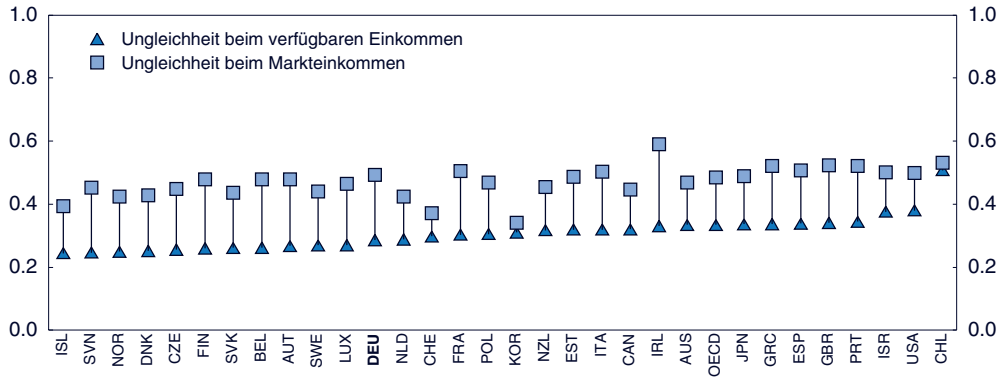
Bei den Markteinkommen, dem Vermögen und den Indikatoren für das Wohlergehen ist die Ungleichheit groß

Die Ungleichheit bei den Markteinkommen ist größer als in vielen anderen OECD-Volkswirtschaften (Abb. 3.2). Die langfristige Zunahme der Ungleichheit bei den Markteinkommen ist auf die steigenden Disparitäten bei den Erwerbseinkommen und vor allem auf die ungleiche Verteilung der Einkommen aus selbstständiger Beschäftigung zurückzuführen (OECD, 2012b). Steuern und monetäre Transferleistungen spielen bei der Verringerung der Markteinkommensungleichheit und des relativen Armutsrisikos jedoch eine größere Rolle als in den meisten anderen Ländern. Neusten Daten zufolge verringert das deutsche Steuer- und Transfersystem die Ungleichheit innerhalb der Bevölkerung im Erwerbsalter um fast 30%.

Für die Ungleichheit über den gesamten Lebensverlauf ist neben der Einkommensungleichheit zu einem gegebenen Zeitpunkt auch die Wahrscheinlichkeit ausschlaggebend, dass sich der Einzelne in der Einkommensverteilung nach oben bzw. nach unten bewegt (Einkommensmobilität, wird häufig gemessen am Wechsel zwischen den Quintilen). Erwerbslosen- und Niedrigeinkommenshaushalte leiden besonders unter einer geringen Aufwärtsmobilität der Einkommen, da sie die Wahrscheinlichkeit lang andauernder bzw. wiederholter Armutsphasen erhöht (OECD, 2008a) und sie davon abhält, von einem höheren Wirtschaftswachstum zu profitieren und einen Beitrag dazu zu leisten. Es ist daher besorgniserregend, dass die Mobilität des verfügbaren Äquivalenzeinkommens vor allem für einkommensschwache Haushalte seit Ende der 1990er Jahre gesunken (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2011 und 2013) und die

Abbildung 3.2 **Effekt nach Steuern und Transferleistungen auf die Einkommensungleichheit**[1,2]

Gini-Koeffizient, 2010[3]



1. Einkommen bezieht sich auf das im Jahresverlauf regelmäßig bezogene monetäre Einkommen, d.h. ohne kalkulatorische Elemente wie Produktion für den Eigenverbrauch oder Einkommensvorteile aus selbstgenutztem Wohneigentum. Zum Markteinkommen (d.h. vor Steuern und Transferleistungen) zählen das Erwerbseinkommen (aufgeschlüsselt nach Haushaltsvorstand, Ehepartner und sonstigen Haushaltsmitgliedern), das Einkommen aus selbstständiger Arbeit sowie Kapitaleinkünfte (Mieteinnahmen, Dividenden und Zinserträge).
2. Die Einkommensungleichheit wird gemessen am Gini-Koeffizienten des äquivalenzgewichteten Haushaltsmarkteinkommens und des verfügbaren Einkommens der Gesamtbevölkerung. Er reicht von 0 (vollkommene Gleichverteilung) bis 1 (eine Person vereint das gesamte Einkommen auf sich).
3. 2011 für Chile; 2009 für Irland, Japan, die Schweiz und Neuseeland. Der Gini-Koeffizient des Markteinkommens ist für Ungarn, Mexiko und die Türkei nicht verfügbar. Der OECD-Durchschnitt wurde als bevölkerungsgewichteter Durchschnitt der 26 Länder errechnet, für die Daten für 2010 vorlagen.

Quelle: OECD, *Income Distribution and Poverty database.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034030

Einkommensmobilität in Ostdeutschland besonders schwach ist. Die Lohnmobilität ist zwischen 1976 und 2008 ebenfalls stetig zurückgegangen (Aretz, 2013), womit das relative Armutsrisiko für Arbeitskräfte im Niedriglohnsektor gestiegen ist. Ein beträchtlicher Teil dieses Rückgangs lässt sich aus Veränderungen der Beschäftigungsstabilität und der Beschäftigungsmerkmale, darunter die Erwerbslosenbiografie, die Länge der Betriebszugehörigkeit und der Wirtschaftszweig, erklären (Riphahn und Schnitzlein, 2011).

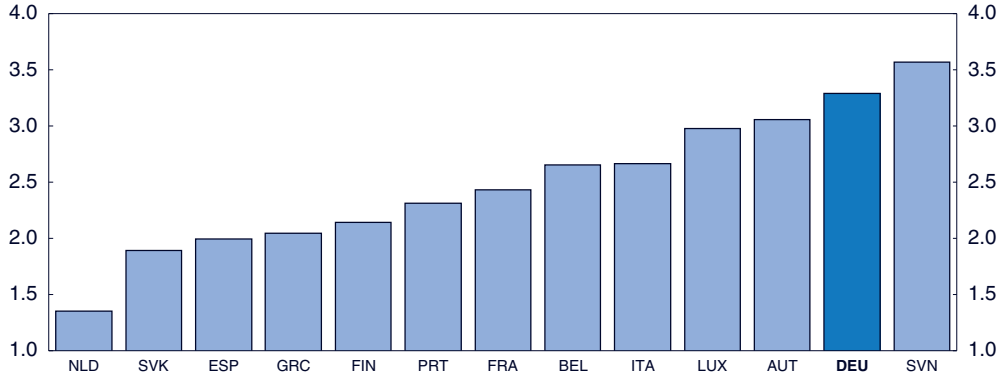
Die vom Staat bezahlten Sachleistungen, namentlich Gesundheitsversorgungs- und Bildungsdienste, haben zwar einen großen Umverteilungseffekt, sie werden aber in den monetären Messgrößen der Einkommensungleichheit und des relativen Armutsrisikos nicht berücksichtigt. Obgleich die Staatsausgaben für Sachleistungen im Verhältnis zum BIP vergleichsweise hoch sind, ist ihr Umverteilungseffekt den Schätzungen zufolge relativ gering, was auf eine mangelhafte Ausrichtung hindeuten könnte (OECD, 2011; Verbist et al., 2012; Adema et al., 2011).

Das Vermögen ist weniger gleichmäßig verteilt als das Einkommen, und diese Ungleichverteilung hat sich erhöht (Sachverständigenrat, 2009). Es ist auch zwischen den einzelnen privaten Haushalten weniger gleichmäßig verteilt als in anderen europäischen Ländern (Abb. 3.3). Mit 37% ist der Anteil der privaten Haushalte ohne Vermögen verhältnismäßig hoch. Die 10% der wohlhabendsten Haushalte verdienen 31% der Bruttoeinkommen und besitzen 59% des Nettovermögens (Deutsche Bundesbank, 2013).

In Deutschland dürfte eine verhältnismäßig hohe Zahl kleiner Haushalte in gewissem Maße zu dem größeren Anteil der Haushalte mit geringem Vermögen zählen. Wohneigentum, die wichtigste Komponente des Nettovermögens der privaten Haushalte, ist stark auf die wohlhabendsten Haushalte konzentriert (Deutsche Bundesbank, 2013; Andrews und Caldera Sánchez, 2011). Das Steuersystem dürfte wohlhabende Haushalte dazu motiviert haben, in Wohnimmobilien zu investieren (siehe weiter unten). Die zwischen Ost- und Westdeutschland bestehenden Vermögensunterschiede tragen ebenfalls zu der ungleichen Vermögensverteilung bei (Frick und Grabka, 2009).

Abbildung 3.3 **Verteilung des Nettovermögens der privaten Haushalte**[1]

Verhältnis zwischen dem obersten und dem untersten Quintil, 2009[2]

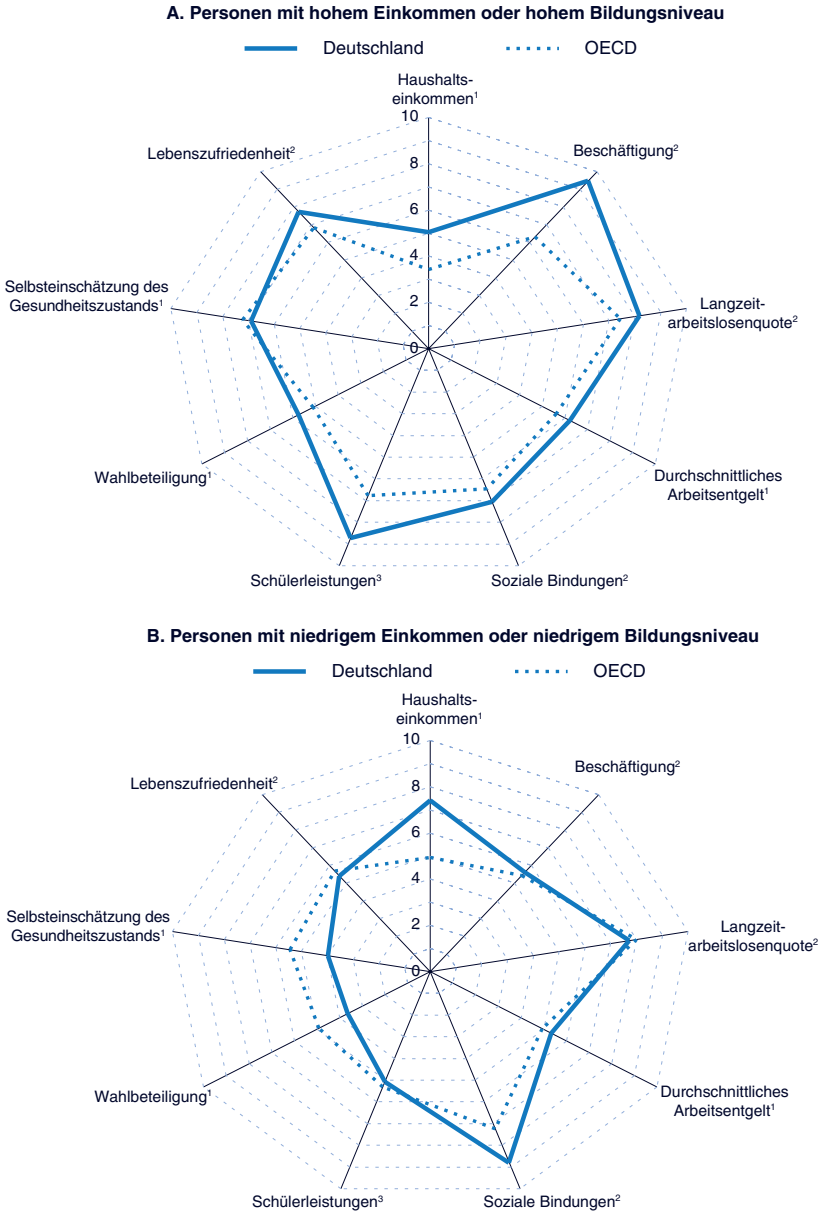


1. Das Nettovermögen entspricht der Differenz zwischen dem Gesamtvermögen und den Gesamtverbindlichkeiten der privaten Haushalte.
2. 2010 für Italien; 2007 für Spanien.

Quelle: EZB (2013), „The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey - Statistical Tables“, April.

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933034049*

Abbildung 3.4 **Durchschnittsergebnisse zur Lebensqualität, 2013**



Anmerkung: Die Indikatoren sind normiert, damit sie anhand folgender Formel (Indikatorwert-Mindestwert) / (Höchstwert-Mindestwert) multipliziert mit 10 in Zahlen zwischen 10 (bestmögliches Ergebnis) und 0 umgewandelt werden können.

Teil A:

1. Erwachsenenbevölkerung im obersten Einkommensquintil.
2. Erwachsenenbevölkerung mit Hochschulabschluss (ISCED 5-6).
3. 15-jährige Schülerinnen und Schüler im obersten Quintil des PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status.

Teil B:

1. Erwachsenenbevölkerung im untersten Einkommensquintil.
2. Erwachsenenbevölkerung mit höchstens einem Sekundarstufe-I-Abschluss (ISCED 0-2).
3. 15-jährige Schülerinnen und Schüler im untersten Quintil des PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status.

Quelle: OECD, *Better Life Index*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034068

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, und Deutschland erzielt in der Mehrzahl der Teilbereiche gute Ergebnisse (OECD, 2013g). Die Ergebnisse im Hinblick auf die Lebensqualität fallen für Personen mit hohem Einkommen/hohem Bildungsniveau in mehreren Bereichen jedoch erheblich besser aus als für Personen mit niedrigem Einkommen/niedrigem Bildungsniveau. So geben beispielsweise Personen mit hohem Einkommen einen deutlich besseren Gesundheitszustand an als Personen mit niedrigem Einkommen. Der starke Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf den Bildungsabschluss deutet ebenfalls auf Ungleichheiten bei den Ergebnissen zur Lebensqualität hin (Abb. 3.4). Darüber hinaus leben 25% der Bevölkerung in Haushalten, in denen die gesamten Wohnkosten nach Wohngeld mindestens 40% ihres verfügbaren Einkommens ausmachen (im Vergleich zu 10% im OECD-Durchschnitt; OECD, 2013g).

Die Personen identifizieren, die für Armutsrisiken am anfälligsten sind

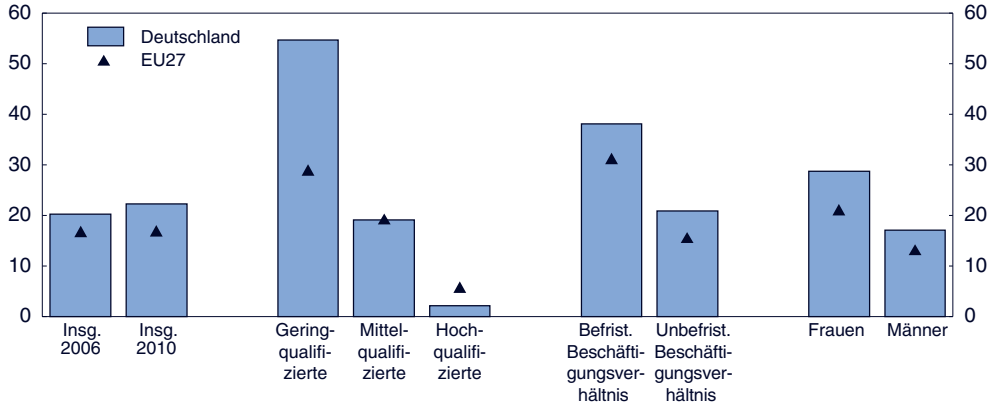
Manche soziale Gruppen, darunter Geringqualifizierte, Personen in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitslose, sind besonders gefährdet. Sie sehen sich einem hohen Risiko relativer Armut gegenüber, und im Falle einer Erwerbstätigkeit ist ihr Beschäftigungsverhältnis in der Regel unständig, ihr Lohn niedrig und ihre Einkommensmobilität gering.

Der Niedriglohnsektor ist groß und zählt viele geringqualifizierte Arbeitskräfte

Die Beschäftigung im Niedriglohnsektor hat zwischen 2006 und 2010 zugenommen und ist unter geringqualifizierten Arbeitskräften und Frauen besonders stark verbreitet (Abb. 3.5). Wenngleich der Anteil der Geringqualifizierten in der Bevölkerung niedrig ist, weist ein relativ hoher Anteil der Geringverdiener ein niedriges Qualifikationsniveau

Abbildung 3.5 **Geringverdiener[1] nach Bildungsniveau[2], Beschäftigungsverhältnis und Geschlecht**

In Prozent der abhängig Beschäftigten[3], 2010



1. Als Geringverdiener gelten abhängig Beschäftigte, die weniger als zwei Drittel des Medianstundenlohns brutto beziehen.
2. Geringqualifizierte, Mittelqualifizierte und Hochqualifizierte bezieht sich auf den Bildungsabschluss unter Sekundarbereich II (ISCED 0-2), des Sekundarbereichs II und des postsekundären Bereichs (ISCED 3-4) bzw. des Tertiärbereichs (ISCED 5-6).
3. Alle abhängig Beschäftigten unter Ausklammerung der Auszubildenden in Unternehmen mit mehr als 10 Arbeitnehmern, die in allen Wirtschaftszweigen tätig sind, außer in der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei (NACE Rev. 2 Abschnitt A) und der Öffentlichen Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung (NACE Rev. 2 Abschnitt O).

Quelle: Eurostat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034087

auf. Dies legt zum einen den Schluss nahe, dass das Job-Matching wirksam ist, und zum anderen, dass zielgerichtete Anstrengungen zur Erhöhung der Kompetenzen die Einkommensaussichten dieser Arbeitskräfte erheblich verbessern könnten. Der hohe Frauenanteil im Niedriglohnsektor ist teilweise für das große Gefälle zwischen Männern und Frauen beim Stundenlohn verantwortlich. Dieses Gefälle lässt sich z.T. aus häufigeren und längeren Karriereunterbrechungen, einem größeren Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen und Unterschieden beim Beruf erklären (OECD, 2013h). Der Geschlechterunterschied beim Vollzeitverdienst ist einer der größten im OECD-Raum. Dies trifft auch auf das unterste Quintil der Vollzeitbeschäftigten zu (OECD, 2013f).

Arbeitskräfte in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen sind hohen Armutsrisiken ausgesetzt

Durch frühere Arbeitsmarktreformen konnten zwar mehr Arbeitskräfte eine Beschäftigung aufnehmen, Arbeitskräfte in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen (worunter hier Arbeitnehmer mit vergleichsweise geringem Beschäftigungsschutz bzw. eingeschränktem Zugang zur Arbeitslosenversicherung zu verstehen sind) sowie viele Teilzeitbeschäftigte und selbstständig Beschäftigte, insbesondere jene ohne Angestellte, sind aber in hohem Maße armutsgefährdet (Tabelle 3.1). Wie in anderen OECD-Ländern werden diese Arbeitskräfte häufig niedrig entlohnt, leiden unter der geringen Lohnmobilität und sind weniger gut geschützt als Festangestellte (OECD, 2012a).

Teilzeitbeschäftigung ist besonders unter Frauen verbreitet: Nur 62% der erwerbstätigen Frauen arbeiteten 2012 Vollzeit gegenüber 74% im OECD-Durchschnitt. Teilzeitbeschäftigung ist durch ein hohes Risiko relativer Armut gekennzeichnet. Zudem sind die Aussichten auf einen Übergang in eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung häufig begrenzt. Teilzeitbeschäftigte befinden sich oft in unständiger Beschäftigung, erhalten in der Regel weniger Fortbildungsmaßnahmen am Arbeitsplatz und haben schlechte Chancen, auf der Einkommensleiter aufzusteigen. Eine beträchtliche Zahl armutsgefähr-

Tabelle 3.1 **Armutsgefährdung von Arbeitskräften in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen sowie in Teilzeit- und selbstständiger Beschäftigung**

	Armutsrisiko		Anteil an der Gesamtbeschäftigung (in %)		
	1998	2008	1998	2008	2011
Gesamtbeschäftigung	4.6	6.2	100.0	100.0	100.0
Abhängige Beschäftigung	4.4	6.0	89.6	88.4	88.7
Abhängige unbefristete Vollzeitbeschäftigung	3.1	3.2	73.2	66.1	66.5
Abhängige nichtreguläre Beschäftigung					
Befristete Beschäftigung	10.8	16.5	5.8	7.9	7.9
Geringfügige Beschäftigung (Minijobs)	13.0	23.2	4.7	7.4	7.5
Zeitarbeit		8.5		1.8	2.2
Teilzeitbeschäftigung	9.9	15.3	10.9	14.1	14.1
Selbstständige Beschäftigung	6.7	7.7	10.4	11.6	11.3
Selbstständige Beschäftigung ohne Angestellte	9.3	10.3	5.1	6.5	6.3

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

deter Teilzeitbeschäftigter steht in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs, vgl. nachstehenden Kasten 3.3). Diese Armutsgefährdung wird in gewissem Maße auf Haushaltsebene abgemildert, da viele Teilzeitkräfte Zweitverdiener sind. Dennoch kann Teilzeitbeschäftigung selbst für Zweitverdiener in Haushalten mit hohem Einkommen das Risiko des Abgleitens in die relative Armut in sich bergen, z.B. wenn es im Haushalt, möglicherweise infolge einer Trennung, zu Veränderungen kommt.

Die Zahl der erwerbstätigen Arbeitskräfte, die Leistungen der Grundsicherung zur Ergänzung beziehen, hat sich 2011 auf 3% der Gesamtbeschäftigung erhöht. Die Mehrheit befindet sich in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, und 18% sind Alleinerziehende (Bruckmeier et al., 2013). Nach der Aufnahme einer Beschäftigung sind rd. 44% der Grundsicherungsempfänger weiterhin von den Ergänzungsleistungen abhängig, und 45% sind nicht länger als sechs Monate sozialversicherungspflichtig beschäftigt, was u.U. ihre Einkommensmobilität reduziert (Koller und Rudolph, 2011).

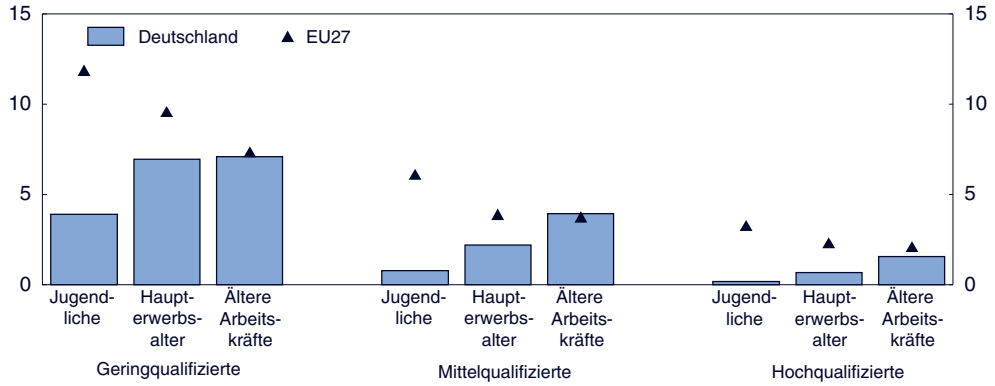
Für Arbeitslose besteht ein sehr hohes Risiko relativer Armut

Viele Arbeitskräfte in nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen besitzen nur wenig oder keine Arbeitslosengeldansprüche, sehen sich aber einem hohen Risiko der Arbeitslosigkeit gegenüber. Unzureichende Beschäftigung ist besonders unter Alleinerzieherhaushalten verbreitet, die 5,9% aller Haushalte ausmachen. 2008 waren 65% der Alleinerziehenden erwerbstätig, was weniger ist als in den meisten anderen OECD-Ländern, und die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Kindern im Alter von unter 4 Jahren ist besonders niedrig (BMFSFJ, 2012). Auch Personen, die sich dem Rentenalter nähern, sind durch eine niedrige Beschäftigungsquote und ein hohes Risiko relativer Armut gekennzeichnet.

Obgleich die Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist, stellt sie noch immer über 40% der Gesamtarbeitslosigkeit. Die Langzeitarbeitslosen sind besonders anfällig gegenüber Armutsrisiken, weil lange Phasen der Arbeitslosigkeit die Beschäftigungsfähigkeit verringern und die Arbeitskräfte ihre Arbeitslosengeldansprüche verlieren. Geringqualifizierte sind mit größerer Wahrscheinlichkeit von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen (Abb. 3.6). Auch ältere Arbeitskräfte sehen sich einem hohen Risiko

Abbildung 3.6 **Langzeitarbeitslosigkeit[1] nach Bevölkerungsgruppe[2] und Bildungsniveau[3]**

In Prozent der Erwerbsbevölkerung, 4. Quartal 2012



1. Länger als ein Jahr arbeitslos, angegeben als gleitender Dreimonatsdurchschnitt.
2. Jugendliche, Arbeitskräfte im Haupterwerbsalter und ältere Arbeitskräfte sind hier definiert als Personen im Alter von 15-24, 25-54 bzw. 55-64 Jahren.
3. Die statistischen Daten zum Bildungsniveau beziehen sich auf Personen im Alter von 15-64 Jahren. Geringqualifizierte, Mittelqualifizierte und Hochqualifizierte bezieht sich auf den Bildungsabschluss unter Sekundarbereich II (ISCED 0-2), des Sekundarbereichs II und des postsekundären Bereichs (ISCED 3-4) bzw. des Tertiärbereichs (ISCED 5-6).

Quelle: OECD (2013), *Employment Outlook*. StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034106

der Langzeitarbeitslosigkeit gegenüber, die anders als für Jugendliche und Personen im Haupterwerbsalter nahezu dem EU-Durchschnitt entspricht. Die hohe Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit unter älteren Arbeitskräften, einschließlich derjenigen mit mittleren beruflichen Qualifikationen, deutet darauf hin, dass ältere Arbeitskräfte mit begrenzten berufsbezogenen Kompetenzen Schwierigkeiten haben, sich an strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft anzupassen, die im Lauf ihres Erwerbslebens eintreten können.

Das relative Armutsrisiko ist für Zuwanderer fast doppelt so hoch wie für Deutsche, was z.T. dadurch bedingt ist, dass die Arbeitslosigkeit unter Zuwanderern in etwa doppelt so hoch ist. Außerdem ist die Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit auch im internationalen Vergleich groß (OECD, 2012f). Der hohe Anteil der Geringqualifizierten unter den Zuwanderern wirkt sich negativ auf ihre Löhne und Beschäftigungsfähigkeit aus (Koske et al., 2012). Dies trifft in gewissem Maße auch auf die im Inland geborenen Kinder der Zuwanderer zu, was die Notwendigkeit verdeutlicht, Integrationsmaßnahmen wirksamer zu gestalten.

Strukturreformen zur Förderung eines inklusiven Wachstums

Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um für ein inklusiveres Wirtschaftswachstum zu sorgen, so dass die sozial schwächsten Gruppen an diesem Wachstum sowohl stärker teilhaben als auch dazu einen größeren Beitrag leisten und die Kluft zwischen Arm und Reich im Hinblick auf Einkommen und Lebensqualität abnimmt. Wie weiter unten erörtert, sind für solch ein stärker inklusives Wachstum die Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse der sozial Schwächsten und die Stärkung der Kompetenzen am unteren Ende der Kompetenzverteilung erforderlich ebenso wie Reformen des Steuer- und Transfersystems, um eine effiziente und zielgerichtete Umverteilung zu gewährleisten. Das Augenmerk sollte in erster Linie den Politikinstrumenten gelten, die eine doppelte Dividende bringen, da sie die Einkommensungleichheit verringern und gleichzeitig das BIP-Wachstum erhöhen. In der Ausgabe 2012 von *Going for Growth* wurde eine Reihe von Politikinstrumenten im Hinblick auf diese beiden Zielsetzungen bewertet (Kasten 3.2; OECD, 2012g).

Ungleichheit der Markteinkommen durch Arbeitsmarktreformen verringern

Es ist Spielraum vorhanden, um den sozial Schwächsten dabei zu helfen, ihre Arbeitsmarktergebnisse zu verbessern, was das Wachstum erhöhen und gleichzeitig die ungleiche Verteilung der Markteinkommen verringern würde. Drei Reformbereichen gilt dabei besondere Aufmerksamkeit: Geringbeschäftigungs- und Niedriglohnfallen vermeiden, eine Zweiteilung des Arbeitsmarkts verhindern und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stärken.

Die Beseitigung der Hindernisse für die Vollzeiterwerbstätigkeit würde das Armutsrisiko reduzieren

Politikmaßnahmen, die der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung entgegenwirken, sollten sorgfältig überprüft werden, da sie in der Regel die Aufwärtsmobilität der Einkommen von sozial schwächeren Personen und das Wachstum verringern. In diesem Abschnitt wird die Ansicht vertreten, dass die hohe Inzidenz der Teilzeitbeschäftigung durch die steuerliche Behandlung von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen und das begrenzte Angebot an Ganztagsbetreuungsplätzen gefördert wird, das es für Familien mit Kindern darüber hinaus schwierig macht, sich voll am Erwerbsleben zu beteiligen.

Kasten 3.2 **Politikinstrumente und ihr Effekt auf Ungleichheit und Wirtschaftswachstum**

Die allgemeinen Zielkonflikte und Komplementäreffekte bei den Maßnahmen in Bezug auf Wachstum und Einkommensverteilung wurden in der Ausgabe 2012 von *Going for Growth* identifiziert und sind in Tabelle 3.2 entsprechend zusammengefasst.

- Die Politikmaßnahmen, die die Einkommensungleichheit verringern und gleichzeitig das langfristige Pro-Kopf-BIP erhöhen, umfassen zum einen Instrumente zur Verbesserung des Humankapitals, während sie zum anderen den Zusammenhang zwischen Humankapital und persönlichen oder sozialen Umständen auflösen, die Zweiteilung am Arbeitsmarkt reduzieren, die Integration von Zuwanderern unterstützen und die Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern. Manche steuerpolitischen Maßnahmen, namentlich zum Abbau von Steuervergünstigungen, tragen zu den Zielen der Verteilungsgerechtigkeit bei und ermöglichen zugleich eine wachstumsfreundliche Senkung der effektiven Grenzsteuersätze, insbesondere für Bezieher niedriger Einkommen.
- Bei mehreren Politikmaßnahmen kann es allerdings zu einem Zielkonflikt zwischen der Verringerung der Einkommensungleichheit und der Erhöhung des Pro-Kopf-BIP kommen. So können beispielsweise Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen die Lohnspreizung unter Arbeitskräften verringern, sie können aber auch dem Wettbewerb und der Produktivität schaden und zu einem Beschäftigungsrückgang führen. Eine Verschiebung im Steuermix hin zu weniger verzerrenden Steuern – insbesondere weg von Steuern auf Arbeits- und Unternehmenseinkommen hin zu Verbrauch- und Immobiliensteuern sowie zu einer angemessenen Preissetzung für Umweltexternalitäten – würde einerseits die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize erhöhen und andererseits zusätzliche Schritte erforderlich machen, um den negativen Auswirkungen auf die Verteilungsgerechtigkeit zu begegnen.

Tabelle 3.2 **Der Effekt von Strukturreformen auf die Ungleichheit und das Pro-Kopf-BIP**

Eine Zunahme	Verdienst-gleichheit	Gesamte Erwerbs-einkommens-gleichheit	Pro-Kopf-BIP
der Initiativen zur Erhöhung der Abschlussquoten im Tertiärbereich	+	(+)	+
der Initiativen zur Erhöhung der Abschlussquoten im Sekundarbereich II	+	(+)	+
der Initiativen zur Förderung der Chancengerechtigkeit in der Bildung	+	(+)	+
des Mindestlohns (als Anteil des Medianlohns)	+	~	(0/-)
von Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen	~	(-)	(-)
des allgemeinen Niveaus der BSB	+	~	-
der Kluft zwischen den BSB für reguläre und befristete Arbeitsverhältnisse	-	(-)	-
der Lohnersatzquote und der Bezugsdauer von Arbeitslosengeldleistungen	+	~	-
der Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	~	+	+
der Initiativen zur Förderung der Integration von Zuwanderern	+	(+)	(+)
der Initiativen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen	+	(+)	(+)

Anmerkung: Der Begriff „Verdienstungleichheit“ bezieht sich auf die Ungleichheit in der Erwerbsbevölkerung und der Begriff „gesamte Erwerbseinkommensungleichheit“ bezieht sich auf die Ungleichheit in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, womit sowohl Beschäftigungs- als auch Verdienstungleichheitseffekte berücksichtigt werden. +, -, 0 stehen jeweils für einen signifikanten Anstieg, einen signifikanten Rückgang oder keinen Effekt auf die betrachtete Variable. In Fällen, in denen bei manchen Studien ein signifikanter Effekt beobachtet wird und bei anderen nicht, ist dies durch eine Kombination der entsprechenden Symbole gekennzeichnet. Eine Tilde bedeutet, dass das Vorzeichen des Effekts unbekannt ist. Wenn das Vorzeichen des Effekts der gesamten Erwerbseinkommensungleichheit unbekannt ist, es aber von den Vorzeichen der Beschäftigungs- und Verdienstgleichheitseffekte abgeleitet werden kann, sind die Ergebnisse in Klammern angegeben.
Quelle: Koske et al. (2012).

Geringbeschäftigungs- und Niedriglohnfallen vermeiden

Bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen („Minijobs“) handelt es sich um geringfügig entlohnte Beschäftigungen, bei denen das monatliche Arbeitsentgelt 450 Euro nicht übersteigt. Sie werden steuerlich begünstigt, bieten nur einen partiellen gesetzlichen Rentenversicherungsschutz und sind nicht arbeitslosenversicherungspflichtig (Kasten 3.3). Minijobs waren als Sprungbrett in unbefristete Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse gedacht, ein Erfolg ließ sich aber nicht nachweisen. Mit Einführung der „Midijobs“ läuft die Ermäßigung der Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge in der sog. Gleitzone zwischen 450 Euro und 850 Euro schrittweise aus, was zu hohen Grenzsteuersätzen für Personen führt, die ihr Arbeitsvolumen erhöhen möchten (Freier und Steiner, 2007; Körner et al., 2013; Fertig und Kluve, 2007). In der Regel haben Minijobber wenig Weiterbildungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz und leiden unter der geringen Lohnmobilität, was zur Folge hat, dass sie im Status der geringfügigen Beschäftigung gefangen bleiben (Voss und Weinkopf, 2012). Einige Minijobber sind einem wachsenden Risiko relativer Armut ausgesetzt, wenn sie in Rente gehen oder falls sie ihren Arbeitsplatz verlieren (Hohendanner und Stegmaier, 2012),

Kasten 3.3 **Minijobs – Merkmale und Inzidenz**

Minijobs* beziehen sich auf Beschäftigungsverhältnisse, bei denen das monatliche Arbeitsentgelt derzeit 450 Euro nicht übersteigt und einerseits niedrigere Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten sind sowie andererseits nur geringe Leistungsansprüche erworben werden. Die gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge belaufen sich auf rd. 29%, im Vergleich zu mindestens 39% für unbefristete Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse. Anders als bei unbefristeten Vollzeitbeschäftigungen werden die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung vollständig von den Arbeitgebern entrichtet. Seit 2013 können sich Minijobber von der vollen Rentenversicherungspflicht befreien lassen, d.h. der Eigenanteil von 3,9% entfällt und nur der Arbeitgeber zahlt den Pflichtbeitrag von 15% zur Rentenversicherung. In der Praxis führt diese Option dazu, dass ein beträchtlicher Anteil von Personen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen nur geringe Rentenansprüche besitzt, wenn sie in Rente gehen. Arbeitskräfte in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sind nicht arbeitslosenversicherungspflichtig und haben keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Ihr Arbeitsverdienst unterliegt einer Pauschalsteuer von 2%. Viele Personen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, insgesamt rd. 5,5 Millionen, sind Studierende, Rentner oder Zweitverdiener (Tabelle 3.3).

Tabelle 3.3 **Ausschließlich in einem Minijob Beschäftigte, 2010**

	In %
Insgesamt	100.0
Studierende	20.1
Zweitverdiener	35.2
Rentner	22.4
Grundsicherungsempfänger	11.1
Sonstige	11.2

Quelle: Körner et al. (2013).

* Für Midijobs, die Arbeitsentgelte zwischen 450 Euro und 850 Euro betreffen, gelten ebenfalls niedrigere Sozialversicherungsbeiträge, in der Gleitzone steigen die Beitragssätze jedoch schrittweise bis auf die Standardsätze an. 2011 waren 1,37 Millionen Personen in Midijobs beschäftigt.

weil sie nur geringe Rentenansprüche erwerben und keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben. Da die Steuer- und Abgabenvorteile nicht gezielt Einkommensschwachen zugute kommen, sind es häufig Zweitverdiener, die sich für Minijobs entscheiden, um im Kontext der gemeinsamen Einkommensteuerveranlagung von Ehegatten eine höhere Besteuerung zu vermeiden. Wenn es sich bei einer Beschäftigung um ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis handelt, verschaffen Minijobs Arbeitskräften, die mehreren Beschäftigungen nachgehen, auch einen zusätzlichen Steuer- und Abgabenvorteil, da das Einkommen aus den anderen Beschäftigungen nicht zur Einkommensgrenze für Minijobs hinzuzählt. Die Zahl der Personen, die geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nebenberuflich ausüben, hat sich seit 2004 fast verdoppelt und entsprach 2011 34% aller Minijobber (Hohendanner und Stegmaier, 2012). Minijobs sollten gezielter auf Geringverdiener ausgerichtet werden. So sollten z.B. bei Ausübung mehrerer Beschäftigungen keine Steuer- und Abgabenvorteile gewährt werden, wenn es sich bei einer dieser Beschäftigungen um einen Minijob handelt.

Weiterer Ausbau der Kinderbetreuung, um die Vollzeiterwerbstätigkeit zu erleichtern

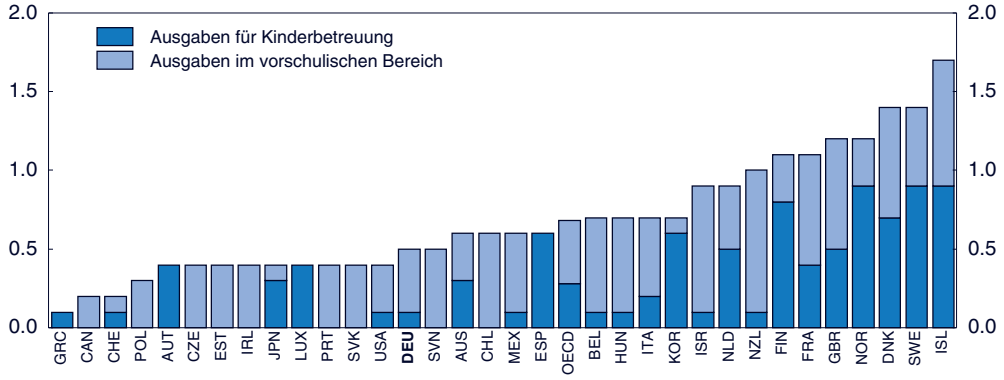
Ein hinreichend großes Angebot an erschwinglichen Kinderbetreuungseinrichtungen erleichtert die Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden und verbessert die Verdienstaussichten, insbesondere von einkommensschwachen Haushalten (Rainer et al., 2011; Rainer et al., 2013). Ein unzureichendes Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten ist für Alleinerziehende besonders problematisch, da sie und ihre Kinder in Deutschland einem hohen Armutsrisiko ausgesetzt sind (Zabel, 2011). Formale Kinderbetreuung fördert zudem andere familienpolitische Ziele, wie die Erhöhung der Geburtenziffer und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Deutschland macht beim Ausbau der Kinderbetreuungsangebote Fortschritte und hat allen Eltern einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung zugesichert, wenn auch nur für wenige Stunden pro Tag. Der Anteil der Kleinkinder (Ein- bis Zweijährige), die Kinderbetreuungseinrichtungen besuchen, ist jedoch nach wie vor gering, und das Angebot an Ganztagsbetreuung ist begrenzt. Ein Grund dafür sind die vergleichsweise niedrigen öffentlichen Gesamtausgaben für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (Abb. 3.7), auch wenn diese in den letzten Jahren gestiegen sind. Seit August 2013 haben Eltern einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. In der Praxis halten jedoch mehrere Bedingungen die Eltern u.U. davon ab, ihren Rechtsanspruch geltend zu machen. Sie können z.B. einen angebotenen Platz nicht ablehnen, selbst wenn dieser Platz mit einem längeren Anfahrtsweg verbunden ist. Darüber hinaus ist die Verfügbarkeit von Ganztagsbetreuungsplätzen noch immer begrenzt, auch für Schulkinder über fünf Jahren (Blossfeld et al., 2013; OECD, 2014b). Weitere Anstrengungen sollten unternommen werden, um das Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder, vor allem die Ganztagsbetreuung, und das Ganztagsschulangebot auszuweiten.

Besonders niedrig ist der Anteil der Kleinkinder, die an formaler Kinderbetreuung teilnehmen, in einkommensschwachen Haushalten oder Haushalten mit Migrationshintergrund (Spieß et al., 2008; Blossfeld et al., 2013; Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2013). Während 33% der Kinder im Alter von null bis drei Jahren ohne Migrationshintergrund eine Kinderbetreuungseinrichtung besuchen, ist dies nur für 16% der Kinder mit Migrationshintergrund der Fall (Statistisches Bundesamt, 2012). Diese Haushalte sind häufig weniger über den Nutzen formaler Kinderbetreuung informiert und werden möglicherweise insbesondere durch hohe Gebühren entmutigt. Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung ist jedoch eine wichtige Determinante der späteren Lernerträge

Abbildung 3.7 **Öffentliche Ausgaben für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung**

In Prozent des BIP, 2009



Anmerkung: Für Spanien sind die Gesamtausgaben angegeben.
Quelle: OECD, *Family database*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034125

(Heckman und Masterov, 2007). Die sozioökonomisch am stärksten benachteiligten Kinder erwerben im besonderen Maße erhebliche zusätzliche kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten (Heckman und Raut, 2013). Kinder mit Migrationshintergrund profitieren zudem, indem sie Sprachkenntnisse durch Teilnahme an Bildung erlangen (OECD, 2008a). Weitere Anstrengungen und Ressourcen sind erforderlich, um die Teilnahme von Kindern mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung zu erhöhen. Die Gebühren werden von den Kommunen festgesetzt und unterscheiden sich daher erheblich zwischen den einzelnen Regionen (Gathmann und Sass, 2012). Ein gleichwertiger Zugang zu erschwinglicher, qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung sollte unabhängig vom Wohnort und dem sozioökonomischen Hintergrund gewährleistet werden.

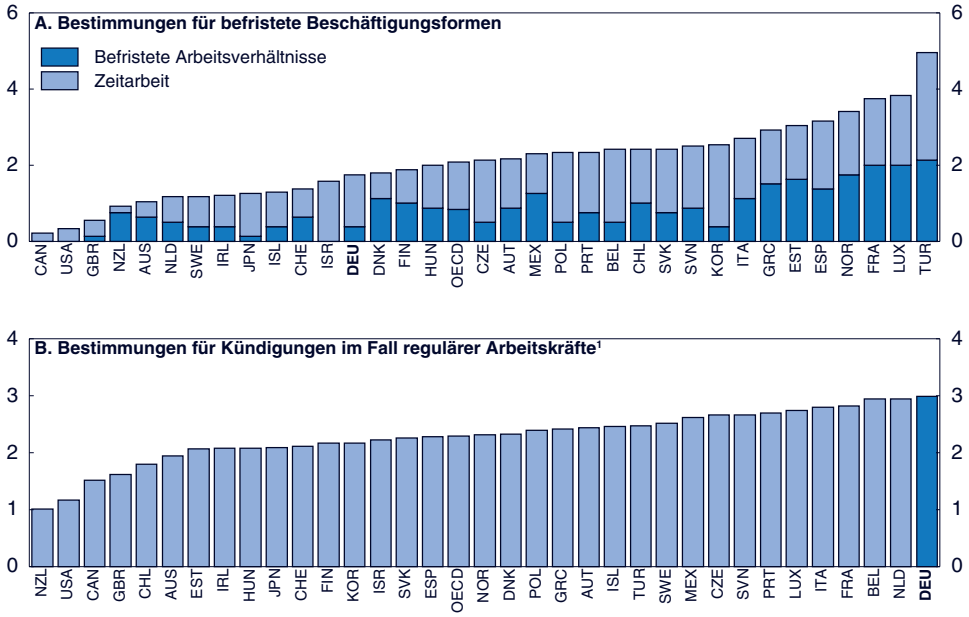
Eine Zweiteilung des Arbeitsmarkts verhindern

In Deutschland bestehen große Unterschiede zwischen dem Beschäftigungsschutz für unbefristet beschäftigte Arbeitskräfte mit langer Betriebszugehörigkeit und befristet Beschäftigte (Abb. 3.8). Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Bundesrepublik das OECD-Land mit den weitreichendsten Beschäftigungsschutzbestimmungen für Arbeitskräfte in unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen ist. Mit einer 2011 durchgeführten Reform wurden die Bestimmungen in Bezug auf Zeitarbeitskräfte verschärft, und im Koalitionsvertrag 2013 sind weiter in diese Richtung gehende Pläne enthalten, denen zufolge Leiharbeitskräfte bei gleichen Aufgaben künftig nach neun Monaten beim Arbeitsentgelt mit den Stammarbeitskräften gleichgestellt werden sollen. Im Gegensatz dazu wurde der Einsatz von befristeten Arbeitsverträgen seit Ende der 1990er Jahre erheblich gelockert, und die Regelungen für befristete Beschäftigungsverhältnisse zählen heute zu den am wenigsten restriktiven im OECD-Raum (Eichhorst und Tobsch, 2013). So ist es beispielsweise unter bestimmten Bedingungen möglich, mehrere aufeinanderfolgende befristete Arbeitsverträge mit demselben Arbeitnehmer abzuschließen (Europäischer Gerichtshof, 2012), was Anreize schafft, reguläre Arbeitsverträge durch befristete Arbeitsverträge zu ersetzen.

Die unbefristete Beschäftigung leistete in den letzten Jahren einen starken Beitrag zum Beschäftigungswachstum. 39% der befristet Beschäftigten konnten innerhalb eines Jahres in eine unbefristete Beschäftigung überwechseln (Walwei, 2013). Internationale Evidenz zeigt

Abbildung 3.8 **Beschäftigungsschutz von Arbeitskräften in befristeten und regulären Arbeitsverhältnissen**

Skala von 0 (geringster Restriktionsgrad) bis 6 (höchster Restriktionsgrad), 2013



1. Gesamtbeiträge des Beschäftigungsschutzes für reguläre Arbeitskräfte gegenüber Einzelkündigungen und den zusätzlichen Kosten von Massenentlassungen.

Quelle: OECD (2013), *Employment Outlook*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034144

jedoch, dass ein großes Gefälle zwischen dem Beschäftigungsschutz von befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen häufig der Beschäftigungsfähigkeit schadet (de Serres et al., 2012), die Ungleichheit erhöht (Kasten 3.1) und den Übergang von einer nichtregulären Beschäftigung in eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung behindert. Es vermindert dadurch auch die Lohnmobilität (Riphahn und Schnitzlein, 2011; Koske et al., 2012). Vor diesem Hintergrund sollte das Gefälle zwischen dem Beschäftigungsschutz von befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen weiter verringert werden, damit Beschäftigte in befristeten Beschäftigungsverhältnissen leichter in eine unbefristete Beschäftigung überwechseln können. Die strengen Bestimmungen für reguläre Beschäftigungsverhältnisse sollten entsprechend den Empfehlungen des *Wirtschaftsberichts Deutschland 2012* überprüft werden. Zugleich sollten auch die Bestimmungen für befristete Arbeitsverhältnisse überarbeitet werden. Insbesondere gilt es, die Möglichkeiten zum Abschluss mehrerer aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge mit demselben Arbeitnehmer zu begrenzen.

Ein Mindestlohn, der mit der Aufrechterhaltung der Beschäftigung im Einklang steht

Ein Mindestlohn kann ein wirkungsvolles Instrument darstellen, um die Streuung der Löhne zu verringern, ohne die Beschäftigungsaussichten zu beeinträchtigen (Garloff, 2010; Card und Krueger, 1995). Er kann auch den Bedarf an Ergänzungsleistungen begrenzen, die der Staat Geringverdienern zahlt. Negative Beschäftigungseffekte treten mit geringerer Wahrscheinlichkeit auf, wenn die Verhandlungsmacht der Arbeitgeber hoch und die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer gering ist (Koske et al., 2012). In solchen Fällen ist die Umverteilung von ökonomischen Renten möglich, ohne die Beschäftigung zu reduzieren. So

können beispielsweise ein geringes Vermögen und ein geringes Einkommen (insbesondere wenn kein Anspruch auf Arbeitslosengeldleistungen vorhanden ist) Arbeitsuchende dazu veranlassen, Stellen anzunehmen, bei denen die Löhne niedriger sind als das Grenzprodukt, um die Kosten der weiteren Suche zu vermeiden. Aus Modellen, denen die Arbeitsuche zu Grunde liegt, geht hervor, dass ein Mindestlohn sogar positive Beschäftigungseffekte erzeugen kann, da er den Arbeitskräften stärkere Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung und Erhöhung des eigenen Kompetenzniveaus gibt (Acemoglu und Pischke, 2001; OECD, 2008b). Die Erfahrung des Vereinigten Königreichs, das 1999 einen im Verhältnis zum Medianverdienst recht niedrigen Mindestlohn einführte, ihn aber anschließend in mehreren Schritten erheblich erhöhte, zeigt, dass die Beschäftigung infolge der Einführung eines nationalen Mindestlohns nicht zurückgegangen ist (OECD, 2004) und durch die Anhebung des Mindestlohns während der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise auch nicht beeinträchtigt wurde (Bryan et al., 2012).

Derzeit können Mindestlöhne für einzelne Branchen festgeschrieben werden, was in der Bundesrepublik in mehreren Fällen überwiegend auf der Grundlage von Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen geschah. Es existieren zwei Verfahren, um branchenspezifische Mindestlöhne festzusetzen (Kasten 3.4). Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen birgt die Gefahr, dass sich die Beschäftigungsaussichten noch nicht beschäftigter Kräfte („Outsider“) verschlechtern. So kann beispielsweise

Kasten 3.4 **Verfahren zur Festsetzung branchenspezifischer Mindestlöhne**

Es existieren zwei wichtige Verfahren, um einen branchenspezifischen Mindestlohn einzuführen.

Sofern erstens mindestens 50% der Arbeitnehmer einer Branche tarifgebunden sind und zweitens ein öffentliches Interesse besteht, kann ein Tarifvertrag für alle Arbeitnehmer der betreffenden Region und Branche für allgemeinverbindlich erklärt werden. Zur Einführung eines solchen branchenweiten und regionalen Mindestlohns müssen die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften dieser Branche einen gemeinsamen Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales einreichen und den vereinbarten Mindestlohn angeben. Wird dieser Tarifvertrag vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales für allgemeinverbindlich erklärt, gilt er für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Branche. Wenn eine Landesregierung Einspruch gegen eine Allgemeinverbindlicherklärung erhebt, ist die Zustimmung des Bundeskabinetts erforderlich.

Sind weniger als 50% der Arbeitnehmer einer Branche bei tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt, kann ein ständiger Hauptausschuss Vorschläge für die Festsetzung eines Mindestarbeitsentgelts unterbreiten. Der Hauptausschuss besteht aus je zwei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer der betreffenden Branche sowie drei Vertretern des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Ein Fachausschuss, der aus je drei Beisitzern aus Kreisen der beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie optional aus sachverständigen Personen ohne Stimmrecht besteht, setzt ein Mindestarbeitsentgelt durch Beschluss fest, das die Bundesregierung als Rechtsverordnung erlassen kann.

Branchenweite Mindestlöhne gelten bereits in mehreren Branchen und Berufen, z.B. im Bauhauptgewerbe und in verwandten Berufen, im Wach- und Sicherheitsgewerbe, im Gebäudereinigerhandwerk, in der Pflegebranche, bei Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen und in der Abfallwirtschaft. Auch für Zeitarbeitskräfte existiert ein Mindestlohn. Die branchenweiten Mindestlöhne lagen in Deutschland im Jahr 2013 zwischen 7,50 Euro und 13,70 Euro pro Stunde. Viele dieser Mindestlöhne variieren von Region zu Region.

die Allgemeinverbindlicherklärung von Branchentarifverträgen die Anreize der Sozialpartner mindern, Löhne festzusetzen, die niedrig genug sind, damit Arbeitslose eine realistische Chance haben, eine Stelle zu finden, da die Möglichkeit entfällt, dass Arbeitgeber versuchen, über Lohnkostensenkung wettbewerbsfähig zu bleiben. Eine Anhebung der Löhne infolge einer Allgemeinverbindlicherklärung kann für etablierte Marktteilnehmer auch eine Möglichkeit darstellen, den Marktzutritt von neuen Anbietern zu verhindern und dadurch dem Wettbewerb und der Beschäftigung entgegenzuwirken. Darüber hinaus können branchenweite Mindestlöhne umgangen werden, indem die Aktivität an Unternehmen in anderen Branchen oder selbstständig Beschäftigte ausgelagert wird, die dann mit größerer Wahrscheinlichkeit selbst prekäre Beschäftigungsbedingungen schaffen. Diese Substitutionsbemühungen dürften das Angebot an innerbetrieblichen Schulungen verringern und weiter zu den Risiken eines zweigeteilten Arbeitsmarkts beitragen (OECD, 2006, 2008a und 2012g). In einer umfassenden Evaluierungsstudie, die 2011 vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegeben wurde und sich mit allen Sektoren befasste, in denen Mindestlöhne gelten, konnten keine wesentlichen negativen Beschäftigungs- und Marktzugangseffekte in den betreffenden Sektoren festgestellt werden. Es ist aber u.U. infolge indirekter Effekte zu Beschäftigungseinbußen in anderen Sektoren gekommen (van Suntum, 2014).

Die Bundesregierung plant, die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns von 8,50 Euro zwischen 2015 und Ende 2016 und die Einrichtung einer Kommission, die Vorschläge für künftige Anpassungen des allgemeinen Mindestlohns ausarbeiten soll. Die Mitglieder der Kommission werden von den Sozialpartnern nominiert und können den Rat unabhängiger Experten ohne Stimmrecht einholen. Über dem allgemeinen Mindestlohn liegende branchenweite Mindestlöhne werden weiterhin gelten, und die Bundesregierung plant, die diesbezügliche Allgemeinverbindlicherklärung zu erleichtern. Mehrere dieser branchenweiten Mindestlöhne sind derzeit höher als 8,50 Euro.

Die Pläne der Bundesregierung zur Einführung eines allgemeinen Mindestlohns sind zu begrüßen. Es sollte allerdings sichergestellt werden, dass die anfängliche Höhe des Mindestlohns nicht zu starken negativen Beschäftigungseffekten führt. Ein Mindestlohn von 8,50 Euro entspräche in etwa der Hälfte des Medianverdiensts, womit er ähnlich hoch wäre wie in anderen europäischen Ländern, z.B. in Belgien und den Niederlanden, aber niedriger als in Frankreich. Bundesweit wären von ihm 15% der abhängig Beschäftigten betroffen, in den neuen Bundesländern über 23%. Er könnte die Beschäftigungsaussichten von Arbeitskräften in bestimmten Regionen sowie von Arbeitskräften mit geringer Berufserfahrung bzw. geringem Qualifikationsniveau beeinträchtigen (Brenke, 2014). Eine nützliche Strategie bestünde darin, einen Mindestlohn einzuführen, der auf einem niedrigeren Niveau angesetzt ist, und je nach seinem Effekt die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen, wie im Vereinigten Königreich geschehen. Der Auftrag der Expertenkommission sollte darin bestehen, ein Mindestlohnniveau festzulegen, bei dem das Risiko von Beschäftigungseinbußen durch die sozialen Vorteile aufgewogen wird. Die Tarifpartner allein können den Interessen der Arbeitslosen möglicherweise nicht hinreichend Rechnung tragen. Deshalb wäre es wünschenswert, unabhängige Sachverständige oder Regierungsvertreter in die Entscheidungen der Kommission einzubeziehen. Zudem sollte angesichts der Einführung eines bundesweiten Mindestlohns von höheren, auf der Grundlage von Tarifvereinbarungen festgelegten, branchenspezifischen Mindestlöhnen vorsichtig Gebrauch gemacht werden.

Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Lohnergänzungsleistungen könnten verbessert werden

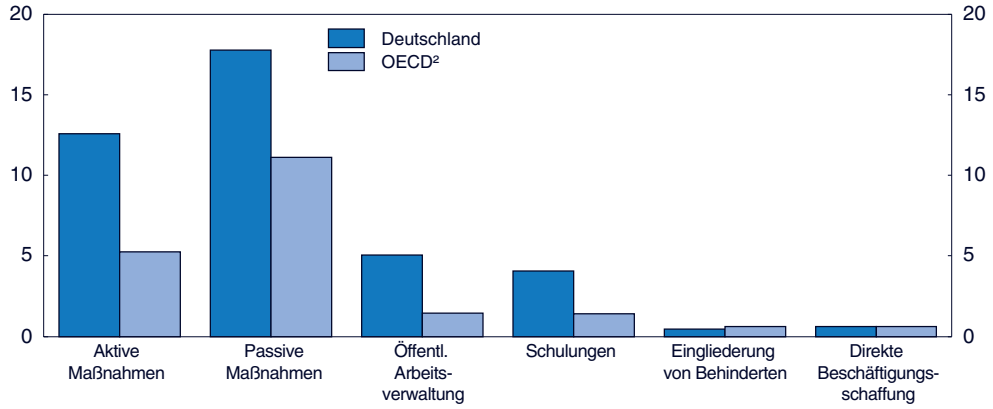
Die Gesamtausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind verhältnismäßig hoch (Abb. 3.9), und die Ausgaben je Arbeitslosen sind seit 2007 um nahezu 50% gestiegen. Die Ausgaben haben insbesondere für Schulungen sowie für die Eingliederung von Behinderten zugenommen, was mit den Empfehlungen des *Wirtschaftsberichts Deutschland 2012* im Einklang steht. Die Ausgaben je Arbeitslosen für die Dienste der öffentlichen Arbeitsverwaltung wurden ebenfalls kräftig erhöht und sind nun ungewöhnlich hoch. Während sich aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in vielen Fällen als kontraproduktiv erweisen, d.h. die Dauer der Arbeitslosigkeit eher verlängern (Bundesregierung, 2006), haben sich Vermittlungsdienste und Eingliederungszuschüsse auf kurze Sicht zwar als besonders wirksam herausgestellt, wohingegen es bei Instrumenten, die auf eine Verbesserung der Bildungserträge abzielen, länger dauert, bis sich ihre Wirkung entfaltet, diese aber auf lange Sicht als nutzbringender angesehen werden (Kluve, 2013).

Viele aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kommen in erster Linie Personen mit einem vergleichsweise starken sozioökonomischen Hintergrund in ihren jeweiligen Zielgruppen zugute. Gutscheine – u.a. für Bildungs- und private Arbeitsvermittlungsdienste – ebenso wie Eingliederungszuschüsse werden häufiger in Anspruch genommen und de facto von Personen mit einem vergleichsweise starken sozioökonomischen Hintergrund genutzt. Autoselektionseffekte innerhalb der Zielgruppen bestehen u.U. fort, was z.T. darauf zurückzuführen ist, dass Personen mit höherem Bildungsniveau oft besser informiert und weniger entmutigt sind (Heyer et al., 2011).

Eingliederungszuschüsse, die als wirksames Instrument zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und Migranten in den Arbeitsmarkt erachtet werden, könnten gezielter auf die Bedürftigsten ausgerichtet werden (Butschek und Walter, 2013; Heyer et al., 2011). Beispielsweise könnten die Eingliederungszuschüsse für am meisten benachteiligte Personen, die besonders lange arbeitslos waren, großzügiger gestaltet werden. Eingliederungs-

Abbildung 3.9 **Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme**[1]

In Tausend US-$ auf KKP-Basis je Arbeitslosen, 2011



1. Die Ausgaben je Arbeitslosen für ein Land werden durch Multiplikation des Verhältnisses Pro-Kopf-BIP in den USA/in dem jeweiligen Land um das Nationaleinkommen bereinigt.
2. Daten für 2011 sind für 28 OECD-Länder verfügbar, mit Ausnahme Griechenlands, Islands, Irlands, Norwegens, der Türkei und des Vereinigten Königreichs.

Quelle: OECD, *Labour Market Programmes Database, National Account Database* und *Economic Outlook Database.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933034163*

zuschüsse könnten stärker mit Anreizen zur Erhöhung des eigenen Bildungsniveaus verbunden werden, um eine dauerhafte Eingliederung von benachteiligten Personen in den Arbeitsmarkt sicherzustellen und die Einkommensmobilität zu erhöhen (Kluve, 2013).

Es wurden Maßnahmen ergriffen, um die Anreize der Arbeitsagenturen zu steigern, die Anstrengungen 2014 stärker auf die Wiedereingliederung der am meisten benachteiligten Personen in den Arbeitsmarkt auszurichten, wozu auch die Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten zählen. Diese Schritte sind zu begrüßen. Fortgesetzte Unterstützung und Beratung nach der Vermittlung sind allerdings in der ersten Zeit der Arbeitsaufnahme ebenfalls erforderlich, um eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Auch die Anreize für Anbieter von privaten Arbeitsvermittlungsdiensten sollten überprüft werden, da entsprechende Gutscheine vor allem Arbeitsuchenden mit einer relativ hohen Beschäftigungsfähigkeit zugute kommen (Heyer et al., 2011).

Es besteht Spielraum zur weiteren Prüfung der Lohnergänzungsleistungen, um sicherzustellen, dass die sozial Schwächsten genügend Unterstützung erhalten und gleichzeitig Negativanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung abgebaut werden. So werden beispielsweise die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen der Grundsicherung derzeit entzogen, wenn der Verdienst über 100 Euro hinaus ansteigt. Wenngleich der Leistungsentzug für Familien mit Kindern ohnehin schon langsamer erfolgt, könnten die Leistungen für sozial besonders schwache Personen, wie Alleinerziehende, langsamer entzogen werden (Meister, 2009). Der Kinderzuschlag, der Eltern gezahlt wird, die Wohngeld beziehen, könnte ebenfalls langsamer entzogen werden, um Negativanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu beseitigen. Derzeit wird der Bezug des Kinderzuschlags ab einer bestimmten Einkommensgrenze abrupt eingestellt.

Das Bildungssystem könnte benachteiligte Gruppen besser fördern

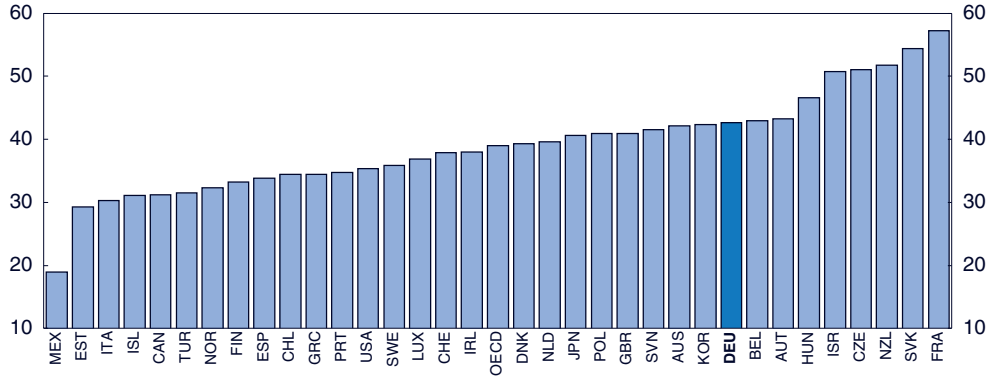
Deutschland konnte in allen drei Bereichen der PISA-Erhebung seine Ergebnisse verbessern, die nun über dem OECD-Durchschnitt liegen. Diese Verbesserungen waren hauptsächlich auf bessere Ergebnisse von Schülern aus sozial schwächeren Familien sowie mit Migrationshintergrund zurückzuführen (OECD, 2014b and 2014c). Dennoch ist der Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund und den Mathematikleistungen verglichen mit dem OECD-Durchschnitt nach wie vor ausgeprägt, und Zuwanderer sind weiterhin stärker benachteiligt als Inländer (Abb. 3.10). Der enge Zusammenhang zwischen dem sozioökonomischen Hintergrund und den Lernergebnissen wirkt sich negativ auf die Beschäftigungsaussichten und die Einkommensmobilität der sozial Schwächsten aus.

Maßnahmen auf Ebene der Schulsysteme überprüfen

Weitere Reformen sind erforderlich, um die Lernergebnisse sozioökonomisch benachteiligter junger Menschen zu verbessern und ihren Zugang zum Sekundarbereich II und zum Tertiärbereich zu fördern. Die Leistungsunterschiede zwischen den Schulen sind relativ groß, was insbesondere auf die Stratifizierung des Schulsystems (OECD, 2012c) sowie den hohen Anteil sozioökonomisch benachteiligter Schülerinnen und Schüler zurückzuführen ist, die sozioökonomisch benachteiligte Schulen besuchen (OECD, 2014c). Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Stratifizierung des Schulsystems – wie im *Wirtschaftsbericht Deutschland 2008* empfohlen – weiter zu verringern. Darüber hinaus sollte die in Deutschland besonders weit verbreitete Wiederholung von Schulklassen verringert werden, da sich die Ungleichheit sowie die Wahrschein-

Abbildung 3.10 **Auswirkungen des sozioökonomischen Status auf die durchschnittlichen Leistungsunterschiede in Mathematik[1]**

2012



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

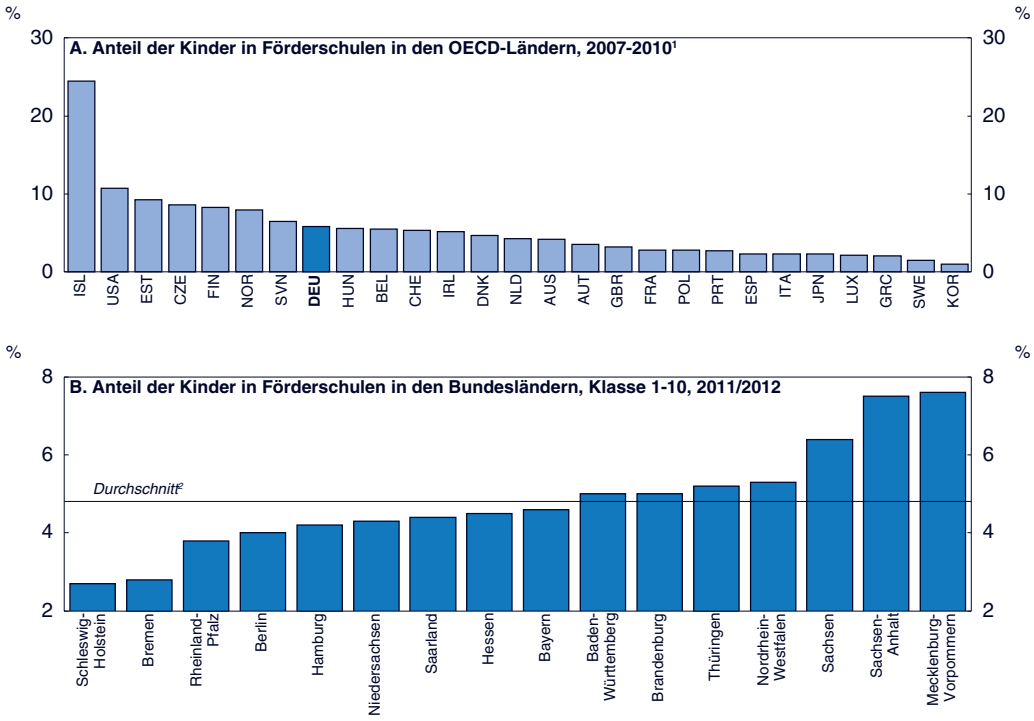
Quelle: OECD (2014c, erscheint demnächst), *PISA 2012 Ergebnisse: Exzellenz durch Chancengerechtigkeit: Allen Schülerinnen und Schülern die Voraussetzungen zum Erfolg sichern*, Band II.

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

lichkeit des Schulabbruchs hierdurch erhöhen und sich die Bildungsergebnisse nicht verbessern (OECD, 2012c). Zudem steigert die Klassenwiederholung die Gesamtausgaben für den Primar- und Sekundarschulbereich um 7%. Außerdem sollten weitere Anstrengungen zur Beseitigung finanzieller Hürden für den Hochschulzugang unternommen werden. Im Rahmen des wichtigsten bedürftigkeitsabhängigen Förderprogramms des Bundes für Studierende werden bedürftigen Studierenden Zuschüsse und Darlehen mit einkommensabhängiger Rückzahlung in Höhe von bis zu 8 040 Euro pro Jahr gewährt. Es sollte jedoch in Erwägung gezogen werden, den Förderungshöchstsatz auszuweiten und alle Darlehensrückzahlungen einkommensabhängig zu gestalten. Es gibt zwar ein weiteres Vorzugskreditprogramm für Studierende, in dessen Rahmen Darlehen von bis zu 7 200 Euro pro Jahr gewährt werden, die Rückzahlung dieser Darlehen ist jedoch nicht vom Einkommen abhängig.

Ein relativ großer Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Lernschwierigkeiten wird vom Hauptstrom der Schüler getrennt und in Klassen oder Schulen für Kinder mit Lernschwierigkeiten bzw. Behinderungen beschult (Abb. 3.11 oberer Teil; OECD, 2012c). Schülerinnen und Schüler werden mit größerer Wahrscheinlichkeit solchen Förderschulen zugeteilt, wenn sie einen sozioökonomisch benachteiligten Hintergrund aufweisen. So sind beispielsweise Kinder mit Migrationshintergrund an Förderschulen überrepräsentiert. Zudem gibt es zwischen den einzelnen Bundesländern erhebliche Unterschiede beim Anteil der Schülerinnen und Schüler, die Förderschulen besuchen (Abb. 3.11, unterer Teil). Die Beschulung von Schülerinnen und Schülern in Förderschulen beeinträchtigt ihre Berufsaussichten frühzeitig, da viele von ihnen die Schule verlassen, ohne auch nur einen Sekundarstufe-I-Abschluss erworben zu haben. Werden Kinder mit Lernschwierigkeiten hingegen in Regelklassen und -schulen integriert, verbessern sich ihre Bildungsergebnisse, und die Kosten sind zudem geringer (OECD, 2009). In diesem Kontext ist die Initiative der Bundesländer zur Förderung einer integrativen Schulbildung zu begrüßen (Kultusministerkonferenz, 2010). Eine länderübergreifende, kohärente Strategie für integrative Bildung sollte entwickelt werden, in deren Rahmen die Beschulung von Kindern in separaten

Abbildung 3.11 **Besonderer Bildungsbedarf**



1. Schuljahr 2007/2008 für Deutschland, Portugal und Spanien, 2008/2009 für Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Ungarn, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Schweden, die Schweiz, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten, 2009/2010 für Australien, die Tschechische Republik, Estland, Griechenland, Japan, Korea, die Niederlande, Norwegen, Polen und Slowenien.

2. Ungewichteter Durchschnitt der 16 Bundesländer.

Quelle: OECD, *Family database;* und Berkemeyer (2013), „Chancenspiegel 2013 – Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme mit einer Vertiefung zum schulischen Ganztag", Bertelsmann Stiftung.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933034182

Förderschulen begrenzt wird und vermieden wird, dass Kinder mit sozioökonomisch benachteiligtem Hintergrund auf Grund ihres schwächeren sozioökonomischen Status Förderschulen zugewiesen werden.

Für die meisten jungen Menschen, die nicht mindestens einen Sekundarstufe-II-Abschluss erwerben, ist das Risiko der Arbeitslosigkeit bzw. – im Falle einer Erwerbstätigkeit – niedriger Löhne hoch (OECD, 2013b). In Deutschland haben laut Eurostat 10,6% der jungen Menschen im Alter von 18-24 Jahren, darunter viele mit Migrationshintergrund, höchstens einen Sekundarstufe-I-Abschluss und sind nicht in Bildung oder Ausbildung; rd. 8% erwerben keinen Sekundarstufe-I-Abschluss. Es bestehen zwar besondere Schulungsmaßnahmen, um diese jungen Menschen in die berufliche Bildung zu integrieren, in vielen Fällen bleibt der Erfolg jedoch aus. Im Jahr 2012 besuchten rd. 260 000 junge Menschen (26% aller Jugendlichen, die pro Jahr eine berufliche Ausbildung beginnen) spezielle Ausbildungsprogramme (Statistisches Bundesamt, 2014). Es wird davon ausgegangen, dass die Hälfte von ihnen die formale berufliche Ausbildung nicht abschließen wird (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2013; Klemm, 2012). Vor diesem Hintergrund sind größere Anstrengungen vonnöten, um Schulabbrecher dabei zu unterstützen, zumindest die Sekundarstufe I erfolgreich abzuschließen. Allen Schulabgängern unmittelbaren Zugang zum Berufsausbildungssystem zu garantieren – ein Gedanke, den auch der Koalitionsvertrag

von 2013 enthält –, würde Klemm (2012) zufolge zusätzliche Ressourcen im Umfang von rd. 1,5 Mrd. Euro jährlich erfordern. Ein Teil dieser Kosten dürfte langfristig jedoch durch höhere Steuereinnahmen wieder eingebracht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die bestehenden Schulungsprogramme stärker darauf ausgerichtet werden, junge Menschen in enger Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen rasch in reguläre berufsbildende Programme zu bringen (Plicht, 2010). Die Bundesregierung und die Bundesländer haben die Initiative „Bildungsketten" eingerichtet, um die bestehenden Programme im Bereich der Berufsorientierung zu straffen und den Übergang von der Schule in eine reguläre Berufsausbildung zu stärken. 2013 haben die Bundesländer gemeinsame Vorschläge unterbreitet, um die schulischen Berufsbildungsangebote im Rahmen des Übergangssystems zu verbessern. Für einige dieser Maßnahmen zur Förderung eines sozial inklusiveren Wachstums sind auch zusätzliche öffentliche Finanzierungsmittel erforderlich.

Weitere Anstrengungen sollten zudem unternommen werden, um die Beschäftigungsfähigkeit von älteren Arbeitskräften und Zuwanderern zu erhöhen. Lebenslanges Lernen kann die Beschäftigungsfähigkeit erfahrener Arbeitskräfte verbessern und dadurch Armutsrisiken mindern, wie im *Wirtschaftsbericht Deutschland 2012* ausgeführt. Eine frühe Spezialisierung sollte vermieden werden, da ältere Arbeitskräfte, bei denen das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit hoch ist (Abb. 3.5), durch strukturelle Veränderungen besonders gefährdet sind. Trotz der jüngsten Reformen bremsen Schwierigkeiten bei der Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen die Einkommensaussichten von Zuwanderern. Das Bundesanerkennungsgesetz, das seit April 2012 in Kraft ist, hat sich als wirksam erwiesen; erste Daten zeigen, dass die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen in den meisten Fällen festgestellt und die entsprechenden Abschlüsse anerkannt werden konnten. Es gibt jedoch weiterhin Unterschiede bei der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen zwischen den einzelnen Bundesländern. Dies schränkt die Fähigkeit von Zuwanderern ein, dorthin zu ziehen, wo ihre Qualifikationen am stärksten nachgefragt werden (OECD, 2013e). Die Anerkennung beruflicher Qualifikationen sollte, wie von der Bundesregierung geplant, weiter erleichtert und zwischen den Bundesländern harmonisiert werden.

Sozioökonomisch benachteiligte Schülerinnen und Schüler gezielter fördern

Der auf Kinder aus einkommensschwachen Familien ausgerichtete Anteil der öffentlichen Ausgaben für den Pflichtschulunterricht ist niedriger als in den meisten anderen OECD-Ländern (Verbist et al., 2012). Wie in vielen anderen OECD-Ländern auch ist Spielraum vorhanden, um Schulen mit einem relativ hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit ungünstigerem sozioökonomischem Hintergrund zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen (OECD, 2012c). So bestehen beispielsweise erhebliche Unterschiede bei den Ausgaben je Schüler in den verschiedenen Schulzweigen, wobei die Ausgaben je Realschüler geringer sind als die Ausgaben je Gymnasiast. Die Hauptschulen haben darüber hinaus Schwierigkeiten, qualifizierte Lehrkräfte anzuwerben (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2013), was darauf schließen lässt, dass dort die Beschäftigungsbedingungen verbessert werden müssen. Weitere finanzielle und laufbahnbezogene Anreize sollten geschaffen werden, um hochqualifizierte Lehrkräfte und Schulleitungen in Schulen anzuwerben und zu binden, die von sozioökonomisch benachteiligten Kindern besucht werden – auch im Hinblick auf den hohen Anteil älterer Lehrkräfte, die derzeit im Schuldienst tätig sind (OECD, 2014b). Es sollte sichergestellt werden, dass Lehrkräfte in den verschiedenen Schulzweigen dasselbe Gehalt beziehen. Um Lerndefizite abzubauen und die relativ häufige Wiederholung von Klassen zu vermeiden, sollte sichergestellt werden, dass ein angemessenes Lernumfeld für die sozioökonomisch am stärksten benachteiligten Kinder geschaffen wird, u.a. auch

im Hinblick auf Beratung, Mentoring oder die Erleichterung des Übergangs zwischen den verschiedenen Bildungsstufen (OECD, 2012c).

Um den Nutzen der existierenden frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) weiter zu steigern, sollten – wie von der Bundesregierung geplant – zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, um den Betreuungsschlüssel zu verbessern, eine stärkere Integration von Bildungsinhalten und Erziehung zu bieten und sicherzustellen, dass FBBE-Fachkräfte (z.B. Erzieherinnen und Erzieher, pädagogisches Personal usw.) über bessere Qualifikationen, umfangreichere Weiterqualifizierungsmöglichkeiten und bessere Arbeitsbedingungen verfügen (OECD, 2012e; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013). Die Länder haben ein kompetenzorientiertes Qualifikationsprofil für Erzieherinnen und Erzieher entwickelt, um die Qualität der Ausbildungsprogramme zu verbessern und zu harmonisieren (Kultusministerkonferenz, 2011), und Anstrengungen unternommen, um entsprechende Bildungsgänge im Tertiärbereich einzuführen. Kurzfristig sind jedoch Lösungen vonnöten, um dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Das Bildungspaket ist eine Initiative der Bundesregierung, um Kindern aus armen Haushalten dabei zu helfen, an sozialen Aktivitäten teilzunehmen und Lernförderung zu erhalten. Allerdings erreicht es u.U. trotz Bedürftigkeitsprüfung nicht die sozial schwächsten Kinder, was durch Autoselektion bedingt ist (Krug und Popp, 2008). Sozioökonomisch benachteiligte Eltern, darunter solche mit Migrationshintergrund, haben mit geringerer Wahrscheinlichkeit Kenntnis von Bildungsförderprogrammen für ihre Kinder (Apel und Engels, 2012) und unterschätzen in der Tendenz den langfristigen Nutzen entsprechender Aktivitäten. Aus diesem Grund sind weitere Anstrengungen erforderlich, um sicherzustellen, dass das Programm den bedürftigsten Kindern zugute kommt, beispielsweise indem weitere Informationen und Hilfestellungen gezielt auf die betreffenden Familien ausgerichtet werden. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass mehr Mittel für Fördermaßnahmen zu Gunsten sozioökonomisch benachteiligter Kinder bereitgestellt werden, um ihre Lernergebnisse zu verbessern. Derzeit ist dies lediglich dann möglich, wenn eine Lehrkraft bescheinigt, dass die Versetzung des Kindes gefährdet ist. Nur 4% der Kinder aus Familien, die Grundsicherung oder Wohngeld beziehen, erhalten entsprechende Unterstützung (Apel und Engels, 2012). Die Bereitstellung weiterer Mittel für Fördermaßnahmen für sozioökonomisch benachteiligte Kinder, unabhängig davon, ob ihre Versetzung gefährdet ist, könnte ihnen dabei helfen, bessere Schulleistungen zu erzielen, was sie wiederum dazu ermutigen könnte, später eine höhere Bildung anzustreben.

Die Krankenversicherung reformieren, um Ungleichheiten zu begegnen

Die Unterteilung der Krankenversicherung in Einrichtungen des privaten Sektors einerseits, über die rd. 10% der Bevölkerung versichert sind, und des öffentlichen Sektors andererseits, über den die übrigen 90% abgesichert sind (Kasten 3.5), wirft Fragen in Bezug auf die Effizienz auf (OECD, 2008b; Sachverständigenrat, 2006). Gering- und Mittelverdiener sowie Personen mit schlechterem Gesundheitszustand gehören im Allgemeinen einer gesetzlichen Krankenkasse an, wo die Beiträge unabhängig von den Gesundheitsrisiken und bis zur Bemessungsgrenze proportional zum Arbeitseinkommen erhoben werden. Arbeitnehmer mit einem Jahresverdienst von mehr als 53 550 Euro können aus der gesetzlichen Krankenversicherung austreten und sich stattdessen privat versichern. Für Spitzenverdiener, die sich einer guten Gesundheit erfreuen, bestehen Anreize, sich privat zu versichern, weil die Krankenkassenbeiträge nicht einkommensabhängig sind und die privaten Krankenkassen die Vertragsbedingungen, die sie neuen Versicherungsnehmern

anbieten, gemäß ihrer Einschätzung der Gesundheitsrisiken anpassen können. Die privaten Krankenkassen beteiligen sich zudem nicht am Gesundheitsfonds, der die an die gesetzlichen Krankenkassen entrichteten Versicherungsbeiträge auf der Grundlage risikoadjustierter Zuweisungen umverteilt. Der Gesundheitsfonds trägt dazu bei, eine Auswahl der Versicherten nach dem Risiko zu vermeiden (Kasten 3.5; OECD, 2008b). Private Versicherer können daher auf Basis der Risikoselektion anstatt ihrer Effizienz konkurrieren. Außerdem beschränkt sich der Wettbewerb innerhalb des privaten Versicherungssektors in der Praxis auf die Anwerbung von Personen, die zuvor noch nicht privat versichert waren. Neue Versicherungsnehmer können bei den meisten Verträgen auf der Basis des Risikos ausgewählt werden, weshalb die Neigung der Versicherten zum Wechsel der Krankenkasse beispielsweise nach einer chronischen Krankheit gering ist. Darüber hinaus ist ein Wechsel zwischen privaten Krankenversicherungsanbietern auf Grund der eingeschränkten Übertragbarkeit der Altersrückstellungen kostspielig (Kasten 3.5).

Eine private Krankenversicherung kann für manche Personen auch zu Armutsrisiken führen, wenn sie Einkommenseinbußen erfahren. Diese Risiken betreffen ältere Arbeitskräfte, da die Versicherungsprämien mit dem Alter in der Regel steigen und sie nicht in die gesetzliche Krankenversicherung zurückkehren können. Sie betreffen ferner Selbstständige, die im Allgemeinen keinen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung und u.U. sehr ungewisse Einkommensaussichten haben. Auch wenn es keine empirischen Befunde darüber gibt, welchen Effekt das Krankenversicherungssystem auf die Anreize hat, sich selbstständig zu machen, ist es aus diesem Grund durchaus vorstellbar, dass das gegenwärtige Krankenversicherungssystem einige risikoscheue Arbeitskräfte von der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit abhält, insbesondere dann, wenn ihre Einkommensaussichten laut Business Plan ungewiss sind, was insbesondere auf innovative Start-ups zutreffen könnte. Die privaten Krankenkassen müssen zwar besondere Tarife für Personen anbieten, die Schwierigkeiten haben, ihre Prämien zu bezahlen, diese können jedoch relativ teuer sein bzw. bieten nur begrenzten Versicherungsschutz (Kasten 3.5; Bundesministerium für Gesundheit, 2013a). Auch wenn das duale Krankenversicherungssystem in Deutschland eine lange Tradition hat, schafft es Schwierigkeiten auf dem heutigen Arbeitsmarkt, wo die Erwerbsbiografien häufig durch Änderungen des Beschäftigungsstatus und Verdienstschwankungen geprägt sind. In einer Veröffentlichung des Sachverständigenrats (2006) und im *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2008* wurde daher vorgeschlagen, die privaten Krankenkassen in den Gesundheitsfonds einzubinden. Der Sachverständigenrat hat zudem einen allgemeinen Kontrahierungszwang sowie eine Begrenzung der Kosten der Krankenpflichtversicherung für einkommensschwache Haushalte durch staatliche Transferleistungen vorgeschlagen. Dies würde bedeuten, dass alle Versicherungsunternehmen allen Versicherungsnehmern Leistungen im Rahmen der Krankenpflichtversicherung zu den gleichen Bedingungen anbieten müssten, wie dies für die gesetzlichen Krankenkassen bereits der Fall ist. Eine derartige Reform würde die Anreize zur Risikoselektion beseitigen und die Armutsrisiken verringern. Dies wäre in der Übergangszeit allerdings mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Insbesondere müsste eine Lösung für die im privaten Krankenversicherungssystem gebildeten Altersrückstellungen gefunden werden.

Die Einführung des Gesundheitsfonds (Kasten 3.5) hat zwar zur Steigerung von Effizienz und Transparenz geführt, er sollte jedoch weiterentwickelt werden (Drösler et al., 2011). Da lediglich 80 Krankheiten bei der Festlegung der risikoadjustierten Zuweisungen berücksichtigt werden, bestehen für die gesetzlichen Krankenkassen weiterhin Anreize zur Diskriminierung von Versicherten, die unter Krankheiten leiden, die nicht in die Risikoadjustierung einfließen, darunter beispielsweise bestimmte Formen psychischer Krankheiten. Trotz des

Kasten 3.5 **Das deutsche Krankenversicherungssystem**

Der Krankenversicherungsschutz wird durch eine Kombination aus gesetzlicher Krankenversicherung, in der rd. 90% der Bevölkerung versichert sind, und privater Krankenversicherung für bestimmte Kriterien erfüllende Personen sichergestellt, die sich gegen die gesetzliche Krankenversicherung entschieden haben, darunter zahlreiche Beamte.

Gesetzliche Krankenversicherung: Angestellte mit einem jährlichen Bruttoeinkommen von gegenwärtig unter 53 550 Euro müssen in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert sein. Die nicht gewinnorientierten gesetzlichen Krankenkassen werden zum überwiegenden Teil aus dem Gesundheitsfonds finanziert, der 15,5% des Arbeitseinkommens aller Versicherten einzieht (wobei 14,6 Prozentpunkte zu gleichen Teilen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen und 0,9 Prozentpunkte vom Arbeitnehmer allein entrichtet werden) und die Mittel dann als risikoadjustierte Zuweisungen auf die Krankenkassen verteilt. Die einzelnen Krankenkassen konkurrieren hauptsächlich über pauschale Zusatzbeiträge, die sie von ihren Kunden erheben können (bis zu der Obergrenze von 2% des Einkommens des jeweiligen Versicherten). Die Bundesregierung bezuschusste den Gesundheitsfonds im Jahr 2012 mit 7,4% seiner Einnahmen (Bundesministerium für Gesundheit, 2013a). Nicht erwerbstätige Ehegatten und Kinder bis zu einem bestimmten Alter sind beitragsfrei mitversichert, wenn ihr Einkommen 395 Euro (bzw. 450 Euro, wenn es sich um einen Minijob handelt) nicht übersteigt. Die gesetzlichen Krankenkassen sind dazu verpflichtet, jede Person aufzunehmen, die die Zugangskriterien für die gesetzliche Krankenversicherung erfüllt und sich bei ihnen versichern möchte, und können die Prämien nicht nach dem individuellen Risiko bemessen. Im Koalitionsvertrag von 2013 ist die Abschaffung der pauschalen Zusatzbeiträge vorgesehen, die die einzelnen Krankenkassen erheben können; diese sollen durch einkommensabhängige Zusatzbeiträge ersetzt werden, die vom Arbeitnehmer zu tragen sind.

Private Krankenversicherung: Angestellte mit einem jährlichen Bruttoeinkommen von gegenwärtig über 53 550 Euro können aus der gesetzlichen Krankenversicherung austreten. Selbstständige müssen sich privat versichern, sofern sie nicht vor Beginn ihrer Selbstständigkeit in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert waren; in letzterem Fall können sie zwischen der gesetzlichen und der privaten Krankenversicherung wählen. Beamten werden 50% ihrer Gesundheitsversorgungskosten vom Arbeitgeber erstattet, wenn sie sich privat versichern. Die Prämien sind nicht einkommensabhängig, und im Allgemeinen können private Krankenkassen Neukunden höhere Prämien in Rechnung stellen, die von ihrer Einschätzung der Gesundheitsrisiken abhängen. Private Krankenkassen müssen Altersrückstellungen für ihre Versicherten bilden, die bei einem Wechsel der privaten Krankenkasse grundsätzlich übertragbar sind (Commonwealth Fund, 2012). Allerdings ist ein Wechsel zwischen privaten Krankenversicherungsanbietern kostspielig, da der Spielraum für die Übertragung von Altersrückstellungen auf die Rückstellungen begrenzt ist, die auf den Basistarif entfallen, was darüber hinaus nur für Versicherte gilt, die sich erst nach 2008 privat versichert haben. Daher beschränkt sich der Wettbewerb zwischen den privaten Krankenkassen de facto auf die Gewinnung von Neukunden, die zuvor nicht privat versichert waren.

Private Krankenkassen sind dazu verpflichtet, besondere Tarife für Personen anzubieten, die Schwierigkeiten bei der Bezahlung ihrer Versicherungsprämie haben. Mit dem Basistarif und dem Standardtarif wird ein Versicherungsschutz angeboten, der mit dem der gesetzlichen Krankenversicherung vergleichbar ist; allerdings beliefen sich diese Tarife im Jahr 2013 unabhängig vom Einkommen auf bis zu 610 Euro monatlich. Der Staat leistet nur dann Einkommensstützung, wenn das Einkommen des Privatversicherten unter das Existenzminimum zu sinken droht. Für Personen, die mit ihren Beitragszahlungen in Rückstand geraten, wurde 2013 ein Notlagentarif eingeführt, bei dem sich der Versicherungsbeitrag auf maximal 125 Euro beläuft. Allerdings bietet dieser Tarif einen weitaus geringeren Versicherungsschutz als die gesetzliche Krankenversicherung (Bundesministerium für Gesundheit, 2013b).

Der Wechsel von der privaten Krankenversicherung zurück in eine gesetzliche Krankenkasse ist nur unter bestimmten, eng definierten Umständen möglich. Angestellte, deren Einkommen unter die Einkommensgrenze sinkt, können in die gesetzliche Krankenversicherung wechseln, wenn sie unter 55 Jahre alt sind. Für Selbstständige ist der Wechsel grundsätzlich nicht möglich.

Kontrahierungszwangs können die gesetzlichen Krankenkassen ihre Versichertenstruktur in gewissem Maße beeinflussen, z.B. indem sie ihre Dienstleistungen gegenüber ausgewählten Gruppen bewerben. Daher sollte die gegenwärtige Risikoadjustierung überprüft und eine größere Zahl von Krankheiten berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zu anderen Ländern mit Gesundheitsfonds werden die Behandlungskosten Verstorbener bei der Festlegung krankheitsspezifischer Zuweisungen nicht annualisiert. Für ältere Altersgruppen und Krankheiten mit hohen Sterberaten werden die Kosten systematisch unterschätzt, so dass die Zuweisungen des Gesundheitsfonds zu niedrig sind (Buchner et al., 2012). Es sollte sichergestellt werden, dass die risikoadjustierten Zuweisungen für Versicherte mit kostenintensiven Krankheiten, die durch ein hohes Morbiditätsrisiko gekennzeichnet sind, hoch genug angesetzt werden, wie dies auch im Koalitionsvertrag von 2013 festgelegt ist.

Das Risiko der zunehmenden Altersarmut begrenzen

Auch wenn Altersarmut in Deutschland heute kein vorrangiges Problem darstellt, wird davon ausgegangen, dass sich dies ändert, wenn die Bevölkerungsalterung und die vergangenen Rentenreformen zur Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus im Verhältnis zu den Erwerbseinkommen führen (Sachverständigenrat, 2013). Die Nettoersatzquoten der künftigen Rentner zählen zu den niedrigsten im OECD-Raum, insbesondere für Arbeitskräfte, die den halben Durchschnittslohn erhalten und nach einer vollständigen Erwerbsbiografie in Rente gehen (OECD, 2014a). Ein Grund hierfür ist, dass die Rentenansprüche enger als in den meisten anderen OECD-Ländern an die Einkommen gekoppelt sind. In diesem Zusammenhang wird das Risiko der Altersarmut durch die zunehmende Verbreitung von Niedriglohnarbeit, geringe Lohnmobilität sowie die entstehende Zweiteilung des Arbeitsmarkts verschärft. Den Einzelnen durch Verbesserung der Verdienstaussichten von Arbeitskräften, die von Niedriglohn- oder Teilzeitarbeit betroffen sind, dabei zu helfen, im Lauf ihres Erwerbslebens ausreichende Rentenansprüche anzusammeln, ist die beste Möglichkeit, dem Risiko der Altersarmut zu begegnen. In diesem Kontext sind Arbeitsmarktreformen zur Steigerung der unbefristeten Vollzeitbeschäftigung – wie weiter oben beschrieben – besonders hilfreich.

Der Koalitionsvertrag von 2013 beinhaltet verschiedene Maßnahmen zur Ausweitung der Rentenansprüche ausgewählter Personengruppen. Arbeitskräfte mit einer Beitragsbiografie von mindestens 45 Jahren werden zunächst mit 63 Jahren, später mit 65 Jahren, bei vollen Bezügen in Rente gehen können; die Anhebung dieses vorgezogenen Renteneintrittsalters erfolgt im Einklang mit der Anhebung des Regelrentenalters von 65 auf 67 Jahre. Im Fall ihrer Umsetzung würde von dieser Maßnahme ein Frühverrentungsanreiz ausgehen. Außerdem werden die Renten von Müttern, deren Kinder vor 1992 geboren wurden, aufgestockt, und die Erwerbsminderungsrenten werden angehoben. Auf mittlere Sicht sollen diese Maßnahmen über höhere Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden, die den Projektionen zufolge bis 2030 um 0,4 Prozentpunkte steigen werden. Zudem gibt es Pläne, zu einem späteren Zeitpunkt eine Mindestrente für Personen einzuführen, die eine Beitragsbiografie von mindestens 40 Jahren aufweisen, aber nur geringe Rentenansprüche haben. Die Pläne zielen nicht speziell darauf ab, der Altersarmut entgegenzuwirken, die in den kommenden Jahrzehnten zum Problem werden könnte und daher in der Zukunft möglicherweise für weiteren Ausgabendruck sorgen wird. Wenn die Rentenansprüche von Arbeitskräften mit niedrigem Verdienstniveau als zu gering erachtet werden, bestünde eine kosteneffektive Möglichkeit zur Steigerung der Altersbezüge von Personen mit geringen Rentenansprüchen

bei gleichzeitiger Wahrung der Arbeitsanreize darin, die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen der Grundsicherung langsamer zu entziehen als die Rentenansprüche steigen.

In der obligatorischen gesetzlichen Rentenversicherung sind im Allgemeinen lediglich Angestellte versichert. Lediglich rund ein Viertel der Selbstständigen, hauptsächlich Angehörige der freien Berufe, sind durch alternative obligatorische Rentensysteme abgesichert (Sachverständigenrat, 2011). Die verbleibenden selbstständig Erwerbstätigen, darunter oftmals die sozial Schwächsten in dieser Gruppe, verfügen über keinerlei Altersabsicherung (Sachverständigenrat, 2013). Sie kalkulieren den künftigen Rentenbedarf u.U. nicht ausreichend ein, um ihre Waren und Dienstleistungen zu einem günstigen Preis anzubieten. Dies führt zu einer Deckungslücke, die das Risiko vergrößert, dass selbstständig Beschäftigte nach dem Renteneintritt auf Sozialhilfeleistungen zurückgreifen müssen. Für Unternehmen bestehen Anreize, Arbeiten günstig an diese selbstständigen Arbeitskräfte auszulagern, um die Entrichtung von Rentenbeiträgen zu vermeiden, was die prekäre Selbstständigkeit fördert und sich negativ auf die Staatsfinanzen auswirkt. Vor diesem Hintergrund sollten alle Selbstständigen in die obligatorische gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden.

Das Steuersystem inklusiver gestalten

Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist im internationalen Vergleich hoch, darunter auch für Niedrigeinkommenshaushalte und Alleinerziehende (Tabelle 3.4). Die Einkommensteuersätze sind zwar niedrig, insbesondere für Familien mit Kindern, die Sozialversicherungsbeiträge fallen jedoch hoch aus.

Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere für vollzeitbeschäftigte Geringverdiener, sollte zu den Prioritäten gehören. Ein solcher Schritt sollte im Kontext einer weitgehenderen Reform erfolgen, um das Steuersystem wachstumsförderlicher zu gestalten. Dies erfordert insbesondere fortgesetzte Bemühungen zur Verringerung der Abgaben- und Steuerbelastung von Erwerbseinkommen, vor allem für Geringverdiener. Eine solche Reform sollte auch Maßnahmen auf der Ausgabenseite des Sozialversicherungssystems beinhalten. Weitere Einnahmen ließen sich durch Steuern auf den Verbrauch, auf Immobilienbesitz

Tabelle 3.4 **Steuer- und Abgabenbelastung nach Familienstand und Lohnniveau**
In Prozent des Bruttoarbeitsentgelts, 2012

Familienstand		allein-stehend	allein-stehend	allein-stehend	allein-stehend	ver-heiratet	ver-heiratet	ver-heiratet	ver-heiratet
Kinder		nein	nein	nein	2	2	2	2	nein
% des Durchschnittslohns		67	100	167	67	100-0*	100-33*	100-67*	100-33*
Einkommensteuer	DEU	14.2	19.2	27.8	-2.5	0.8	6.5	10.8	14.2
	OECD	11.2	15.3	21.3	5.9	9.9	10.4	12.2	12.3
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitnehmer	DEU	20.7	20.7	16.0	20.5	20.5	20.5	20.5	20.7
	OECD	9.9	9.8	9.2	9.5	9.7	9.5	9.8	9.6
Sozialversicherungsbeiträge Arbeitgeber	DEU	19.6	19.6	15.3	19.6	19.6	19.6	19.6	19.6
	OECD	17.5	17.8	17.2	17.5	17.8	17.4	17.7	17.4
Gesamtbelastung	DEU	45.6	49.8	51.2	31.4	34.2	39.0	42.5	45.6
	OECD	32.0	35.6	39.9	16.8	26.1	27.9	30.8	32.7

* Doppelverdienerhaushalt.
Quelle: OECD, *Taxing Wages*.

und auf umweltschädliches Verhalten erzielen, wie im *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2012* ausgeführt.

Bestimmte Kapitaleinkünfte werden steuerlich günstiger behandelt. Die Kapitaleinkünfte der privaten Haushalte (Zinseinkünfte, Dividenden) werden auf Haushaltsebene im Allgemeinen mit einem Satz von 26,4% besteuert, wobei für Zinseinkünfte der privaten Haushalte ein Freibetrag von 801 Euro gilt. Der allgemeine Steuersatz für Kapitaleinkünfte liegt in vielen Fällen unter dem Grenzsteuersatz, den die privaten Haushalte auf ihre anderen Einkünfte entrichten, da insbesondere Haushalte mit hohem Einkommen Kapitaleinkünfte erzielen. Diese niedrigeren Steuersätze haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, die Steuerflucht durch Verlagerung von Kapital ins Ausland zu verringern. Allerdings wurden Anstrengungen unternommen, um die internationale Zusammenarbeit zu verbessern und so Steuerhinterziehung zu verhindern. Ein leichter Anstieg der Besteuerung von Kapitaleinkünften dürfte daher nicht zu mehr Steuerflucht führen (Bach und Beznoska, 2012b). Es sollte in Erwägung gezogen werden, die Besteuerung der Kapitaleinkünfte an die Besteuerung anderer persönlicher Einkünfte anzugleichen. Außerdem sind private Haushalte bei der Veräußerung einer Wohnimmobilie, die sich mehr als zehn Jahre in ihrem Besitz befand – selbst wenn sie nicht von ihnen selbst genutzt wurde –, von der Abgeltungsteuer freigestellt. Diese Steuerbefreiung droht Investitionsentscheidungen zu Gunsten von Wohnimmobilien zu verzerren, vor allem im derzeitigen Niedrigzinsumfeld, das Preissteigerungserwartungen schüren könnte, und begünstigt vor allem vermögende Haushalte (Frick und Grabka, 2009; Deutsche Bundesbank, 2013; EZB, 2013). Die realisierten Gewinne aus Immobilienvermögen sollten mit Ausnahme selbstgenutzten Wohneigentums besteuert werden.

Die Erbschaftsteuer hat einen weniger verzerrenden Effekt und ist mit geringerem bürokratischem Aufwand verbunden als andere Formen der Vermögensbesteuerung (Bach und Beznoska, 2012a). Es besteht Spielraum zur weiteren Steigerung der Einnahmen aus der Erbschaftsteuer durch die Abschaffung von Befreiungen. Auf das Vermögen kleiner und mittlerer Unternehmen wird unter bestimmten Voraussetzungen eine niedrigere Erbschaftsteuer erhoben als auf andere Vermögensformen. Es bestehen somit Anreize für die privaten Haushalte, Privatvermögen in Unternehmensvermögen umzuwandeln, um ihre Steuerlast zu senken (Bach und Beznoska, 2012b). Die Bedingungen für solche Umwandlungen wurden vor kurzem verschärft. Die verbleibenden Steuervorteile, die mittelständische Unternehmen bei der Erbschaftsteuer genießen, sollten überprüft werden. Um im Erbschaftsteuerfall Liquiditätsprobleme für mittelständische Unternehmen zu vermeiden, ist es ihnen bereits heute möglich, die Zahlung der Erbschaftsteuer über zehn Jahre zu strecken. Während dieses Zeitraums könnte die Steuerschuld gegenüber anderen Forderungen gegen das Unternehmen als nachrangige Verbindlichkeit behandelt werden (vgl. z.B. den *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2004*).

Der regionalen Konzentration des Armutsrisikos könnte effektiver entgegengewirkt werden

Auch wenn die Streuung des Pro-Kopf-BIP zwischen den Bundesländern in den vergangenen zehn Jahren weiter abgenommen hat und in Deutschland nunmehr geringer ist als in den meisten anderen EU-Ländern, ist das relative Armutsrisiko in den neuen Bundesländern auf ein deutlich höheres Niveau gestiegen als in den alten Bundesländern und driftet weiter auseinander (Grabka et al., 2012).

Das auf Einnahmeteilung basierende gegenwärtige System des Länderfinanzausgleichs beruht auf den Bevölkerungsdaten sowie auf Multiplikatoren, die lediglich Unterschiede bei der Bevölkerungsdichte widerspiegeln (Söllner, 2001). Zwar gibt es zusätzliche diskretionäre Transferleistungen, die z.T. den unterschiedlichen Langzeitarbeitslosenquoten Rechnung tragen sollen, doch sind zusätzliche sozioökonomische und demografische Merkmale in der Bevölkerungsstruktur der einzelnen Bundesländer, beispielsweise Migrationsstatus oder Altersstruktur, die zu einer unterschiedlichen Nachfrage nach durch die Länder und Gemeinden auf ihrem Territorium zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen beitragen, in diesen Leistungen nicht berücksichtigt (Feld et al., 2013; Heinemann, 2012). Es sollte in Erwägung gezogen werden, den Kriterienkatalog auszuweiten, auf dessen Grundlage die Transferleistungen erfolgen, z.B. durch Berücksichtigung von Unterschieden in Bezug auf Altersstruktur, sozioökonomischen Hintergrund oder Migrationsstatus. Der Vorteil der Berücksichtigung derartiger demografischer Indikatoren bei der Festlegung der Ausgleichszahlungen besteht darin, dass die Transferleistungen hierdurch effektiver an der Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen ausgerichtet werden können, ohne den Anreiz der ärmsten Länder zu mindern, ihr Wachstumspotenzial zu verbessern (Joumard und Kongsrud, 2003).

Für die nachgeordneten staatlichen Ebenen bestehen zudem möglicherweise Fehlanreize für die angemessene Erbringung wichtiger Dienstleistungen, die dazu dienen können, ein inklusives Wirtschaftswachstum zu fördern. Beispielsweise tragen die Kommunen u.U. dem Nutzen von Kinderbetreuungseinrichtungen und frühkindlicher Bildung, deren Finanzierung ihnen obliegt, nicht in vollem Maße Rechnung, da dieser Nutzen teilweise den Nachbargemeinden oder gar dem ganzen Bundesgebiet zugute kommt. Um solche Externalitäten zu verringern, stellen die Länder den Kommunen besondere Zuschüsse bereit. Die Vergabe solcher Mittel steht jedoch im Ermessen des jeweiligen Bundeslandes, und die entsprechenden Regelungen (für Zuschüsse auf lokaler Ebene) variieren zum Teil erheblich zwischen den einzelnen Bundesländern (Dombert, 2006). Die Bundesregierung sollte in Erwägung ziehen, die finanzielle Verantwortung für wichtige soziale Dienstleistungen zu übernehmen, die durch die nachgeordneten staatlichen Ebenen erbracht werden und geografisch bedingten Externalitäten unterliegen, für ein inklusives Wachstum jedoch besonders wichtig sind. So könnte die Bundesregierung etwa Gutscheine für Familien mit kleinen Kindern finanzieren, die diese nutzen könnten, um die Dienstleistungen anerkannter Kinderbetreuungseinrichtungen zu bezahlen.

Empfehlungen für die Förderung eines inklusiven Wachstums

Arbeitsmarkt

- Das Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder sollte weiter ausgedehnt werden, vor allem das Angebot an Ganztagsbetreuung. Ein gleichwertiger Zugang der sozial Schwächsten zu erschwinglicher, qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung sollte unabhängig von ihrem Wohnort und sozioökonomischen Hintergrund gewährleistet werden. Das Ganztagsschulangebot sollte ausgeweitet werden.
- Die Unterschiede beim Beschäftigungsschutz für unbefristete und befristete Arbeitsverhältnisse sollten reduziert werden, wozu es gilt, den Beschäftigungsschutz von festangestellten Arbeitskräften zu lockern und die Möglichkeiten zum Abschluss mehrerer aufeinanderfolgender befristeter Arbeitsverträge mit demselben Mitarbeiter zu begrenzen.
- Es sollte ein allgemeiner Mindestlohn eingeführt werden, der auf einem hinreichend niedrigen Niveau festgesetzt wird, das nicht zu Arbeitsplatzverlusten führt, und er sollte

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

von einer Expertenkommission festgelegt werden. Von höheren, auf der Grundlage von Tarifvereinbarungen festgelegten branchenspezifischen Mindestlöhnen sollte vorsichtig Gebrauch gemacht werden.

- Die Steuer- und Abgabenvorteile von Minijobs sollten auf Geringverdiener ausgerichtet werden.
- Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollten gezielter ausgerichtet werden, indem Probleme der Autoselektion innerhalb der Zielgruppen beobachtet werden. Die Lohnergänzungsleistungen sollten weiter überprüft werden, um sicherzustellen, dass die sozial Schwächsten genügend Unterstützung erhalten und gleichzeitig Negativanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung abgebaut werden. So sollten beispielsweise die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen der Grundsicherung für sozial besonders schwache Personen, die mehr als 100 Euro verdienen, langsamer entzogen werden. Der Kinderzuschlag, der Eltern gezahlt wird, die Wohngeld beziehen, sollte ebenfalls langsamer entzogen werden.

Bildung

- Die Stratifizierung des Schulsystems sollte verringert und die finanzielle Ausstattung von Schulen mit relativ hohem Anteil an Schülerinnen und Schülern mit ungünstigerem sozioökonomischem Hintergrund verbessert werden. Die Wiederholung von Klassen sollte reduziert werden. Sozioökonomisch benachteiligte junge Menschen sollten stärker unterstützt werden, damit sie einen formalen Bildungsgang des Sekundarbereichs II und insbesondere eine reguläre Berufsausbildung abschließen können. Der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die auf Förderschulen geschickt werden, sollte weiter verringert werden, und es sollte sichergestellt werden, dass Schüler nicht infolge ihres sozioökonomischen Hintergrunds an solche Schulen verwiesen werden.
- Die Qualität der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) sollte gesteigert werden, indem u.a. der Betreuungsschlüssel in offiziell anerkannten Einrichtungen verbessert wird, die Integration von Bildungsinhalten und Erziehung verstärkt wird und zudem sichergestellt wird, dass FBBE-Fachkräfte über bessere Qualifikationen, umfangreichere Weiterqualifizierungsmöglichkeiten und bessere Arbeitsbedingungen verfügen.

Steuer- und Transfersystem

- Die obligatorische Altersvorsorge sollte auf Selbstständige ausgedehnt werden.
- Zusätzliche Rentenansprüche sollten darauf abzielen, künftige Altersarmutsrisiken zu reduzieren, indem z.B. die bedürftigkeitsabhängigen Leistungen der Grundsicherung langsamer entzogen werden, als die Rentenansprüche steigen. Solche Zusatzausgaben sollten aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden anstelle einer Anhebung der lohnbezogenen Abgaben. Die Anreize für einen späteren Renteneintritt sollten erhöht werden.
- Die Abgeltungsteuer auf Gewinne aus der Veräußerung von Wohnimmobilien sollte ausgeweitet werden, außer im Fall von selbstgenutztem Wohneigentum. Die Steuersätze, mit denen die Kapitaleinkünfte der privaten Haushalte belastet werden, sollten auf den Grenzsteuersatz der Einkommensteuer angehoben werden, der für das übrige Haushaltseinkommen gilt.
- Die Erbschaftsteuerlast für die verschiedenen Vermögensformen sollte angeglichen werden.
- Die Festsetzung risikoadjustierter Zuweisungen im Gesundheitsfonds sollte weiter verbessert werden, indem eine größere Anzahl von Krankheiten berücksichtigt wird und ausreichend hohe Zuweisungen für ältere Altersgruppen und Krankheiten mit hohen Sterberaten sichergestellt werden.

Literaturverzeichnis

Acemoglu, D. und J.S. Pischke (2001), "Minimum Wages and On- the-Job Training", *IZA Discussion Papers Series,* No. 384.

Adema, W., P. Fron und M. Ladaique (2011), "Is the European Welfare State Really More Expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", *Social, Employment and Migration Working Papers,* No. 124, OECD Publishing, Paris.

Andrews, D. und A. Caldera Sánchez (2011), "The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences", *Economic Studies,* Vol. 2011/1, OECD Publishing, Paris.

Apel, H. und D. Engels (2012), "*Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich. Untersuchung der Implementationsphase des Bildungs- und Teilhabepakets*", im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

Aretz, B. (2013), "Gender Differences in German Wage Mobility", *ZEW Discussion Papers,* No. 13-003.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2013), *Bildung in Deutschland 2012*, Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bielefeld.

Bach, S. und M. Beznoska (2012a), "Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen, *DIW Wochenbericht,* Nr. 42.

Bach, S. und M. Beznoska (2012b), "Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer", *Politikberatung kompakt,* 68, DIW Berlin.

Blossfeld, H.P. et al. (2013), *Zwischenbilanz Ganztagsgrundschulen: Betreuung oder Rhythmisierung?*, Aktionsrat Bildung, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft.

Brenke, K. (2014), "Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen", *DIW Wochenbericht,* Nr. 5.2014.

Bruckmeier, K. et al. (2013), "Aufstocker im SGB II Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug", *IAB Kurzbericht,* 14/2013.

Bryan M., A. A. Salvatori und M. Taylor (2012), *The Impact of the National Minimum Wage on Earnings, Employment and Hours through the Recession*, A report to the Low Pay Commission, University of Essex.

Buchner, F., D. Goepffarth und J. Wasem (2012), "The new risk adjustment formula in Germany: Implementation and first experiences", *Health Policy,* No. 109, S. 253-262.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013), *Lebenslagen in Deutschland – Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2012), *Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituationen und Lebenswirklichkeiten von Müttern und Kindern. Monitor Familienforschung. Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit (2013a), *Gesetzliche Krankenversicherung – Kennzahlen und Faustformeln*, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

Bundesministerium für Gesundheit (2013b), "Gesetz zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden in der Krankenversicherung tritt am 1. August in Kraft", *Pressemitteilung,* Nr. 59, Bundesministerium für Gesundheit, 30. Juli 2013.

Bundesregierung (2006), *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmark*t, Bundestags-Drucksache 16/505, 01.02.2006.

Butschek, S. und T. Walter (2013), "What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature", *ZEW Discussion Papers,* No. 13-056.

Card, D. und A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.

Commonwealth Fund (2012), *International Profiles of Health Care Systems, 2012*, November, New York, NJ.

D'Amuri, F., G. Ottaviano und G. Peri (2010), "The Labour Market Impact of Immigration in Western Germany in the 1990s", *European Economic Review,* Vol. 54, No. 4, S. 550-570.

de Serres, A., F. Murtin und C. de la Maisonneuve (2012), "Policies to Facilitate the Return to Work", *Comparative Economic Studies,* Vol. 54, Issue 1, S. 5-42, OECD Publishing, Paris.

Deutsche Bundesbank (2013), *Private Haushalte und ihre Finanzen – Tabellenanhang zur Pressenotiz vom 21.3.2013*, Februar.

Dombert, M. (2006), "Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen", *Deutsches Verwaltungsblatt,* Nr. 18, S. 1136-1143.

Drösler, S. et al. (2011), *Evaluationsbericht zum Jahresausgleich 2009 im Risikostrukturausgleich,* 22.09.2011, Bundesministerium für Gesundheit, Berlin.

Dustmann, C., J. Ludsteck und U. Schönberg (2009), "Revisiting the German Wage Structure", *Quarterly Journal of Economics,* Vol. 124, No. 2, S. 843-881, MIT Press.

Eichhorst, W. und V. Tobsch (2013), "Has atypical work become typical in Germany? Country case study on labour market segmentation", *ILO Employment Working Papers,* No. 145.

Europäischer Gerichtshof (2012), "Case C-586/10 Bianca Kücük v Land Nordrhein-Westfalen", *Judgment of the Court (Second Chamber)*, 26. Januar 2012, Luxemburg.

EZB (Europäische Zentralbank) (2013), *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey* – Statistical Tables, April.

Feld, L., H. Kube und J. Schnellenbach (2013), *Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs*, Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen.

Fertig, M. und J. Kluve (2007), "Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs", *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung,* 75, S. 97-117.

Freier, R. und V. Steiner (2007), "Marginal Employment: Stepping Stone or Dead End? Evaluating the German Experience", *DIW Diskussionspapers,* 744.

Frick, J.R. und M. Grabka (2009), "Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland", *Wochenbericht des DIW Berlin,* Nr. 4/2009.

Garloff, A.A. (2010), "Minimum wages, wage dispersion and unemployment in search models. A review", *ZAF,* No. 43, S. 145-167.

Gathmann, C. und B. Sass (2012), "Taxing Childcare: Effects on Family Labor Supply and Children", *IZA Discussion Paper Series,* No. 6440.

Grabka, M., J. Goebel und J. Schupp (2012), "Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?", *DIW Wochenbericht,* Nr. 43/2012.

Heckman, J.J. und D.V. Masterov (2007), "The productivity argument for investing in young children", *NBER Working Papers,* No. 13016.

Heckman, J.J. und L.K. Raut (2013), "Intergenerational Long-term Effects of Preschool – Structural Estimates from a Discrete Dynamic Programming Model", *NBER Working Papers,* No. 19077.

Heinemann, A.W. (2012), " Horizontal oder vertikal? Zur Zukunft des Finanzausgleichs", *Wirtschaftsdienst,* 2012/7, ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Heyer, G. et al. (2011), "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik – Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011", *IAB Discussion Papers,* 17/2011.

Hohendanner, C. und J. Stegmaier (2012), "Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben Umstrittene Minijobs", *IAB Kurzbericht,* 24/2012.

Joumard, I. und P. M. Kongsrud (2003), "Fiscal Relations across Government Levels", *Economics Department Working Papers,* No. 375, OECD Publishing, Paris.

Kierzenkowski, R. und I. Koske (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible?", Part 8: "The Drivers of Labour Income Inequality – A Literature Review", *Economics Department Working Papers,* No. 931, OECD Publishing, Paris.

Klemm, K. (2012), *Was kostet eine Ausbildungsgarantie in Deutschland?,* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Kluve, J. (2013), "Aktive Arbeitsmarktpolitik: Maßnahmen, Zielsetzungen, Wirkungen", *Arbeitspapier,* 07/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Koller, L. und H. Rudolph (2011), "Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern – Viele Jobs von kurzer Dauer", *IAB Kurzbericht,* 14/2011.

Körner, T., H. Meinken und K. Puch (2013), "Wer sind die ausschließlich geringfügig Beschäftigten? Eine Analyse nach sozialer Lebenslage", *Wirtschaft und Statistik,* S. 42-61, Januar 2013.

Koske, I., J. Fournier und I. Wanner (2012), "Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?", Part 2: "The Distribution of Labour Income", *Economics Department Working Papers,* No. 925, OECD Publishing, Paris.

Krug, G. und S. Popp (2008), "Soziale Herkunft und Bildungsziele von Jugendlichen im Armutsbereich", *IAB Discussion Papers,* 42/2008.

Kultusministerkonferenz (2010), *Förderstrategie für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler 2010*, Wolters Kluwer Deutschland GmbH, Köln.

Kultusministerkonferenz (2011), *Kompetenzorientiertes Qualifikationsprofil für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern an Fachschulen/Fachakademien*, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.12.2011.

Meister, W. (2009), "Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsatze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen", *ifo Schnelldienst,* 16/2009.

OECD (2004), *Employment Outlook,* OECD Publishing, Paris.

OECD (2006), *Mehr Arbeitsplätze*, höhere Einkommen: Politiklektionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008a), *Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2008b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2008*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2009), *Economic Surveys: Switzerland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2010*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2011), *Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising,* OECD Publishing, Paris.

OECD (2012a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2012*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012b), "Income inequality and growth: The role of taxes and transfers", *Economics Department Policy Notes,* No. 9, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012c), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012d), *Income distribution data review – Germany*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012e), *Starting Strong III: Eine Qualitäts-Toolbox für die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012f), *Integration von Zuwanderern: OECD-Indikatoren,* 2012, OECD Publishing, Paris.

OECD (2012g), *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013a), *Crisis squeezes income and puts pressure on inequality and poverty – New Results from the OECD Income Distribution Database*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013b), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013c), *Skills Outlook*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013d), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

OECD (2013e), *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013f), *LMF1.5: Gender pay gaps for full-time workers and earnings differentials by educational attainment*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013g), *How's Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013h), *Gleichstellung der Geschlechter – Zeit zu handeln*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014a), *Renten auf einen Blick 2013: OECD- und G20-Länder* – Indikatoren, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014b) (erscheint demnächst), *Bildungspolitischer Ausblick: Deutschland*, OECD Publishing, Paris.

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

Peichl A., N. Pestel und H. Schneider (2010), "Does Size Matter? The Impact of Changes in Household Structure on Income Distribution in Germany", *SOEPpapers,* No. 280.

Plicht H. (2010), "Das neue Fachkonzept berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen der BA in der Praxis Ergebnisse aus der Begleitforschung BvB", *IAB Forschungsbericht,* 7/2010.

Prasad, E.S. (2004), "The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation", *IMF Staff Papers,* Vol. 51, S. 354-385.

Rainer, H. et al. (2011), "Kinderbetreuung", *ifo Forschungsberichte,* 59.

Rainer, H. et al. (2013), "Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele", *ifo Schnelldienst*, 9/2013.

Riphahn, R.T. und D. Schnitzlein (2011), "Wage Mobility in East and West Germany", *IZA Discussion Paper Series,* No. 6246.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), "Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen", *Jahresgutachten,* 2006/7, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2009), "Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen", *Jahresgutachten,* 2009/10, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2011), "Verantwortung für Europa wahrnehmen", *Jahresgutachten,* 2011/12, Wiesbaden.

Sachverständigenrat (2013), "Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik", *Jahresgutachten,* 2013/14, Wiesbaden.

Söllner, F. (2001), "Die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich", *ifo Schnelldienst,* 3/2001.

Spieß, C.K., E. Berger und O. Groh-Samberg (2008), "Overcoming Disparities and Expanding Access to Early Childhood Services in Germany: Policy Considerations and Funding Options", *UNICEF Innocenti Research Centre Working Papers,* No. IWP-2008-03.

Spitz-Oener, A. (2006), "Technical Change, Job Tasks, and Rising Education Demand: Looking Outside the Wage Structure", *Journal of Labour Economics,* Vol. 24, No. 2, S. 235-270.

Statistisches Bundesamt (2012), *Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012*, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 6. November 2012 in Berlin.

Statistisches Bundesamt (2014), *Integrierte Ausbildungsberichterstattung. Anfänger, Teilnehmer und Absolventen im Ausbildungsgeschehen nach Sektoren/Konten und Ländern 2012*, Wiesbaden.

Steinhardt, M.F. (2011), "The Wage Impact of Immigration in Germany – New Evidence for Skill Groups and Occupations", *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy,* Vol. 11, No. 1.

Van Suntum, U. (2014), "Indirekte Beschäftigungseffekte branchenspezifischer Mindestlöhne", *ifo Schnelldienst,* 67/03, S. 39-44.

Verbist, G., M.F. Förster und M. Vaalavuo (2012), "The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods", *Social, Employment and Migration Working Papers,* No. 130, OECD Publishing, Paris.

Voss, D. und C. Weinkopf (2012), "Niedriglohnfalle Minijob", *WSI Mitteilungen,* No. 1/2012.

Walwei, U. (2013), "Times of change: what drives the growth of work arrangements in Germany?", *Journal for Labour Market Research*, Juli.

Zabel, C. (2011), "Alleinerziehende ALG-II-Empfängerinnen mit kleinen Kindern. Oft in Ein-Euro-Jobs, selten in betrieblichen Maßnahmen", *IAB Kurzbericht,* 21/2012.

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union nimmt an den Arbeiten der OECD teil.

OECD Publishing sorgt dafür, dass die Ergebnisse der statistischen Analysen und der Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards weite Verbreitung finden.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(10 2014 09 5 P) ISBN 978-92-64-21245-9 – 2014-02

OECD-Wirtschaftsberichte

DEUTSCHLAND

SONDERTHEMEN: WIDERSTANDSFÄHIGKEIT DES FINANZSEKTORS; WACHSTUM DES BINNENWIRTSCHAFTLICH ORIENTIERTEN SEKTORS; SOZIAL INKLUSIVES WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter: ***http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-de.***

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.
Weitere Informationen finden Sie unter: ***www.oecd-ilibrary.org.***

Mai 2014

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-21245-9
10 2014 09 5 P