



OECD
Wirtschaftsberichte
Deutschland



OECD
Wirtschaftsberichte

Deutschland

2006



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen von 30 demokratischen Staaten gemeinsam daran arbeiten, den globalisierungsbedingten Herausforderungen im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich zu begegnen. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und der dadurch ausgelösten Befürchtungen. Sie hilft den Regierungen dabei, diesen neuen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Probleme der 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 hinzuwirken.

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

Über die OECD-Veröffentlichungen finden die Arbeiten der Organisation weite Verbreitung. Letztere erstrecken sich insbesondere auf Erstellung und Analyse statistischer Daten und Untersuchungen über wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Themen sowie die von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

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

Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel:

OECD Economic Surveys – Germany

Études économiques de l'OCDE – Allemagne

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

© OECD 2006

Nachdruck, Kopie, Übertragung oder Übersetzung dieser Veröffentlichung nur mit schriftlicher Genehmigung. Diesbezügliche Anträge sind zu richten an: OECD Publishing: rights@oecd.org oder per Fax (+33-1) 45 24 13 91. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieses Werks ist einzuholen beim Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, Frankreich (contact@cfcopies.com).

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung	9
Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	11
<i>Kapitel 1</i> Makroökonomische Entwicklung und Herausforderungen für die staatliche Politik	21
Die Wirtschaftstätigkeit ist immer noch schwach und unausgewogen	22
Die Globalisierung stellt neue Herausforderungen	30
Von umfassenden Reformen sind entsprechend größere Vorteile zu erwarten	31
Anmerkungen	34
Literaturverzeichnis	35
<i>Anhang 1.A1</i> Fortschritte bei der Strukturreform – Zusammenfassung der früheren Empfehlungen und unternommenen Aktionen	36
<i>Anhang 1.A2</i> Erklärung für die Bewegungen der Sparquote	38
<i>Anhang 1.A3</i> Erklärung für die Schwankungen der Unternehmensinvestitionen ..	41
<i>Anhang 1.A4</i> Erklärung für die Schwankungen des realen effektiven Wechselkurses	44
<i>Kapitel 2</i> Wiederherstellung der fiskalischen Glaubwürdigkeit und Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor	49
Fiskalische Entwicklung und Wirkungskräfte	50
Mehr staatliche Effizienz: Fragen der Reform des öffentlichen Sektors	55
Fortsetzung der Steuerreform	65
Anmerkungen	73
Literaturverzeichnis	76
<i>Kapitel 3</i> Die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems muss gesteigert werden	79
Die Ergebnisse der Sekundarschulbildung müssen weiter verbessert werden	80
Die Erhöhung der Attraktivität des Hochschulstudiums könnte dazu beitragen, die Effekte des demographischen Wandels auf den Lebensstandard zu mildern	83
Anmerkungen	88
Literaturverzeichnis	89
<i>Kapitel 4</i> Die Arbeitsmarktreform sollte fortgesetzt werden	91
Reduzierung der Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Ehegatten	92
Der Weg zu einer effizienteren Beschäftigungspolitik	96
Mehr Flexibilität bei der Lohnfindung und der Festlegung der Arbeitsbedingungen ...	106
Anmerkungen	110
Literaturverzeichnis	113

<i>Kapitel 5</i>	Die Förderung des Wettbewerbs an den Produktmärkten würde große Vorteile bringen	117
	Zwischen Produktmarkt Wettbewerb und Wirtschaftsleistung besteht ein robuster Zusammenhang	118
	Das allgemeine Wettbewerbsrecht und die Institutionen sind effektiv	123
	Die staatlichen Unternehmensbeteiligungen und Beihilfen für die Industrie sind immer noch beträchtlich	127
	Die administrative Belastung unternehmerischer Tätigkeit ist zu hoch	128
	In den Netzindustrien bestehen beträchtliche Herausforderungen für die Regulierung	130
	Der Dienstleistungssektor muss stärker geöffnet werden	143
	Anmerkungen	148
	Literaturverzeichnis	152
	Abkürzungsverzeichnis	155
Kästen		
1.1	Kurzfristige Wirtschaftsentwicklung und Aussichten	23
2.1	Empfehlungen für eine dauerhaft tragfähige Finanzpolitik und Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor	70
3.1	Empfehlungen für ein effizienteres Bildungssystem	87
4.1	Empfehlungen für bessere Arbeitsmarktergebnisse	108
5.1	Vorteile von Regulierungsreformen in Deutschland	119
5.2	Der Fall Wal-Mart	125
5.3	Staatseigentum im Unternehmenssektor	127
5.4	Der Strommarkt	132
5.5	Der Gasmarkt	133
5.6	Diskriminierung von Wettbewerbern in der Stromerzeugung: der Fall der Regelenergie	138
5.7	Empfehlungen für eine wettbewerbsfreundlichere Regulierung	146
Tabellen		
1.1	Verwendung des Inlandsprodukts	23
1.A2.1	Regressionsergebnisse für die Konsumquote	39
2.1	Mittelfristige Ziele für die öffentlichen Haushalte	53
2.2	Isolierter Effekt von Maßnahmen der neuen Bundesregierung auf die Staatsfinanzen	53
5.1	Arbeitsproduktivitätswachstum 1993-2002	119
Abbildungen		
1.1	Die deutschen Ausfuhren im Vergleich	24
1.2	Internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands	25
1.3	Vergleich der Konjunkturzyklen	26
1.4	Effektive und prognostizierte Konsumanteile	27
1.5	Zerlegung des realen Wechselkurses	27
1.6	Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit	28
1.7	Arbeitslosenquoten gering qualifizierter Kräfte	29
1.8	Beschäftigung: Erwerbstätige und geleistete Arbeitsstunden	29
1.A3.1	Abweichung der tatsächlichen Unternehmensinvestitionen von der Modellprojektion	42
2.1	Finanzposition des Sektors Staat	51
2.2	Zusammensetzung der Steuereinnahmen, 2003	65

2.3	Effektive Durchschnittssteuerbelastung der Investitionserträge von Kapitalgesellschaften, auf Unternehmensebene	68
3.1	Bildungsergebnisse gemäß PISA-Studie und Bildungsausgaben	81
3.2	Abschlussquoten, 2003	84
3.3	Beschäftigung nach Altersgruppen und höchstem erreichten Bildungsabschluss, 2003	85
4.1	Erwerbsbeteiligung, 2004	93
4.2	Ältere Teilnehmer von Frühverrentungsprogrammen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	93
4.3	Durchschnittliche Besteuerung des Familieneinkommens: Doppelverdiener/Alleinverdiener, 2004	96
4.4	Empfänger von Arbeitslosenunterstützungsleistungen und Arbeitslosigkeit	97
4.5	Impliziter Grenzsteuersatz auf das Bruttoeinkommen von ALG-II-Empfängern ...	99
4.6	Kündigungsschutz für regulär Beschäftigte, 2003	105
5.1	Gewinnspannen in Deutschland und anderen OECD-Ländern auf Sektorebene	120
5.2	Beitrag der einzelnen Sektoren zum Wachstum der Arbeitsproduktivität	121
5.3	Veränderungen der Produktmarktregulierung	122
5.4	Entwicklung der Strompreise für große Industriekunden	133
5.5	Energiepreise (Einzelhandelsstufe)	134
5.6	Breitbandzugang und -technologie, Juni 2005	140
5.7	Sektorregulierung der freien Berufe	145

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

Die Wirtschaftslage und -politik Deutschlands wurden am 29. März 2006 vom Ausschuss geprüft. Nach Überarbeitung im Anschluss an diese Prüfung wurde der Bericht in seiner vom gesamten Ausschuss vereinbarten Form am 17. Mai 2006 endgültig angenommen.

Der Berichtsentwurf des OECD-Sekretariats wurde für den Ausschuss von Eckhard Wurzel, Andrés Fuentes und Martin Meurers unter der Leitung von Andreas Wörgötter erstellt.

Der letzte Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im September 2004 erschienen.

STATISTISCHE ECKDATEN FÜR DEUTSCHLAND, 2005

LAND			
Fläche, 2001 (1 000 km ²)	357	Wichtigste Städte, 31.12.2003 (Tsd. Einwohner):	
Landwirtschaft (%)	54	Berlin	3 389
Wald (%)	29	Hamburg	1 734
		München	1 248
BEVÖLKERUNG			
Gesamtbevölkerung (Tsd.)	82 464	Erwerbspersonen insgesamt ¹ (Tsd.)	42 676
Einwohnerzahl je km ²	231	Beschäftigte ¹ (Tsd.)	38 783
Natürlicher Bevölkerungszuwachs, 2003 (Tsd.)	-147	Landwirtschaft (%)	2
Nettozuwanderung, 2003 (Tsd.)	143	Industrie (%)	26
		Dienstleistungen (%)	72
PRODUKTION			
BIP, laufende Preise (Mrd. Euro)	2 246	Entstehung des BIP (%)	
BIP pro Kopf der Bevölkerung (1 000 US-\$ in laufenden Preisen)	34	Landwirtschaft	1
Bruttoanlageinvestitionen (% des BIP)	17	Industrie	30
		Dienstleistungen	69
STAAT			
Staatsverbrauch (% des BIP)	19	Zusammensetzung des Bundestags:	Sitze
Gesamteinnahmen des Staats (% des BIP)	43	SPD	222
Öffentliche Verschuldung, Maastricht-Definition (% des BIP)	68	CDU	180
		CSU	46
		B90/Die Grünen	51
		FDP	61
		Die Linke	54
		Letzte Wahlen: September 2005	
		Nächste Wahlen: 2009	
AUSSENHANDEL			
Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen (% des BIP)	40	Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen (% des BIP)	35
Wichtigste Exporte (% der gesamten Warenausfuhr):		Wichtigste Importe (% der gesamten Wareneinfuhr):	
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	50	Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	36
Bearbeitete Waren	23	Bearbeitete Waren	23
Chemische Erzeugnisse	14	Chemische Erzeugnisse	11
WÄHRUNG			
Unveränderlicher Umrechnungskurs (1 Euro)	1,9558	Parität Euro/US-\$:	
		Gesamtjahr 2005	0.80
		April 2006	0.81

1. Inlandskonzept.

Kurzzusammenfassung

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

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

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

Zur Förderung der Beschäftigung bedarf es weiterer Arbeitsmarktreformen. In den vergangenen drei Jahren wurden wichtige Reformschritte am Arbeitsmarkt umgesetzt. Viele Maßnahmen sind Schritte in die richtige Richtung. Die Reform muss aber vertieft und erweitert werden, um die Dynamik für nachhaltige Verbesserungen bei der Beschäftigung zu schaffen. Für eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sind weitere institutionelle Reformen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung nötig. Die Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern und

Frauen müssen weiter abgebaut werden. Darüber hinaus bedarf es flexiblerer Arbeitsverträge, während gleichzeitig eine Segmentierung des Arbeitsmarkts vermieden werden muss. Lohnrigiditäten müssen weiter abgebaut werden, um die sehr hohe Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten zu senken.

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

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Die Erholung gewinnt langsam an Terrain

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

Geht die Abwärtsanpassung dem Ende zu?

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

Die politischen Entscheidungsträger müssen gute Teamarbeit leisten

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

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

Die Haushaltskonsolidierung wird sich fortsetzen über Ausgabenkürzungen und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer

In Deutschland belief sich das gesamtstaatliche Defizit 2005 auf 3,3% des BIP, womit es im vierten aufeinander folgenden Jahr über der 3%-Marke lag. Auch wenn sich der strukturelle Saldo verbessert hat, wurde die beachtliche Ausgabendämpfung der vergangenen Jahre doch durch die schwachen Einnahmen mehr als wettgemacht, die ihrerseits durch diskretionäre Steuersenkungen und eine flauere Binnennachfrage bedingt waren. Die neue Bundesregierung hat ihr Engagement zur Haushaltskonsolidierung und zur Reform der öffentlichen Ausgaben unterstrichen. In den kommenden vier Jahren sollen nach und nach erhebliche Kürzungen bei Ausgaben und Steuervergünstigungen eingeführt werden, die die Hälfte des Gesamtmaßnahmenpakets zum Defizitabbau ausmachen sollen. Die andere Hälfte der vorgesehenen Konsolidierung soll durch eine Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte im Jahr 2007 zustande kommen, wobei ein Drittel der Mehreinnahmen zur Senkung der Sozialversicherungsbeitragssätze bestimmt ist. Gleichzeitig ist die Einführung fiskalischer Maßnahmen im Umfang von etwa ¼% des BIP jährlich zur Steigerung des mittelfristigen Wachstums und zur kurzfristigen Konjunkturanhebung geplant. Dieses Paket sieht u.a. höhere Ausgaben für Innovation und Infrastruktur, eine befristete Anhebung der Abschreibungssätze sowie Steuervergünstigungen für private Haushalte bei Inanspruchnahme von Handwerkerdiensten für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsarbeiten vor. Alles in allem wird geschätzt, dass das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit rd. 3% des BIP im Jahr 2006 und etwa 2¼% des BIP im Jahr 2007 betragen wird.

Die Konsolidierungsanstrengungen müssen künftig auf der Ausgabenseite ansetzen

Was die Haushaltskonsolidierung betrifft, wirft die relativ weitgehende Abhängigkeit von Einnahmeerhöhungen bedeutende Probleme auf. Eine Konsolidierung, die sich auf Ausgabenkürzungen (einschließlich der Beseitigung verzerrender Steuervergünstigungen) stützt, dürfte vergleichsweise nachhaltiger und dem Wachstum förderlicher sein. Die Mehrwertsteuererhöhung hingegen sollte in den spezifischen Kontext der deutschen Konsolidierungsanstrengungen gestellt

werden, die vor einigen Jahren mit einer starken Betonung der Ausgabendisziplin begannen, bei gleichzeitiger Senkung der direkten Steuern, was wiederum eine Ausweitung des strukturellen Defizits zur Folge hatte. Es wird daher entscheidend darauf ankommen, eine glaubwürdige Konsolidierungsstrategie auf der Basis einer Reform des öffentlichen Sektors zu verfolgen, die dem Zweck dient, positive Vertrauenseffekte zu erzielen.

Die föderalen Finanzbeziehungen müssen dringend reformiert werden

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

- *Die Entscheidungsbefugnisse des bundesstaatlichen Finanzplanungsrats sollten verstärkt werden. Fiskalische Ziele und Monitoring-Indikatoren müssen in Übereinstimmung mit den Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung formuliert werden. Die Ausgabenpfade sollten für jede staatliche Ebene jeweils gesondert abgeleitet und kontrolliert werden.*
- *Das „Bailing-Out“ von Bundesländern mit hohen Defiziten seitens des Bundes sollte abgeschafft werden. Transferzahlungen an die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts II sollten davon abhängig gemacht werden, dass diese Länder Ausgabenanpassungen zu Gunsten von Investitionsvorhaben vornehmen, mit deren Hilfe Hindernisse für ein höheres Wachstum beseitigt werden können.*
- *Bundesstaatliche Kofinanzierungen sind weit verbreitet, was eine unzureichende Ausgabenkontrolle zur Folge hat. Der Kofinanzierung regionaler Projekte durch den Bund sollte überall dort ein Ende gesetzt werden, wo keine wesentlichen Spillover-Effekte zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen festgestellt werden können. Das bedeutet u.a., dass die Investitionshilfen des Bundes abgeschafft und die Ausgabenverantwortung zusammen mit hinreichenden Finanzmitteln voll an die Länder und Gemeinden übertragen werden sollten.*
- *Verschiedene administrative Aufgaben, wie der Steuereinzug oder die Planung von Bundesfernstraßen, werden von den Ländern im Auftrag des Bundes durchgeführt. Das ruft in wichtigen Bereichen ernsthafte Principal-Agent-Probleme hervor, was zu Kostenverlagerungen und einem Verlust an Verwaltungseffizienz führt. Das Aufgabenspektrum der Bundesauftragsverwaltung sollte durch eine Reallokation von Aufgaben entweder auf den Bund oder die Länder reduziert werden.*
- *In einem Bundesland erwirtschaftete steuerliche Mehreinnahmen werden über den föderalen Finanzausgleich fast vollständig zwischen allen Ländern umverteilt. Die zwischenstaatlichen Finanztransfers im System des Finanzausgleichs sollten so umgestaltet werden, dass die Länder nicht mehr wie bisher indirekt davon abgehalten werden, ihre eigene Steuerbasis auszubauen und die Steuereinzugsverfahren zu verbessern. Zu diesem Zweck sollten die Transferansprüche nicht auf der Basis effektiver, sondern virtueller Einnahmen ermittelt werden. Außerdem könnte vermehrt von Pauschaltransfers Gebrauch gemacht werden.*
- *Die Bundesländer verfügen nur über sehr begrenzte Gesetzgebungskompetenzen im Steuerbereich, selbst bei den Steuern, deren Erträge ihnen voll zufließen. Den Bundesländern und Gemeinden sollten Möglichkeiten für die Erhebung eigener Steuereinnahmen eingeräumt werden, wodurch auch die Rechenschaftspflicht der Finanzpolitik gegenüber den Wählern erhöht würde.*

Öffentlich-private Partnerschaften können von Vorteil sein, müssen jedoch mit Sorgfalt gehandhabt werden

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

Verzerrungen im Steuersystem müssen auf breiter Basis beseitigt werden

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

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

Das Bildungssystem muss effektiver werden

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

- *Es sollte evaluiert werden, ob die Gebührenerhebung in der Vorschulerziehung als Hindernis für die Inanspruchnahme entsprechender Einrichtungen wirkt. Zu erwägen wäre eine Subventionierung der Vorschulerziehung und Kinderbetreuung durch ein Gutscheinsystem, wobei die Gutscheine in akkreditierten vorschulischen Einrichtungen verwendet werden könnten.*
- *Die Bundesländer haben zwar Schritte in Bezug auf die Einführung bundesweit geltender Leistungsstandards unternommen, es gibt jedoch noch kein kohärentes Reformprogramm, das alle einschlägigen Aspekte der Bildungspolitik abdeckt. Die Schülerleistungen sollten in allen Schulen regelmäßig anhand von auf Bundes- oder Landesebene geltenden Standards beurteilt werden, wobei den Schulen mehr Freiraum bei der Festlegung geeigneter Methoden zur Verwirklichung ihrer Ziele gelassen werden sollte. Es sollte erwogen werden, den Zeitpunkt der Selektion und Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die unterschiedlichen Sekundarschultypen auf ein späteres Alter zu verschieben. Hindernisse für die Mobilität der Lehrkräfte zwischen verschiedenen Bundesländern sollten beseitigt werden.*

- Über ein neues Programm werden Hochleistungsuniversitäten bis 2011 mit zusätzlichen Finanzmitteln ausgestattet. Dies ist zwar ein Schritt in Richtung einer stärker leistungsorientierten Finanzierung, doch müssen die Anreize für die Universitäten zur Anhebung der Forschungsleistung und der Unterrichtsqualität auf breiterer Basis und nachhaltiger verbessert werden. *Die Allokation staatlicher Mittel sollte sich stärker an Output-Indikatoren orientieren, wobei die Finanzierung durch den Bund eine wesentliche Rolle spielen sollte. Die Verteilung der Studierenden auf die Universitäten durch die zentrale Studienplatzvergabe sollte abgeschafft, und den Studierenden und den Hochschulen sollte mehr Wahlfreiheit gegeben werden. Alle Hochschulen sollten zu unabhängigen Einrichtungen werden und die Möglichkeit erhalten, Studiengebühren zu erheben, ergänzt durch ein Darlehensmodell und ein einkommensabhängiges Tilgungssystem. Diese sollten die staatliche Finanzierung nicht substituieren.*
- Der Hochschulzugang sollte erweitert werden, indem gewährleistet wird, dass die nicht allgemeinbildenden Zweige des Sekundarbereichs eine bessere Vorbereitung auf das Hochschulstudium bieten.

Die Reformen zur Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse müssen vertieft und erweitert werden

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

Die der Erwerbsbeteiligung entgegenstehenden Hindernisse müssen weiter abgebaut werden

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

- Verschiedene Wege in die effektive Frühverrentung außerhalb des öffentlichen Rentensystems haben an Bedeutung gewonnen, was die Anstrengungen zur Aktivierung älterer Arbeitnehmer unterminiert. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen, mit denen die verlängerte Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitslose verkürzt wurde, stellen einen wichtigen Fortschritt im Hinblick auf die Umkehr dieses Trends dar. Darüber hinaus *sollte die Befreiung älterer Arbeitskräfte von der Verpflichtung zur Arbeitssuche nicht weiter verlängert werden. Die Bezuschussung der Altersteilzeit sollte abgeschafft werden.*
- Maßnahmen zu Gunsten einer besseren Vereinbarkeit der Kindererziehung mit der Erwerbstätigkeit von Ehepartnern sollten ganz oben auf der Politikagenda stehen. Dies verleiht dem Argument zu Gunsten einer verstärkten Förderung der frühkindlichen Erziehung und Betreuung in offiziell anerkannten Einrichtungen zusätzliches Gewicht. Die Bundesregierung plant, die finanziellen Leistungen für Kinderbetreuung zu erhöhen. *Die finanzielle Unterstützung für Kinderbetreuungsaufwendungen sollte stärker auf Haushalte ausgerichtet werden, in denen beide Ehepartner erwerbstätig sind.*
- *Die durchschnittlichen effektiven Steuersätze auf die Arbeitseinkommen von Zweitverdienern sollten herabgesetzt werden, während die kostenlose Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartner in der Krankenkasse auslaufen sollte.*

Die Arbeitsanreize für Langzeitarbeitslose können noch weiter verbessert werden

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

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

Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit muss fortgesetzt werden

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

- Das zahlenmäßige Verhältnis Berater/Kunden hat sich in den letzten beiden Jahren erheblich verbessert, liegt jedoch noch unter der Zielvorgabe. *Es bedarf einer weiteren administrativen Reform, um Ressourcen für Aktivierung und Arbeitsvermittlung freizusetzen.*
- Die Finanzierungs- und Entscheidungsbefugnisse im Zusammenhang mit der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in eine Beschäftigung sind nach wie vor zwischen den Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit aufgeteilt und je nach Gemeinde anders geregelt. *Es sollte eine Konzentration der Zuständigkeiten für Leistungsauszahlung und beschäftigungspolitische Maßnahmen auf ein und derselben Verwaltungsebene in Erwägung gezogen werden. Am besten wäre es vielleicht, diese Zuständigkeiten der Bundesagentur für Arbeit zu übertragen. Werden die Verantwortlichkeiten für ALG-II-spezifische Maßnahmen stattdessen an die Kommunen delegiert, sollte dies durch einen finanziellen Mechanismus ergänzt werden, der den Kommunen Anreize für eine effiziente Arbeitsvermittlung gibt.*
- Die Verpflichtung der örtlichen Arbeitsagenturen zur Einrichtung bezuschusster Zeitarbeitsagenturen hat sich als kostspielig erwiesen, ohne die Vermittlungsergebnisse insgesamt zu verbessern. *Diese Politik sollte aufgegeben werden. Die regionalen Agenturen für Arbeit sollten externe Vermittlungsagenturen auf wettbewerblicher Basis einsetzen.*

Eine größere Flexibilität bei Löhnen und Arbeitsbedingungen ist geboten

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

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

Der Beschäftigungsschutz muss symmetrischer werden

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

Weitere Reformen der Produktmarktregulierung würden Verbraucherwohlfahrt, Produktivität und Beschäftigung erhöhen

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

Das allgemeine Wettbewerbsrecht sollte nicht zum Schutz kleiner Unternehmen eingesetzt werden

Das Wettbewerbsrecht ist im Allgemeinen effektiv, und das Bundeskartellamt ist eine starke und unabhängige Behörde mit hoher Durchsetzungskraft, obgleich sich die Bußgeldverfahren offenbar lange hinziehen. Im Bereich der Missbrauchskontrolle schützt das Wettbewerbsrecht in einigen Fällen jedoch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vor aggressivem Wettbewerb seitens größerer Unternehmen, selbst wenn dieser Wettbewerb der Konsumentenwohlfahrt zuträg-

lich ist. *Die Bußgeldverfahren müssen effizienter gestaltet werden. Das Bundeskartellamt sollte die Analyse der wirtschaftlichen Verhaltenseffekte verstärken und dem Schutz kleiner Unternehmen nicht nur deshalb besonderes Gewicht beimessen, weil sie nicht so groß sind wie andere Unternehmen.*

Die Beteiligung des Staats an Aktivitäten des Unternehmenssektors muss weiter reduziert werden

Der Staat besitzt nach wie vor erhebliche Unternehmensbeteiligungen, insbesondere in den Netzindustrien, was Bedenken hinsichtlich möglicher Interessenkonflikte aufkommen lässt. Die staatlichen Beihilfen für Unternehmen sind im internationalen Vergleich ebenfalls großzügig. Viele staatliche Förderprogramme sind auf KMU ausgerichtet und von der Unternehmensgröße abhängig, was zur Entstehung unbeabsichtigter Negativanreize für die Expansion der Unternehmen führen kann. *Die Privatisierung von Unternehmen des öffentlichen Sektors sollte beschleunigt werden. Die staatlichen Beihilfen für Unternehmen sollten auslaufen, sofern keine Belege vorliegen, dass sie durch Marktversagen bedingte Effizienzeinbußen ausgleichen können.*

Der Verwaltungsaufwand wirkt als Hindernis für den Marktzutritt neuer Unternehmen

Unternehmensneugründungen leiden ebenso wie potenzielle neue Anbieter aus dem Ausland und innovative Unternehmen immer noch in besonderem Maße unter den negativen Konsequenzen eines hohen Verwaltungsaufwands, obwohl bereits Anstrengungen zur Verringerung der Bürokratiekosten unternommen wurden und die Bundesregierung diesbezügliche Initiativen angekündigt hat. Die Regulierung der Geschäftstätigkeit ist inputorientiert und favorisiert Insider, und durch die Aufteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Regulierungsstellen erhöht sich die administrative Belastung. Im öffentlichen Auftragswesen bestehen weiterhin hohe Marktzutrittsschranken. Die Gesetzesfolgenabschätzung ist noch nicht voll etabliert, wenngleich einige Bundesländer begonnen haben, die Angemessenheit der bestehenden Regulierungen einer Neubeurteilung zu unterziehen, und einen Prüfprozess für neue Vorschriften eingeführt haben. *Es sollte versucht werden, inputbezogene Regelungen durch solche zu ersetzen, die outputorientierte Zielvorgaben festlegen. Die daran geknüpften Prüfungsbefugnisse sollten in einer einzigen Stelle gebündelt werden. Auf allen Regierungsebenen sollten Expertengruppen zur Beurteilung der regulatorischen Belastung der Unternehmen und der privaten Haushalte durch bestehende Regelungen eingerichtet werden. Auf der Ebene des Bundes und der Länder sollten Gesetzesfolgenabschätzungen in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden.*

Trotz signifikanter Reformen bestehen in den Netzindustrien noch regulatorische Herausforderungen

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

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

Die Regulierung behindert den Wettbewerb in den freien Berufen und im Handwerk

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

Die Beschränkungen für die Eröffnung und die Expansion großflächiger Einzelhandelsbetriebe sollten reduziert werden

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

Kapitel 1

Makroökonomische Entwicklung und Herausforderungen für die staatliche Politik

Nach Jahren gedämpften Wachstums und schwacher Nachfrage könnten in Deutschland nunmehr die Voraussetzungen für einen robusten Aufschwung gegeben sein. Weitere Fortschritte bei den Wirtschaftsreformen könnten dazu beitragen, dass dieser Konjunkturaufschwung in eine nachhaltige Expansion einmündet, indem sich verbesserte Angebotsbedingungen und höhere permanente Einkommen in einer Belebung der laufenden Nachfrage niederschlagen. Die Herausforderung, der sich Deutschland in diesem Kontext gegenüber sieht, besteht darin, seine Wirtschaftsleistung in verschiedenen Bereichen zu verbessern – Herbeiführung eines höheren Beschäftigungsniveaus und eines stärkeren Produktivitätswachstums, Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – und gleichzeitig die durchaus als realistisch einzuschätzende Chance eines über den Exportsektor hinausgehenden echten Aufschwungs nicht zu gefährden. Zu diesem Zweck bedarf es einer umfassenden Strategie. Die Begrenzung der öffentlichen Ausgaben sollte mit einer Reform des öffentlichen Sektors verknüpft werden. Die Arbeitsmarktreform muss vertieft und ausgedehnt werden, um die Hindernisse für Kräfteangebot und -nachfrage am Arbeitsmarkt abzubauen. Die Erhöhung der Effektivität des Bildungssystems ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass das Wachstumspotenzial Deutschlands gestärkt wird und der Lebensstandard in Zukunft gewahrt bleibt. Darüber hinaus trägt die Verstärkung des Wettbewerbs an den Produktmärkten zur Steigerung des Produktivitätswachstums bei und impliziert eine Umverteilung der Realeinkommen zu Gunsten der Verbraucher.

Geht die lange und schmerzliche Anpassungsphase der deutschen Wirtschaft ihrem Ende entgegen? Was kann die Politik tun, um die angebotsseitigen Bedingungen zu stärken und so die Unternehmen in die Lage zu versetzen, mehr Beschäftigung zu schaffen und höhere Erträge zu erwirtschaften? Das sind die Fragen, die in diesem *Wirtschaftsbericht* behandelt werden. Die im November 2005 ins Amt gekommene neue Regierung verpflichtete sich zu einer Fortsetzung der Strukturreformen auf den Arbeits- und Produktmärkten sowie in der Fiskalpolitik, die von der vorherigen Regierung eingeleitet worden waren, um die Wirtschaftsleistung zu steigern. Während die Wachstumsergebnisse Deutschlands über viele Jahre durch die Dichotomie zwischen relativ kräftigen Ausfuhren und sehr schwacher Binnennachfrage geprägt waren, gibt es in letzter Zeit Anzeichen dafür, dass sich die inländische Nachfrage belebt. Der erste Teil dieses Kapitels beschreibt die jüngste makroökonomische Entwicklung und untersucht, ob die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in den letzten Jahren Ausdruck eines grundlegenden Fortschritts bei den Angebotsbedingungen gewesen ist, was entsprechende positive Auswirkungen auf das künftige Wirtschaftswachstum hätte. Der restliche Teil des Kapitels befasst sich mit wichtigen Fragen und Politikherausforderungen, denen sich Deutschland gegenübersteht. Diese werden in den folgenden Kapiteln des *Wirtschaftsberichts* zusammen mit den Politikempfehlungen in näheren Einzelheiten dargelegt.

Die Wirtschaftstätigkeit ist immer noch schwach und unausgewogen

Die Wirtschaft erholte sich 2004 dank der starken Exporttätigkeit von der Rezession des Jahres 2003, wobei das BIP arbeitstäglich bereinigt um 1,1% wuchs (1,6% ohne Bereinigung um den Arbeitstageeffekt). Da die Euro-Aufwertung zum Stillstand kam, übertrug sich das außergewöhnlich dynamische Welthandelwachstum voll auf die deutschen Exporte, die um mehr als 9% expandierten. Der Welthandel ließ im zweiten Halbjahr 2004 und zu Beginn von 2005 nach. Die deutschen Exporte blieben 2005 dynamisch, aber bei immer noch schwacher Binnennachfrage verharnte das BIP-Wachstum bei 1,1% (arbeitstäglich bereinigt). Es gibt jedoch Anzeichen für eine Kräftigung der Binnennachfrage. Bei den Ausrüstungsinvestitionen setzte sich 2005 ein moderater Aufwärtstrend fort, und in der Bauwirtschaft ging das Wachstum im zweiten Halbjahr in den positiven Bereich über. Ferner deuten die Frühindikatoren darauf hin, dass der Aufschwung an Breite gewinnen könnte (Kasten 1.1).

Die kräftigen Exporte stützen das Wachstum ...

Seit Beginn des Jahrzehnts hat Deutschland mit seinen Exportergebnissen den OECD-Durchschnitt deutlich übertroffen (Abb. 1.1, Teil A). Die jüngste Dynamik der deutschen Exporte ist hauptsächlich drei Faktoren zuzuschreiben. Erstens ist die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gemessen an der Abwertung des realen effektiven Wechselkurses gegenüber seinen wichtigsten Handelspartnern wieder gestiegen. Innerhalb des Euroraums hat Deutschland wegen der relativ geringen Zunahme der Lohnstückkosten und der Inflation kontinuierlich an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen (Abb. 1.2). Zweitens kam der deutschen Exportwirtschaft die regionale Verteilung des Welthandelwachstums zugute, da Deutschland in größerem Umfang als andere Länder Handel mit rasch expandierenden und importierenden Ländern betreibt. Das gilt insbesondere für die Ölexportländer, die einen Teil ihrer Einnahmen aus der Ölpreishausse der letzten Jahre wieder ausgeben. Seit 2003 wachsen die Importe der Bestimmungsländer deutscher Ausfuhren (die geographischen Exportmärkte Deutschlands) rascher als der Welthandel¹. Da schließlich Investitionsgüter einen bedeutenden Anteil an der deutschen Gesamtausfuhr stellen, profitierte Deutschland von der kräftigen Nachfrage nach Investitionsgütern in der gegenwärtigen Phase des Zyklus: Seit 2002 wachsen die weltweiten Importe von Gütern, bei denen Deutschland eine starke Exportposition aufweist (der güterspezifische Exportmarkt Deutschlands) rascher als der Weltwarenhandel

Kasten 1.1 Kurzfristige Wirtschaftsentwicklung und Aussichten

Die kräftige Auslandsnachfrage dürfte in diesem Jahr die Hauptantriebskraft für das Wachstum bleiben und wird auch 2007 noch ein wesentlicher Faktor sein. Es wird davon ausgegangen, dass die Ausrüstungsinvestitionen unter dem Einfluss der verbesserten Ertragslage, der steigenden Kapazitätsauslastung und der günstigen Finanzierungsbedingungen anziehen. Die Bauinvestitionen werden nur langsam zunehmen, da die temporären Impulse für den Wohnungsbau im Zusammenhang mit dem Auslaufen von Subventionen allmählich nachlassen. Den Ausrüstungsinvestitionen kommt auch die vorübergehende Erhöhung der Abschreibungssätze in diesem und im nächsten Jahr zugute. Der Konsum der privaten Haushalte wird 2006 wahrscheinlich an Schwung gewinnen, obwohl die Beschäftigung nur allmählich zunehmen wird und das Wachstum der verfügbaren Realeinkommen gedämpft bleiben dürfte. Der Konsum dürfte in diesem Jahr jedoch durch die geplante Erhöhung des Mehrwertsteuerregelsatzes um 3 Prozentpunkte im Jahr 2007 stimuliert werden, und von der Fußballweltmeisterschaft Mitte 2006 werden voraussichtlich zusätzliche Impulse ausgehen.

Die Finanzierungsbedingungen sind einem höheren Wachstum förderlich. Die von den Unternehmen durch Kostensenkung realisierten Erträge und das solide Exportwachstum haben die Unternehmensbilanzen gestärkt und zu steigenden Gewinnen geführt. Die Aktienkurse sind 2006 weiter gestiegen. Das Volumen der Unternehmenskredite hat nach zwei Jahren der Stagnation zuletzt expandiert, und die Banken haben ihre Kreditvergabe gelockert. Die im Vergleich zu anderen Ländern des Euroraums niedrigere Inflationsrate übt einen gewissen Aufwärtsdruck auf die deutschen Realzinssätze aus. Die realen Zinssätze sind gestiegen, sie liegen aber immer noch unter ihrem durchschnittlichen historischen Niveau. Da weiterhin eine erhebliche negative Produktionslücke besteht und die Lohnstückkosten sinken, wird die Inflation 2006 voraussichtlich zurückgehen. Den Projektionen zufolge wird sich die Inflationsrate infolge der Mehrwertsteuererhöhung im Jahr 2007 und einer Anhebung der Versicherungsteuer – wobei unterstellt wird, dass rund zwei Drittel davon auf die Preise übergewälzt werden – um 1 Prozentpunkt erhöhen.

Alles in allem gehen die Projektionen von einem BIP-Wachstum von 1,8% im Jahr 2006 aus (1,6% ohne arbeitstäglichere Bereinigung), was um ¼ Prozentpunkt über der Potenzialrate liegt. Das Wachstum dürfte sich 2007 etwas verlangsamen, da die Mehrwertsteuererhöhung den Konsum der privaten Haushalte belastet, wodurch sich das BIP-Wachstum um ¼ Prozentpunkt verringert (Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1 Verwendung des Inlandsprodukts
Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr, mit den Vorjahrespreisen verkettete Werte¹

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Projektionen	2007 Projektionen
Privater Verbrauch	1,9	-0,5	0,1	0,2	0,2	0,6	0,6
Staatsverbrauch	0,5	1,4	0,1	-1,6	0,1	0,5	0,6
Bruttoanlageinvestitionen	-3,3	-5,9	-0,7	-1,5	0,2	2,9	3,4
Bauinvestitionen	-4,4	-5,6	-1,5	-3,8	-2,9	1,3	1,6
Ausrüstungsinvestitionen	-2,1	-6,3	0,2	1,3	4,0	4,7	5,4
Vorratsveränderungen	-0,9	-0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,0
Gesamte Inlandsnachfrage	-0,4	-1,9	0,6	0,1	0,5	1,5	1,0
Außenbeitrag	1,8	1,9	-0,7	1,0	0,7	0,4	0,6
Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen	6,8	4,3	2,3	8,3	6,6	8,5	7,3
Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen	1,5	-1,3	5,0	6,1	5,5	8,7	6,5
Bruttoinlandsprodukt	1,4	0,1	-0,2	1,1	1,1	1,8	1,6
<i>Nachrichtlich:</i>							
BIP ohne arbeitstäglichere Bereinigung	1,2	0,1	-0,2	1,6	0,9	1,6	1,5
Deflator des privaten Verbrauchs	1,7	1,2	1,5	1,4	1,3	1,4	2,1
BIP-Deflator	1,2	1,5	1,0	0,8	0,5	0,5	1,5
Gesamtbeschäftigung ²	0,4	-0,6	-1,0	0,4	-0,2	0,2	0,7
Arbeitslosenquote (in % der Erwerbspersonenzahl) ²	6,9	7,6	8,7	9,2	9,1	8,5	8,1
Sparquote der privaten Haushalte	9,4	9,9	10,3	10,5	10,7	10,5	10,2
Saldo der Leistungsbilanz, in % des BIP ²	0,0	2,0	1,9	3,7	4,2	4,0	4,6

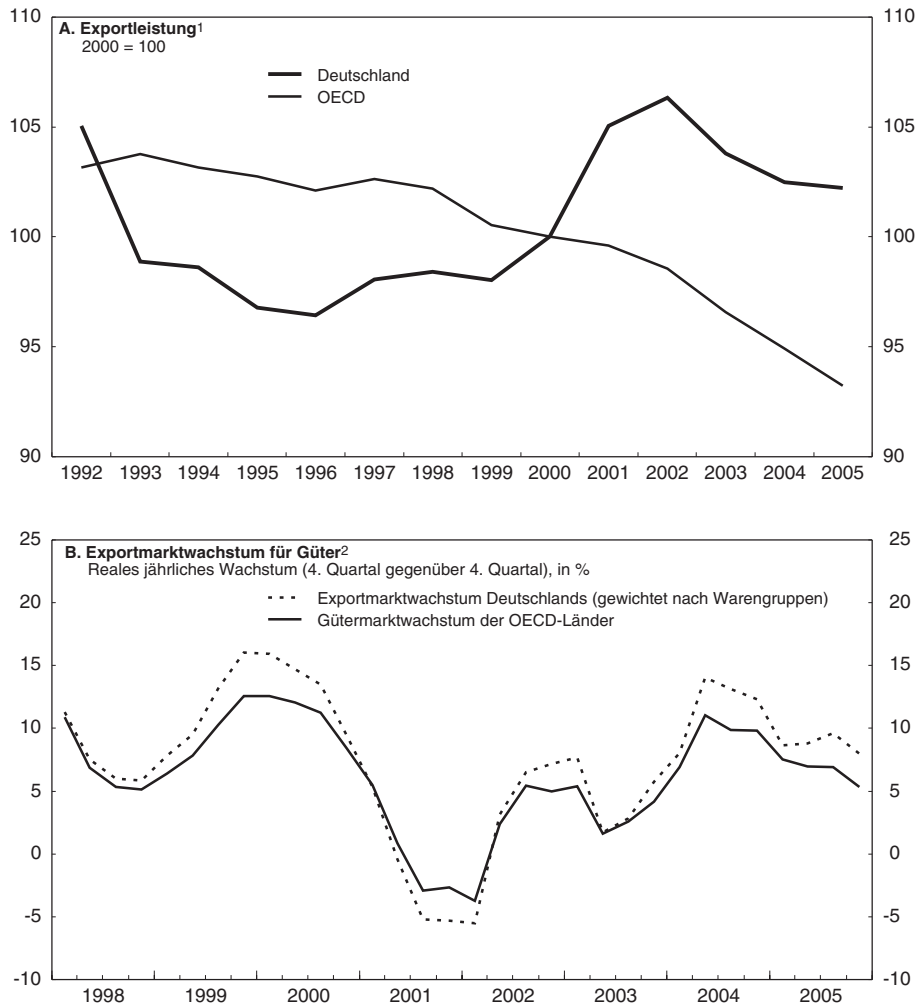
1. Wachstumsrate für alle Variablen außer Vorratsveränderungen und Außenbeitrag, die Beiträge zur Veränderung des BIP darstellen, und die nachrichtlichen Posten ab der Arbeitslosenquote.

2. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Beschäftigung einschließlich selbstständige Beschäftigung.

Quelle: OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick* 79.

Sowohl binnenwirtschaftliche als auch internationale Faktoren werden die Expansion der Wirtschaft beeinflussen, wobei allerdings nur die ersteren dem Einfluss von Politikmaßnahmen unterliegen, die im Ermessen der Bundesregierung stehen. Ein anhaltend starkes Wachstum des Welthandels und günstige monetäre Bedingungen stellen wichtige externe Faktoren dar, die ein robusteres Wachstum untermauern können. Da die Widerstandskraft der Binnennachfrage gegenüber negativen Schocks noch gering ist, könnten die negativen Effekte der Steuererhöhung größer sein als unterstellt, wenn sich deutliche Reduzierungen der Sozialabgaben nicht realisieren lassen. Ein weiterer Anstieg der Ölpreise könnte ebenfalls ein negatives Risiko für die Binnennachfrage darstellen. Andererseits würde das Vertrauen von Investoren und Verbrauchern gestärkt, wenn die neue Regierung ein breit angelegtes und kohärentes Programm weiterer Strukturreformen umsetzen würde.

Abbildung 1.1 Die deutschen Ausfuhren im Vergleich



1. Die Exportleistung des Landes X ist das Exportvolumen von X, dividiert durch das potenzielle Exportvolumen von X, d.h. dividiert durch eine gewichtete Summe der Importe der Länder, in die X exportiert. Schätzungen für 2005.
2. Das güterspezifische Exportmarktwachstum wird berechnet als gewichteter Durchschnitt der Importe in neun großen SITC-Warengruppen.

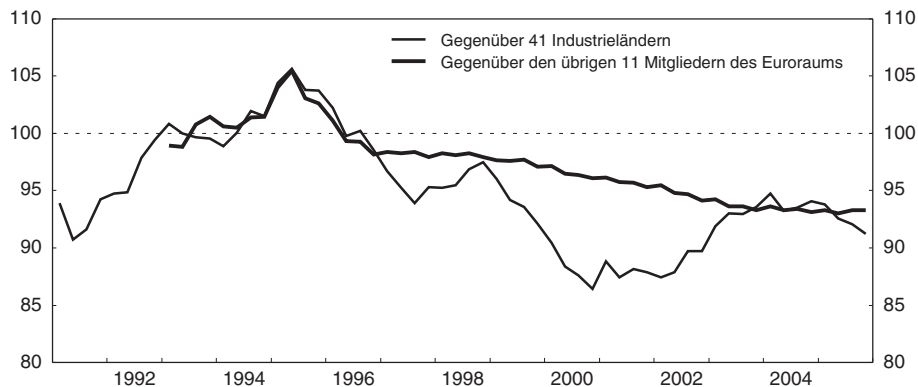
Quelle: OECD-Wirtschaftsausblick und International Trade Statistics.

insgesamt (Abb. 1.1, Teil B)². Bereits in der Vergangenheit gingen Phasen mit dynamischem Welthandelwachstum gewöhnlich mit einer relativ starken Investitionsgüternachfrage einher. Dieses Muster wird verstärkt durch die lebhaftere Nachfrage nach Investitionsgütern seitens der rasch expandierenden Nicht-OECD-Länder, die in den letzten Jahren zu beobachten war³. Die Tatsache, dass die deutschen Exporte besonders stark den Schwankungen der Konjunkturzyklen unterworfen sind, verstärkt die Notwendigkeit von Strukturreformen, da diese die Widerstandsfähigkeit gegenüber negativen Schocks stärken.

... während bei der Binnennachfrage gerade erst eine Erholung eingesetzt hat ...

Demgegenüber entwickelt sich die Binnennachfrage im Vergleich zu vorangegangenen Konjunkturzyklen besonders schleppend (Abb. 1.3). Das wirft die Frage auf, ob Sonderfaktoren im Spiel sind, die sich dämpfend auf den privaten Konsum und die Unternehmensinvestitionen auswirken. Allgemeiner gesehen geht es darum, ob sich Deutschland einem Wendepunkt nähert, an dem sichtbar wird, dass zuvor getroffene wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen die Hindernisse dafür verringert haben, dass sich das Exportwachstum in einer stärkeren Binnennachfrage niederschlägt.

Abbildung 1.2 **Internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands**
 Realer effektiver Wechselkurs, auf der Basis des Verbraucherpreisindex, 1993 = 100¹



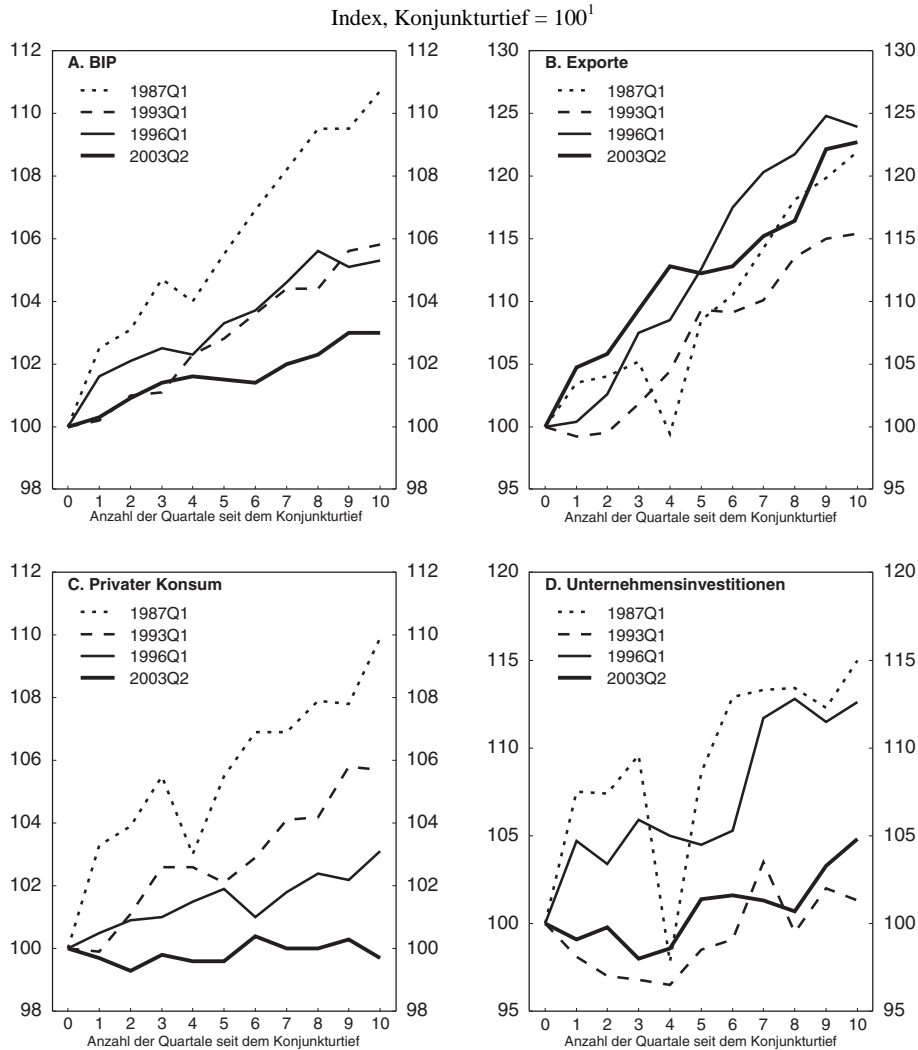
1. Berechnet unter Verwendung von Gewichtungen, die die Handelsstruktur berücksichtigen. Ein Anstieg der Kurve zeigt eine reale Aufwertung an (Verlust an Wettbewerbsfähigkeit).

Quelle: OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick*.

Die Sparquote ist seit dem Jahr 2000 um 1,4 Prozentpunkte gestiegen, was darauf hindeutet, dass die geringe Zunahme des verfügbaren Realeinkommens – das sich im selben Zeitraum um lediglich 0,2% im Jahr erhöhte – nicht der einzige Faktor ist, der den Konsum bremst. Schätzungen anhand eines Fehlerkorrekturmodells, das eine Korrelation zwischen der privaten Sparquote und Faktoren herstellt, die temporäre und säkulare Veränderungen des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte erklären, legen jedoch die Vermutung nahe, dass es im Verlauf des Konjunkturzyklus zu einer gewissen Konsumglättung kommt (vgl. Anhang 1.A2). Abweichungen des effektiven Konsums von dem durch das Modell vorgegebenen Pfad waren 2001 und 2002 schwach signifikant⁴, als der Konsum letzten Endes höher ausfiel, als auf Grund der Fundamentaldaten anzunehmen gewesen wäre. Es könnte sein, dass die privaten Haushalte angesichts des zu jener Zeit starken Wirtschaftswachstums dazu neigten, die Perspektiven bezüglich ihres permanenten Einkommens zu überschätzen, wodurch die antizyklische Ersparnisbildung begrenzt wurde. Die höhere Ersparnisbildung in der Folge brachte die Konsumquote wieder in Einklang mit den fundamentalen Determinanten. Seit Ende 2003 bleibt der Konsum hinter den Vorhersagen des Modells zurück. Wenngleich die Abweichung lediglich 2005 die Bandbreite einer Standardabweichung überschritt, könnte dies mit dem im selben Zeitraum beobachteten geringen Niveau des Verbrauchervertrauens zusammenhängen. So sind die privaten Haushalte im Kontext eines weitreichenden wirtschaftlichen Strukturwandels und eines schwachen Reallohnwachstums wohl mehr besorgt über einen möglichen künftigen Arbeitsplatz- oder Einkommensverlust, was zu einer Zunahme des Vorsorgespargens führen dürfte. Staatlich geförderte Rentensparpläne (Riester-Rente), die nach und nach eingeführt werden, könnten ebenfalls eine Zunahme der Sparquote bewirken. Dieser letztgenannte Effekt war jedoch nicht im Jahr 2003 festzustellen, als die Altersvorsorgeverträge rasch expandierten⁵.

Ökonometrische Studien zur Untersuchung der Frage, ob Sonderfaktoren die relativ schwachen Unternehmensinvestitionen erklären, liefern keine eindeutigen Ergebnisse. Während einige Forschungsarbeiten zu dem Schluss gelangen, dass die unsichere Geschäftslage im gegenwärtigen Zyklus auf den Investitionen gelastet hat, finden andere keinen Hinweis auf einen solchen Zusammenhang⁶. Schätzungen der OECD auf der Basis eines Fehlerkorrekturmodells für Unternehmensinvestitionen ergeben, dass die Unternehmensinvestitionen im Zeitraum 1999-2000 effektiv höher ausfielen als von dem Modell vorhergesagt. Die nachfolgende Verlangsamung unterschritt die Modellvorhersage nur unwesentlich (vgl. Anhang 1.A3). Da sich die Altersstruktur des Kapitalstocks auf Grund des Rückgangs der Investitionen nach dem vereinigungsbedingten Boom zu Beginn der neunziger Jahre und der relativ langen Phase gedämpfter Ausrüstungsinvestitionen nach 2001 verschlechtert hat, könnte es aber zu erheblichen Nachholeffekten bei den Investitionen kommen, wenn Strukturreformen die Wachstumsbedingungen nachhaltig verbessern.

Abbildung 1.3 Vergleich der Konjunkturzyklen

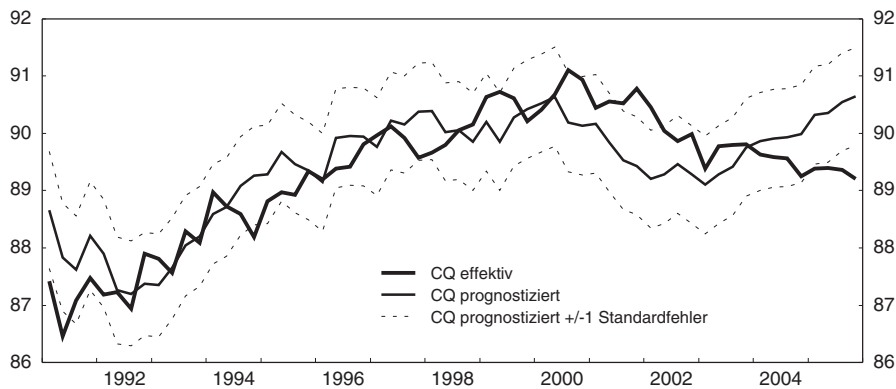


1. In konstanten Preisen, verkettet in den neunziger Jahren.
 Quelle: OECD-Datenbanken zum *Wirtschaftsausblick* und zu den *National Accounts*.

Die Tatsache, dass das potenzielle BIP-Wachstum in Deutschland im Laufe der Jahre auf rd. 1½% zurückgegangen ist, legt den Schluss nahe, dass die säkulare Verbesserung der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit des Landes (Abb. 1.2 weiter oben) nicht auf einer säkularen Verbesserung der inländischen Angebotsbedingungen basierte. Zur Klärung der Frage, ob die reale Wechselkursabwertung eine Abschwächung der deutschen Gesamtnachfrage oder eine Verbesserung der angebotsseitigen Bedingungen zum Ausdruck bringt, wurde ein strukturelles vektorautoregressives Modell geschätzt (siehe Anhang 1.A4).

Nach diesem Modell waren Nachfrageschocks der wichtigste Bestimmungsfaktor für die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in den vergangenen 15 Jahren (Abb. 1.5). Auf eine Reihe expansiver Nachfrageschocks, die den realen effektiven Wechselkurs zu Beginn der neunziger Jahre in die Höhe trieben, folgte eine Reihe kontraktiver Nachfrageschocks, die eine substantielle reale Abwertung bewirkten. Folglich spielten Einschränkungen auf der Nachfrageseite der Wirtschaft – über eine Abwärtsanpassung der Lohnsätze und der Inflationsrate – eine dominierende Rolle bei der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf den Auslandsmärkten nach den vereinigungsbedingten Einbußen, zu denen es in der ersten Hälfte der neunziger

Abbildung 1.4 **Effektive und prognostizierte Konsumanteile¹**
In Prozent

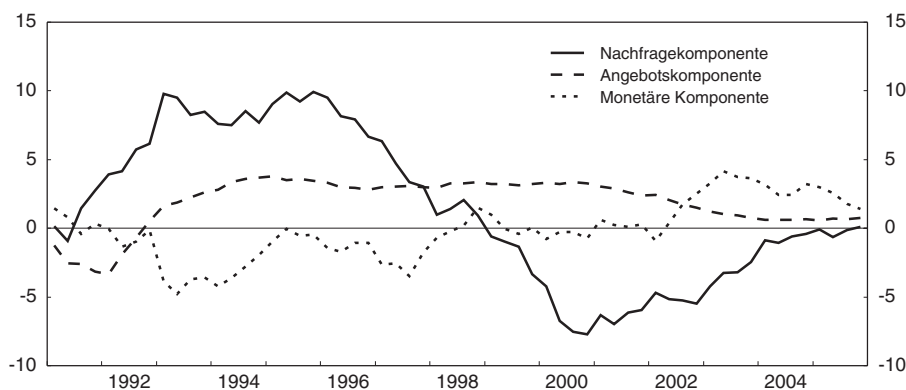


1. CQ ist definiert als Relation zwischen Konsum und verfügbarem Einkommen der privaten Haushalte. Die Prognosen wurden von einem Regressionsmodell abgeleitet, das CQ zu einer Reihe erklärender Variablen in Bezug setzt. Vgl. Anhang 1.A2 wegen näherer Einzelheiten.

Jahre gekommen war⁷. Der Anpassungsdruck auf die Löhne und Preise wurde durch verschiedene andere Faktoren, die die deutsche Wirtschaft beeinflussten, wie z.B. der Übergang zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, noch verstärkt.

Lange Perioden der Nachfrageeinschränkung, die langsame Anpassungen nach unten von Preisen und Löhnen widerspiegeln, sowie ein schwaches Produktivitätswachstum, implizieren, dass die Wirtschaft bedeutende Einbußen in Form von entgangener Produktion und Beschäftigung erleidet. Die Schätzungen deuten jedoch darauf hin, dass der reale effektive Wechselkurs seit Beginn dieses Jahrzehnts nicht mehr durch Nachfragekontraktion bestimmt wird, während sich gleichzeitig positive angebotsseitige Effekte auf die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit bemerkbar zu machen beginnen. Angebotsseitige Entwicklungen beeinflussen den Wechselkurs erst mit einer beträchtlichen Zeitverzögerung von schätzungsweise etwa sechs Quartalen. Alles in allem könnte die deutsche Wirtschaft nunmehr durchaus einen Übergang vollziehen von einer Situation, in der die Nachfrage tendenziell das Angebot unterschritt – und dieses selbst durch unangemessene Rahmenbedingungen gemindert wurde –, zu einer Situation, in der sich expansivere

Abbildung 1.5 **Zerlegung des realen effektiven Wechselkurses¹**
In Prozent



1. Die Abbildung zeigt für jeden der drei Schocks den simulierten Pfad des realen effektiven Wechselkurses, der sich ergeben hätte, wenn nur der jeweilige Schock eingetreten wäre, abzüglich einer deterministischen Komponente, die allen Reihen gemein ist. Ausgedrückt wird dies als prozentuale Abweichung von dem deterministischen Trend. Ein Anstieg entspricht einer realen Aufwertung (Verlust an Wettbewerbsfähigkeit).

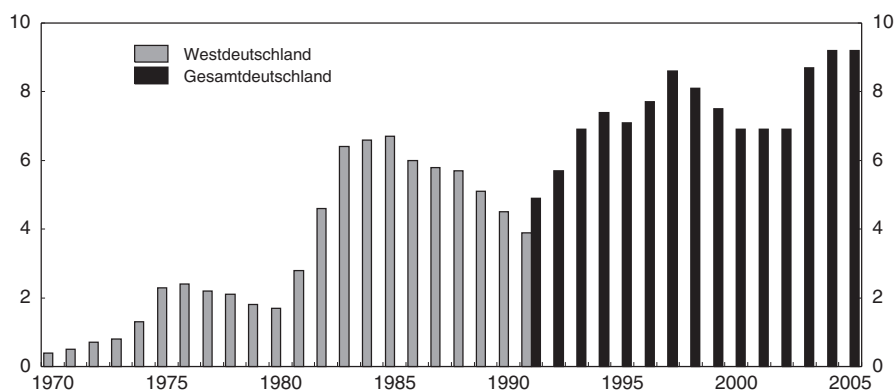
Angebotsbedingungen und die daraus resultierende Aufhellung der Wachstumsaussichten in einer Nachfragebelebung niederschlagen. Die Herausforderung, der sich Deutschland in diesem Kontext gegenüber sieht, besteht darin, seine strukturellen Ergebnisse in einer Vielzahl von Bereichen zu verbessern – Herbeiführung eines höheren Beschäftigungsniveaus und eines stärkeren Produktivitätswachstums, Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – und gleichzeitig die durchaus als realistisch einzuschätzende Chance eines über den Exportsektor hinausgehenden konjunkturellen Aufschwungs zu wahren.

... und sich die Arbeitsmarktbedingungen nur langsam verbessern

Die Arbeitslosigkeit weist seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre einen steigenden Trend auf (Abb. 1.6), denn bei Auftreten negativer Schocks auf die Wirtschaftstätigkeit hat die Erwerbslosenzahl zugenommen und ist nach dem Abflauen der Schocks nur teilweise wieder zurückgegangen. Mit der tendenziellen Zunahme der Arbeitslosigkeit ging ein größer werdender Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit einher, und 2004 waren mehr als 40% der gemeldeten Arbeitslosen seit über einem Jahr ohne Erwerbstätigkeit. Besonders ausgeprägt war der Anstieg der Arbeitslosenquote unter gering qualifizierten Kräften, die im Jahr 2003 (auf der Basis der Arbeitsmarkterhebung) 16% erreichte, einer der höchsten Werte im OECD-Raum (Abb. 1.7)⁸. Auch unter älteren Arbeitskräften mit abgeschlossener Berufsausbildung ist Arbeitslosigkeit weit verbreitet, die Arbeitslosenquote für diese Personengruppe ist fast so hoch wie die für gering qualifizierte Kräfte. Gleichzeitig ist die Erwerbsbeteiligung älterer Personen im internationalen Vergleich niedrig, wobei der Rückzug von älteren Arbeitskräften mit abgeschlossener Berufsausbildung vom Arbeitsmarkt besonders ausgeprägt ist.

Seit Mitte der neunziger Jahre ist eine merkliche Diskrepanz zwischen der an der Zahl der Erwerbspersonen gemessenen Beschäftigung und dem Volumen der geleisteten Arbeitsstunden entstanden, die in derselben Zeitspanne nach unten tendierten (Abb. 1.8). Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten ist seit 1993 um 3,2 Millionen gesunken, hauptsächlich im Verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft, während die der Teilzeitbeschäftigten zugenommen hat. Die Zahl der Personen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, die einer Einkommensobergrenze – von derzeit 400 Euro in Deutschland – unterliegen und für die ermäßigte Steuersätze und Sozialversicherungsbeiträge gelten, ist besonders kräftig gestiegen und erreichte 2005 rd. 12%⁹ der Gesamtbeschäftigung. Die Inzidenz der Teilzeitbeschäftigung ist bei Frauen in Deutschland besonders hoch, und in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sind ebenfalls überwiegend Frauen tätig, häufig als Zweitverdiener. Auch bei jungen und älteren Erwerbspersonen ist die Wahrscheinlichkeit relativ groß, dass sie diese Form der Beschäftigung aufnehmen. Mini-Jobs

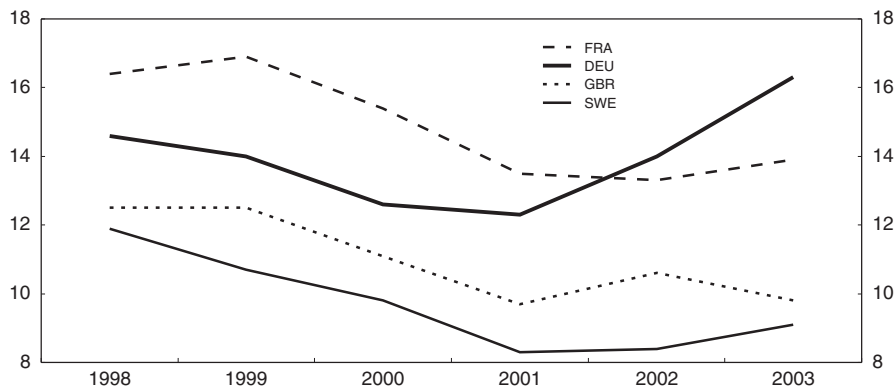
Abbildung 1.6 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit¹
Arbeitslosigkeit in Prozent der Erwerbsbevölkerung



1. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Abbildung 1.7 **Arbeitslosenquoten gering qualifizierter Kräfte¹**

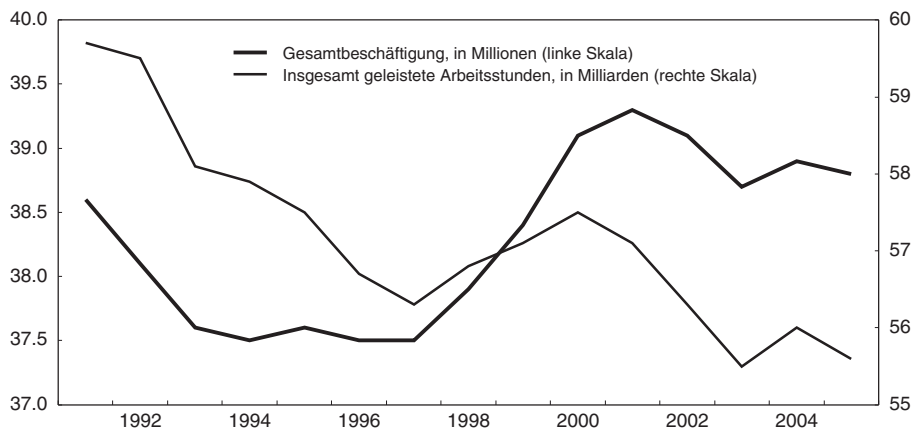
Arbeitslosenquote in Prozent der Erwerbsbevölkerung



1. Personen im Alter von 15-64 Jahren, deren höchster Bildungsabschluss zwischen Elementar- und Sekundarbereich I liegt.
 Quelle: OECD, Employment, Labour und Social Affairs Database.

sind weit verbreitet bei Dienstleistungen, wie z.B. im Groß- und Einzelhandel und im Gaststätten-gewerbe. Zwar hat sich der Rückgang der regulären, voll sozialversicherungspflichtigen Beschäf-tigung in den letzten Monaten nicht weiter fortgesetzt, doch handelte es sich bei den meisten 2005 verzeichneten Abgängen aus Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis um Vermittlungen in subventionierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die insbesondere auf die Langzeitarbeitslosen abzielen. Der Anteil der Stellenangebote, der auf subventionierte Beschäftigungsprogramme ent-fällt, erhöhte sich kräftig und erreichte 30% der den Arbeitsagenturen 2005 insgesamt gemeldeten offenen Stellen¹⁰. Desgleichen hat die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit wegen der Subventionen für den Einstieg in die Selbstständigkeit (Ich-AG) erheblich zugenommen. Alles in allem besteht die Gefahr, dass sich ein dualer Arbeitsmarkt mit schlechter werdenden Aussichten für eine reguläre nichtsubventionierte Vollzeitbeschäftigung herausbildet.

Abbildung 1.8 **Beschäftigung: Erwerbstätige und geleistete Arbeitsstunden**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

Die Globalisierung stellt neue Herausforderungen

Die globale Integration der Märkte, insbesondere die Auslagerung von Aktivitäten ins Ausland, kommt bei der Diskussion über die Angemessenheit der inländischen Rahmenbedingungen zunehmend ins Spiel. Die Beschaffung von Produktionsfaktoren zu geringeren Kosten im Ausland verbessert u.a. die Angebotsbedingungen für inländische Unternehmen, was es ihnen erlauben dürfte, die Produktion und Beschäftigung im Inland auszuweiten¹¹. Andererseits gehen von weniger günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Inland Anreize zur Verlagerung von Aktivitäten ins Ausland aus. Die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) deutscher Unternehmen haben sich in den letzten 15 Jahren dynamisch entwickelt, und die ADI-Aktivitäten haben sich seit Mitte der neunziger Jahre offenbar beschleunigt, wie an der Zunahme des Anteils der im Ausland investierenden Firmen, dem ADI-Bestand je Unternehmen und dem Beschäftigungswachstum bei Auslandsstöckern deutscher Unternehmen zu sehen ist¹².

Verschiedene Indikatoren deuten darauf hin, dass die Exportergebnisse der deutschen Wirtschaft in den letzten Jahren durch die Direktinvestitionen im Ausland gestützt wurden. Die seit 1994 vom System der deutschen Auslandshandelskammern (AHK) jährlich durchgeführten Befragungen deutscher Unternehmen ergaben, dass das Hauptmotiv bei 60-70% der im Ausland investierenden Unternehmen darin besteht, im Ausland Vertriebskanäle und Dienstleistungskapazitäten für ihre Erzeugnisse aufzubauen oder Produktionsstätten zwecks Markterschließung zu schaffen¹³. Die Bedeutung der ausländischen Direktinvestitionen als ein Mittel zur Förderung der deutschen Exporte bzw. zum Abbau von Marktzugangsschranken, denen sich deutsche Unternehmen gegenübersehen, kommt auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass die Neigung zu Auslandsinvestitionen bei exportorientierten Unternehmen am stärksten ausgeprägt ist. Desgleichen haben die Direktinvestitionen im Ausland offenbar zunehmend den Handel und andere Dienstleistungssektoren zum Ziel, wovon die Tatsache zeugt, dass die Beschäftigung bei Auslandsstöckern deutscher Unternehmen am stärksten im Handel und im Dienstleistungssektor zugenommen hat. Eine Untersuchung deutet auch darauf hin, dass die im Ausland investierenden deutschen Unternehmen einen Beitrag zur heimischen Beschäftigung leisten, wohingegen die Mehrheit der Unternehmen in Sektoren, wo die Beschäftigung im Inland zurückgeht, auf Auslandsmärkten entweder nicht aktiv oder nicht erfolgreich tätig ist¹⁴.

Gleichzeitig gibt es gewisse Anzeichen dafür, dass die inländischen Angebotsbedingungen und die Reagibilität der Faktorpreise Entscheidungen über Auslagerungen und deren Effekt auf die inländische Wirtschaftstätigkeit beeinflussen. Etwa ein Drittel der vom Auslandskammersystem befragten Unternehmen nennt die Senkung der Produktionskosten als das Hauptmotiv, das ihren ADI-Entscheidungen zu Grunde gelegen hat. Desgleichen lassen Unternehmenserhebungen darauf schließen, dass die Unternehmen bei einer Verschlechterung der inländischen Geschäftsbedingungen und -erwartungen geplante Investitionen im Inland wesentlich stärker zurückschrauben als geplante Investitionen im Ausland¹⁵. Diese Reaktion könnte darauf hindeuten, dass die Unternehmen bei knapperen Investitionsbudgets das Kosten- und Ertragsgefälle zwischen Investitionen im Inland und im Ausland in vollere Umfang nutzen. Kostensenkungen scheinen insbesondere bei ADI in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL), aber auch in Zielländern außerhalb Europas, namentlich China, eine Rolle zu spielen. Dem Volumen nach sind die mittel- und osteuropäischen Länder sowie China die wichtigsten Zielregionen für deutsche Direktinvestitionen im Ausland, und in beiden Fällen konzentrieren sie sich in wesentlich stärkerem Maße auf lohnkostenintensive Produktionssektoren als in den Vereinigten Staaten und in den westeuropäischen Zielländern. So geht aus einer Untersuchung denn auch hervor, dass eine signifikant positive Korrelation zwischen der Beschäftigung in Deutschland und dem Niveau der Arbeitskosten in den MOEL im Verhältnis zu Deutschland besteht¹⁶. Ebenso ist festzustellen, dass die Kapitalintensität der Produktion bei im Ausland aktiven deutschen Unternehmen wesentlich höher ist, als bei Firmen ohne ausländisches „Standbein“¹⁷, was darauf hindeuten könnte, dass arbeitsintensive Produktionen ins Ausland ausgelagert werden. Neuere Untersuchungen lassen ferner darauf schließen, dass der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften bei der ADI-Allokation eine gewisse Rolle spielt.

Alles in allem sprechen diese Ergebnisse sowie die zunehmende Geschwindigkeit, mit der sich die internationale Arbeitsteilung entwickelt, für eine Umsetzung von Strukturreformen, um

die Reallokation von Arbeit und Kapital zwischen Unternehmen und Sektoren zu erleichtern, Hindernisse für die Schaffung von Arbeitsplätzen abzubauen und die Humankapitalbildung zu fördern.

Von umfassenden Reformen sind entsprechend größere Vorteile zu erwarten

Die Schwäche des deutschen Pro-Kopf-BIP-Wachstums ist großenteils dem negativen Wachstumsbeitrag der Beschäftigung zuzuschreiben. Seit der Rezession von 1993 war die Abnahme der pro Einwohner insgesamt geleisteten Arbeitsstunden für eine Abschwächung des realen Pro-Kopf-BIP-Wachstums um jährlich 0,5 Prozentpunkte verantwortlich. Darüber hinaus war der Zuwachs der Arbeitsproduktivität nicht stark genug, um den negativen Effekt des schwachen Arbeitsinputs auf das BIP-Wachstum zu kompensieren. Die Schwierigkeiten der Wirtschaft, sich an ein sich wandelndes Umfeld anzupassen, und die anhaltende Schwäche der Inlandsnachfrage unterstreichen die Notwendigkeit zur Beseitigung der strukturellen Rigiditäten, die die Widerstandskraft der deutschen Wirtschaft beeinträchtigen, und insbesondere auch zur Stärkung ihrer Kapazität, mehr Beschäftigung und ein höheres Produktivitätswachstum zu schaffen. Die vorherige Bundesregierung hat Reformen in wichtigen Bereichen eingeleitet. Diese Reformmaßnahmen müssen verbreitert und vertieft werden.

Es bedarf einer umfassenden und kohärenten Reformstrategie, damit die Vorteile der eingeleiteten Politikinitiativen voll zum Tragen kommen und deren Akzeptanz bei den Wählern gefördert wird. Die Umsetzung der Arbeitsmarktreformen kann besonders schwierig sein, vor allem weil die Gefahr besteht, dass sie sich negativ auf das Konsumklima auswirkt. Die Reform wird eher beschäftigungsfördernde Wirkungen zeigen, wenn sie mit einer Regulierungsreform verknüpft wird, die die Zugangsschranken für neue Marktteilnehmer und die Wachstumshemmnisse für Unternehmen abbaut. Mit einer Strukturreform zur Intensivierung des Wettbewerbs an den Produktmärkten werden die ökonomischen Renten der marktbeherrschenden Unternehmen verringert, was eine Umverteilung der Realeinkommen zu Gunsten der Verbraucher impliziert. Das wiederum trägt zu einer Stärkung der Binnennachfrage bei und könnte die Akzeptanz von Reformen in anderen Bereichen erhöhen, namentlich dem Arbeitsmarkt. Die Haushaltskonsolidierung muss sich so vollziehen, dass sowohl der gegenwärtige Aufschwung als auch die potenziellen Wachstumsaussichten gewahrt bleiben, was bedeutet, dass die Hauptlast der Anpassung auf der Ausgabenseite liegen muss. In der Vergangenheit waren Reformen nicht immer entschlossen genug, so dass sich Synergieeffekte dieser Art nicht voll entfalten konnten. Die Entwicklung des institutionellen Rahmens in der Gas- und Stromwirtschaft kann hierfür als Beispiel dienen. Den privaten Haushalten und der Industrie wurde die uneingeschränkte Wahl ihres Energieversorgers zugestanden. Im Gegensatz zu allen anderen EU-Ländern führte Deutschland jedoch auf der Basis von Vereinbarungen zwischen Verbänden der Energieversorgungsunternehmen und Verbrauchern ein System des verhandelten Netzzugangs für Dritte ein, wodurch die Netze nicht wirklich für den Wettbewerb geöffnet wurden. Erst kürzlich, nachdem mehrere Versuche zur Änderung der Verbändevereinbarung zu Gunsten wettbewerbsfreundlicherer Zugangsbedingungen gescheitert waren, wurde in Übereinstimmung mit der einschlägigen EU-Richtlinie eine unabhängige Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur) eingerichtet. Durch diesen Prozess wurde die Schaffung eines Regulierungsumfelds, das niedrigere Energiepreise begünstigt hätte, um mehrere Jahre verzögert.

Die föderalen Beziehungen spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Wirksamkeit des Reformprozesses. Die Kompetenzen für miteinander verbundene Aufgaben sind häufig auf Bund, Länder und Kommunen verteilt. Darüber hinaus gibt die Tatsache, dass die Ausgaben auf sämtlichen staatlichen Ebenen weitgehend kofinanziert sind, den Länderregierungen im Prinzip die Möglichkeit, ihre Zustimmung zum Bundeshaushaltsgesetz im Bundesrat von Zugeständnissen bei den Bundesgesetzen abhängig zu machen, für die es ihrer Zustimmung formell nicht bedarf, wie das in der Vergangenheit der Fall war¹⁸. Daher gibt die politische Entscheidungsfindung – im fiskalischen wie auch nichtfiskalischen Bereich – häufig Anlass zu einem komplexen und wenig transparenten Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Um die Kohärenz der Politikinitiativen zu steigern und sie rascher konzipieren und umsetzen zu können, muss das System der föderalen Beziehungen reformiert werden. Es besteht die dringende Notwendigkeit, die Zuständigkeiten der verschiedenen Gebietskörperschaften zu entflechten und den Grad der Kofinanzierungen zu verringern.

Die Haushaltskonsolidierung muss mit Reformen im öffentlichen Sektor verknüpft werden

Deutschland sieht sich einer großen haushaltspolitischen Herausforderung gegenüber, bei der es nicht allein darum geht, den öffentlichen Gesamthaushalt innerhalb einer begrenzten Zahl von Jahren auszugleichen, sondern auch den erheblichen, für die Zukunft absehbaren Ausgabenanstieg zu bewältigen, der mit der Bevölkerungsalterung einhergeht. Auch wenn es in den letzten Jahren zu wesentlichen Fortschritten bei der Ausgabeneingrenzung kam, wurden die Defizitziele doch wiederholt verfehlt, was z.T. daran lag, dass die Anpassungen auf der Ausgabenseite nicht einschneidend genug waren, um die umfangreichen Einkommensteuersenkungen zu kompensieren. Daher ist es von ganz entscheidender Bedeutung, eine glaubwürdige Konsolidierungspolitik zu verfolgen, die fortgesetzte Ausgabenkürzungen (einschließlich der Abschaffung verzerrender Steuervergünstigungen) mit weiteren Reformen im öffentlichen Sektor verknüpft. In der Tat weisen theoretische und empirische Untersuchungen darauf hin, dass auf der Ausgabenseite des Haushalts ansetzende Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreicher bei der Stützung der Wirtschaftstätigkeit sind. Die Aufhebung von Steuervergünstigungen dürfte in vielen Fällen ähnliche Vorteile bringen wie eine Reduzierung der Ausgaben. Eine grundlegende Reform der föderalen Finanzbeziehungen muss die Einrichtung eines effektiven Verpflichtungsmechanismus für die Konsolidierungsanstrengungen von Bund und Ländern umfassen und zu einer Verringerung der Verzerrungseffekte der verschiedenen Umverteilungsmechanismen zwischen den Gebietskörperschaften beitragen. Es wurden bereits erste Schritte zur Einschränkung von Steuervergünstigungen unternommen, und diese Politik muss fortgesetzt werden, um die Verzerrungen im Steuersystem abzubauen und Spielraum für die Senkung der effektiven Besteuerung von Arbeitseinkommen und Gewinnen zu schaffen, die im internationalen Vergleich immer noch hoch ist.

Das Bildungssystem muss effizienter gestaltet werden

Die Verbesserung der erreichten Bildungsniveaus ist ein wesentlicher Faktor für die Hebung des Lebensstandards und trägt dazu bei, den dämpfenden Effekt der Bevölkerungsalterung auf das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahrzehnten zu kompensieren. Zwar ist das Durchschnittsniveau der Bildungsabschlüsse in Deutschland im internationalen Vergleich gegenwärtig hoch, was sich daran zeigt, dass Deutschland unter den OECD-Ländern einen der höchsten Anteile an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit mindestens einem Abschluss der Sekundarstufe II aufweist, doch sind die Schulbildungsergebnisse im Sekundarbereich relativ schwach, und die Teilnahme an Bildungsgängen im tertiären Bereich ist in Deutschland nicht im gleichen Maße gestiegen wie in vielen anderen OECD-Ländern, so dass die Abschlussquoten im Tertiärbereich zu den niedrigsten im OECD-Raum zählen. Zwar wurden in den letzten Jahren einige Schritte zur Verbesserung der Ergebnisse im Sekundarschulbereich unternommen – wie die vermehrte Einführung zentraler Schulprüfungen –, doch bedarf es eines umfassenden Maßnahmenpakets für eine verstärkte Evaluierung der Bildungserträge sowie einer größeren Autonomie der Schulen. Ein erweiterter Zugang zu Kinderbetreuungs- und -erziehungseinrichtungen und eine stärkere Fokussierung dieser Einrichtungen auf die Bildungsvermittlung könnten ebenfalls einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der späteren Schulergebnisse leisten. Es müssen mehr Anreize geschaffen werden, damit die Hochschulen attraktive Studienprogramme anbieten, namentlich durch den verstärkten Einsatz einer ergebnisorientierten Hochschulfinanzierung, und die Unabhängigkeit der Hochschulen vor administrativen Eingriffen sollte gestärkt werden.

Weitere Arbeitsmarktreformen können die Kapazität der Wirtschaft zur Beschäftigungsschaffung steigern

In den vergangenen drei Jahren wurden wichtige Reformschritte am Arbeitsmarkt eingeleitet. Das Schwergewicht der Reform lag auf einer Verringerung der negativen, mit der Arbeitslosenunterstützung verbundenen Arbeitsanreize sowie der Umsetzung effizienterer Aktivierungsstrategien für Arbeitslose. Die entsprechenden Maßnahmen umfassten eine organisatorische Reform der Bundesagentur für Arbeit, die Einführung neuer aktiver Arbeitsmarktprogramme, die Gewährung von Steuerbegünstigungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, eine Deregulierung von

befristeten und Zeitarbeitsverträgen sowie eine Lockerung des Kündigungsschutzes. Anfang 2005 wurde ein neues Lohnersatzleistungssystem für Langzeitarbeitslose eingeführt, das an die Stelle der früheren Arbeitslosen- und Sozialhilfe trat. Viele Maßnahmen sind Schritte in die richtige Richtung. Die Reform ist jedoch noch unvollständig und muss erweitert und vertieft werden, um dynamische nachhaltige Verbesserungen bei der Beschäftigung zu schaffen. Für eine verstärkte Aktivierung der Arbeitslosen sind weitere institutionelle Reformen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung nötig. Die Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern und von Frauen müssen weiter abgebaut werden. Darüber hinaus bedarf es flexiblerer Arbeitsverträge, während gleichzeitig eine Segmentierung des Arbeitsmarkts in reguläre Stellen und marginale Beschäftigungsverhältnisse mit geringen Verdienstaussichten vermieden werden muss. Auch wenn mehrere Jahre hindurch eine insgesamt erhebliche Lohnzurückhaltung festzustellen war, müssen Lohnrigiditäten weiter abgebaut werden, um die sehr hohe Arbeitslosenquote unter Geringqualifizierten zu senken.

Die Regulierung der Binnenmärkte für Güter und Dienstleistungen muss wettbewerbsfreundlicher gestaltet werden

Es müssen umfassende Reformen im Bereich der Produktmarktregulierung eingeleitet werden, damit die positiven Effekte eines intensiveren Wettbewerbs auf Beschäftigung und Produktivitätswachstum voll zum Tragen kommen und die Widerstandskraft der Wirtschaft gegenüber negativen Schocks gestärkt wird. Während die nach außen gerichtete Politik – z.B. hinsichtlich ausländischer Direktinvestitionen – weitgehend offen ist und das allgemeine Wettbewerbsrecht und dessen Umsetzungsrahmen generell effizient sind, müssen Maßnahmen getroffen werden, um den Verwaltungsaufwand für die Unternehmen zu verringern und die Präsenz des Staats im Unternehmenssektor einzuschränken, namentlich durch eine Beschleunigung der Privatisierungen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen zu Gunsten kleinerer Unternehmen – die z.B. im Rahmen des Wettbewerbsrechts einen besonderen Schutz genießen – müssen mit dem Ziel revidiert werden, sie voll dem Wettbewerb mit größeren Firmen auszusetzen und negative Anreize für die Expansion von Kleinunternehmen zu vermeiden. Regulierungsbedingte Herausforderungen bestehen auch in spezifischen Sektoren, namentlich den Netzindustrien, wo ein diskriminierungsfreier Zugang neuer Anbieter zu den Netzwerken verbessert werden muss, sowie den freien Berufen, dem Handwerk und dem Einzelhandel. So würde sich z.B. eine Absenkung der regulierungsbedingten Markteintrittskosten im Handwerk positiv auf die Beschäftigungsaussichten von Arbeitskräften mit einer Berufsausbildung auswirken, während eine wettbewerbsfreundlichere Politik in den Vorleistungsbereichen – wie Telekommunikation, Verkehr, Energie oder freie Berufe – die Produktivitätsergebnisse nicht nur in den betroffenen Branchen, sondern auch in nachgelagerten Sektoren, wo sie zur Produktion eingesetzt werden, verbessern würde.

Anmerkungen

1. Der Exportmarkt Deutschlands wird berechnet als gewichteter Durchschnitt des Importwachstums in 41 anderen Ländern, wobei als Gewichte die Anteile dieser Länder an den gesamten deutschen Ausfuhren im Jahr 2000 verwendet werden.
2. Der Weltwarenhandel wird approximiert durch die Summe der Importe der OECD-Länder (ohne Deutschland) in neun großen SITC-Warengruppen. Das güterspezifische Exportmarktwachstum Deutschlands wird ermittelt als gewichteter Durchschnitt der Einfuhren der OECD-Länder in den jeweiligen Warengruppen. Die verwendeten Gewichte sind variabel, sie basieren auf der laufenden vierteljährlichen Warenstruktur der deutschen Exporte in diesen neun Gruppen. Die Originalreihen für diese Berechnungen stammen aus den *Monthly International Trade Statistics* der OECD. Die approximativen Daten des Handelsvolumens wurden folgendermaßen berechnet: Die Summe des Handelswerts der OECD-Länder (auf US-Dollar-Basis) in den einzelnen Warengruppen wurde zunächst durch die US-Importpreise für diese Güter dividiert. Dann wurden diese Zahlen zur Bereinigung um nominale Wechselkursveränderungen mit dem Quotienten aus aggregierten US-Importpreisen und OECD-Importpreisen multipliziert. So würden z.B. bei einer Dollarabwertung die in US-Dollar ausgedrückten Importpreise stärker steigen als die Importpreise in anderen Währungen. Damit würden die realen Importe anderer Länder unterschätzt. Das Verhältnis zwischen US- und OECD-Importpreisen dürfte diese Unterschätzung ungefähr korrigieren.
3. Was die Wiederausgabe der Öleinnahmen betrifft, gibt es, abgesehen von dem positiven Effekt eines relativ hohen Anteils deutscher Ausfuhren in die Öl exportierenden Länder, gewisse Hinweise darauf, dass die Nachfrage nach deutschen Exportgütern elastischer gegenüber Öleinnahmen als die Nachfrage nach Exportgütern anderer Länder ist. Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005).
4. Bei einem Irrtumswahrscheinlichkeitsniveau von 10%.
5. Es gibt gewisse Hinweise darauf, dass die privaten Ersparnisse vorzugsweise in stark geförderte Vermögensanlagen investiert werden, vgl. z.B. Börsch-Supan (2004). Zwischen März 2002 und März 2003 erhöhte sich die Zahl der geförderten Riester-Rentenverträge von 2 500 auf fast 180 000.
6. Vgl. Arbeitsgemeinschaft Deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2005); Deutsche Bundesbank (2004); Kuhnert (2005).
7. Zu Beginn der neunziger Jahre bewirkten die Sozialtransfers an die neuen Bundesländer im Verein mit der Ausdehnung des westdeutschen Sozialversicherungssystems auf den Osten, massiven Industriesubventionen und kräftigen Lohnsteigerungen, eine temporäre Erhöhung der inländischen Absorption, was die Preise für im Inland erzeugte Güter im Verhältnis zu ausländischen Gütern in die Höhe trieb. Der Konsumschub in Ostdeutschland wurde durch die Einführung der D-Mark in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zu Umrechnungskursen, die weit über der Kaufkraft der früheren ostdeutschen Währung lagen, weiter verstärkt. Die rasch steigende Staatsschuld trug ebenfalls zu dem expansiven Nachfrageeffekt bei und übte einen Aufwärtsdruck auf die Zinssätze aus, was eine Zunahme der Kapitalzuflüsse auslöste. Bis 1995 wurden kontinuierlich hohe Tariflohnabschlüsse vereinbart, wobei Frühverrentungsprogramme, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ähnliche Fördermaßnahmen dafür sorgten, dass der Lohnfindungsprozess von den massiven Beschäftigungseinbußen in den neuen Bundesländern effektiv abgekoppelt blieb. Ferner war der ostdeutsche Kapitalstock weitgehend obsolet geworden, was einen erheblichen Rückgang des gesamtdeutschen Produktivitätsniveaus zur Folge hatte. Diese Faktoren zusammengenommen führten zu einer realen Aufwertung der D-Mark, die mit einem Umschwung in der deutschen Leistungsbilanz von einem bedeutenden Überschuss zu einem Defizit einherging. Während die realen Stundenlöhne – abzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung und bereinigt um den privaten Konsumdeflator – zwischen 1992 und 1995 im Durchschnitt um jährlich 2½% gestiegen waren, wuchsen sie seit 1996 im Schnitt nur noch um jährlich ¾%. Die Kostensenkungsprogramme der Unternehmen hatten einen weiteren Beschäftigungsabbau zur Folge, während Neueinstellungen gering blieben. Der Abbau von Überkapazitäten in der Bauwirtschaft – weitgehend eine Folge der Förderung von Bauvorhaben in den neuen Bundesländern – vollzieht sich seit nunmehr über zehn Jahren. Bis in die jüngste Zeit hinein wurden Ausrüstungsinvestitionen größtenteils mehr mit dem Ziel einer Rationalisierung der Produktionsprozesse als einer Kapazitätserweiterung vorgenommen, wie Unternehmensbefragungen bestätigen. Wegen näherer Einzelheiten über die Politik und die makroökonomische Entwicklung nach der Wiedervereinigung vgl. Wurzel (2001).
8. Nach Daten aus Arbeitsmarkterhebungen beläuft sich der Anteil der Geringqualifizierten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf rd. 15% und an der Arbeitslosenquote auf 27%. Bei den gering qualifizierten Arbeitskräften handelt es sich definitionsgemäß um Personen, die höchstens einen Abschluss der Sekundarstufe I besitzen. Nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit beträgt der Anteil Geringqualifizierter an der Gesamtzahl der Arbeitslosen rd. 34% (September 2004).

9. Ohne Inhaber von Mini-Jobs als Nebenbeschäftigung.
10. Schätzungen zufolge wird etwa die Hälfte aller offenen Stellen in der Wirtschaft den Arbeitsagenturen gemeldet.
11. Vgl. z.B. Antars und Helpman (2004).
12. Die Informationen über wichtige Merkmale der deutschen Unternehmen, die ausländische Direktinvestitionen tätigen und die in der ADI-Datenbank der Deutschen Bundesbank (*Direktinvestitionsstatistik*) erfasst sind, wurden von Becker, Jäckle und Mündler (2005) analysiert. Ihren Ergebnissen zufolge erhöhte sich der ADI-Bestand je Unternehmen zwischen 1989 und 1995 um 26,5% und zwischen 1995 und 2001 um 106,9%. In diesen beiden Zeiträumen ist der Anteil der deutschen Unternehmen, die ausländische Direktinvestitionen tätigen, um 13,9% bzw. 15,0% gestiegen. Die Zahl der im Ausland beschäftigten Mitarbeiter deutscher Unternehmen ist, gewichtet mit den Eigentumsanteilen der deutschen Muttergesellschaften, um 34,1% bzw. 62,9% gewachsen.
13. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005).
14. Klodt (2005).
15. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005).
16. Vgl. Becker, Jäckle und Mündler (2005).
17. Vgl. Becker, Jäckle und Mündler (2005).
18. Vgl. OECD (2004).

Literaturverzeichnis

- Antars, P. und E. Helpman (2004), "Global Sourcing", *Journal of Political Economy*, 112/3.
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (2005), *Die Weltwirtschaft und die deutsche Wirtschaft im Frühjahr 2005*.
- Becker, S., R. Jäckle und M.-A. Mündler (2005), *Kehren deutsche Firmen ihrer Heimat den Rücken? – Ausländische Direktinvestitionen deutscher Unternehmen*, ifo Schnelldienst 1/2005.
- Börsch-Supan, A. (2004), "Mind the Gap: the Effectiveness of Incentives to Boost Retirement Saving in Europe", Mimeo.
- Breitung, J., R. Chirinko und U. von Kalckreuth (2003), "A Vector Autoregressive Investment Model (VIM) and Monetary Policy Transmission: Panel Evidence for German Firms", Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank, *Discussion Paper* 6/2003.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), "Direkte und indirekte Rückwirkungen eines höheren Ölpreises auf die deutschen Ausfuhren – eine ökonometrische Untersuchung", *Wirtschaftsanalysen Nr. 5*, <http://www.bmwi.de/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/wirtschaftsfakten.html>.
- Deutsche Bundesbank (2004), *Monatsbericht*, November 2004, Frankfurt.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2005), *Investitionen im Ausland – Ergebnisse einer DIHK-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern*, Frühjahr 2005, Berlin.
- ifo (2001), *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes*.
- Klodt, H. (2005), "Mehr Arbeitsplätze durch Auslandsinvestitionen", *Die Weltwirtschaft* 4/2004.
- Kuhnert, S. (2005), *Germany's Investment Gloom: Light at the End of the Tunnel?* ECFIN Country Focus, Vol. 2, Issue 17, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/countryfocus_en.htm.
- Meurers, M. (2006), "Identifying Determinants of Germany's International Price Competitiveness – A Structural VAR Approach", *OECD Economics Department Working Papers*, erscheint demnächst.
- OECD (2004), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- Wurzel, E. (2001), "The Economic Integration of Germany's New Länder", *Economics Department Working Papers*, No. 307, www.oecd.org/dataoecd/60/57/1899874.pdf.

Anhang 1.A1

Fortschritte bei der Strukturreform – Zusammenfassung der früheren Empfehlungen und unternommenen Aktionen

Dieser Anhang gibt einen Überblick über die in vorangegangenen *Wirtschaftsberichten* gemachten Empfehlungen und die seitdem unternommenen Aktionen. Die in diesem *Wirtschaftsbericht* enthaltenen neuen Empfehlungen finden sich in den jeweiligen Kapiteln.

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Beseitigung von Hemmnissen, Arbeit anzubieten	
Abbau von Frühverrentungsanreizen	Gesetzesvorschlag zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre. Die Abschaffung der Freistellung älterer Arbeitsloser von der Pflicht zur Arbeitsuche wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben
Beseitigung von Negativanreizen für die Erwerbsbeteiligung von Frauen	Pläne zur Änderung der Kinderbetreuungsleistungen und Anhebung des Kinderfreibetrags für Ein- und Doppelverdienerhaushalte
Erhöhung der Wirksamkeit von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und Vermittlungsleistungen	Verstärkte Evaluierung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen. Reform der Förderung des Übergangs von Arbeitslosigkeit zu selbstständiger Erwerbstätigkeit und Abbau unwirksamer Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung. Änderung der Kompetenzen der Kommunen bei Vermittlungstätigkeiten. Weitere Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit, um Ressourcen von der Leistungsverwaltung auf die Vermittlung zu verlagern. Einführung neuer bezuschusster Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose
Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit	Reduzierung der Einkommensteuersätze. Pläne für eine über die Anhebung der Mehrwertsteuer finanzierte Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge und für eine Heraufsetzung des Spitzensteuersatzes auf Arbeitseinkommen
Absenkung der effektiven Grenzbesteuerung für gering qualifizierte Arbeitnehmer	Spreizung des Einkommensspektrums für den Entzug von Leistungen für Langzeitarbeitslose.

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Beseitigung von Hemmnissen, Arbeit nachzufragen	
Erweiterung des Spielraums für die Lohnfindung auf Betriebsebene	Die Sozialpartner haben betriebliche Vereinbarungen zur Lohnfindung ausgeweitet
Senkung der durch Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) bedingten Kosten	Geplante Aufhebung des Kündigungsschutzes in den ersten zwei Jahren regulärer Beschäftigungsverträge
Nutzung des Beschäftigungspotenzials von Zeitarbeitsunternehmen	Abbau der bezuschussten Einstellung in Zeitarbeitsunternehmen
Verbesserung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten	
Stärkere Wettbewerbsöffnung der inländischen Dienstleistungsmärkte bei den freien Berufen, im Handwerk und im Einzelhandel	Lockerung des Werbeverbots für die freien Berufe
Abbau staatlicher Beteiligungen im Unternehmenssektor	Kürzung eines breiten Spektrums von Beihilfen. Kontinuierliche Fortschritte bei der Privatisierung der marktbeherrschenden Telekom- und Postunternehmen. Erwägung der Privatisierung der Deutschen Bahn
Abschaffung des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis durch Unternehmen ohne überlegene Marktmacht	Keine
Stärkung des Wettbewerbs im öffentlichen Auftragswesen	Keine
Verbesserung der Regulierung der Netzindustrien	Einführung einer Ex-ante-Regulierung des Netzzugangs im Strom- und Gassektor und Stärkung der Kompetenzen des Regulierers. Vereinfachte Berufungsverfahren bei Entscheidungen der Regulierungsbehörde im Telekombereich. Die Schienennetz-Zugangsgebühren unterliegen der Genehmigung durch den Regulierer
Stärkung der vertikalen Trennung in den Netzindustrien	Heraufsetzung der Standards zur Trennung im Management und in der Rechnungslegung im Energiesektor und bei der Bahn
Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit	
Beseitigung von Verwaltungslasten für die Unternehmen	Fortsetzung der Vorhaben, wie z.B. die Stärkung der Gesetzesfolgenabschätzung in einigen Bundesländern. Abschaffung bestimmter Steuervergünstigungen und -freistellungen. Einführung neuer Steuervergünstigungen
Erhöhung der Effizienz der Hochschulbildung	Allmähliche Fortschritte bei der Einführung der Hochschulabschlüsse im neuen zweistufigen System. Durchführung des Wettbewerbs zur Auswahl einer kleinen Zahl zusätzlich finanzierter Spitzenuniversitäten. Stärkung der Hochschulautonomie. Einführung von Studiengebühren zusammen mit Darlehen und einkommensabhängigen Tilgungssystemen in mehreren Bundesländern
Aufstellung eines Zeitplans für sämtliche staatlich finanzierten Innovationsprogramme und Abschaffung unwirksamer Subventionen	Häufigere Evaluierung von Förderprogrammen und öffentlichen Forschungseinrichtungen
Erleichterung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte	Fortschritte bei der Hochschulreform. Senkung der Einkommensteuern

Anhang 1.A2

Erklärung für die Bewegungen der Sparquote

Mit diesem Regressionsmodell soll die Zeitstruktur der Sparquote erklärt werden, wobei insbesondere die Konsumglättung im Fokus steht. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe erklärender Variablen berücksichtigt, die transitorische oder permanente Veränderungen des Haushaltseinkommens darstellen.

Wenn die laufenden Einkommen in einer konjunkturellen Abschwungphase sinken, ziehen die Verbraucher es u.U. vor, das Niveau ihres laufenden Konsums zu wahren, indem sie die laufende Ersparnis verringern und ihren künftigen Konsum z.T. einschränken. Demgegenüber erhöht die laufende Zunahme der permanenten Einkommen die Konsummöglichkeiten in jeder der nachfolgenden Perioden und könnte sich daher in der Form auf den laufenden Konsum auswirken, dass die Sparquote unverändert bleibt*. Gleichwohl könnte ein erwarteter Anstieg des permanenten Einkommens, der sich noch nicht auf das laufende Einkommen niedergeschlagen hat, eine Steigerung des laufenden Konsums und mithin eine Senkung der Sparquote zur Folge haben.

In dem Modell werden konjunkturelle Einkommensveränderungen mit der Produktionslücke (*gap*) und permanente Veränderungen mit der Trendwachstumsrate (Δy_t) approximiert, wobei es sich beide Male um OECD-Schätzungen handelt. Darüber hinaus werden Terms-of-Trade-Veränderungen (Δtot) auf der Basis des Verhältnisses zwischen den Deflatoren für Exporte und Importe in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in die Regression integriert. Der Wert Δtot kann sowohl temporäre als auch permanente Einkommenseffekte zum Ausdruck bringen. Obwohl die Wirkung der Terms of Trade auf die Sparquote theoretisch unklar ist (vgl. z.B. Chowdhury, 2003), geht aus empirischen ländervergleichenden Untersuchungen hervor, dass ihr Effekt auf die Ersparnis in der Regel positiv ist (vgl. Loayza et al., 2000). Ferner legt die Theorie den Schluss nahe, dass die Sparquote von dem Verhältnis zwischen Sparerträgen und Zeitpräferenzrate abhängt. Um diesen Effekt zu erfassen, wurde der reale kurzfristige Zinssatz (r), gemessen am Dreimonatssatz abzüglich der Veränderungen des privaten Konsumdeflators über vier Quartale, ebenfalls in die Regression einbezogen.

Eine vorläufige Analyse der Daten offenbart einen erheblichen Grad an Persistenz der Konsumquote (CQ) (definiert als 1 minus Sparquote). Um seriell korrelierte Residuen zu vermeiden, mussten Lags von bis zu fünf Quartalen auf der rechten Seite der Schätzgleichung einbezogen werden. Da die Produktionsvariable potenziell endogen ist, wurde das Konzept der Instrumentenvariablen zur Schätzung herangezogen. Zur Ermittlung der geeigneten Instrumente wurde eine separate Regression mit der Produktionslücke als abhängiger Variable geschätzt. Als Instrumente wurden jene zeitverzögerten erklärenden Variablen ausgewählt, die signifikant zur Erklärung der Produktionslücke beitragen. Schließlich wurde getestet, ob das Staatsdefizit (in Prozent des BIP) oder das Realvermögen (approximiert durch den DAX-Aktienindex, dividiert durch den Konsumdeflator) die Konsumquote signifikant beeinflusst haben, doch erwiesen sich beide Variablen in der Regression als nicht signifikant. Für den Stichprobenzeitraum vom ersten Quartal 1970 bis zum dritten Quartal 2005 wurden folgende Ergebnisse erzielt:

* Die von Modigliani und Brumberg (1954) aufgestellte Lebenszyklushypothese des Konsums impliziert, dass Veränderungen des permanenten Einkommens die Sparquote beeinflussen können, weil die Ersparnis der jungen und älteren Generationen unterschiedlich auf solche Veränderungen reagieren könnte.

Tabelle 1.A2.1 **Regressionsergebnisse für die Konsumquote**

Stichprobe: 1. Quartal 1972 - 4. Quartal 2005

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik
<i>CQ</i> (-1)	0,641	0,078	8,20
<i>CQ</i> (-2)	0,173	0,080	2,15
<i>CQ</i> (-4)	-0,159	0,084	-1,91
<i>CQ</i> (-5)	0,152	0,073	2,10
<i>gap</i>	0,003	0,001	3,14
<i>gap</i> (-1)	-0,004	0,001	-3,98
<i>gap</i> (-4)	0,001	0,001	2,07
<i>gap</i> (-5)	-0,001	0,001	-1,98
Δy_t	0,117	0,036	3,21
Δtot (-1)	-0,061	0,032	-1,93
<i>r</i> (-3)	0,000	0,000	-1,84
Konstante	0,170	0,046	3,67
DUM1_91	0,005	0,001	3,44
Korrelationskoeffizient(R^2)	0,90	Mittelwert abhängige Variable	0,881
Bereinigter R^2	0,89	S.D. abhängige Variable	0,016
Standardfehler der Regression	0,01	Summe der quadrierten Residuen (SSR)	0,004
Durbin-Watson-Statistik	1,95	SSR zweiten Rangs	0,004

Anmerkung: DUM1_91 ist eine Stepdummy-Variable, die den Effekt der Vereinigung erfasst.

Um die kumulativen Effekte der erklärenden Variablen auf die Konsumquote sowie die entsprechenden Standardfehler zu berechnen, wurde die Gleichung in einer nichtlinearen Koeffizientenformel neu geschätzt. Dieses Verfahren kann durch folgendes einfaches Beispiel veranschaulicht werden, in dem unterstellt wird, dass die dynamische Gleichung folgendermaßen lautet:

$$y_t = \sum_{i=1}^n \alpha_i L(i) y_t + \sum_{j=1}^m \beta_j L(j) x_t + \varepsilon_t, \text{ dabei ist } L \text{ der Lag-Operator.}$$

Dann wird der kumulative Effekt von x auf y mit folgender Formel berechnet:

$$\beta = \sum_{j=1}^m \beta_j / (1 - \sum_{i=1}^n \alpha_i).$$

Um schließlich den Schätzwert β unmittelbar zu erhalten, kann die Schätzgleichung neu formuliert werden, z.B. indem β_i ersetzt wird durch

$$\beta (1 - \sum_{i=1}^n \alpha_i) - \sum_{j=2}^m \beta_j.$$

Mit diesem Verfahren ergab sich folgende Beziehung (Standardfehler in Klammern), die die kumulative Reaktion der Konsumquote auf Veränderungen der erklärenden Variablen erfasst:

$$CQ = -0.004 gap + 0.61 \Delta y_t - 0.32 \Delta tot - 0.002 r_t$$

(0.002) (0.29) (0.18) (0.001)

R^2 -adj. = 0.89, DW-Stat. = 1.95.

Die Vorzeichen der kumulativen Koeffizienten stimmen mit den theoretischen Überlegungen überein. Das negative Vorzeichen bei der Produktionslücke deutet darauf hin, dass im Verlauf des Konjunkturzyklus eine gewisse Konsumglättung stattgefunden hat. Ferner haben Veränderungen in Folge eines Anstiegs der Trendwachstumsrate, der den Verbrauchern ein höheres permanentes

Einkommen in der Zukunft signalisiert, zu einer Abnahme der aktuellen Sparquote geführt. Darüber hinaus kompensieren die Verbraucher z.T. Veränderungen ihres Realeinkommens, die auf Terms-of-Trade-Schwankungen zurückzuführen sind, und schließlich wirken sich höhere Zinssätze dämpfend auf den zeitgleichen Konsum aus.

Literaturverzeichnis

- Bewley, R.A. (1979), "The Direct Estimation of the Equilibrium Response in a Linear Dynamic Model", *Economic Letters*, 3.
- Chowdhury, A. R. (2003), "Do Asymmetric Terms of Trade Shocks Affect Private Savings in a Transition Economy?" Bank of Finland, Institute for Economics in Transition, BOFIT, *Discussion Paper*, No. 3.
- Friedmann, M. (1957), *A Theory of the Consumption Function*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Loayza, N., K. Schmidt-Hebbel und L. Servén (2000), "What Drives Private Saving Across the World?," *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 82(2).
- Modigliani, F. und R. Brumberg (1954), "Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross Section Data", In: K. Kurihara (Hrsg.), *Post-Keynesian Economics*, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ.

Anhang 1.A3

Erklärung für die Schwankungen der Unternehmensinvestitionen

Diese Analyse basiert auf einer Untersuchung der Deutschen Bundesbank (2004), in der eine einfache Kointegrationsbeziehung zwischen Unternehmensinvestitionen und BIP festgestellt wird. Diese Berechnungen werden hier erweitert, indem getestet wird, ob Komponenten der Kapitalnutzungskosten eine zusätzliche Erklärungskraft für die Entwicklung der Unternehmensinvestitionen im Zeitverlauf besitzen.

Nach der klassischen Investitionstheorie (vgl. z.B. Romer, 2001) werden die realen Kapitalnutzungskosten (UCC^r) bei Abwesenheit von Steuern und Abgaben durch den Realzinssatz (r), die Abschreibungsquote (δ), die relative Inflation ($\pi^I - \pi$) und den relativen Preis der Investitionsgüter (p^I/p) (I bezeichnet die Investition) bestimmt:

$$UCC^r = [r + \delta - (\pi^I - \pi)] \cdot \frac{p^I}{p}.$$

Wenn der Deflator des Realzinssatzes derselbe ist wie jener, der zur Berechnung der realen Kapitalnutzungskosten, π , herangezogen wird, ergibt sich die folgende vereinfachte Gleichung:

$$UCC^r = [r^I + \delta] \cdot \frac{p^I}{p}$$

Darin ist r^I der reale Zinssatz auf der Basis des Investitionsdeflators. Folglich kann UCC^r bei Abwesenheit von Steuern und Abgaben sowie unter der Annahme einer konstanten Abschreibungsquote durch die beiden Determinanten r^I und p^I/p dargestellt werden, für die ein negativer Effekt auf die Investitionen projiziert wird. Da aber der Tatsache Rechnung getragen wird, dass in der Fachliteratur keine Übereinstimmung über eine geeignete Messgröße für den Realzinssatz besteht (vgl. Chirinko, 1993), wurde zudem auch eine Messgröße des Realzinssatzes auf der Basis des BIP-Deflators in die ökonometrische Analyse einbezogen.

Ausgehend vom Ansatz der Deutschen Bundesbank wurde in einem ersten Schritt als Basis-szenario ein Fehlerkorrekturmodell für die Unternehmensinvestitionen im Zeitraum vom 1. Quartal 1991 bis zum 4. Quartal 2005 geschätzt, die Veränderungen der realen Unternehmensinvestitionen (Δbi) zu dem Fehler in der Kointegrationsbeziehung zwischen den realen Unternehmensinvestitionen (bi) und dem BIP (y) in Beziehung setzt und die zusätzliche dynamische Anpassung anhand der zeitverzögerten Schwankungen beider Variablen (alle Variablen sind logarithmiert) erfasst. In einem zweiten Schritt wurden die zusätzlichen Variablen, die die Kapitalnutzungskosten sowohl in Form ihres zeitverzögerten Niveaus als auch in Form gegenwärtiger und zeitverzögerter erster Differenzen bestimmen, auf ihre Signifikanz in der Gleichung getestet. Lediglich um drei Quartale verzögerte Veränderungen der logarithmischen Werte des relativen Investitionsdeflators ($\Delta pi - \Delta p$) gingen jedoch als signifikant in diese Gleichung ein.

Das endgültige Fehlerkorrekturmodell wurde direkt geschätzt, ohne den Koeffizienten der Unternehmensinvestitionen (bi) in der Kointegrationsbeziehung auf eins zu normalisieren. Die Normalisierung und der Standardfehler für den Langfristkoeffizienten des BIP (der weiter unten in Klammern angegeben ist) wurden durch Schätzung der Bewley-Transformation (1979) des unbeschränkten Fehlerkorrekturmodells errechnet. Zusätzliche ökonometrische Tests ergaben, dass das BIP als schwach exogene Variable für die Unternehmensinvestitionen gelten kann, was es erlaubt, die gegenwärtige vierteljährliche Wachstumsrate in die Schätzgleichung einzubeziehen.

Das durch die geschätzte Kointegrationsbeziehung implizierte Fehlerkorrekturterm (ect) hat folgende Form (Standardfehler in Klammern):

$$ect_t = bi_t - 1.29y_t \quad (0.21)$$

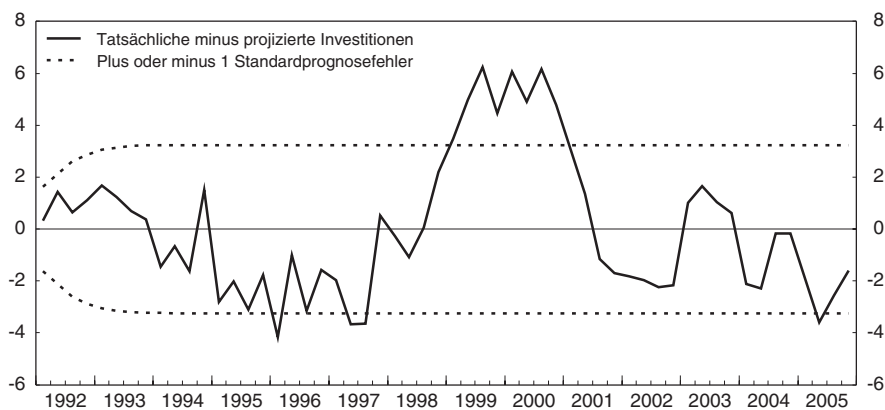
Schließlich ergibt sich folgende geschätzte dynamische Gleichung (Standardfehler in Klammern darunter):

$$\Delta bi_t = -0.18ect_{t-1} + 1.63\Delta y_t + 0.67\Delta y_{t-1} + 0.27\Delta bi_{t-2} + 0.95(\Delta pi - \Delta p)_{t-3} - 1.83 + resid \quad (0.05) \quad (0.38) \quad (0.36) \quad (0.11) \quad (0.51) \quad (1.01)$$

Um Freiheitsgrade ber. $R^2 = 0.44$, DW-Stat. = 2.11.

Nach diesen Schätzungen wirkt sich eine Zunahme des relativen Investitionsdeflators positiv auf die Investitionen aus. Das erscheint plausibel, wenn diese Variable in erster Linie als Prädiktor für die künftigen relativen Preise der Investitionsgüter dient: Wenn für die Zukunft eine relative Verteuerung von Investitionsgütern erwartet wird, könnten die Investoren ihre geplanten Investitionen z.T. auf einen früheren Zeitpunkt vorverlegen, obwohl die Theorie vermuten lässt, dass es eine Zunahme in der erwarteten *Veränderung* der relativen Investitionsgüterpreise ist, die sich positiv auf Investitionen auswirken könnte, und die Kapitalnutzungskosten nicht in der langfristigen Kointegrationsbeziehung signifikant erscheinen.

Abbildung 1.A3.1 **Abweichung der tatsächlichen Unternehmensinvestitionen von der Modellprojektion**



Literaturverzeichnis

Bewley, R.A. (1979), "The Direct Estimation of the Equilibrium Response in a Linear Dynamic Model", *Economic Letters*, 3.

Breitung, J., R.S. Chirionko und U. von Kalckreuth (2003), "A Vector Autoregressive Investment Model (VIM) and Monetary Policy Transmission: Panel Evidence for German Firms", *Discussion Paper* 06/03, Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank.

Chirinko, R. S. (1993), "Business Fixed Investment Spending: Modeling Strategies, Empirical Results, and Policy Implications", *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, No. 4.

Deutsche Bundesbank (2004), *Monatsbericht*, November.

Romer, D. (2001), *Advanced Macroeconomics*, 2. Auflage, McGraw-Hill.

Anhang 1.A4

Erklärung für die Schwankungen des realen effektiven Wechselkurses

Die Zerlegung der dem realen effektiven Wechselkurs zu Grunde liegenden Kräfte in Schocks in der realen Nachfrage, des realen Angebots und nominale Schocks erfolgte anhand der Schätzung eines strukturellen vektorautoregressiven (SVAR) Modells mit drei Variablen¹.

Ökonomisches Modell

Die Analyse beruht auf dem stochastischen Makromodell einer offenen Wirtschaft mit rationalen Erwartungen, das explizit in Clarida und Gali (1994) dargelegt wird. Das Modell reiht sich in die Mundell-Flemming-Dornbusch-Tradition ein, da es die kurz- und mittelfristige Produktions- und Preisdynamik erfasst. Alle Variablen werden als Differenzen der jeweiligen Quantitäten in den beiden betrachteten Regionen (Ursprungsland und Handelspartner) ausgedrückt. So veranschaulicht die relevante Produktionsvariable y_t des Modells z.B. die zwischen der Produktion des Ursprungslands und der Produktion seiner wichtigsten Handelspartner bestehende Differenz: $y_t \equiv y_t^h - y_t^p$. Mit Ausnahme des Zinssatzes sind alle Variablen in natürlichen Logarithmen ausgedrückt. Mit diesen Festlegungen lässt sich das vollständige Modell in den folgenden Gleichungen zusammenfassen²:

$$(1) \quad y_t = d_t + \eta q_t - \sigma [i_t - E_t(p_{t+1} - p_t)]$$

$$(2) \quad m_t - p_t = y_t - \lambda i_t$$

$$(3) \quad i_t = E_t(s_t - s_{t-1})$$

$$(4) \quad p_t = (1 - \theta)E_{t-1}p_t^e - \theta p_t^e$$

Die Gleichungen stellen die Gesamtgüternachfrage, das Geldmarktgleichgewicht, die Zinsparität (kurzfristiges Zahlungsbilanzgleichgewicht) und das Güterpreisfestsetzungsverhalten (kurzfristiges Gesamtangebot) dar. Die relative Gesamtnachfrage y_t hängt ab von einem Nachfrageschock d_t (z.B. diskretionären Schwankungen der öffentlichen Ausgaben), dem realen Wechselkurs $q_t = s_t - p_t$ (nominaler Wechselkurs minus Preisdifferenz) und der erwarteten realen Zinsdifferenz $i_t - E_t(p_{t+1} - p_t)$, wobei i den nominalen Zinssatz, E den Erwartungsoperator und t die Zeitspanne bezeichnet. Monetäre Schocks gehen in das Modell mittels Schwankungen der Geldmenge m_t ein, die sowohl Schocks beim relativen inländischen Geldangebot als auch Schocks bei der relativen inländischen Realkassennachfrage widerspiegeln. Die Preisfestsetzungsgleichung impliziert schließlich, dass die Preise im Zeitraum t ein gewichteter Durchschnitt des im Zeitraum $t-1$ erwarteten Marktgleichgewichtspreises $E_{t-1}p_t^e$ und des effektiven Marktgleichgewichtspreises im Zeitraum t sind. Der Trägheitsgrad des Modells hängt daher mit dem Parameter $1 - \theta$ zusammen. Wenn $\theta = 0$ ist, werden die Preise eine Zeitspanne im Voraus bestimmt, und kurzfristige Produktionsschwankungen würden ausschließlich von der Gesamtnachfrage abhängen. Ist demgegenüber $\theta = 1$, wären die Preise völlig flexibel, und die Produktion wäre bereits auf kurze Sicht

ausschließlich angebotsbestimmt, so dass: $y_t = y_t^d = y_t^s$. Gemäß Clarida und Gali wird ein Random-Walk-Prozess für das Angebot und die nominalen Schocks y_t^s und m_t unterstellt. Demgegenüber wird bei den Nachfrageschocks eine permanente und eine temporäre Komponente zugelassen. Es wird insbesondere angenommen, dass ein Teil γ einer etwaigen Nachfragestörung im Zeitraum $t-1$ im Zeitraum t umgekehrt wird:

$$(5) \quad y_t^s = y_{t-1}^s + \eta_{S_t},$$

$$(6) \quad m_t = m_{t-1} + \eta_{N_t},$$

$$(7) \quad d_t = d_{t-1} + \eta_{D_t} - \gamma \eta_{D_{t-1}},$$

dabei bezeichnen η_{S_t} , η_{N_t} , η_{D_t} orthogonale unabhängige gleichmäßig verteilte Schocks mit dem Medianwert null. Das langfristige Gleichgewicht des Modells kann durch die Unterstellung unverzüglicher Preisanpassungen abgeleitet werden, was bedeutet, dass alle ersten Differenzen der Variablen null betragen und die Produktion ausschließlich angebotsbestimmt ist. Die Gleichgewichtsniveaus für die drei interessierenden endogenen Variablen ergeben sich dann durch:

$$(8) \quad y_t^e = y_t^s$$

$$(9) \quad q_t^e = (y_t^s - m_t) / \eta + (\eta(\eta + \sigma))^{-1} \sigma \gamma \delta_t$$

$$(10) \quad p_t^e = m_t - y_t^s + \lambda(1 + \lambda)^{-1} (\eta + \sigma)^{-1} \gamma \delta_t$$

Positive Angebotsschocks (z.B. Produktivitätszuwächse im Ursprungsland in Relation zu den Handelspartnern) führen zu einer realen Abwertung und auf lange Sicht zu einer Abnahme des relativen Preisniveaus. Positive reale Nachfrageschocks führen zu einer realen Aufwertung und einem Anstieg des relativen Preisniveaus. Expansive monetäre Schocks (d.h. ein relativ stärkeres Geldmengenwachstum im Ursprungsland) führen zu einer realen Abwertung und einem Anstieg des relativen Preisniveaus. Ein wichtiges Charakteristikum dieses Modells mit drei Variablen besteht darin, dass eine langfristige trianguläre Struktur zwischen den Schocks besteht. In einer ökonometrischen Vorgehensweise erlaubt das, eine Zerlegung nach Blanchard-Quah (1989) vorzunehmen, um die drei strukturellen Schocks eines geschätzten VAR-Modells zu identifizieren und die kurzfristige Dynamik unrestringiert zu belassen.

Daten

Die Stichprobenperiode beginnt mit dem ersten Quartal 1972. Der – in regelmäßigen Abständen von der Deutschen Bundesbank veröffentlichte – reale effektive Wechselkurs wird als Indikator für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber seinen neunzehn wichtigsten Handelspartnern (auf der Basis der Verbraucherpreise) herangezogen. Das relative Pro-Kopf-BIP und die relativen Verbraucherpreise werden als geometrische Medianwerte der länderspezifischen Variablen errechnet, wobei das Gewichtungsschema von der Deutschen Bundesbank (2001) übernommen wurde. Um den Effekt der deutschen Wiedervereinigung, der in den Statistiken als Strukturbruch im ersten Quartal 1991 erscheint, in angemessener Weise zu erfassen, wurde das Pro-Kopf-BIP anstelle des BIP (wie in der ursprünglichen Analyse von Clarida und Gali) verwendet. Da die Wiedervereinigung effektiv einen negativen Produktivitätsschock und gleichzeitig einen expansiven Nachfrageschock auslöste, könnte die Verwendung des BIP (das infolge des statistischen Wechsels von West- auf Gesamtdeutschland gestiegen ist) dazu führen, dass irrtümlicherweise ein expansiver Angebotschock zu jener Zeit identifiziert würde.

Einheitswurzel- und Kointegrationstest

Die spezifizierten stochastischen Prozesse in dem oben dargestellten theoretischen Modell implizieren, dass y_t , p_t und q_t in ihrem Niveau nichtstationär, aber in ersten Differenzen stationär sind. Ferner dürfte wegen der Tatsache, dass es drei unabhängige stochastische Trends gibt, langfristig keine stabile Relation zwischen dem Niveau der Variablen bestehen. Beide Datencharakteristiken wurden mit ADF- und KPSS-Einheitswurzeltests sowie Johansens Kointegrationstests verifiziert. Für alle Variablen konnte die Annahme, dass ihr Niveau stationär ist, eindeutig abge-

lehnt werden. Die ADF-Tests für die ersten Differenzen weisen die Nichtstationarität mit 5%igem Signifikanzniveau zurück. Gleichzeitig lehnen die KPSS-Tests die Annahme der Stationarität der ersten Differenzen der Variablen nur schwach ab. Auf der Basis dieser Ergebnisse erscheint es gerechtfertigt, alle Variablen in Übereinstimmung mit dem Modell als integrierte Variablen erster Ordnung, I(1) zu behandeln. Die Stationarität des relativen Preisniveaus wurde bei den ersten Differenzen jedoch nur dann festgestellt, wenn ein deterministischer Trend berücksichtigt wurde, was einen quadratischen Trend bei den relativen Preisen impliziert. Daher wurden die relativen Preisreihen mit Hilfe einer OLS-Regression (Methode der kleinsten Quadrate) um einen linearen und einen quadratischen Trend bereinigt. Schließlich konnte die Hypothese der Nicht-Kointegration selbst bei einem sehr niedrigen Signifikanzniveau sowohl auf der Basis der Johansen-trace-Statistiken als auch der Maximum-eigenvalue-Statistiken nicht abgelehnt werden.

Strukturelles Autoregressionsmodell

Die statistischen Eigenschaften der Daten legen nahe, das empirische Modell als eine Vektorautoregression in ersten Differenzen zu formulieren. Ausgehend von der Definition $\Delta X_t \equiv (\Delta y_t, \Delta q_t, \Delta p_t)'$ und unter Anwendung einer Matrix von Polynomkoeffizienten des Lag-Operators L : $B(L) = B_0 + B_1L + B_2L^2 + \dots$, lässt sich die zu schätzende vereinfachte VAR-Formel folgendermaßen ausdrücken:

$$(11) \quad B(L)\Delta X_t = \varepsilon_t.$$

Dabei bezeichnet $\text{var}(\varepsilon_t) = \Omega$ die entsprechende Varianz-Kovarianz-Matrix. Diese Formel kann als ein Moving-Average-Prozess folgendermaßen invertiert dargestellt werden:

$$(12) \quad \Delta X_t = C(L)\varepsilon_t, \text{ dabei bezeichnet } C(L) = B(L)^{-1} \text{ und } C(0) = I.$$

Wenn das weiter oben beschriebene ökonomische Modell datengenerierend ist, dürften die drei endogenen Variablen ausschließlich durch die drei Arten struktureller Schocks determiniert werden. Folglich nimmt die Moving-Average-Darstellung der Zinssätze folgende Form an:

$$(13) \quad \Delta X_t = A(L)\eta_t,$$

mit $\text{var}(\eta_t) = I$ und $\eta_t = (\eta_{S_t}, \eta_{D_t}, \eta_{N_t})'$ (vgl. Gleichungen (5)-(7) weiter oben), wobei S , D und N jeweils Angebots-, Nachfrage- und nominale Schocks bezeichnen.

Aus einem Vergleich der Koeffizienten in den Gleichungen (12) und (13) kann gefolgert werden, dass $\eta_t = A_0^{-1}\varepsilon_t$. Das impliziert, dass $A_i = C_i A_0, \forall i: i = 1, 2, \dots$ und für die langfristige Multiplikator-Matrix $A(1) = C(1)A_0$. Das ergibt folgende Identität für die langfristige Varianz-Kovarianz-Matrix: $A(1)A(1)' = C(1)\Omega C(1)'$.

Die langfristigen Restriktionen des weiter oben dargelegten theoretischen Modells implizieren, dass $A(1)$ eine untere Dreiecksstruktur aufweisen dürfte. Diese Eigenschaft ermöglicht die Identifizierung der strukturellen Schocks. Da alle A_i für $i > 0$ durch die geschätzten C_i -Matrixen des unrestringierten VAR-Modells determiniert werden, beschränken die Restriktionen effektiv die

Elemente der Matrix $A_0 = \begin{bmatrix} a_{011} & a_{012} & a_{013} \\ a_{021} & a_{022} & a_{023} \\ a_{031} & a_{032} & a_{033} \end{bmatrix}$

Wie Blanchard und Quah (1989) gezeigt haben, können die Restriktionen mittels einer unteren triangulären Choleski-Zerlegung der geschätzten langfristigen Varianz-Kovarianz-Matrix $C(1)\Omega C(1)'$ leicht auf A_0 übertragen werden:

$$HH' = C(1)\Omega C(1)'. \text{ Dabei bezeichnet } H \text{ eine einmalige untere Dreiecksmatrix.}$$

Mit Hilfe von H kann $A_0 = C(1)^{-1}H$ berechnet und die strukturellen Schocks aus den geschätzten Fehlern in reduzierter Form, ε_t , mittels der Beziehung $\eta_t = H^{-1}C(1)\varepsilon_t$ ermittelt werden. Die historische Zerlegung von ΔX_t in die durch die einzelnen strukturellen Schocks generierten Zeitpfade wird in den folgenden Formeln ausgedrückt:

$$\text{Zeitpfad, generiert durch Angebotsschocks: } \Delta X_t = C(L) \begin{pmatrix} a_{011} \eta_{S_t} \\ a_{021} \eta_{S_t} \\ a_{031} \eta_{S_t} \end{pmatrix}$$

$$\text{generiert durch Nachfrageschocks: } \Delta X_t = C(L) \begin{pmatrix} a_{012} \eta_{D_t} \\ a_{022} \eta_{D_t} \\ a_{032} \eta_{D_t} \end{pmatrix} \text{ und}$$

$$\text{generiert durch nominale Schocks: } \Delta X_t = C(L) \begin{pmatrix} a_{013} \eta_{N_t} \\ a_{023} \eta_{N_t} \\ a_{033} \eta_{N_t} \end{pmatrix}$$

Anmerkung

1. Vgl. Meurers (2006).
2. Der Einfachheit halber wurde dieselbe Formulierung wie in Clarida und Gali (1994) verwendet. Einzelheiten zu der Frage, wie die Lösung des Modells abzuleiten ist, finden sich in dem ursprünglichen Referenzdokument bzw. in Obstfeld und Rogoff (1996), Kapitel 9.

Literaturverzeichnis

- Blanchard, O. und D. Quah (1989), "The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances", *American Economic Review*, Vol. 79, No. 4.
- Clarida, R. und J. Gali (1994), "Sources of Real Exchange-rate Fluctuations: How Important are Nominal Shocks?", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 41.
- Deutsche Bundesbank (2001), *Monatsbericht*, November.
- Meurers, M. (2006), "Identifying Determinants of Germany's International Price Competitiveness – A Structural VAR Approach", *OECD Economics Department Working Papers*, erscheint demnächst.
- Obstfeld, M. und K. Rogoff (1996), *Foundations of International Macroeconomics*, MIT Press.

Kapitel 2

Wiederherstellung der fiskalischen Glaubwürdigkeit und Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor

Trotz erheblicher struktureller Reduzierungen der Staatsausgaben in Relation zum BIP in den letzten Jahren hat die Staatsschuldenquote hohe Niveaus erreicht, und die erwarteten alterungsbedingten Ausgabensteigerungen bleiben signifikant. Es sind zwar Schritte zur Rückführung des staatlichen Defizits ab 2007 unternommen worden, darunter eine Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer, doch sollten weitere Maßnahmen zur Gewährleistung längerfristig tragfähiger Staatsfinanzen eine weitere Konsolidierung durch bessere Priorisierung der öffentlichen Ausgaben umfassen. Notwendig ist eine stärkere Verpflichtung zur Konsolidierung auf allen Haushaltsebenen, u.a. durch eine Beendigung des „Bailing-Out“ von Bundesländern in finanziellen Schwierigkeiten. Die Reform der föderalen Finanzbeziehungen sollte eine Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen und eine Reduzierung der Kofinanzierungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen beinhalten und den nachgeordneten Gebietskörperschaften mehr Möglichkeiten zur Erhöhung ihres eigenen Steueraufkommens einräumen. Trotz mäßig hoher Steuereinnahmen sind die effektiven Steuersätze für Unternehmen und Arbeitnehmer hoch, was negative Auswirkungen auf das Produktionspotenzial hat und eine weitere Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage durch die Abschaffung von Steuervergünstigungen, wie sie beispielsweise bei der Besteuerung von Kapitaleinkommen bestehen, notwendig macht.

Fiskalische Entwicklung und Wirkungskräfte

Die Staatsverschuldung ist hoch

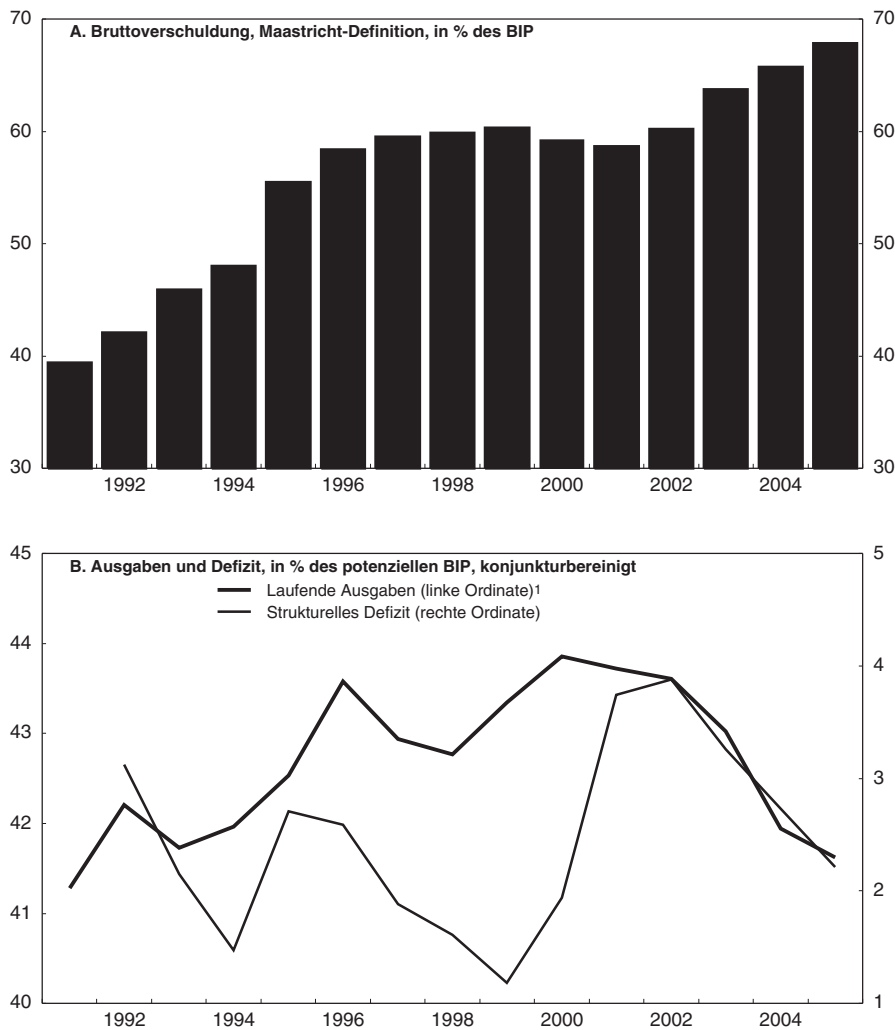
Zwischen 1991 und 2005 ist die öffentliche Verschuldung (Maastricht-Definiton) im Verhältnis zum BIP um 28 Prozentpunkte auf etwa 68% des BIP gestiegen (Abb. 2.1, Teil A). Wenngleich die Wiedervereinigung bei dieser Entwicklung eine wesentliche Rolle spielte, deuten hartnäckig hohe strukturelle Defizite und ein trendmäßiger Anstieg der Sozialausgaben auf die Notwendigkeit hin, Druck auf die Staatsfinanzen durch eine stärkere Priorisierung der öffentlichen Ausgaben zu bewältigen. Der Anteil der Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben hat sich von 48% Ende der achtziger Jahre auf 56½% im Jahr 2003 erhöht, selbst wenn es in den letzten zwei Jahren zu einer Stabilisierung kam. Die ungünstige Arbeitsmarktentwicklung erklärt einen Großteil des tendenziellen Anstiegs, es gab aber auch diskretionäre Maßnahmen zur Ausweitung der Sozialleistungen, wie beispielsweise die Einführung von Frühverrentungsprogrammen und Pflegeversicherungsleistungen in den neunziger Jahren.

Bei rückläufigen Steuereinnahmen reichten umfangreiche Kürzungen der öffentlichen Ausgaben im Verhältnis zum BIP nicht aus, um das Staatsdefizit deutlich zu senken ...

In den letzten Jahren wurden erhebliche Anstrengungen zur Eindämmung der Staatsausgaben unternommen. In der Tat geht aus OECD-Schätzungen hervor, dass die laufenden konjunkturbereinigten Ausgaben des Sektors Staat, ohne Zinszahlungen, zwischen 2002 und 2005 um 2½ Prozentpunkte des potenziellen BIP gesunken sind (Abb. 2.1, Teil B), d.h. stärker als in anderen OECD-Ländern mit verhältnismäßig hohem Schuldenstand. Der Staatsverbrauch hat abgenommen, insbesondere unter dem Einfluss von Personalreduzierungen im öffentlichen Dienst, geringen Lohnerhöhungen und einer langsameren Zunahme der Gesundheitsausgaben nach den 2004 im Rahmen der Gesundheitsreform ergriffenen Maßnahmen (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*). Zwar hat die Ausgliederung öffentlicher Dienstleistungen zum Rückgang der statistisch erfassten laufenden Staatsausgaben beigetragen, doch scheint der Effekt mit durchschnittlich 0,1% des BIP pro Jahr im Zeitraum 1998-2003 verhältnismäßig gering gewesen zu sein¹. Ein Einfrieren der nominalen jährlichen Rentenanpassungen in den Jahren 2004 und 2005² dämpfte die Sozialausgaben, wohingegen zugleich die 2005 eingeführte Reform der Arbeitslosenunterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose noch nicht die erwarteten Einsparungen brachte, so dass es zu Haushaltsüberschreitungen von mehreren Milliarden Euro kam. Zwar sind diese Überschreitungen z.T. der Tatsache zuzuschreiben, dass sich der Arbeitsmarkt schwächer entwickelte als angenommen, doch spielte auch die mangelnde Flexibilität des neuen Systems eine Rolle (vgl. Kapitel 4). Die Subventionen für spezifische Aktivitäten, namentlich Landwirtschaft und Wohnungsbau – darunter auch steuerliche Vergünstigungen –, wurden ebenfalls abgebaut. Ferner wurde ein breites Spektrum weiterer Steuerfreistellungen und -vergünstigungen reduziert (siehe weiter unten wegen näherer Einzelheiten). Auch die Investitionen der Gemeinden wurden in mehreren aufeinander folgenden Jahren erheblich eingeschränkt.

Indessen gingen die Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts und die Kürzungen bei den Steuervergünstigungen nicht weit genug, um das Defizit in die Nähe eines Haushaltsausgleichs zu drücken, da andererseits über eine Reihe von Jahren umfangreiche Unternehmens- und Einkommensteuersenkungen erfolgten, wobei die letzte Stufe der Einkommensteuerreform 2005 in Kraft trat (vgl. die *Wirtschaftsberichte 2002* und *2004*) und es überdies zu negativen Überraschungen auf der Einnahmeseite kam. Bei stagnierendem privaten Konsum in den vergangenen drei Jahren fiel das Mehrwertsteueraufkommen schwach aus³. Die Einnahmen der Sozialversicherung blieben auf Grund des anhaltenden Rückgangs voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse gedämpft. Alles in allem verringerte sich das gesamtstaatliche Defizit zwischen 2003 und 2005 leicht von 4% auf 3¼%.

Abbildung 2.1 Finanzposition des Sektors Staat



1. Ohne Zinszahlungen

Quelle: OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick*.

... und durch die Bevölkerungsalterung entsteht weiterer Druck auf die Staatsfinanzen

Der auf den Staatsfinanzen lastende Druck wird in den kommenden Jahrzehnten auf Grund der bedeutenden Verschiebungen in der Altersstruktur der deutschen Bevölkerung voraussichtlich zunehmen. Das Bundesministerium der Finanzen hat auf der Basis einer 2005 in Auftrag gegebenen Studie seinen ersten „Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ veröffentlicht. Der Bericht liefert Projektionen über die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Ausgaben für Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, Bildung und Arbeitslosenunterstützungsleistungen⁴. In den Projektionen des Basisszenarios wird unterstellt, dass die nicht alterungsbedingten Staatsausgaben wie auch die Staatseinnahmen im Verhältnis zum BIP konstant bleiben. Nach einem Politik-szenario, das die Pläne zur Anhebung des gesetzlichen Rentenalters berücksichtigt – wobei allerdings von einer langsameren Anhebung ausgegangen wurde als jetzt von der Bundesregierung vorgesehen –, würde die Staatsverschuldung bis 2050 auf etwas über 100% steigen⁵. Angesichts der Tatsache, dass sich der Übergang zu einem höheren Renteneintrittsalter den aktuellen Plänen der Bundesregierung zufolge rascher vollziehen wird als in den Projektionen unterstellt, wird der dämpfende Effekt des höheren Renteneintrittsalters auf die Staatsverschuldung etwas stärker

ausfallen als projiziert⁶. Andererseits gingen die Projektionen – in Einklang mit den haushaltspolitischen Zielen der Bundesregierung bei Abfassung des Berichts – davon aus, dass das Defizit des Sektors Staat bis 2008 auf 1¼% des BIP zurückgeführt sein würde, was ¾ Prozentpunkte unter dem in der Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms von Februar 2006 veranschlagten Wert liegt. Während die Hypothesen hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung vorsichtig sind, scheinen die grundlegenden Annahmen in verschiedener anderer Hinsicht, namentlich in Bezug auf die Arbeitslosigkeit, optimistisch⁷.

Die nachgeordneten Gebietskörperschaften werden dem mit der demographischen Entwicklung verbundenen Druck auf die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen nicht entgehen. Bis 2020 wird der Anteil der von den Ländern aufzubringenden Versorgungsleistungen für öffentliche Bedienstete an den Ländersteuereinnahmen unter Zugrundelegung der gegenwärtigen Altersstruktur der Bediensteten sowie einer Reihe von Bevölkerungs- und Beschäftigungsprojektionen voraussichtlich in den alten Bundesländern von Werten zwischen 10% und 20% auf Werte zwischen 17% und 28% und in den neuen Bundesländern von unter 1% auf zwischen 5% und 15% steigen⁸. Die meisten neuen Bundesländer werden später weitere deutliche Erhöhungen bei dem Verhältnis von Ausgaben zu Steuereinnahmen erfahren. Andere Forschungsarbeiten, in denen die Aufwendungen für die von den Ländern und Gemeinden erbrachten Dienstleistungen dem Altersprofil ihrer Bevölkerung gegenübergestellt werden, deuten ebenfalls darauf hin, dass die demographischen Entwicklungen größeren Druck auf die Struktur der Ausgaben nach Art der jeweiligen Dienstleistung ausüben⁹.

Alles in allem verstärken die künftigen fiskalischen Herausforderungen die Notwendigkeit einer weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und einer Anpassung der Ausgabenprioritäten auf allen staatlichen Ebenen. Empirische Forschungen legen den Schluss nahe, dass Ausgabenkürzungen im Hinblick auf die Sicherung dauerhafter Konsolidierungsvorteile erfolgreicher sind als Steuererhöhungen. Erstens sind Senkungen des Staatsdefizits häufig von längerer Dauer, wenn die Konsolidierung über die Ausgabenseite und nicht die Einnahmeseite erfolgt. Zweitens deuten länderübergreifende Belege darauf hin, dass positive Vertrauenseffekte etwaige kontraktive Wirkungen der Haushaltskonsolidierung auf die Konjunktur kompensieren könnten, insbesondere wenn die Staatsverschuldung anfänglich hoch ist, die Defizitreduzierungen erheblich sind und die Konsolidierung nicht über Steuererhöhungen, sondern vielmehr über Kürzungen bei den Staatsausgaben – insbesondere den Lohn- und Transferausgaben – bewerkstelligt wird¹⁰. Eine Studie zeigt, dass von fiskalischen Kontraktionen in verschiedenen EU-Ländern auch dann expansive Effekte auf die Konjunktur ausgingen, wenn es nicht zu einem Rückgang der Realzinssätze kam¹¹. Die Abschaffung von Steuervergünstigungen dürfte in vielen Fällen ähnliche Vorteile bringen wie Ausgabenkürzungen.

Die Finanzpolitik zielt auf die Förderung von Konsolidierung und Wachstum ab ...

Die neue im November 2005 ins Amt gekommene Regierung hat ihre Verpflichtung zur Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung bekräftigt. In dem aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramm, das der EU 2006 vorgelegt wurde, wird eine Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits auf 2½% des BIP im Jahr 2007 und auf 1½% des BIP im Jahr 2009 angestrebt (Tabelle 2.1). Zu diesem Zweck sind weitere Reduzierungen der Personalausgaben im öffentlichen Dienst vorgesehen, z.T. durch weniger großzügige Zusatzzahlungen, und es sind auch Maßnahmen eingeführt worden, um dem drastischen Anstieg bei den Leistungen für Langzeitarbeitslose entgegenzuwirken (Tabelle 2.2). Zusätzliche Haushaltseinsparungen werden sich aus einem weiteren Abbau von Steuervergünstigungen ergeben (siehe weiter unten). Zusätzliche Kürzungen bei den Subventionen für die Landwirtschaft und die regionale Wirtschaftsentwicklung sowie Maßnahmen zur fortgesetzten Eindämmung der Gesundheitsausgaben sind geplant, wobei letztere aber noch nicht präzisiert wurden. Die zur Reduzierung des Staatsdefizits geplanten Maßnahmen bestehen zur Hälfte aus Ausgabenkürzungen und einem Abbau von Steuervergünstigungen. Indessen soll etwa die Hälfte der vorgesehenen Konsolidierung durch eine Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte im Jahr 2007 zustande kommen, die zusätzliche Einnahmen von rd. 1% des BIP bringen wird, wovon ein Drittel zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge eingesetzt werden soll.

Tabelle 2.1 **Mittelfristige Ziele für die öffentlichen Haushalte**
In Prozent des BIP¹

	2005	2006	2007	2008	2009
Gesamteinnahmen	43,4	43	43	42,5	42
Gesamtausgaben	46,7	46	45	44	43,5
Nettofinanzierungssaldo	-3,3	-3,3	-2,5	-2	-1,5
Staatsverschuldung	67½	69	68½	68	67
<i>Nachrichtlich:</i>					
BIP-Wachstum	0,9	1,4	1	2,3 ²	2,3 ²

1. Zielvorgaben gemäß dem deutschen Stabilitätsprogramm von 2006.
2. Das Stabilitätsprogramm projiziert bis 2009 ein jahresdurchschnittliches Wachstum von 1,5%. Auf dieser Basis und unter Zugrundelegung der Projektionen des Stabilitätsprogramms für die Jahre 2006 und 2007 hat das OECD-Sekretariat die Wachstumsraten für die Jahre 2008 und 2009 geschätzt.

Gleichzeitig führt die Bundesregierung fiskalische Maßnahmen zur Förderung der mittelfristigen Wachstumsaussichten und zur kurzfristigen Konjunkturanhebung ein, deren budgetäre Kosten sich von 0,2% des BIP im Jahr 2006 auf 0,5% im Jahr 2009 erhöhen dürften. Das Maßnahmenpaket umfasst neue Steuervergünstigungen für die privaten Haushalte, u.a. für die Inanspruchnahme von Handwerkerdiensten und für die Kinderbetreuung (vgl. Kapitel 3 wegen näherer Einzelheiten), eine zeitlich befristete Erhöhung der Abschreibungsmöglichkeiten für Investitionen bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen, großzügigere Geldleistungen für Familien mit jungen Kindern, Erhöhung der staatlichen Ausgaben für FuE sowie für die Verkehrsinfrastruktur und verstärkte Förderung für energiesparenden Wohnungsbau sowie energiesparende Gebäudesanierung. Alles in allem wird damit gerechnet, dass die von der neuen Bundesregierung eingeführten Maßnahmen den Haushaltssaldo 2006 im Großen und Ganzen unverändert belassen und in den Folgejahren verbessern werden (Tabelle 2.2). Insgesamt rechnet die OECD unter Berücksichtigung der Effekte in der Vergangenheit bereits verabschiedeter Maßnahmen auf Ausgaben und Einnahmen mit einem nur geringfügigen Rückgang des strukturellen Defizits um 0,1% des BIP im Jahr 2006. Für 2007 wird dann eine Verringerung des strukturellen Defizits um etwa ¾% des BIP erwartet, während das gesamtstaatliche Defizit auf 2¼% sinken dürfte.

Die Reduzierungen bei Ausgaben und Steuervergünstigungen sind begrüßenswerte Elemente auf dem Weg zu einer langfristigen Konsolidierungsstrategie. Die Mehrwertsteuererhöhung hingegen sollte in den spezifischen Kontext der deutschen Konsolidierungsanstrengungen gestellt werden, die vor einigen Jahren mit einer starken Betonung der Ausgabendisziplin begannen, bei gleichzeitiger Senkung der direkten Steuern, was wiederum eine Ausweitung des strukturellen Defizits zur Folge hatte. Die verschiedenen Stufen der seit 2001 umgesetzten Steuerreform brachten eine deutliche Nettoreduzierung der Steuerbelastung und verlagerten das Gewicht mehr von den direkten auf die indirekten Steuern, was für das Wachstumspotenzial weniger schädlich ist. In der Tat sind die deutschen Mehrwertsteuersätze im internationalen Vergleich relativ niedrig.

Tabelle 2.2 **Isolierter Effekt von Maßnahmen der neuen Bundesregierung auf die Staatsfinanzen**
In Prozent des BIP

	2006	2007	2008	2009
Einnahmen	-0,1	0,5	0,6	0,7
Ausgaben	0,1	-0,4	-0,5	-0,5
Transfers	0,0	-0,3	-0,3	-0,3
Staatskonsum	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
Investitionen	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamteffekt auf das Haushaltssaldo	-0,1	0,9	1,1	1,3

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Stabilitätsprogramm, Aktualisierung 2006.

Mit den bisher ergriffenen sowie den geplanten Haushaltsmaßnahmen dürften die Staatsfinanzen auf einen Pfad gebracht werden, der es ermöglicht, die im Stabilitätsprogramm aufgestellten Haushaltsziele zu erreichen, vorausgesetzt dass die geplanten Einsparungen bei Ausgabenprogrammen, wo die Maßnahmen noch nicht genau präzisiert sind, effektiv realisiert werden, namentlich im Bereich der Gesundheitsreform. Ungewiss bleibt auch, ob die Sozialleistungsausgaben in Relation zum BIP so stark zurückgehen werden wie im Programm unterstellt (-1,5% des BIP). Der sich anbahnende Konjunkturaufschwung könnte für einen erheblichen Rückgang der zyklischen Komponente des Haushaltsdefizits sorgen, der aber womöglich durch einen Druck zur Ausweitung der diskretionären Ausgaben kompensiert wird, der z.B. auf Grund höherer Lohnforderungen im öffentlichen Dienst zum Ausgleich für vorangegangene Lohnmoderation entstehen könnte. In der Tat sind die strukturellen laufenden Ausgaben in früheren konjunkturellen Aufschwungphasen im Trend deutlich gestiegen, was die Konsolidierung gefährdet und für eine stärker prozyklische Ausrichtung der Finanzpolitik gesorgt hat (Abb. 2.1). Auch um die öffentlichen Finanzen angesichts der alterungsbedingten Ausgabenerhöhungen auf einen dauerhaft tragfähigen Pfad zu bringen, bedarf es einer weiteren strukturellen Konsolidierung.

Auf mittlere Sicht muss die Haushaltskonsolidierung – in quantitativer und qualitativer Hinsicht – so erfolgen, dass die potenziellen Wachstumsaussichten gewahrt bleiben, was bedeutet, dass der Löwenanteil der Anpassungen auf der Ausgabenseite (einschließlich der Beseitigung verzerrender Steuervergünstigungen) vollzogen und mit einer Reform des öffentlichen Sektors gekoppelt werden muss. Eine bessere Priorisierung der öffentlichen Ausgaben kann u.a. durch eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen (siehe weiter unten) und eine Reform der Haushaltsverfahren erreicht werden (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*). Es bleibt Spielraum für eine Reduzierung der Staatsausgaben, z.B. bei den Subventionen, wo u.a. unwirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Kapitel 4) oder Unternehmenssubventionen (Kapitel 5) eingeschränkt werden könnten, was auch zu einem besseren Funktionieren der Arbeits- und Produktmärkte beitragen würde.

Zahlreiche steuerliche Sonderregelungen und Steuervergünstigungen führen weiterhin zu hohen Wohlfahrtsverlusten. Gleichzeitig ist die effektive Durchschnitts- und Grenzbesteuerung von Einkommen und Gewinnen in Deutschland im Vergleich zu wichtigen Konkurrenten und den EU-Beitrittsländern trotz der früheren Senkungen der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze immer noch relativ hoch. Um die Attraktivität Deutschlands als Unternehmensstandort zu erhöhen, müssten daher Verzerrungen durch einen Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen weiter verringert und gleichzeitig die Regelsteuersätze nochmals ermäßigt werden. Die zum Abbau der Steuervergünstigungen eingeleiteten Schritte müssen ausgedehnt werden. Weitere Steuersenkungen müssten in vollem Umfang über Kürzungen bei den Ausgaben und Steuervergünstigungen finanziert werden, um mit der Haushaltskonsolidierung in Einklang zu stehen.

Wenngleich die Mehrwertsteuererhöhung den privaten Konsum 2006 ankurbeln dürfte, wird sie 2007 wahrscheinlich für eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums sorgen. Das Impulsprogramm könnte diese restriktiven Effekte z.T. kompensieren, und einige der Maßnahmen – wie die Erhöhung der staatlichen FuE-Ausgaben – zielen auch auf eine Verbesserung der längerfristigen Wachstumsaussichten ab. Allerdings wird der stimulierende Effekt einer vorübergehenden Reduzierung der Kapitalnutzungskosten über höhere Abschreibungssätze auf die Investitionstätigkeit wohl ganz anderen Kreisen zugute kommen, als denjenigen, die von der Mehrwertsteueranhebung betroffen sind. Zweitens dürften die neu eingeführten Steuervergünstigungen die wirtschaftliche Effizienz verringern (siehe weiter unten). Ferner sind die Subventionen für energiesparenden Wohnungsbau wahrscheinlich nicht das kostengünstigste Mittel zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen (Kapitel 5). Alles in allem tragen einige der Maßnahmen wenig dazu bei, die Konsistenz des finanzpolitischen Rahmens zu fördern, da sie mit den restriktiven Effekten der Mehrwertsteuererhöhung zusammenfallen und frühere Einschränkungen der Abschreibungsmöglichkeiten wieder rückgängig machen, auch wenn die Bundesregierung im Rahmen der für 2008 geplanten Reform der Unternehmensbesteuerung eine Aufhebung der höheren Abschreibungsbeträge vorsieht. Diese Elemente des Steuer- und Ausgabenpakets der Bundesregierung sollten bald überprüft und durch weitere nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen ergänzt werden, die die Qualität der öffentlichen Ausgaben verbessern.

Mehr staatliche Effizienz: Fragen der Reform des öffentlichen Sektors

Es bedarf eines wirksamen Verpflichtungsmechanismus zur Haushaltskonsolidierung

Die Größenordnung künftiger Defizite ist in früheren Finanzplanungen offenbar systematisch unterschätzt worden. Der 1968 eingeführte Mittelfristige Finanzplan (MFP) des Bundes enthält die Ausgaben-, Einnahmen- und Defizitprojektionen der Bundesregierung auf Kassenbasis für jedes der kommenden fünf Jahre. Der Plan wird dem Parlament auf Jahresbasis zur Information vorgelegt, zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushalts. Seit dem Mittelfristigen Finanzplan von 1974 waren die für die nächsten 2-4 Jahre projizierten Defizite im Bundeshaushalt stets niedriger als die entsprechenden Ergebnisse. Bei der Vierjahresprojektion belief sich die jährliche Diskrepanz zwischen Plan und Realität in den vergangenen dreißig Jahren im Durchschnitt auf rd. 0,7 Prozentpunkte des BIP¹². Besonders große Diskrepanzen wurden in den siebziger Jahren und seit Anfang der neunziger Jahre beobachtet. Dieses Profil deutet auf eine mangelnde Anpassung der Finanzpläne an die Wirtschaftsbedingungen hin. Sowohl die frühen siebziger als auch die frühen neunziger Jahre waren durch einen raschen Anstieg der öffentlichen Ausgaben vor dem Hintergrund einer boomenden Konjunktur gekennzeichnet, auf die wirtschaftliche Schocks folgten – der erste Ölpreisschock im Jahr 1974 und das Platzen der vereinigungsbedingten Nachfrageblase Mitte der neunziger Jahre –, die die Wachstumsleistung der deutschen Wirtschaft verringert haben.

Die jüngste Revision des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts misst dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus hinweg mehr Bedeutung bei, lässt den Regierungen hinsichtlich ihres Finanzgebarens aber viel Spielraum¹³. Angesichts chronischer Überschreitungen der Defizitziele und der Tatsache, dass höhere Einnahmen in wirtschaftlich guten Zeiten zur Finanzierung von Steuersenkungen statt für die Haushaltskonsolidierung genutzt wurden, sind auf der Ebene von Bund und Ländern wirksame verpflichtende Mechanismen erforderlich, die gewährleisten, dass die angekündigten Haushaltspläne strikt eingehalten und umgesetzt werden.

Zwar sind im Grundgesetz und in den Verfassungen der Länder „Goldene Regeln“ enthalten, wonach die Defizite die investiven Ausgaben in keinem Jahr übersteigen dürfen, doch konnten diese Bestimmungen ein Anwachsen der Defizite auf ein untragbar hohes Niveau nicht verhindern. Der Begriff der Investitionsausgaben ist sehr weit gefasst, und die Regierungen haben wiederholt eine „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ geltend gemacht, die eine Abkehr von der Goldenen Regel zulässt. Das trifft beispielsweise auf die Haushalte des Bundes und mehrerer Bundesländer im Jahr 2006 zu. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung betrachtet ist die Goldene Regel auf gesamtstaatlicher Ebene mehrere Jahre lang immer wieder verletzt worden. Überdies verständigten sich alle staatlichen Ebenen auf einen nationalen Stabilitätspakt, der in seiner gegenwärtigen Form 2003 in Kraft trat. Auch wenn der Pakt das Bewusstsein für die Konsolidierungserfordernisse schärfen dürfte, ist seine derzeitige institutionelle Ausgestaltung nicht hinreichend verbindlich, um die Haushaltsverfahren nachhaltig im Sinne einer fiskalischen Konsolidierung zu beeinflussen. Jedoch beabsichtigt die Bundesregierung, mit den Ländern neue Regelungen bezüglich der Aufteilung der Sanktionslasten zu vereinbaren, die bei Verstößen gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt entstehen können. Eine derartige Vereinbarung würde insofern auch zur Förderung der Haushaltsdisziplin beitragen, als sie Anreize für Trittbrettfahren reduzieren würde.

Die Einigung auf Haushaltsregeln erfolgt über den Finanzplanungsrat (FPR), dem Vertreter der Finanzministerien von Bund und Ländern, des Bundeswirtschaftsministeriums und der Kommunen angehören. Die Beschlüsse des FPR sind nichtverbindliche Empfehlungen, die auf Bundesebene in den Mittelfristigen Finanzplan einfließen. In den beiden letzten Jahren hatten sich Bund und Länder Ausgabenreduzierungen von jeweils 0,5% bzw. 1% jährlich zum Ziel gesetzt. Für den Zeitraum 2007-2009 ist eine Obergrenze von 1% für das Ausgabenwachstum festgelegt worden, die sowohl für den Bund und die Länder als auch für die Gemeinden gilt.

Die in anderen Ländern, wie Spanien, Schweiz oder Vereinigte Staaten in den neunziger Jahren, gemachten Erfahrungen zeigen, dass formale Ausgaben- bzw. Defizitregeln für einzelne Haushaltsebenen zur Eindämmung von Staatsdefiziten beitragen können, wenn ihre Glaubwürdigkeit

institutionell untermauert wird. In Spanien beispielsweise sind sowohl die Zentralregierung als auch die Regionalregierungen verpflichtet, ihre Haushalte über den Konjunkturzyklus hinweg auszugleichen. Gleichzeitig enthält die Regel Bestimmungen, die verhindern sollen, dass öffentliche Investitionsausgaben durch eine fiskalische Straffung zurückgedrängt werden. Bei Verletzung der Konsolidierungsziele muss die betreffende Regierung einen Anpassungsplan vorlegen, der präzisiert, wie die Entwicklung wieder auf Zielkurs gebracht werden soll¹⁴. Im deutschen Kontext sollten Bund und Länder glaubwürdige Ausgaben- bzw. Defizitregeln auf Bundesebene und für die einzelnen Länder aufstellen. Um die fiskalischen Regeln glaubwürdig zu machen, bedarf es institutioneller Veränderungen.

Die Entscheidungsbefugnisse des Finanzplanungsrats sollten verstärkt werden. Zu diesem Zweck könnte der Finanzplanungsrat entsprechend den Vorschlägen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen in eine Finanzministerkonferenz umgestaltet werden¹⁵. Auf der Basis der Beschlüsse des Finanzplanungsrats sollten für den Bund, einschließlich Sozialversicherungen, und für jedes Land, einschließlich Gemeinden, individuelle Ausgabenpfade abgeleitet werden. Die Ausgabenpfade würden den Rahmen für die Ausarbeitung detaillierter Budgetvorschläge zur Vorlage an das Parlament bieten. Kurz- und mittelfristige Wirtschaftsprojektionen, auf denen die Haushaltsziele fußen, sollten von unabhängigen Prognostikern stammen.

Zweitens ermöglicht der Finanzplanungsrat in seiner gegenwärtigen Struktur keine wirksame kontinuierliche Überwachung und frühzeitige Korrekturmaßnahmen, wenn sich eine Verfehlung der fiskalischen Ziele abzeichnet. Die Einführung eines Präventivverfahrens in Zusammenarbeit mit den Ländern zur Schaffung von Anreizen zur Haushaltsdisziplin wäre eine wichtige Verbesserung. Da der FPR derzeit nur zweimal jährlich im Frühjahr und im Herbst zusammentritt, sollte im Rahmen des FPR zum Zweck der kontinuierlichen Überwachung der Staatsfinanzen eine ständige Arbeitsgruppe eingerichtet werden. Außerdem sollten Empfehlungen in einem frühen Stadium des Haushaltsvollzugs formuliert werden, wenn fiskalische Indikatoren darauf hindeuten, dass die Einhaltung der Ziele auf Bundesebene oder bei einzelnen Ländern gefährdet ist. Wirksam ist ein derartiger Rahmen nur, wenn es für die Bundesländer bei Haushaltsnotlagen kein *Bailing-Out* seitens des Bundes gibt.

Drittens ist es im Hinblick auf die mittelfristige Planung nicht sinnvoll, dass die Empfehlungen des FPR wie auch die laufenden Informationen über Einnahmen, Ausgaben und Defizite in kassenmäßiger Abgrenzung und nicht in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgedrückt werden. Nicht zuletzt führt dies zu einem irreführenden Bild hinsichtlich der Einhaltung der Ziele im nationalen der EU vorgelegten Stabilitätsprogramm. Einige Posten beispielsweise, wie Geldleistungen für Familien mit Kindern, die in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Ausgabe verbucht werden, erscheinen in der Kassenrechnung als Einnahmehinderung. So kann die Kassenrechnung eine Einhaltung der Ausgabenregeln signalisieren, obwohl sie nach dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verletzt werden. Ebenso kann der Umfang der Haushaltsdefizite in der VGR- und der kassenmäßigen Abgrenzung deutlich voneinander abweichen. Im Jahr 2004 z.B. betrug die Differenz zwischen beiden Konzepten 0,7% des BIP. Haushaltsziele und Kontrollinformationen müssen gemäß den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung formuliert werden. Eine Umstellung von der Kassenrechnungssystematik auf die Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist ohne weiteres möglich, abgesehen von der zeitlichen Abgrenzung bestimmter Posten im Zusammenhang mit der Anwendung des Periodisierungsprinzips (*accrual accounting*). Letztere kann anhand von Erfahrungswerten approximiert werden. Außerdem müssen aggregierte Statistiken für den Sektor Staat auf laufender Basis zur Verfügung gestellt werden, damit die Entwicklung der Staatsfinanzen über das Jahr hinweg beobachtet werden kann.

Die föderalen Finanzbeziehungen bedürfen einer umfassenden Reform

In früheren *Wirtschaftsberichten* wurde die Auffassung vertreten, dass die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ein wesentliches Element der Reform des öffentlichen Sektors darstellen sollte. Überlappende Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern und ein hohes Maß an Kofinanzierungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen sind häufig mit einer

ineffizienten Ressourcenallokation verbunden und können die Bundesgesetzgebung durch komplexe Vermittlungsverfahren zwischen Bund und Ländern verzögern. Ende 2003 haben Bundesrat und Bundestag eine Kommission eingesetzt, die Vorschläge zur Verbesserung der Zuordnung von Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen unterbreiten sollte. Die Kommission identifizierte eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen, die der Zustimmung des Bundesrats, der Ländervertretung, bedürfen und schlug in diesen Fällen vor, die Gesetzgebungskompetenz entweder den Ländern oder dem Bund zuzuweisen. Beispiele hierfür sind die Gesetzgebung zu den Ladenöffnungszeiten und zur Flurbereinigung. Die Kommission erkannte auch an, dass das hohe Maß an Ausgabenprogrammen der Länder und Gemeinden, die vom Bund kofinanziert werden, mit Ineffizienzen in der Ressourcenallokation verbunden ist. Indessen zeigten sich wirtschaftlich schwache Länder weniger bereit, mehr Verantwortung für ihre eigene Politik zu übernehmen als Bundesländer mit höherem Pro-Kopf-Einkommen¹⁶. Alles in allem kam die Kommission zu keiner Einigung über ein Reformpaket, das umgesetzt werden sollte. Zudem blieben einige wichtige Fragen, wie der sekundäre Finanzausgleich, unangetastet. Die neue Bundesregierung hat die Reform der föderalen Finanzbeziehungen wieder auf die Politikagenda gesetzt. Unter Heranziehung der Vorschläge der Kommission werden nun Gesetze ausgearbeitet, die eine Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem Grad der ihnen beigemessenen interregionalen Bedeutung entweder an die Länder oder an den Bund sowie eine Reduzierung des Ausmaßes der Kofinanzierung von Ausgabenprogrammen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften vorsehen. Dementsprechend soll die Anzahl der Bundesgesetze, die der Zustimmung durch die Länder im Bundesrat bedürfen, erheblich reduziert werden. Bei der Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass der Grad der regionalen oder interregionalen Bedeutung der jeweiligen Gesetzgebung hinreichend evaluiert wird. In diesem Abschnitt werden weitere Politikbereiche untersucht, wo Reformen potenziell große Effizienzsteigerungen bringen würden.

Die Kofinanzierung muss reduziert werden ...

Kofinanzierte Ausgaben machen einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Gesamtausgaben aus. Im Großen und Ganzen lassen sich drei Arten von zweckgebundenen Programmen unterscheiden, an denen der Bund beteiligt ist:

- „Finanzhilfen“ (FH) können für bedeutsame Investitionsprojekte der Länder oder Gemeinden gewährt werden, die der Abwehr einer Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen. In der Praxis werden Finanzhilfen an die Länder für sozialen Wohnungsbau und Wohnraummodernisierung, Städtebauförderung und Entwicklung kommunaler Verkehrsinfrastrukturen vergeben.
- „Gemeinschaftsaufgaben“ (GA) sind Ausgabenprojekte der Länder, die von Bund und allen Ländern gemeinsam beschlossen werden und Bereiche zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur, Küstenschutz, Hochschulbau sowie Forschung und Entwicklung abdecken. Bei den meisten Programmen beläuft sich der Finanzierungsbeitrag des Bundes auf etwa 50% der Projektkosten, in einigen Bereichen erreicht die finanzielle Beteiligung aber bis zu 90% der Gesamtkosten.
- Schließlich können im Rahmen von Geldleistungsgesetzen Sozialtransfers der Länder, wie Wohngeld, Kindergeldleistungen und Stipendien, mit einer Bundesbeteiligung bis zu 100% gefördert werden.

Neben diesen kofinanzierten Programmen erhalten die Länder im Rahmen des bundesstaatlichen Einnahmeverteilungssystems Bundeszuweisungen, und dazu zählen auch Budgethilfen für die neuen Bundesländer, die bis 2004 auch zwei alten Bundesländern gewährt wurden.

Auch wenn bundesstaatliche Kofinanzierungen von Projekten insoweit gerechtfertigt sein können, als die Vorteile regionaler Ausgabenprojekte auch für die Einwohner anderer Regionen von Nutzen sind, wurde in früheren *Wirtschaftsberichten* die Auffassung vertreten, dass die Programme in mehrfacher Hinsicht nicht gut auf die Erreichung der Ziele von Allokationseffizienz und Kostenkontrolle ausgerichtet scheinen. Den Bundesländern und Gemeinden werden Anreize geboten, ihre

Ausgaben zu erhöhen, solange der wahrgenommene Vorteil für sie ihre eigenen anteilmäßigen Budgetkosten übersteigt, selbst wenn die Gesamtkosten des Projekts im Vergleich zum gesellschaftlichen Nutzen hoch sind. Demgegenüber sind viele Bereiche, in denen es Kofinanzierung gibt, nicht oder nur in geringem Ausmaß mit regionalen Spillover-Effekten verbunden, die Mischfinanzierungen rechtfertigen könnten. Was die Finanzhilfen betrifft, so ist keiner der Bereiche, in denen der Bund an Kofinanzierungen beteiligt ist, mit bedeutenden interregionalen Spillover-Effekten assoziiert. Ebenso lassen sich bei mehreren Gemeinschaftsaufgaben, wie Projekten zur Verbesserung der Agrarstruktur, kaum bundesstaatliche Spillover-Effekte identifizieren. Es gibt auch nur wenige Argumente zu Gunsten einer Mischfinanzierung von Sozialtransfers. Außerdem sind Belege dafür vorhanden, dass eine Aufteilung der Kompetenzen auf verschiedene Gebietskörperschaften einer angemessenen Programmevaluierung und -kontrolle ernsthaft im Wege steht. Gleichzeitig haben sich Mischfinanzierungen als verwaltungstechnisch kostspielig erwiesen, da erhebliche Ressourcen allein für den Koordinierungsprozess aufgewendet werden¹⁷.

Soweit bedeutende regionale Spillover-Effekte bei Maßnahmen bestehen, sollte überlegt werden, ob zur Internalisierung von Externalitäten nicht andere Instrumente besser geeignet sind als Transfers zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Ein Beispiel hierfür ist die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Die freie Hochschulwahl der Studenten ohne Gebührenpflicht impliziert eine regionale Diskrepanz zwischen den Kosten für die Hochschulbildung und dem damit verbundenen Nutzen. Letzterer kann sich in Form von Forschungserträgen oder von gut verdienenden Hochschulabsolventen entrichteten Einkommensteuern zeigen. Angesichts der Tatsache, dass die Bundesländer nur einen kleinen Teil der Bildungsrendite für sich beanspruchen können, bestehen Anreize, auf Ausweitungen des Hochschulangebots in anderen Bundesländern mit einer Verringerung der eigenen Ausgaben für den Hochschulbereich zu reagieren. Folglich kommt es im Gleichgewicht der individuellen Aktionen der Länder zu einer Unterversorgung mit Hochschulleistungen, wenn die Externalitäten nicht kompensiert werden, da die Rendite einer Ausweitung oder qualitativen Verbesserung des Hochschulangebots geringer ist als die Gesamtrendite¹⁸.

Die Kofinanzierung des Hochschulbaus durch den Bund im System der Gemeinschaftsaufgaben bietet Anreize zur Expansion des Hochschulangebots. Allerdings ist das Instrument insofern suboptimal, als die Zuteilung der Mittel in keinem engen Zusammenhang zu den interregionalen Spillover-Effekten steht und sowohl Verhandlungen zwischen Bund und den verschiedenen Ländern als auch umfangreichen Koordinierungskosten unterliegt. Daher ist das GA-Instrument wahrscheinlich kein geeignetes Mittel für eine effiziente Internalisierung interregionaler Externalitäten in der Hochschulbildung. In der Tat geht aus empirischen Untersuchungen hervor, dass zwischen den Hochschulausgaben von Nachbarländern eine signifikant negative Korrelation besteht, was auf die Existenz bedeutender Ineffizienzen im gegenwärtigen System der Hochschulfinanzierung trotz der Finanzierungsbeteiligung des Bundes im Rahmen der GA hindeutet¹⁹. Die Einführung von Studiengebühren, deren Erträge den Hochschulen zukommen würden, würde hingegen die Spillover-Effekte internalisieren, da die Hochschulen Mittel von den Nutznießern ihrer Dienstleistungen erhielten. Ebenso würden Studiengebühren im Verein mit einem hinreichenden Autonomiegrad der Hochschulen in Bezug auf ihr Dienstleistungsangebot Anreize für qualitative Verbesserungen bieten, die die Attraktivität für Studenten erhöhen würden. Eine Mehrzahl der Bundesländer lehnt das Konzept der Erhebung von Studiengebühren weiterhin ab.

Die Bundesregierung plant, die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zu beenden und die Verantwortung für den Hochschulbau auf die Länderebene zu übertragen. Ein System gemeinsamer Evaluierungen des Kapazitätsbedarfs wird unter Beteiligung von Bund und Ländern eingerichtet. In einem Übergangszeitraum (bis 2013 in der ersten Phase) erhalten die Länder eine finanzielle Entschädigung aus dem Bundeshaushalt, deren Größenordnung von den vom Bund in der Vergangenheit geleisteten Finanzierungsbeiträgen abhängt. Danach wird die Höhe der Zuweisungen überprüft und die Kompensationszahlungen werden bis 2019 fortgesetzt. Es ist fraglich, ob diese Reform tief genug geht, um eine grundlegende Verbesserung in der Ressourcenallokation herbeizuführen. Die Bundesländer sollten den Hochschulen das Recht einräumen, Studiengebühren zu ihrer eigenen Verwendung zu erheben. Da dies aber zur Finanzierung des Hochschulsystems nicht ausreichen wird, werden weiterhin öffentliche Finanzmittel notwendig sein. Angesichts der impliziten Externalitäten sollten die Mittel eher vom Bund als von den Ländern bereitgestellt werden.

Dies würde bedeuten, dass die Zuständigkeit für die Hochschulen von den Ländern auf den Bund verlagert werden müsste (vgl. auch das nachfolgende Kapitel 3).

Insgesamt müssen die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern entflochten werden. Der Kofinanzierung regionaler Projekte sollte in allen Bereichen ein Ende gesetzt werden, wo keine erheblichen Spillover-Effekte zwischen Gebietskörperschaften festzustellen sind. Das bedeutet, dass die Finanzhilfen abgeschafft und die Ausgabenverantwortlichkeiten voll an die Länder und Gemeinden übertragen werden sollten. In Bereichen mit bedeutenden regionalen Externalitäten der Projektfinanzierung sollten effizientere Instrumente zur Internalisierung der Externalitäten, wie interregionale Zusammenarbeit oder Gebührenfinanzierung, in Betracht gezogen werden. Die Finanzierung von Sozialtransfers sollte ausschließlich bei einer staatlichen Ebene angesiedelt sein. Die Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern muss so verändert werden, dass sie die Reallokation der Ausgabenzuständigkeiten widerspiegelt. Im Rahmen des gegenwärtigen bundesstaatlichen Finanzausgleichs lässt sich dies z.B. über eine Anpassung der dem Bund und den Ländern jeweils zustehenden Anteile an den Mehrwertsteuereinnahmen erreichen.

... was auch für die Bundesauftragsverwaltung gilt

Mehrere administrative Aufgaben, wie der Steuereinzug oder die Planung von Bundesfernstraßen, werden von den Ländern im Auftrag des Bundes durchgeführt. Es ist ein generelles Merkmal der Bundesauftragsverwaltung, dass die Bundesländer im Auftrag des Bundes handeln, wozu Tätigkeiten wie die Auftragsvergabe an Dritte gehören, deren finanzielle Konsequenzen vom Bund getragen werden. Da die Interessen der Länder und Gemeinden u.U. von denen des Bundes abweichen, bestehen für die Länder Anreize, ihre eigenen Interessen auf Kosten des Bundes zu verfolgen. Dieses *Principal-Agent*-Problem kann erhebliche Ineffizienzen in der öffentlichen Verwaltung zur Folge haben. Diese lassen sich nicht durch eine striktere Kontrolle seitens des Bundes ausräumen, da die Länder über mehr Informationen hinsichtlich der lokalen Bedingungen und administrativen Einzelheiten verfügen, die sie zur Durchbringung ihrer eigenen Ziele einsetzen können. Eine strengere Kontrolle würde außerdem zusätzliche Ressourcen erfordern und die bürokratischen Verfahren wahrscheinlich in die Länge ziehen mit potenziell nachteiligen Auswirkungen auf die Aktivität des privaten Sektors. Um die Effizienz des öffentlichen Sektors zu steigern, sollte das Aufgabenspektrum der Bundesauftragsverwaltung durch eine Umverteilung der Aufgaben auf Bund und Länder reduziert werden. Zwei Bereiche, in denen die Bundesauftragsverwaltung zu bedeutenden Ineffizienzen führt, werden nachstehend betrachtet.

Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) sind Eigentum des Bundes, der die Kosten für den Bau und die Unterhaltung übernimmt. Die Bundesländer sind für die Planung und Verwaltung zuständig. Die Einstufung einer Verkehrsverbindung als Bundesfernstraße hängt von dem Verkehrsaufkommen und dem Netzzusammenhang ab. Die Bundesländer unterbreiten dem Bund neue Projekte für die Integration in das Bundesstraßennetz. Die Bundesregierung ihrerseits integriert die Vorschläge in den Bundesverkehrswegeplan (BVP), wenn ihrer Ansicht nach die relevanten Kriterien erfüllt sind, einschließlich der Projektqualifikationen, die sie gegebenenfalls in einem früheren Stadium des Planungsprozesses formuliert hat. Schließlich stimmt das Parlament im Rahmen des jährlichen Haushaltsgesetzes über den Bundesverkehrswegeplan ab. Die Tatsache, dass der Bund die von den Ländern geplanten Bundesfernstraßen finanziert, bietet wiederum den Ländern Anreize für eine exzessive Anmeldung von Straßenbauprojekten. So hat der Rechnungshof eines Landes festgestellt, dass bei gleich bleibenden Bundesmitteln die Realisierung der vom Land vorgeschlagenen vordringlichen Bauprojekte 35 Jahre in Anspruch nehmen würde²⁰. Da die Anmeldung von Verkehrswegen im Bundesverkehrswegeplan detaillierte und kostspielige Planungen erfordert, scheint das System eine erhebliche Verschwendung öffentlicher Ressourcen mit sich zu bringen.

Um die administrativen Kosten zu reduzieren, bauen die Länder außerdem in den betreffenden Verwaltungen Personal ab und vergeben die Planung und Überwachung von Bauprojekten zunehmend nach außen. Laut Angaben des Bundesrechnungshofes sind die Dienstleistungen häufig unzureichend und führen oft zu zusätzlichen Baukosten, die vom Bund getragen werden. So werden die Kosten effektiv von den regionalen Verwaltungen auf den Bund übertragen, wobei die Gesamtkosten steigen.

Mit der Zeit können Bundesstraßen ihre Verkehrsbedeutung für den weiträumigen Verkehr verlieren, beispielsweise wenn sie parallel zu neu gebauten Autobahnen verlaufen. In diesem Fall sieht der Bund im Rahmen eines Abstufungskonzepts ihre Abstufung zu einer Landstraße vor. Mit der Abstufung verringern sich die Gesamtkosten für die Unterhaltung und den Ausbau der Straßen, da die Baustandards für Landstraßen geringer sind als für Bundesstraßen. Gleichzeitig verlagert eine Abstufung die finanzielle Verantwortung für den Unterhalt und den Bau von Straßen auf die Länder und erfordert deren Zustimmung. Die Länder nehmen Abstufungen nur zögerlich vor, da dies erhebliche Zusatzbelastungen für ihre Haushalte bedeutet. Außerdem stellen die Bundesländer Listen mit Landstraßen auf, die ihrer Ansicht nach das Anforderungsprofil einer Bundesstraße erfüllen und aufgestuft werden sollten, womit die finanzielle Verantwortung in die andere Richtung verschoben würde. Auf Grund des natürlichen Widerstands gegen Abstufungen trägt der Bund nunmehr die finanzielle Verantwortung für eine zunehmende Zahl von Straßen, die ihre Funktion als Fernverkehrsverbindung verloren haben. Diese Verkehrswege werden entsprechend den kostenintensiven Standards für Bundesfernstraßen unterhalten und ausgebaut, was eine Verschwendung öffentlicher Ressourcen impliziert.

Die zu übermäßigen Ausgaben führenden *Principal-Agent*-Probleme werden verstärkt, wenn die Gemeinden als zusätzlicher Akteur auftreten. Dem Bau von Ortsumgehungen wird bei der Entwicklung des Bundesstraßennetzes hohe Priorität beigemessen. Sobald eine neue Ortsumgehung für den Verkehr freigegeben wird, fällt die alte Ortsdurchfahrt nicht mehr in die finanzielle Verantwortung des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die ursprünglichen Ortsdurchfahrten häufig kurz vor oder während des Baus neuer Umgehungsstraßen städtebaulich umgestaltet und verbessert werden, was dem Bund übermäßige Kosten aufbürdet²¹. Die Länderregierungen und Gemeinden einigen sich über die Forderungen der Gemeinden zu Lasten des Bundes. Die Tatsache, dass die Finanzierung von Ortsumgehungsstraßen in den vergangenen Jahren den größten Teil der gesamten Finanzmittel für Bundesfernstraßen absorbierte, deutet darauf hin, dass die finanziellen Konsequenzen dieser Praxis ganz erheblich sein können.

Alles in allem bestehen bei dem System der Planung und der Ausführung von Straßenbaumaßnahmen gravierende *Principal-Agent*-Probleme, die durch die Tatsache verstärkt werden, dass die Planungsverfahren nicht zuletzt wegen der Vielfalt beteiligter Interessen, darunter auch von Akteuren außerhalb des öffentlichen Sektors, sehr komplex sind. Effizienzgewinne im Zusammenhang mit institutionellen Veränderungen im System der Planung von Straßenbaumaßnahmen dürften beträchtlich sein. Die Notwendigkeit, diese Ressourcen zu mobilisieren, wird sowohl durch die Konsolidierungserfordernisse als auch die Tatsache verstärkt, dass die angespannte Haushaltslage bereits zu einer Verschlechterung des Zustands und der Unterhaltung von regionalen Straßen geführt hat. Eine Lösung würde darin bestehen, die Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen dem Bund zu übertragen. Nicht angemessen wäre es hingegen, Eigentum und Finanzierungszuständigkeit für das gesamte Bundesstraßennetz den Ländern zuzuweisen, da Bau und Unterhaltung des Bundesfernstraßennetzes per Definition mit Spillover-Effekten verbunden sind. Angesichts der Tatsache, dass die Bundesstraßen ihre Fernverkehrsfunktion mehr und mehr an die Bundesautobahnen verlieren, würde sich jedoch eine Zwischenlösung anbieten, bei der die Verwaltung der Bundesautobahnen dem Bund übertragen wird, während alle Bundesstraßen in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Ein ähnliches Konzept ist jüngst in Österreich gewählt worden, wo die Aufteilung der Zuständigkeiten ähnliche Verwaltungsprobleme zur Folge hatte. 2002 gingen Eigentum und Finanzierung nachrangiger Bundesstraßen von der österreichischen Bundesregierung an die Länder über²².

Auch beim Steuereinzug ergeben sich bedeutende *Principal-Agent*-Probleme. Während nahezu alle ertragreichen Steuern, wie Einkommen- und Mehrwertsteuer ausschließlich in die gesetzgeberische Zuständigkeit des Bundes fallen, sind die Länder für Steuereinzug und Steuerprüfung verantwortlich. Der Bund hat Interesse an einem effizienten Steuereinzug, um möglichst hohe Gesamteinnahmen zu erzielen. Demgegenüber erwachsen den einzelnen Bundesländern keine größeren Vorteile aus der Erwirtschaftung hoher Steuereinnahmen in ihrem Hoheitsgebiet, was einmal an der Steueraufteilung zwischen Bund und Ländern und zum anderen daran liegt, dass Länderunterschiede bei den Steuereinnahmen durch das System der Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften fast vollständig nivelliert werden. Gleichzeitig könnte ein laxes Vorgehen im

Hinblick auf Steuerprüfung oder Steuereinzug die Ausgaben der Bundesländer reduzieren. Ferner ist es für die Bundesländer u.U. von Interesse, regionale Unternehmen über das Steuersystem zu unterstützen, so dass Anreize für eine laxere Steuerprüfung gegeben sind. In mehrfacher Hinsicht kann eine effiziente Steuerveranlagung nicht von einzelnen Bundesländern allein vorgenommen werden. So machen die verteilten Zuständigkeiten und Ressourcen ein hohes Maß an Koordination zwischen Bundesländern und Bund notwendig, um die Einhaltung der Steuerregeln, gleiche Standards in der Steuerverwaltung und eine effektive Steuerfahndung im Fall von Steuerbetrug zu gewährleisten.

Es sind empirische Belege dafür vorhanden, dass die dezentralisierte Steuerverwaltung in Deutschland mit bedeutenden Ineffizienzen verbunden ist. In der Tat deuten ökonometrische Analysen darauf hin, dass der hohe effektive Abfluss von Steuereinnahmen auf Grund des Länderfinanzausgleichs negative Auswirkungen auf die Steuereinzugsbemühungen der Länder hat²³. Außerdem hat der Bundesrechnungshof in verschiedenen aufeinander folgenden Prüfberichten mehrere Fälle herausgestellt, die auf Defizite und Asymmetrien in der Steuerverwaltung der Länder hindeuten, vielfach bedingt durch Personalmangel und durch Unterschiede in der Ressourcenausstattung der Verwaltungen. So entstanden z.B. durch unzulängliche Außenprüfungen bei der Versicherungsteuer, deren Erträge ausschließlich dem Bund zufallen, erhebliche Einnahmeausfälle²⁴. Es wurde festgestellt, dass die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften unzureichend sind, was zu Einnahmeverlusten und höheren Kosten der Steuerverwaltung führt und dem Steuerbetrug Vorschub leistet²⁵. Auch bei der Entwicklung eines gemeinsamen Datenverarbeitungsprogramms für die Steuerverwaltung wurden über mehrere Jahre nur geringe Fortschritte erzielt, und die Streuung der administrativen Zuständigkeiten hat die Entwicklung von Risikoanalysensystemen behindert, mit denen Risiken von organisiertem Betrug anhand eines bundeseinheitlichen Standards erkannt werden sollen²⁶.

Um *Principal-Agent*-Probleme der beobachteten Art auszuräumen und verschiedene externe Effekte bei der Besteuerung von Steuerbemessungsgrundlagen, die regional mobil sind und die Steuerbestimmungen möglicherweise nicht einhalten, zu internalisieren, sollte die Verwaltung der Steuern, deren Erträge ausschließlich dem Bund zufließen bzw. zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, von den Ländern auf den Bund übertragen werden. Falls die hierfür erforderliche Verfassungsänderung nicht zustande kommt, sollte geprüft werden, ob gewisse Aspekte, die für eine effiziente Steuerverwaltung relevant sind, zentralisiert werden können. Insbesondere könnte dem Bund die Verantwortung für die Entwicklung eines einheitlichen Datenverarbeitungsprogramms für die Steuerverwaltung übertragen werden, dessen Einsatz sowohl auf Bundes- als auch Länderebene gesetzlich vorgeschrieben werden müsste.

Das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs lässt reichlich Spielraum für Verbesserungen

Alle Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten werden zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen aufgeteilt und fallen unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, mit der nennenswerten Ausnahme der Gewerbesteuer. Ergänzt wird das primäre System der Steueraufteilung durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich, eine sekundäre Umverteilung von Steuereinnahmen, der auf die Schaffung weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet abzielt. Der bundesstaatliche Finanzausgleich umfasst sowohl vertikale Transferleistungen vom Bund an die Länder als auch horizontale Transfers zwischen den Ländern. Im Großen und Ganzen hängen die jedem Bundesland im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zustehenden Transfers vom Unterschied zwischen seinen Pro-Kopf-Steuereinnahmen – unter Anrechnung von zwei Dritteln des Gemeindesteueraufkommens – und den durchschnittlichen Pro-Kopf-Steuer-einnahmen aller Länder ab.

Wie weiter oben dargelegt, besteht eine der Hauptschwächen des Systems darin, dass die in einem Bundesland erwirtschafteten zusätzlichen Steuereinnahmen fast vollständig umverteilt werden, was die Bundesländer davon abhält, ihre eigene Steuerbasis zu entwickeln und sich um eine effiziente Steuerverwaltung zu bemühen²⁷. Die zwischenstaatlichen Finanztransfers sollten neu gestaltet werden, damit die Negativanreize für die Länder zur Entwicklung ihrer eigenen

Steuerbasis und entsprechende Bemühungen um Steuereinzug verringert werden²⁸. Zu diesem Zweck sollte die Berechnung von Ausgleichstransferpositionen auf der Basis virtueller Einnahmen und nicht der Ist-Einnahmen erfolgen. Außerdem könnte stärkerer Gebrauch von Pauschaltransfers über einen Zeitraum von mehreren Jahren gemacht werden. Das würde bedeuten, dass für jedes Bundesland Transferleistungen festgelegt würden, die einen Teil der Lücke zwischen den unterschiedlichen Pro-Kopf-Steuerereinnahmen der Länder in einem Basisjahr schließen, ohne Anpassungen unter Berücksichtigung des tatsächlichen Einnahmewachstums innerhalb dieser Periode vorzunehmen²⁹. Damit könnten die auf Jahresbasis zur Anwendung kommenden Sätze für variable Transfers mit negativen Anreizwirkungen reduziert werden.

Die Bundesländer verfügen nur über eine sehr begrenzte Gesetzgebungskompetenz im Steuerbereich, noch nicht einmal für Steuern, deren Erträge ihnen voll zustehen. Den Bundesländern und Gemeinden sollten mehr Möglichkeiten für die Erhebung eigener Steuerereinnahmen eingeräumt werden, wodurch auch besser Rechenschaft über die Finanzpolitik gegenüber den Wählern geleistet würde. Eine Option könnte darin bestehen, den Ländern ein Zuschlagsrecht bei einem neu geregelten – und entsprechend reduzierten – Einkommensteuertarif zu gewähren³⁰. Die Erhebung eines Einkommensteuerzuschlags bei den Einwohnern stünde im Einklang damit, die Nutznießer der von den Bundesländern erbrachten Dienstleistungen zu besteuern. Indessen sind weitgehende steuerliche Befugnisse nachgeordneter Gebietskörperschaften mit negativen Externalitäten für andere Gebietskörperschaften verbunden. Insbesondere könnte eine zu starke Besteuerung ein Schrumpfen der globalen Steuerbemessungsgrundlage zur Folge haben und die Umverteilungsfunktion der föderalen Einkommensbesteuerung schwächen. Zur Begrenzung derartiger negativer Effekte sollte nachgeordneten staatlichen Ebenen lediglich das Recht eingeräumt werden, einen konstanten Steuersatz zu erheben, dessen Höhe sich innerhalb eines Korridors mit einer vom Bund festgelegten Bandbreite bewegen müsste. Während mehrere OECD-Länder nachgeordneten Gebietskörperschaften die Festlegung von Einkommensteuersätzen erlauben, haben einige Länder, darunter Norwegen und Island, Einschränkungen dieser Art vorgenommen³¹.

Die Gewerbesteuer, deren Festlegung bis zu einem gewissen Grad im Ermessensspielraum der Gemeinden liegt, ist für die Finanzierung der von den Gemeinden erbrachten Dienstleistungen nicht sonderlich geeignet. Zwar gibt die Steuer den Gemeinden gewisse Anreize zur Förderung der Unternehmenstätigkeit, doch kommen die meisten, hauptsächlich von Gemeindeverwaltungen erbrachten öffentlichen Dienstleistungen, wie Bildung und Sozialleistungen, der ansässigen Bevölkerung zugute. So wird die Gewerbesteuer u.U. den Ausgabenbedarf für lokale Dienstleistungen nur schwach decken. Da die Gewerbesteuerereinnahmen außerdem in starkem Maße konjunkturabhängig sind und für die Kreditaufnahme der Gemeinden relative strikte Begrenzungen gelten, reduziert die Gewerbesteuer die Fähigkeit der Gemeinden, ihre Ausgaben über den Konjunkturzyklus zu glätten. Grundsteuern sind eine geeignetere Einnahmequelle für die Gemeinden, über die sie die Steuersätze angesichts der fehlenden Mobilität und der begrenzten konjunkturellen Schwankungen der Steuerbemessungsgrundlage beeinflussen können. In der Tat spielen Grundsteuern bei der Finanzierung der kommunalen Ebene in vielen OECD-Ländern eine bedeutende Rolle, während sie in Deutschland für die Finanzierung der Gemeinden eine untergeordnete Bedeutung haben. Es sollte erwogen werden, der Grundsteuer bei der Gemeindefinanzierung eine größere Rolle zuzuweisen.

Damit eine größere Autonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften bei der Festsetzung von Steuersätzen sinnvoll ist, kann der Finanzausgleich nicht auf der Basis von Ist-Einnahmen erfolgen. Vielmehr bedarf es einer Anpassung des Ausgleichssystems entsprechend den oben unterbreiteten Vorschlägen. Sonst würden diskretionäre Veränderungen bei lokalen Besteuerungsparametern durch kompensierende Transfers zwischen den Gebietskörperschaften neutralisiert. Einige Länder, darunter Dänemark, Finnland und Spanien, haben Bestimmungen eingeführt, die Ausgleichszahlungen von den tatsächlichen Steuerereinnahmen entkoppeln.

Innerhalb eines Systems der föderalen Finanzbeziehungen, das entsprechend den oben unterbreiteten Vorschlägen reformiert wird, sollte es für Bundesländer mit hohen Defiziten kein *Bailing-Out* durch den Bund mehr geben. Transferleistungen an die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts II sollten streng temporären Charakter haben und von Ausgabenanpassungen der Bundesländer zu Gunsten von Investitionsprojekten abhängig gemacht werden, die Hindernisse für ein höheres Wachstum beseitigen³².

Nutzung der Vorteile öffentlich-privater Partnerschaften

Regierungs- und Verwaltungsstellen in Deutschland sind bestrebt, auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Evaluierung von Investitionsprojekten über den gesamten Lebenszyklus in stärkerem Maße öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) für die Infrastrukturfinanzierung zu nutzen. Durch ein Mitte 2005 in Kraft getretenes Gesetz wurden Regulierungshindernisse für ÖPP in mehreren Bereichen aufgehoben, wie Restriktionen bezüglich der privaten Finanzierung von Infrastrukturprojekten, Unklarheiten in der Anwendung von Vergabeverfahren sowie die diskriminierende Besteuerung von Immobilien³³. In Deutschland existieren bereits ÖPP, werden aber offenbar weniger genutzt als in einigen anderen Ländern, insbesondere dem Vereinigten Königreich. Die Erfahrungen anderer Länder deuten darauf hin, dass ÖPP mit Effizienzgewinnen verbunden sein können, wenn die öffentliche Verwaltung den komplexen Katalog von Fragen im Zusammenhang mit der Gestaltung von ÖPP richtig handhabt.

ÖPP beinhalten eine Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft bei Investitionen in neue Infrastruktur und der Bereitstellung der entsprechenden Dienstleistungen. Generell spezifizieren die staatlichen Stellen die Dienstleistungen, die vom privatwirtschaftlichen Partner erbracht werden sollen, während dieser die relevante Infrastruktur konzipiert, finanziert und aufbaut und die mit der Infrastruktur geschaffenen Servicefunktionen übernimmt. Soweit die Dienstleistungen am Markt veräußert werden, kann der privatwirtschaftliche Anbieter die Erlöserwartungen zur Besicherung für die Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen nutzen. Wenn der Staat für die Dienstleistungen bezahlt, kann die Besicherung auf vertraglichen Zahlungsverpflichtungen der Regierung basieren. In der Praxis kann die Ausgestaltung dieses Grundschemas in mehrerlei Hinsicht variieren. Beispielsweise könnte das Investitionsprojekt über eine Stelle finanziert werden, die der staatlichen Verwaltung angeschlossen ist. Eine traditionelle Finanzierung aus dem Staatshaushalt hingegen würde eine staatliche Vergabe spezifischer Investitionsprojekte und eine gebührenpflichtige oder kostenlose Bereitstellung der entsprechenden Infrastrukturdienstleistungen seitens des Staates mit sich bringen.

ÖPP sind in der Regel durch die Erwartung motiviert, dass damit Infrastrukturdienste zu geringeren fiskalischen Kosten für den Staatshaushalt bereitgestellt werden können. Allerdings kann der Staat generell zu niedrigeren Kosten am Kapitalmarkt Geld aufnehmen als private Akteure³⁴. Damit ÖPP die Staatsfinanzen verbessern, muss die Beteiligung des privaten Sektors folglich Effizienzgewinne mit sich bringen, z.B. durch die Nutzung von Managementkompetenzen und Innovationskapazität des privaten Sektors, die groß genug sind, um die weniger günstigen Finanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten aufzuwiegen³⁵. Die Nutzung von Effizienzvorteilen durch die Beteiligung des privaten Sektors erfordert wiederum, dass verschiedene Risiken, die mit dem Bau, dem Eigentum und dem Betrieb von Infrastrukturen verbunden sind, weitgehend vom staatlichen auf den privaten Sektor verlagert werden. Würde der Staat z.B. dem privaten Träger einer Infrastruktur Einnahmen garantieren, die unabhängig von der Nachfrage nach den Infrastrukturdienstleistungen sind, würde der fehlende Risikotransfer die Anreize für den privatwirtschaftlichen Partner mindern, für einen effektiven Betrieb der Anlage zu sorgen. Bei der Prüfung von Infrastrukturprojekten im Hinblick auf ihre Eignung für ÖPP müssen die staatlichen Stellen der Frage nachgehen, ob erhebliche Risikotransfers an privatwirtschaftliche Partner möglich sind.

ÖPP können die Transparenz der Staatsfinanzen beträchtlich reduzieren und fiskalische Verpflichtungen in die Zukunft verlagern. Wird das Infrastrukturprojekt vom privatwirtschaftlichen Partner finanziert, fallen die Investitionskosten aus dem Staatshaushalt heraus, so dass die öffentlichen Finanzen von kurzfristigem budgetärem Druck befreit werden. Wenn die ÖPP aber keine bedeutenden Effizienzgewinne bringen, wird die kurzfristige Entlastung erkaufte mit höheren Gesamtkosten zum Gegenwartswert. Ebenso werden, wenn die Projektfinanzierung über eine Finanzinstitution des öffentlichen Sektors erfolgt, die Schuldendienstverpflichtungen nicht mehr dem öffentlichen Schuldenstand zugerechnet. Unterstützt der Staat die Kreditaufnahme des privaten Sektors zur Finanzierung von ÖPP, entstehen außerordentliche Eventualverbindlichkeiten. Ein Verlust an Transparenz hinsichtlich der künftigen fiskalischen Verbindlichkeiten fällt angesichts der bereits hohen Eventualverbindlichkeiten der öffentlichen Finanzen in Verbindung mit der Bevölkerungsalterung besonders schwer ins Gewicht. Da öffentliche Verbindlichkeiten bei ÖPP

aus dem Etat ausgegliedert und in die Zukunft verlagert werden, haben staatliche Stellen möglicherweise eine Präferenz für ÖPP, selbst wenn diese aus Effizienzgründen nicht von Vorteil sind. Die Tatsache, dass bei ÖPP-Projekten der ersten Generation die Gemeinden in Deutschland in erheblichem Umfang Gebrauch von Vereinbarungen über die Veräußerung und Rückmieteung von lokalen Vermögenswerten machten, zeigt die Bedeutung dieses Potenzials. Die föderalen Finanzbeziehungen können weitere Anreize dafür schaffen, trotz fehlender Effizienzgewinne ÖPP einzugehen. Wie weiter oben hervorgehoben wurde, ist dies beispielsweise der Fall, wenn das Outsourcing von Planung und Bau von Bundesautobahnen seitens der Bundesländer mit einer unzureichenden Durchsetzung von Qualitätsstandards zusammentrifft, wodurch die Kosten effektiv auf den Bund verlagert werden. Öffentliche Einrichtungen sollten nur ÖPP in Angriff nehmen, wenn überzeugende Belege dafür vorhanden sind, dass die Effizienzvorteile die höheren Finanzierungskosten des privaten Sektors über den Lebenszyklus des Projekts überwiegen. Rückstellungen für künftige fiskalische Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten, die im Zusammenhang mit der Durchführung von ÖPP und den Finanzierungsinstitutionen entstehen können, sollten in der Kostenrechnung explizit erfasst werden.

Für privatwirtschaftliche Anbieter bestehen Anreize zur Gewinnmaximierung auf Kosten der Dienstleistungsqualität. Die Einrichtung einer ÖPP setzt daher voraus, dass zwischen öffentlichem und privatem Sektor durchsetzbare Verträge getroffen werden können, in denen alle relevanten Aspekte der Qualität der zu erbringenden Dienstleistung im Detail festgehalten sind. Das ist häufig nicht der Fall, was ÖPP ausschließt. Mithin muss die Regierung den Qualitätsstandard der zu erbringenden Dienstleistungen identifizieren und in messbare Output-Indikatoren ummünzen. Hinzu kommt, dass die privatwirtschaftlichen Partner an geschützten Märkten operieren, da sie über das Exklusivrecht zur Aneignung der Renditen aus dem Verkauf von Infrastrukturdiensten verfügen. Daher muss die öffentliche Verwaltung sicherstellen, dass die Preise auf effiziente Weise reguliert werden.

Eine ordnungsgemäße Ex-ante-Evaluierung der Kosten und Nutzen von Investitionsprojekten über den gesamten Lebenszyklus in Alternativszenarien mit und ohne ÖPP ist für die Entscheidung für oder gegen ÖPP-Vorhaben und deren vertragliche Gestaltung von entscheidender Bedeutung. Dies umfasst eine Schätzung der künftigen Einnahmen und der Ausgaben, die bis zum Abschluss des Investitionsprojekts anfallen wie auch eine Messung der Kosten alternativer Politikmaßnahmen mit und ohne Rückgriff auf ÖPP durch einen Vergleich des Gegenwartswerts der Einnahmen und Ausgaben. Bei einer kürzlich durchgeführten Umfrage in deutschen Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltungen, mit der festgestellt werden sollte, ob die eingeleiteten ÖPP-Projekte als effizient beurteilt wurden, antwortete ein sehr großer Teil der befragten Verwaltungen entweder gar nicht oder gab an, es nicht zu wissen. Obgleich dies darauf zurückzuführen sein könnte, dass mehrere ÖPP-Projekte erst vor relativ kurzer Zeit in Angriff genommen wurden, spiegeln sich darin möglicherweise auch Defizite in Bezug auf Ex-ante- und Ex-post-Evaluierung wider³⁶. In anderen OECD-Ländern werden Kosten-Nutzen-Analysen von ÖPP-Projekten häufig an Consulting-Firmen vergeben. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung aber, dass der Aufbau einer Wissensbasis zur Projektevaluierung und Vertragsgestaltung innerhalb öffentlicher Verwaltungen für den Erfolg von ÖPP unerlässlich ist. Verstärkt wird diese Notwendigkeit dadurch, dass es hierbei gewöhnlich um hohe Investitionsausgaben geht und es sich bei den privatwirtschaftlichen Partnern und Beratern häufig um große und erfahrene Unternehmen handelt. So haben jene OECD-Länder, die bei der Nutzung von ÖPP am weitesten fortgeschritten sind, namentlich das Vereinigte Königreich, Irland und Australien, spezialisierte Verwaltungseinheiten für den Umgang mit ÖPP eingerichtet. In Deutschland sind auf der Ebene des Bundes und der nachgeordneten Gebietskörperschaften Arbeitsgruppen eingerichtet worden, die ein Netzwerk für die Behandlung von Managementfragen bei ÖPP bilden. Es sollte jedoch geprüft werden, ob weitere Ressourcen zugeteilt werden müssen, damit die öffentlichen Verwaltungen das notwendige Wissen für die Behandlung von wirtschaftlichen und vertragsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit ÖPP erwerben³⁷.

Fortsetzung der Steuerreform

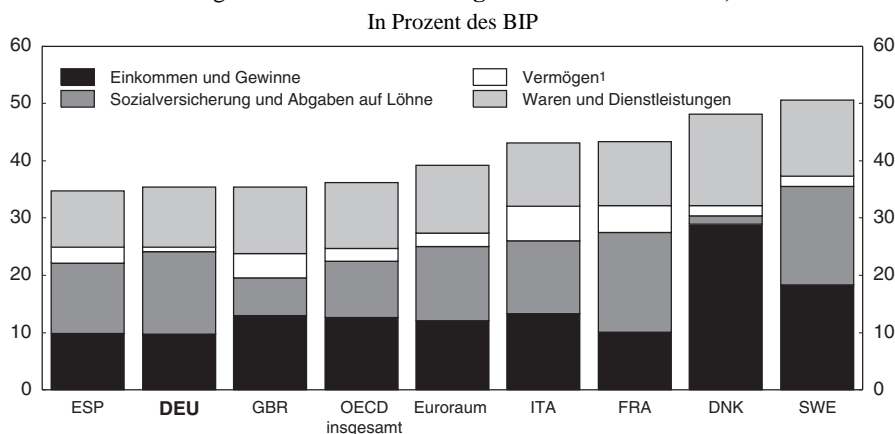
Trotz bedeutender Senkungen der Körperschaft- und Einkommensteuern in den vergangenen Jahren sind die effektiven Steuersätze auf Unternehmensgewinne und Arbeitseinkommen der privaten Haushalte im internationalen Vergleich nach wie vor relativ hoch. Gleichzeitig ist in der Mehrzahl der OECD-Länder mit hohem Einkommen das Steueraufkommen in Relation zum BIP höher als in Deutschland³⁸. Zwar erklärt sich der Unterschied z.T. durch verhältnismäßig geringe Einnahmen aus Steuern auf Vermögen sowie auf Waren und Dienstleistungen (Abb. 2.2)³⁹, doch trägt auch die Perforation der Steuerbemessungsgrundlage durch zahlreiche Steuerbefreiungen und -vergünstigungen sowohl bei den direkten als auch den indirekten Steuern in Höhe von insgesamt etwa 2,5% des BIP zur Verringerung der Steuereinnahmen bei (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*).

Verzerrungen im Steuersystem müssen konsequenter beseitigt werden

Die Bundesregierung hat im vergangenen Jahr eine Reihe von Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage ergriffen, darunter eine Senkung der Obergrenze, bis zu der Kapitaleinkommen der privaten Haushalte von der Steuer befreit sind. Auch die steuerliche Befreiung von Kapitalgewinnen aus Immobilienvermögen für private Haushalte wurde aufgehoben, mit Ausnahme von Veräußerungsgewinnen bei selbstgenutztem Wohneigentum. Weitere Steuerbefreiungen und -vergünstigungen wurden von der neuen Bundesregierung nach den Bundestagswahlen 2005 abgeschafft, darunter die Eigenheimzulage, die Steuervorteile für spezifische Investmentfonds für Finanzinvestitionen in bestimmten Industriezweigen (wie Medien und Schiffbau), die relativ günstigen Abschreibungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau, die Entfernungspauschale, die steuerliche Befreiung von Kapitaleinkünften für Unternehmen und z.T. die Steuerfreiheit für Abfindungen⁴⁰. Zu den weiteren geplanten Maßnahmen zählt eine Reduzierung der Steuervorteile für Mini-Jobs⁴¹.

Indessen führen einige der jüngst von der neuen Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zu einer Ausdehnung der Steuervergünstigungen. Insbesondere hat die neue Bundesregierung Steuervorteile für private Haushalte eingeführt, die sich auf die Arbeitskosten der Handwerkerleistungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsarbeiten beziehen⁴², sowie Vergünstigungen für haushaltsnahe Dienstleistungen, wodurch budgetäre Kosten in Höhe von 0,1% des BIP im Jahr entstehen dürften. Wengleich diese Maßnahmen möglicherweise dazu beitragen, Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft in den legalen Beschäftigungssektor zu verlagern, können sie doch Verzerrungen hervorrufen. So werden die privaten Haushalte wahrscheinlich steuerlich geförderte Dienstleistungen an Stelle ähnlicher Dienste in Anspruch nehmen, die außerhalb der eigenen vier

Abbildung 2.2 **Zusammensetzung der Steuereinnahmen, 2003**



1. Zum Vermögen zählen auch sonstige Einnahmen, die in allen Fällen außer bei Frankreich und Italien, wo sie 1,6% bzw. 2,6% erreichen, unerheblich sind.

Quelle: OECD (2005), *Revenue Statistics*.

Wände, z.B. von Gaststätten oder Wäschereien, geboten werden und nicht von der Steuervergünstigung profitieren. Positive Beschäftigungseffekte sind weniger zu erwarten als bei Alternativen, die eine nicht verzerrende Ressourcenallokation beinhalten. Verstärkt wird dies durch die Tatsache, dass weite Teile des Handwerkssektors durch Regulierungen geschützt sind, die Zugangsschranken darstellen (Kapitel 5). Eine finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuung, die in Form einer verstärkten steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten gewährt wird, könnte sinnvoller auf eine Erhöhung des Arbeitsangebot von Frauen und eine Verbesserung der Vorschulerausbildung ausgerichtet werden (vgl. Kapitel 4). Die geplante vorübergehende Erhöhung der Abschreibungssätze für Ausrüstungsinvestitionen kann auch das Timing von Investitionsentscheidungen verzerren und zu einer wachsenden Unsicherheit in Bezug auf künftige steuerinduzierte Veränderungen der Kapitalnutzungskosten führen, mit potenziell negativen Auswirkungen auf das langfristige Investitionsniveau. Jedoch beabsichtigt die Bundesregierung, die höheren Abschreibungssätze im Rahmen der für 2008 geplanten Reform der Unternehmensbesteuerung auslaufen zu lassen. Die Steuervergünstigungen für die Ausgaben privater Haushalte für handwerkliche und haushaltsnahe Dienstleistungen sollten überdacht werden.

Im Übrigen verbleibt noch viel mehr Spielraum für die Beseitigung von Steuervergünstigungen mit verzerrenden Effekten, die erhebliche Mehreinnahmen verschaffen und mithin eine Reduzierung der Regelsteuersätze auf Unternehmens- und Arbeitseinkommen ermöglichen würden. Allein die steuerfreien Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit (einschließlich Sozialabgaben) z.B. verursachen steuerliche Mindereinnahmen in Höhe von 2 Mrd. Euro und stellen effektiv eine Subvention der in diesen Zeiten geleisteten Arbeit dar. So plant die Bundesregierung eine Aufhebung der Befreiung von Sozialabgaben für in diesen Zeiten geleistete Arbeit. Viele sektorspezifische Steuervergünstigungen bestehen weiter fort⁴³. Beispielsweise gilt für lokale öffentliche Verkehrsbetriebe ein um 50% ermäßigter Steuersatz bei der Mineralölsteuer, während in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und im Verarbeitenden Gewerbe ein Rabatt von 80% Anwendung findet. Vergünstigungen gibt es auch im Schiffbau und im Flugverkehr. Unter Effizienzgesichtspunkten könnte eine Befreiung von der Mineralölsteuer für sämtliche Verwendungen von Mineralöl als Vorprodukt in der Produktion gerechtfertigt sein, soweit die Mineralölsteuersätze den Wert der durch den Mineralöleinsatz bedingten negativen Umweltexternalitäten übersteigen⁴⁴. Die meisten Dienstleistungsbranchen z.B. profitieren hingegen nicht von Rabatten. Die Steuerfreistellungen sollten weiter abgebaut werden. Insbesondere sollte die Bundesregierung entschlossener daran gehen, die steuerliche Befreiung von Zuschlägen für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit wie auch die bestimmten Sektoren eingeräumte Befreiung von der Mineralölsteuer auslaufen zu lassen. Um die Anpassungskosten auf ein Mindestmaß zu begrenzen und die Erträge von Investitionen mit hohen einmaligen Anfangsaufwendungen zu schützen, sollten Übergangszeiten ins Auge gefasst werden.

Die Realisierung von Umweltzielen könnte mit geringeren Kosten für die wirtschaftliche Effizienz erreicht werden

Ganz allgemein muss die Energiebesteuerung einer Prüfung unterzogen werden, um zu gewährleisten, dass die Reduzierung der CO₂-Emissionen auf kostenminimierende Art und Weise erfolgt. Die Plafondierung der Energiesteuern für energieintensive Industriezweige hat zur Folge, dass für diese Branchen keine Anreize zur Emissionsreduzierung bestehen, während sich andere Sektoren erheblichen Steuerverpflichtungen in Verbindung mit dem Energieeinsatz gegenübersehen. Außerdem haben Industriezweige, die am EU-Emissionshandelssystem teilnehmen, derzeit höhere Umweltschutzkosten zu tragen als andere Sektoren, da sie sowohl Energiesteuern zahlen als auch die Kosten für die Emissionszertifikate aufbringen müssen⁴⁵. Die Steuervergünstigungen für energieintensive Industriezweige sollten schrittweise aufgehoben werden. Die Energiesteuersätze sollten so angepasst werden, dass nicht am Emissionshandelssystem teilnehmende Sektoren höhere Energiesteuern zahlen als andere Sektoren. Eine schrittweise Anpassung der Energiesteuern würde eine Minimierung der Anpassungskosten gewährleisten.

Bisher wurden CO₂-Emissionsrechte Teilnehmern am Emissionshandelssystem auf der Basis historischer Emissionen („Grandfathering“) kostenlos zugeteilt. Wenn die CO₂-Emissionsrechte stattdessen über einen Auktionsmechanismus veräußert würden, ließen sich Umweltziele zu niedri-

geren Effizienzkosten für die Wirtschaft erreichen⁴⁶. Erstens würde der Verkauf von Emissionsrechten über einen Auktionsmechanismus zur Reduzierung der Staatsverschuldung ohne Rückgriff auf eine verzerrende Besteuerung beitragen. Zweitens könnten potenzielle Anreizprobleme in Grandfathering-Programmen vermieden werden. In dem Maße beispielsweise, wie die Akteure künftige Grandfathering-Regeln antizipieren können, werden möglicherweise Anreize zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung gemindert, und nicht überlebensfähige bisher marktbeherrschende Unternehmen könnten ein Interesse daran haben, im Geschäft zu bleiben, um kostenlose Emissionsrechte zu erwerben. CO₂-Emissionsrechte sollten im Rahmen von Auktionen veräußert werden. Für den Zeitraum 2008-2012 wurde der Mindestanteil an kostenlos zuzuteilenden Zertifikaten durch EU-Bestimmungen auf 90% festgelegt. Deutschland sollte seinen Einfluss in der Europäischen Union nutzen, um den Mindestanteil der den Unternehmen kostenlos zuzuteilenden Emissionszertifikate zu reduzieren.

Die geplanten Änderungen bei der Mehrwertsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen sind kein Ersatz für weitere Strukturreformen zur dauerhaften Förderung der Beschäftigung

Die positiven Effekte der geplanten Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung um 1 Prozentpunkt, für die ein Drittel der Einnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung verwendet werden soll, sind begrenzt. Die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes reduziert die Arbeitsanreize, da sie die Kaufkraft des Arbeitseinkommens verringert, wenngleich die Steuerbasis für die Mehrwertsteuer etwas breiter ist als die Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge, weil sie auch Nicht-Arbeitseinkommen umfasst, so dass im Prinzip ein begrenzter Spielraum für eine Senkung der Steuerbelastung des Faktors Arbeit geschaffen wird. Indessen könnten einige staatliche Transferleistungen, wie die Sozialhilfe, letztlich der Preisentwicklung angepasst werden, obwohl das Sozialhilfeniveau nicht automatisch an die Preisentwicklung geknüpft ist. Bei einer Anpassung an die Preise würden solche Transferleistungen letztlich entsprechend der Mehrwertsteueranhebung steigen. Ein weiterer, wenn auch vorübergehend wirksamer Effekt dieser Maßnahme wäre eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, da die Mehrwertsteuer auf Einfuhren und nicht auf Ausfuhren erhoben wird, während für die Sozialversicherungsbeiträge das Gegenteil gilt. Dieser Zuwachs an Wettbewerbsfähigkeit könnte die Konjunktur vorübergehend stimulieren, namentlich in dem Kontext eines Systems fester Wechselkurse. Alles in allem kann die geplante Kopplung einer Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags mit der Mehrwertsteueranhebung, auch wenn sie im Grenzbereich von einem gewissen Nutzen ist, nicht als Ersatz für weitere Bemühungen zur Schaffung von mehr Spielraum für eine Reduzierung der Steuerlast auf den Faktor Arbeit durch Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen und eine bessere Priorisierung der Staatsausgaben betrachtet werden. Als einen Schritt in diese Richtung plant die Bundesregierung eine weitere Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge um 1 Prozentpunkt durch eine Steigerung der Effizienz der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung.

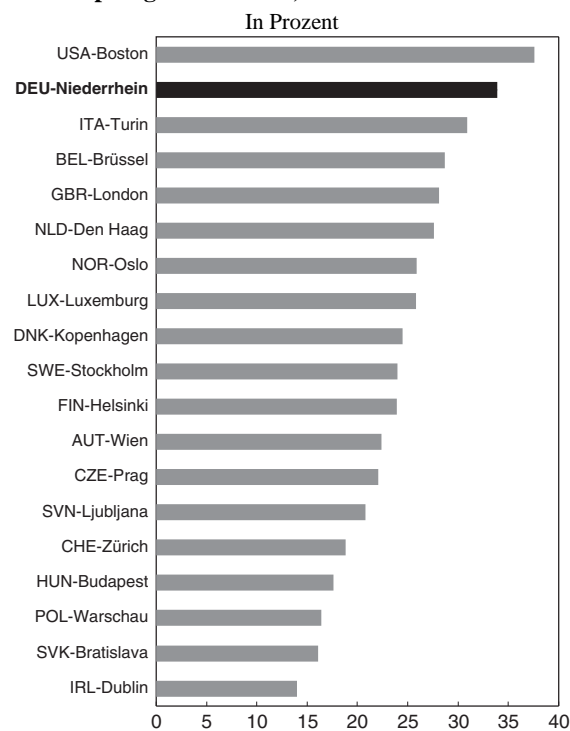
Die Bundesregierung plant außerdem, den Grenzsteuersatz für alle Spitzenverdiener mit einem Einkommen von über 250 000 Euro (500 000 Euro für Verheiratete) von 42% auf 45% zu erhöhen, was ausschließlich für das Arbeitseinkommen gelten würde. Diese Maßnahme würde relativ bescheidene Mehreinnahmen bringen, aber andererseits Deutschland als Standort für mobile hoch qualifizierte Arbeitskräfte weniger attraktiv machen und den Anreizen für das Arbeitsangebot (insbesondere Überstunden) für Personen mit hohem Erwerbseinkommen mindern. Gleichzeitig wird eine Ausweitung des Angebots an hoch qualifizierten Arbeitskräften durch die niedrigen Hochschulabschlussquoten und eine verhältnismäßig restriktive Migrationspolitik gegenüber hoch qualifizierten Kräften aus Nicht-EU-Ländern begrenzt. Die Maßnahme wirft auch Fragen hinsichtlich der Konsistenz der staatlichen Politik auf, da der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer in den vergangenen Jahren gesenkt worden ist. Außerdem lässt sich diese Maßnahme schwer mit der Einführung einer dualen Einkommensteuer in Einklang bringen, die ebenfalls in Erwägung gezogen wird und die – nach den derzeitigen Vorschlägen – einen einheitlichen Grenzsteuersatz für Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen von Personengesellschaften über einen bestimmten Schwellenwert hinaus vorsieht, der anhand einer fiktiven Eigenkapitalrendite bestimmt wird (siehe weiter unten).

Die Besteuerung von Unternehmen und Kapitaleinkommen muss weiter reformiert werden

Die effektive Besteuerung von Investitionserträgen auf Unternehmensebene ist im Vergleich zu anderen europäischen Hocheinkommensländern hoch. Einer neueren Studie zufolge, die die Steuerbelastung auf Unternehmensebene vergleicht, übersteigen die effektiven Durchschnitts- und Grenzsteuersätze an deutschen Standorten die in vielen Nachbarländern (Abb. 2.3). Ein ähnlicher Vergleich zeigt, dass Deutschland – zusammen mit Spanien – unter allen EU-Ländern die höchste Unternehmensteuerbelastung aufweist⁴⁷. Neben der Körperschaft- und Einkommensteuer müssen die Unternehmen die Gewerbesteuer entrichten, eine Ertragsteuer, deren Aufkommen z.T. an die Gemeinden fließt, die bei der Festlegung des Steuersatzes auch über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen. Die hohe effektive Steuerbelastung der Unternehmen verringert die Attraktivität Deutschlands als Unternehmensstandort und bietet multinationalen Unternehmen Anreize, zu versteuernde Gewinne ins Ausland zu verlagern.

Befreiungen von der Kapitaleinkommensbesteuerung sorgen für weitere Verzerrungen mit potenziell negativen Auswirkungen auf Unternehmensinvestitionen und Innovationsaktivitäten. Beispielsweise sind private Haushalte von der Besteuerung von Veräußerungserlösen auf Unternehmensbeteiligungen befreit, wenn die Beteiligung weniger als 1% beträgt und mehr als ein Jahr lang gehalten wird, während Veräußerungserlöse besteuert werden, wenn sie Teil der Gewinne von Personenunternehmen sind. Infolgedessen werden Veräußerungserlöse von Venture-Kapital-Unternehmen besteuert, wenn sie ihren Kundenfirmen Managementdienstleistungen liefern, da die Kapitalgewinne dann als Teil des Unternehmenseinkommens betrachtet werden, wohingegen Veräußerungserlöse u.U. nicht zu versteuern sind, wenn die Venture-Kapital-Unternehmen keine derartigen Dienstleistungen erbringen (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*). Da Managementdienstleistungen bei der Überwindung von Informationsasymmetrien zwischen Venture-Kapital-Fonds und Startups wahrscheinlich eine wichtige Rolle spielen, dürfte das derzeitige System der Besteuerung von Veräußerungserlösen die Entwicklung von Märkten für Venture-Kapital behindern (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004* wegen näherer Einzelheiten).

Abbildung 2.3 **Effektive Durchschnittssteuerbelastung der Investitionserträge von Kapitalgesellschaften, auf Unternehmensebene**



Quelle: BAK Basel Economics, *IBC Taxation Index 2005 – Effektive Steuerbelastung von Unternehmen und hoch qualifizierten Arbeitnehmern*.

Um die Unzulänglichkeiten in der Unternehmensbesteuerung anzugehen, plant die Bundesregierung eine Unternehmensteuerreform für 2008. Eine Option, die in Betracht gezogen wird, ist die Einführung einer dualen Einkommensteuer, die alle Kapitaleinkommen mit einem einheitlichen ermäßigten Steuersatz belegen würde, während die Arbeitseinkommen einem progressiven Steuertarif unterliegen würden. Ein duales Einkommensteuersystem könnte daher grundsätzlich einige der Verzerrungen bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen im derzeit geltenden System aufheben. Allerdings bringt die Umsetzung einer dualen Einkommensteuer auch gewisse Probleme mit sich. Ein Teil der Gewinne von Personenunternehmen bzw. Selbstständigen muss steuerlich als Arbeitseinkommen veranlagt werden, was in den meisten Ländern mit einer dualen Einkommensteuer (z.B. Finnland, Norwegen) über die Bestimmung einer fiktiven Eigenkapitalrendite erfolgt, wobei die unterhalb der fiktiven Rendite liegenden Gewinne als Kapital- und die darüber liegenden Gewinne als Arbeitseinkommen versteuert werden⁴⁸. Dieses Steuersystem könnte zur Folge haben, dass in vielen Fällen relativ profitable Unternehmen einer höheren Besteuerung unterliegen, wodurch die Anreize für ein Engagement in verhältnismäßig risikoreichen Investitionsprojekten, bei denen höhere Renditen erwartet werden dürften, gemindert würden⁴⁹. Eine Neutralität des Steuersystems in Bezug auf Finanzierungsentscheidungen der Unternehmen und die Wahl der Rechtsform würde nicht voll erreicht⁵⁰. Außerdem kann ein duales Einkommensteuersystem Anreize bieten, Kapitaleinkommen zu hoch und Arbeitseinkommen zu niedrig zu deklarieren. Durch Anreize, das Arbeitseinkommen zu niedrig auszuweisen, beispielsweise durch die Umwandlung abhängiger Beschäftigung in selbstständige Beschäftigung, könnte die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme, die weitgehend auf lohnbezogenen Abgaben basiert, belastet werden⁵¹. Da die Besteuerung von Kapitalerträgen auf Haushaltsebene bei uneingeschränkter internationaler Kapitalmobilität die Standortentscheidungen von Unternehmen unbeeinflusst lässt, sprechen auch gute Gründe dafür, die Besteuerung von Gewinnen auf Unternehmensebene so niedrig wie möglich zu halten, aber Dividenden und Veräußerungserlöse auf der Ebene der privaten Haushalte zu besteuern und insoweit vom Grundsatz einer einheitlichen Besteuerung aller Einkünfte aus Unternehmertätigkeit abzurücken.

Bei der Reform der Unternehmensbesteuerung sollte der Reduzierung der Steuersätze auf Unternehmensgewinne Priorität eingeräumt werden, namentlich durch eine Senkung bzw. Abschaffung der Gewerbesteuer und eine Ermäßigung der Körperschaftsteuersätze. Die Einführung eines dualen Einkommensteuersystems ist eine Reformoption, die aber eine Minimierung der Differenz zwischen dem höchsten Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer und dem Steuersatz für Unternehmenseinkommen erfordern würde. Die Besteuerung von Dividenden sollte aufrechterhalten werden, und zwar zu moderaten Sätzen, damit möglichst wenig Anreize für Kapitalflucht bestehen, während die Ausnahmeerlöse bei der Besteuerung von Veräußerungserlösen abgeschafft werden sollten, um die steuerliche Behandlung von Kapitalgewinnen stärker mit der Dividendenbesteuerung in Einklang zu bringen. Die Bundesregierung plant eine Aufhebung der Steuerbefreiung für Kapitalgewinne privater Haushalte. Ebenso sollte der Sparerfreibetrag für private Haushalte auslaufen.

Die Bundesregierung plant auch eine Senkung der Erbschaftsteuerbelastung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Die geplanten Veränderungen sehen eine schrittweise Verringerung der Erbschaftsteuer pro Jahr der Fortführung des Betriebs durch Erbnachfolger vor. Die Erbschaftsteuerschuld würde zehn Jahre nach der Übergabe des Betriebs an Erbnachfolger erlöschen. Wenn diese Pläne umgesetzt werden, erhalten etablierte KMU zusätzlich zu den bereits bestehenden weitere Vorteile im Erbschaftsteuerrecht (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*), wodurch die Allokation von Kapital für die produktivsten Verwendungszwecke weiter behindert wird. Außerdem würden die geplanten Veränderungen die Komplexität der Steuerregeln erhöhen und kostspielige Steuervermeidungsmaßnahmen attraktiver machen. In der Tat können Erbschaftsteuerverbindlichkeiten in kleinen Unternehmen mit nur begrenztem Zugang zu Krediten zu Liquiditätsproblemen führen. Allerdings könnten diese auf eine weniger verzerrende Art und Weise angegangen werden. Die Vorzugsbehandlung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Erbschaftsteuer sollte aufgehoben werden. Um die sich ergebenden Liquiditätsprobleme in Grenzen zu halten, könnten die Erbschaftsteuerverbindlichkeiten in den Bilanzen kleiner Unternehmen als nachrangige Verbindlichkeit behandelt werden.

Kasten 2.1 **Empfehlungen für eine dauerhaft tragfähige Finanzpolitik und Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor**

Die Konsolidierung muss fortgesetzt werden

- Auf mittlere Sicht muss die Haushaltskonsolidierung – in quantitativer und qualitativer Hinsicht – so erfolgen, dass die potenziellen Wachstumsaussichten gewahrt bleiben, was bedeutet, dass der Löwenanteil der Anpassungen auf der Ausgabenseite (einschließlich der Beseitigung verzerrender Steuervergünstigungen) vollzogen und mit einer Reform des öffentlichen Sektors gekoppelt werden muss.

Ein effektiver Verpflichtungsmechanismus für die Haushaltskonsolidierung ist notwendig

- Die Entscheidungsbefugnisse des Finanzplanungsrats sollten verstärkt werden.
- Haushaltsziele und Indikatoren für ihre Überwachung sollten gemäß den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung formuliert werden. Die Wirtschaftsprojektionen, auf denen die Haushaltsziele fußen, sollten von unabhängigen Prognostikern stammen.
- Ein *Bailing-Out* von Bundesländern mit hohen Defiziten durch den Bund sollte es nicht mehr geben. Transferleistungen an die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts II sollten von Ausgabenanpassungen der neuen Länder zu Gunsten von Investitionsprojekten abhängig gemacht werden, die Hindernisse für ein höheres Wachstum beseitigen.

Die föderalen Finanzbeziehungen bedürfen einer breit angelegten Reform

- Die Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern sollten entflochten und die Einbeziehung der Länder in die Bundesgesetzgebung reduziert werden.
- Die Kofinanzierung von regionalen Projekten sollte in allen Bereichen beendet werden, in denen keine erheblichen Spillover-Effekte zwischen Gebietskörperschaften festgestellt werden können. Das bedeutet, dass die Finanzhilfen abgeschafft und Ausgabenverantwortlichkeiten mit der entsprechenden Finanzierung voll an die Länder und Gemeinden übertragen werden sollten. Die föderale Kofinanzierung im Hochschulbau sollte in ihrer derzeitigen Form beendet werden.
- Die Bundesauftragsverwaltung sollte durch eine Reallokation der Aufgaben zwischen Bund und Ländern verkleinert werden. Beispielsweise sollte die Verwaltung der Autobahnen der Bundesebene zugewiesen werden, während die Verwaltung der Bundesstraßen von den Ländern übernommen werden könnte. Die Verwaltung von Steuereinnahmen, die ausschließlich dem Bund zukommen oder zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, sollte von den Ländern auf den Bund übertragen werden.
- Die bundesstaatlichen Finanztransfers sollten neu gestaltet werden, damit die Negativeinreize für die Länder zur Entwicklung ihrer eigenen Steuerbasis und entsprechende Bemühungen um Steuereinzug verringert werden. Die Berechnung von Ausgleichstransferpositionen sollte auf der Basis virtueller Einnahmen und nicht der Ist-Einnahmen erfolgen. Eine Option ist, in stärkerem Maße von Pauschaltransfers des Bundes an die Länder über einen Mehrjahreszeitraum Gebrauch zu machen.
- Den Bundesländern sollte das Recht zur Erhebung eigener Steuern eingeräumt werden. Eine Option könnte darin bestehen, Ländern ein Zuschlagsrecht bei einem neu geregelten – und entsprechend reduzierten – Einkommensteuertarif zu gewähren. Es sollte erwogen werden, der Grundsteuer bei der Gemeindefinanzierung eine größere Rolle zuzuweisen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die Vorteile öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) sollten effektiver genutzt werden

- Öffentliche Einrichtungen sollten nur dann ÖPP eingehen, wenn überzeugende Belege dafür vorhanden sind, dass die Effizienzgewinne über den Lebenszyklus des Projekts die höheren Finanzierungskosten für den privaten Sektor überwiegen. Rückstellungen für künftige Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte wie auch Eventualverbindlichkeiten, die im Zusammenhang mit der Durchführung von ÖPP und den Finanzierungsinstitutionen entstehen, sollten in der Kostenrechnung explizit erfasst werden.
- Qualitätsstandards für von Privatunternehmen zu erbringende Leistungen müssen definiert und in Output-Indikatoren umgemünzt werden.
- Es sollten Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, damit die öffentlichen Verwaltungen das notwendige Wissen für die Behandlung von wirtschaftlichen und vertragsrechtlichen Fragen in Zusammenhang mit ÖPP erwerben.

Verzerrungen im Steuersystem müssen konsequenter beseitigt werden

- Steuerfreistellungen sollten weiter abgebaut werden, um Spielraum für eine Reduzierung der hohen Steuersätze für Arbeitnehmer und Unternehmen zu schaffen. Insbesondere sollte die Bundesregierung entschlossener daran gehen, die steuerfreien Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit wie auch die Befreiungen von der Mineralölsteuer, von denen spezifische Sektoren profitieren, auslaufen zu lassen.
- Die Steuervergünstigungen für die Ausgaben privater Haushalte für handwerkliche und haushaltsnahe Dienstleistungen wie auch der Sparerfreibetrag sollten auslaufen.
- Die Vorzugsbehandlung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Erbschaftsteuer sollte aufgehoben werden. Stattdessen könnten die Erbschaftsteuerverbindlichkeiten in den Bilanzen kleiner Unternehmen als nachrangige Verbindlichkeit behandelt werden.

Die Realisierung von Umweltzielen könnte mit geringeren Kosten für die wirtschaftliche Effizienz erreicht werden

- Die Steuervergünstigungen für energieintensive Industriezweige sollten schrittweise aufgehoben werden. Die Energiesteuersätze sollten so angepasst werden, dass nicht am Emissionshandelssystem teilnehmende Sektoren höhere Energiesteuern zahlen als andere Sektoren.
- Es sollte erwogen werden, künftige CO₂-Emissionsrechte über einen Auktionsmechanismus und nicht mehr nach dem Prinzip des *Grandfathering* zuzuteilen. Die Bundesregierung sollte ihren Einfluss in der Europäischen Union nutzen, um eine Heraufsetzung des maximalen Anteils an Emissionszertifikaten, die im Auktionsweg veräußert werden können, zu erreichen.

Die Reform der Gesundheitsfinanzierung muss in die Steuerreform integriert werden

Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung – die durch gesetzliche Krankenkassen erbracht wird – basiert auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen. Die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung ist für alle Arbeitnehmer (mit Ausnahme von Beamten) mit einem Jahresarbeitseinkommen unter 47 000 Euro Pflicht, während alle anderen Personen die Möglichkeit haben, aus der gesetzlichen Krankenversicherung auszuscheiden und eine private Krankenversicherung zu wählen.

Die Umverteilung der Lasten der Gesundheitsausgaben könnte effektiver gestaltet und zu geringeren Kosten für die wirtschaftliche Effizienz erzielt werden, indem sie auf eine weiter gefasste Definition von Einkommen abgestellt würde (vgl. *Wirtschaftsbericht 1997*). Während die lohnbezogenen Beiträge zu diesem Zweck durch einkommensabhängige Beiträge ersetzt werden könnten, würde ein System von Pauschalbeträgen in Form von Kopfprämien möglicherweise zusätzliche Vorteile bieten (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*), u.a. eine erhöhte Transparenz der Gesundheitskosten, eine Beseitigung der Abhängigkeit der Finanzlage der Krankenkassen von Arbeitsmarktentwicklungen und die Schaffung eines Mechanismus, durch den die Negativanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung für Zweitverdiener, wie verheiratete Frauen, reduziert werden, die derzeit von der kostenlosen Mitversicherung über ihren Ehepartner in der gesetzlichen Krankenversicherung profitieren. Ein derartiges System der Kopfprämien müsste mit einem aus Steuermitteln finanzierten Einkommensumverteilungsmechanismus gekoppelt werden, über den ein Teil der von Niedrigeinkommenshaushalten gezahlten Kopfprämien zurückerstattet wird.

Eine weitere Reformoption würde darin bestehen, den gesetzlichen Versicherungsschutz im Rahmen eines universellen Finanzierungsprogramms auf die gesamte Bevölkerung auszudehnen. Versicherungspolicen für obligatorischen Krankenversicherungsschutz könnten von öffentlichen und privaten Versicherern angeboten werden, wodurch die Trennung zwischen gesetzlichen Krankenkassen und privaten Versicherungsunternehmen beseitigt würde⁵². Eine derartige Reform könnte die Risikoselektion von Morbiditätsrisiken unter Personen verhindern helfen, die derzeit zwischen der privaten und gesetzlichen Krankenversicherung wählen können⁵³. Außerdem ist im derzeitigen System der Spielraum für Wettbewerb unter den Krankenversicherungen insofern begrenzt, als sich Arbeitnehmer mit einem Erwerbseinkommen unter der Verdienstgrenze nicht für eine private Krankenversicherung entscheiden können, und es für Personen, die sich für eine private Krankenversicherung entschieden haben, im Allgemeinen nicht möglich ist, zu einem anderen privaten Versicherungsträger überzuwechseln⁵⁴. Um jedoch die Vorteile eines verstärkten Wettbewerbs voll ausschöpfen zu können, muss den gesetzlichen Krankenkassen mehr Spielraum für den Abschluss von selektiven Verträgen mit Leistungserbringern eingeräumt werden, was die Krankenkassen zu aktiven Käufern von Gesundheitsdiensten machen würde (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*).

Anmerkungen

1. Denn durch die Ausgliederung wurden auch die Einnahmen aus nichtsteuerlichen Quellen reduziert. Vgl. Kremer und Wedorff (2004).
2. Die Nullrunde war 2004 diskretionär, während sie sich 2005 infolge der Einführung einer neuen Rentenberechnungsformel ergab. Vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*.
3. Die Körperschaftsteuereinnahmen waren 2001 eingebrochen, als die Unternehmen die Gewinnverteilung den reduzierten Steuersätzen anpassten, seither haben sie sich aber erholt.
4. Die Simulationen basieren auf der Sozialgesetzgebung von 2004. Ausnahmen bilden das gesetzliche Renteneintrittsalter (siehe weiter unten) und die Pflegeversicherung, wo die Gesetzgebung die Zahlung festgelegter Beträge für spezifische Dienstleistungen vorsieht. Hier wird stattdessen unterstellt, dass die Pflegeleistungen im Rahmen der gesetzlichen Pflegeversicherung entsprechend der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität steigen.
5. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2005a) sowie Werding und Kaltschütz (2004). In den Projektionen wurde unterstellt, dass das gesetzliche Rentenalter zwischen 2012 und 2035 von 65 auf 67 Jahre angehoben wird, wodurch sich die Schuldenquote im Vergleich zum Schuldenniveau bei unverändertem Renteneintrittsalter 2050 um 10 Prozentpunkte verringert. Die Bundesregierung sieht eine Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2029 vor.
6. Alternative Projektionen alterungsbedingter Ausgaben in Europäische Kommission (2006) lassen einen ähnlichen Anstieg der alterungsbezogenen Ausgaben insgesamt erkennen, jedoch mit bedeutenden Unterschieden in der Zusammensetzung. Insbesondere wird auf Grund realistischerer Annahmen hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitslosigkeit mit einem geringfügigeren Rückgang der Arbeitslosenleistungen gerechnet, während die Zunahme der Renten- und Gesundheitsausgaben gedämpfter ist.
7. Die Arbeitslosenquote wird den Projektionen zufolge bis 2030 auf knapp über 3% sinken, was im Vergleich zu den heute geschätzten Gleichgewichtsarbeitslosenquoten in allen OECD-Ländern sehr niedrig ist. Wenngleich das Wachstum des Arbeitskräfteangebots nachlassen und im Projektionszeitraum schließlich negativ werden wird, dürften davon insgesamt langfristig keine deutlichen Auswirkungen auf die Arbeitslosenquoten ausgehen. Außerdem ist die Inzidenz der Arbeitslosigkeit unter älteren Arbeitskräften derzeit größer als in anderen Altersgruppen, und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird voraussichtlich steigen, so dass eine so niedrige Arbeitslosenquote schwer zu erreichen sein wird. Die wachsende Aufnahme von Studiengängen, die zu höheren Abschlüssen führen, wie auch die Notwendigkeit, die öffentlichen Ausgaben für die Weiterbildung älterer Arbeitskräfte zu erhöhen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu steigern, könnten den projizierten Dämpfungseffekt kleinerer jüngerer Alterskohorten auf die Bildungsausgaben kompensieren. Außerdem sind die Bildungsausgaben in einigen Bereichen, wie Vorschule oder auch Primar- und Sekundarschule im internationalen Vergleich bereits relativ niedrig. Der negative Effekt der Veränderungen in der demographischen Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung auf die geleisteten Arbeitsstunden bleibt unberücksichtigt. Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen arbeiten Frauen beispielsweise mit größerer Wahrscheinlichkeit Teilzeit oder nehmen eine geringfügige Beschäftigung auf als Männer. Bei den Projektionen der Gesundheitsausgaben bleiben durch den technologischen Fortschritt in der Medizin bedingte Ausgabensteigerungen unberücksichtigt. Indessen deuten OECD-Schätzungen darauf hin, dass technologische Fortschritte in den vergangenen zwanzig Jahren für etwa 1% des jährlichen Ausgabenwachstums in den OECD-Ländern verantwortlich waren. Die projizierten Ausgaben für die Langzeitpflege umfassen nur die gesetzliche Pflegeversicherung, nicht aber die von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängigen Sozialleistungen zur Pflege, die nach dem Bundessozialhilfegesetz bereitgestellt werden. Außerdem könnte eine höhere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte die Verfügbarkeit informeller Pflegeleistungen reduzieren, wodurch zusätzlicher Druck auf die öffentlichen Ausgaben für Langzeitpflege entstehen würde. Den OECD-Schätzungen zufolge könnte der Effekt einer wachsenden Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte auf die Ausgaben für Langzeitpflege ganz erheblich sein.
8. Vgl. Besendorfer, Phuong Dang und Raffelhüschen (2005).
9. Vgl. Seitz und Kempkes (2005).
10. Vgl. z.B. Alesina und Ardagna (1998). Die Daten und Befunde in De Mello et al. (2004) legen den Schluss nahe, dass die kontraktiven Nachfrageimpulse, die mit fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen verbunden sein können, durch erhebliche kompensierend wirkende Veränderungen der privaten Ersparnis reduziert werden, die mit Verringerungen des strukturellen Staatsdefizits einhergehen. In Arcangelis

- und Martina (2003) haben Reduzierungen der staatlichen Aufwendungen für Personal- und Transferausgaben einen geringen negativen Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland, der einige Quartale anhält. Der stärkste durch Schätzungen ermittelte Effekt auf das vierteljährliche BIP-Wachstum beträgt 0,04 Prozentpunkte. Auch der von ifo (2001) geschätzte Effekt der staatlichen Ausgaben auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland ist negativ und nur geringfügig größer. In Perrotti (2002) wurde der kurzfristige Effekt einer Reduzierung der Staatsausgaben in Westdeutschland nach 1980 als positiv eingeschätzt.
11. Vgl. Guidice et al. (2003).
 12. Die Betrachtungen beziehen sich auf den Zeitraum bis zum Jahr 2002, in: Heinemann (2004).
 13. Vgl. OECD (2005b).
 14. Wegen einer Evaluierung der spanischen Haushaltsregeln, vgl. Giorno und Joumard (2005). Wegen einer Bewertung der Schweizer Schuldenbremse vgl. OECD (2006). Wegen einer Erörterung der „Goldenen Regel“ vgl. Fatás (2005)
 15. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2003).
 16. Vgl. Hrbek (2005).
 17. Vgl. OECD (2003).
 18. Büttner und Schwager (2004).
 19. Büttner und Schwager (2004).
 20. Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2004).
 21. Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2004).
 22. Vgl. OECD (2005a).
 23. Baretta, Huber und Lichtblau (2000).
 24. Bundesrechnungshof (2001).
 25. Bundesrechnungshof (2000, 2001 und 2004).
 26. Bundesrechnungshof (2000).
 27. Söllner (2001) vertritt die Auffassung, dass eine höhere Grenzbelastung des innerstaatlichen Transfersystems Negativanreize für wachstumsorientierte Maßnahmen der Bundesländer mit sich bringen könnte, selbst wenn die politischen Entscheidungsträger mehr auf eine möglichst große Zahl von Wählerstimmen als auf eine Maximierung der Einnahmen bedacht sind. Vgl. Söllner (2001).
 28. Vgl. OECD (1998 und 2003).
 29. Ein Pauschalsummensystem dieser Art vertikaler Transferleistungen an die Regionen ist jüngst in Spanien eingeführt worden.
 30. Dieser Vorschlag wurde in der Politikdebatte in Deutschland wiederholt vorgetragen.
 31. Joumard und Kongsrud (2003).
 32. Die „Solidarpakt-II“-Transfers, die für die neuen Bundesländer zum Zwecke der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen bereitgestellt werden, dienen in der Praxis größtenteils der Finanzierung des Staatsverbrauchs. Vgl. z.B. Ragnitz (2004).
 33. Bundesministerium der Finanzen (2005b).
 34. Für den privaten Sektor ist die Mittelbeschaffung gewöhnlich teurer als für den öffentlichen Sektor, da der Staat die Risiken auf die Steuerzahler verteilen kann (vgl. Arrow und Lind, 1970).
 35. Vgl. die Erörterung in Internationaler Währungsfonds (2004).
 36. Deutsches Institut für Urbanistik (2005).
 37. Vgl. OECD (2004a).
 38. Vgl. OECD (2005c).

39. Im Jahr 2002 belief sich das Aufkommen aus indirekten Steuern in Deutschland auf 10,5% des BIP, gegenüber 11,4% im OECD-Raum und 12,4% in den europäischen OECD-Ländern. OECD (2004).
40. Abfindungszahlungen von unter 7 200 Euro sind weiterhin steuerfrei.
41. Die Bundesregierung beabsichtigt den generellen Steuersatz für solche Arbeitsplätze von 25% auf 30% heraufzusetzen.
42. Die privaten Haushalte können 20% der Arbeitskosten der Handwerkerleistungen für Renovierungsarbeiten absetzen, und dies bis zu einem Höchstbetrag von 600 Euro im Jahr.
43. Boss und Rosenschon (2004) haben eine Liste mit etwa 90 Steuervergünstigungen zusammengestellt, die weitgehend mit einer entsprechenden Auflistung des Bundesministeriums der Finanzen übereinstimmt.
44. An Wettbewerbsmärkten und in Abwesenheit von Marktversagen setzt der Effizienzgrundsatz voraus, dass Vorprodukte generell nicht besteuert werden.
45. Das Emissionshandelssystem erstreckt sich auf Anlagen mit einer bestimmten Kapazität in den Bereichen Energieerzeugung, Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, Mineralverarbeitung sowie Zellstoff- und Papierindustrie. Von diesen Bereichen profitiert nur die Energieerzeugung von spezifischen Steuerermäßigungen auf fossile Brennstoffe. Vgl. OECD (2004b).
46. Vgl. OECD (2004b).
47. Vgl. Eicher, Elschner und Overesch (2005) und *www.zew.de*. In beiden Studien wird davon ausgegangen, dass das zu Grunde gelegte Investitionsprojekt eine Bruttorendite von 20% abwirft und die Investition aus einem Mix von Maschinen, Bauten, Vorräten, Patenten und Finanzaktiva mit gleicher Gewichtung besteht. Hinsichtlich der Finanzierung wird unterstellt, dass diese über Eigenkapital, thesaurierte Gewinne und Fremdmittel erfolgt, wobei die in den beiden Studien verwendeten Gewichtungen jedoch unterschiedlich sind.
48. Beispielsweise schlug der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in einem Konzept zur Einführung der dualen Einkommensteuer in Deutschland vor, nur unterhalb der fiktiven Eigenkapitalrendite von 6% liegende Gewinne von Personengesellschaften mit einem einheitlichen Steuersatz von 25% zu belasten. Darüber hinausgehende Gewinne würden dem Einkommensteuertarif unterliegen. Um Unternehmen den Anreiz zu nehmen, Kapitaleinkommen als Arbeitseinkommen auszuweisen, sieht das Konzept auch die Erhebung einer zusätzlichen Steuer von 25% auf Dividenden von Kapitalgesellschaften vor, die aus Gewinnen über der 6%-Schwelle ausgeschüttet werden. Vgl. Sachverständigenrat (2004 und 2005).
49. Dies ist bei Personengesellschaften infolge der progressiven Einkommensbesteuerung bis zu einem gewissen Grad bereits der Fall.
50. Zum Beispiel würden für Unternehmen mit über dem Schwellenwert liegenden Gewinnen Anreize bestehen, Eigenmittel durch Fremdkapital zu ersetzen, um den Anteil der zu dem ermäßigten Steuersatz für Unternehmenseinkommen besteuerten Gewinne zu erhöhen.
51. Auf der anderen Seite könnten für Selbstständige mit sehr geringem Arbeitsverdienst entgegengesetzte Anreize bestehen, da sie derzeit von dem Einkommensteuer-Grundfreibetrag profitieren, der bei einer dualen Einkommensteuer möglicherweise entfällt.
52. Die Möglichkeit des freien Wechsels zwischen Versicherern setzt die Teilnahme aller Leistungsanbieter am Risikostrukturausgleich voraus, die unter den gesetzlichen Krankenkassen bereits Pflicht ist. Außerdem müsste sich jedes Versicherungsunternehmen zur Aufnahme aller Personen verpflichten, die beitreten wollen.
53. Im Gegensatz zu den gesetzlichen Krankenkassen, können private Krankenversicherungsunternehmen ihre Prämien im gegenwärtigen System individuellen Risikomeerkmalen der Kunden anpassen.
54. Hiermit soll die adverse Risikoselektion unter privaten Krankenversicherungsunternehmen vermieden werden.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. und S. Ardagna (1998), "Fiscal Adjustments: Why They Can Be Expansionary", *Economic Policy: Issue 27*, S. 487-517.
- Arcangelis, G. und S. Lamartina (2003), "Identifying Fiscal Shocks and Policy Regimes in OECD Countries", *European Central Bank Working Papers*, No. 281.
- Arrow, K. J., und R. C. Lind (1970), "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions", *American Economic Review*, Vol. 60.
- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2000), "A Tax on Tax Revenue", *CESifo Working Paper*, No. 333.
- Besendorfer, E., E. Phuong Dang und B. Raffelhüschen (2005), Die Pensionslasten der Bundesländer im Vergleich: Status Quo und zukünftige Entwicklung, Diskussionsbeiträge/Discussion Papers 129/05, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2004), *Steuervergünstigungen in Deutschland: Eine Aktualisierung*.
- Bundesministerium der Finanzen (2003), „Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats – Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des deutschen Stabilitätspakts“.
- Bundesministerium der Finanzen (2004), *19th Subsidies Report of the Federal Government*.
- Bundesministerium der Finanzen (2005a), „Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“.
- Bundesministerium der Finanzen (2005b), "Erleichterungen für Öffentlich Private Partnerschaften – das ÖPP-Beschleunigungsgesetz", *Monatsbericht des BMF*, September 2005.
- Bundesrechnungshof (2000), Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2000, Bundestagsdrucksache 14/4226.
- Bundesrechnungshof (2001), Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2001, Bundestagsdrucksache 14/7018.
- Bundesrechnungshof (2004), Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004, Bundestagsdrucksache.
- Büttner, T. und R. Schwager, (2004), *Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen*, in: Franz, Wolfgang, „Bildung“, Tübingen.
- De Mello, L., P. Kongsrud und R. Price (2004), "Saving Behaviour and the Effectiveness of Fiscal Policy", *Economics Department Working Papers*, No. 397, OECD, Paris.
- Der Präsident des Bundesrechnungshofes (2004), „Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau“, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0082.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2005), *Public Private Partnership Projekte – Gutachten im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*.
- Eichler, M., C. Elschner und M. Overesch (2005), *IBC Taxation Index 2005 Effective Tax Burden of Companies and on Highly Qualified Manpower*.
- Europäische Kommission (2006), *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004-2050)*, Special Report No. 1/2006.
- Fatás, A. (2005), "Is There a Case for Sophisticated Balanced-Budget Rules?", *Economics Department Working Papers*, No. 466, OECD, Paris.
- Giorno, C. und I. Joumard (2005), "Getting the Most out of Public Sector Decentralisation in Spain", *Economics Department Working Papers*, No. 436, OECD, Paris.
- Guidice, G., A. Turrini und J. In't Veld, (2004), "Non-Keynesian Fiscal Consolidations in the EU? Ex-post Evidence and Ex-ante Analysis", *CEPR Discussion Paper*, No. 4388.
- Heinemann, F. (2004), „Zur Prognosequalität der Finanzplanung des Bundes“, *ZEW Konjunkturreport* Dezember 2004.
- Hrbek, R. (2005), „Für einen Konvent mit weitem Mandat“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Nr. 2/2005.
- ifo (2001), *Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes*.
- Internationaler Währungsfonds (2004), "Public-Private Partnerships", Mimeo.

- Jourard, I. und P. Kongsrud (2003), "Fiscal Relations Across Government Levels", *Economics Department Working Papers*, No. 375, OECD, Paris.
- Kremer, J. und Wendorff, K. (2004), "Germany after Qualification to EMU: A Disaggregated Approach to the Analysis of Structural Public Finance Developments", *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Nr. 73/2004.
- Ludwig, V. und F. Pfeiffer (2005), *Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte; ZEW Diskussionspapier*, Nr. 05-36.
- OECD (1998), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2003), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2004a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2004b), *Sustainable Development in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2005a), *Economic Surveys: Austria*, Paris.
- OECD (2005b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Euroraum*, Paris.
- OECD (2005c), *OECD Tax Revenue Statistics 1965-2004*, Paris.
- OECD (2006), *OECD Economic Surveys: Switzerland*, Paris.
- Perrotti, R. (2002), "Estimating the Economic Effects of Fiscal Policy in OECD Countries", *ECB Working Paper*, No. 168.
- Ragnitz, J. (2004), "Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich", *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 14/2004
- Rehm, H. (2005), „Öffentliche Finanzen im Jahr 2004“, in: *Wirtschaft und Statistik 4/2005*, S. 388-394.
- Sachverständigenrat (2004) *Jahresgutachten 2004/05, Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland*.
- Sachverständigenrat (2005), *Jahresgutachten 2005/06, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen*.
- Seitz, H. und G. Kempkes (2005), *Fiscal Federalism and Demography*, Technische Universität Dresden, Fakultät Wirtschaftswissenschaften, Mimeo.
- Söllner, F. (2001), Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs – eine politökonomische Analyse, *Konjunkturpolitik* 47, 3/2001.
- Werding, M. und A. Kaltschütz (2004), *Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Universität München, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

Kapitel 3

Die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems muss gesteigert werden

Zwar ist das Durchschnittsniveau der Bildungsabschlüsse der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Deutschland relativ hoch, da die meisten Personen dieser Gruppe zumindest einen Abschluss der Sekundarstufe II besitzen, doch die Abschlussquote im Tertiärbereich ist eine der niedrigsten im OECD-Raum, und die Schulbildungsergebnisse auf Sekundarstufenebene sind verbesserungsbedürftig. Ein erleichterter Zugang zur Vorschulerziehung könnte gemeinsam mit einer konsistenteren Evaluierung der Schulergebnisse anhand bundes- bzw. landesweiter Leistungsstandards sowie einer größeren Schulautonomie, namentlich bei Personalentscheidungen, zu einer Steigerung der Bildungsergebnisse im Sekundarbereich beitragen. Den Hochschulen müssen mehr Anreize zum Angebot attraktiver Studiengänge mit relativ kurzer Studiendauer gegeben werden, indem ihre Finanzierung stärker ergebnisorientiert ausgerichtet und ihre Autonomie bei Budget-, Verwaltungs- und Personalentscheidungen sowie auch bei der Zulassung von Studienbewerbern erweitert wird. In allen Bundesländern sollten Studiengebühren zusammen mit einem Darlehensprogramm und einem einkommensabhängigen Tilgungssystem eingeführt werden.

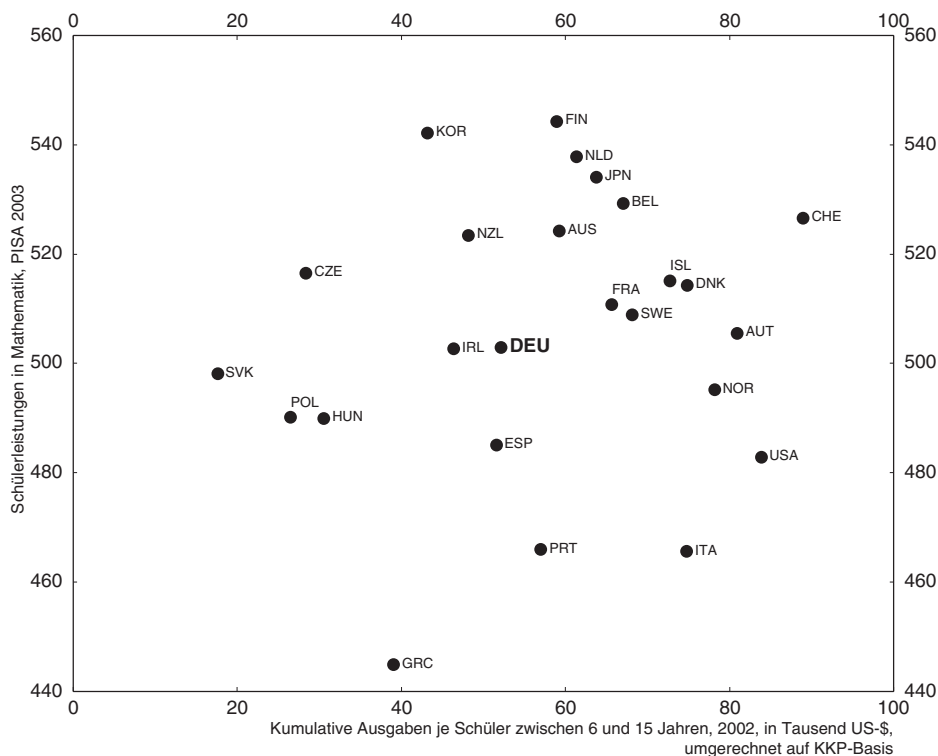
Die Sicherstellung des Angebots an hoch qualifizierten Arbeitskräften ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass beständig hohe Produktivitätszuwächse durch Generierung und Absorption neuer Technologien erzielt werden. In der Tat scheinen die – z.B. als durchschnittliche Lesekompetenz gemessenen – Bildungsergebnisse einen wesentlichen Beitrag zum Niveau des Pro-Kopf-BIP zu leisten¹. So ist z.B. das Niveau der durchschnittlichen Bildungsabschlüsse der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine wichtige Determinante für die IKT-Nutzung². Folglich kann mit einer Anhebung des Niveaus der Bildungsabschlüsse dazu beigetragen werden, den negativen Effekt der Bevölkerungsalterung auf den Lebensstandard auszugleichen. Einer ähnlichen Argumentation folgend kann namentlich durch Qualifizierungsmaßnahmen bei Arbeitskräften am unteren Ende der Kompetenzverteilung eine Verringerung der Abhängigkeit von Transferleistungen gefördert werden, da Geringqualifizierte in der Regel besonders stark von Arbeitslosigkeit und von einer durch den Entzug von Sozialleistungen bedingten hohen effektiven Grenzbesteuerung betroffen sein dürften.

Die Ergebnisse der Sekundarschulbildung müssen weiter verbessert werden

Die Schülerleistungen lagen beim PISA-Test 2003 nahe am OECD-Durchschnitt, und gegenüber PISA 2000 waren gewisse Verbesserungen festzustellen. Die Ergebnisse muten vergleichsweise ungünstig gegenüber den Leistungen an, die auf Grund des relativ hohen Niveaus sowohl des Pro-Kopf-Einkommens als auch der durchschnittlichen Bildungsabschlüsse der Elterngeneration in Deutschland zu erwarten gewesen wären, wie den Ländervergleichen zu entnehmen ist³. Auch war das Spektrum der Punkteverteilung zwischen den Schülerinnen und Schülern eines der breitesten unter den OECD-Ländern, und ein großer Schüleranteil erzielte schwache Leistungen. So mangelte es 9% der getesteten 15-Jährigen denn auch an grundlegenden mathematischen Kompetenzen, das sind mehr als in den meisten OECD-Ländern⁴. Die bedeutende Varianz der Testergebnisse spiegelt in hohem Maß die im Vergleich zu anderen Ländern enge Korrelation zwischen den Schulergebnissen und den sozialen Verhältnissen im Elternhaus wider⁵, was auch nach einer Bereinigung um Unterschiede beim Migrationshintergrund der Schüler in den einzelnen Ländern noch der Fall ist⁶. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass auf Sekundarstufenniveau ein beträchtlicher Spielraum zur Verbesserung der Bildungsergebnisse besteht.

Obwohl die kumulativen Ausgaben je Schüler im Vorschul-, Primar- und Sekundarbereich in Deutschland niedriger sind als in vielen Ländern der oberen Einkommensgruppe, besteht nur ein schwacher Zusammenhang zwischen den Bildungsausgaben der einzelnen Länder und den in der PISA-Untersuchung erzielten Ergebnissen, was darauf schließen lässt, dass Spielraum für eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Ausgaben im Bildungssystem vorhanden ist (Abb. 3.1). Wenn nämlich die Voraussetzungen für eine effiziente Ressourcenverwendung beim Bildungsangebot nicht gegeben sind, kann das Niveau der Bildungsergebnisse auch durch eine Mittelaufstockung nicht angehoben werden. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass es in der Vergangenheit allein mit einer Erhöhung des Input-Niveaus – z.B. gemessen an der Verfügbarkeit von Computern und den Klassenstärken – nicht gelungen ist, die Schülerleistungen zu verbessern⁷.

Viele der Länder, die bei den PISA-Tests gut abschnitten, haben in ihrer Bildungspolitik und -praxis den Schwerpunkt von den Inputs – Ressourcen, Strukturen und Inhalt der Bildungsvermittlung – auf extern evaluierte und an landesweiten Standards gemessene Lernergebnisse verlagert. Untersuchungen ergaben, dass offenbar ein Zusammenhang zwischen besseren Schülerleistungen und zentralen Schulabschlussprüfungen, kombiniert mit einer regelmäßigen externen Evaluierung der Schülerfortschritte anhand allgemeiner für sämtliche Schulen geltender Standards, besteht⁸. Empirische Befunde zeigen, dass Länder, die den einzelnen Schulen ein hohes Maß an Autonomie bei der Gestaltung ihrer Programme einräumen, aber gleichzeitig landesweite Leistungsstandards festsetzen, besser als andere Länder abschneiden. Befunde aus ländervergleichenden Untersuchungen

Abbildung 3.1 **Bildungsergebnisse gemäß PISA-Studie und Bildungsausgaben**

Quelle: OECD (2003), *Lernen für die Welt von morgen – Erste Ergebnisse von PISA 2003*, und OECD (2005), *Bildung auf einen Blick*.

deuten zudem darauf hin, dass auch eine frühe Selektion der Schüler zu dem Zusammenhang zwischen Testergebnissen und familiärem Hintergrund beitragen könnte, ohne den Durchschnitt der Testergebnisse anzuheben⁹. Ein breiter Zugang zur Vorschulbildung verbessert auch die Bildungsergebnisse auf Sekundarschulniveau, namentlich bei Kindern aus sozial benachteiligten Verhältnissen. So scheinen Kinder aus sozial schwächeren Familien denn auch bessere Schulleistungen zu erbringen, wenn sie eine vorschulische Bildungseinrichtung besucht haben¹⁰.

Die – für die Bildungspolitik zuständigen – Bundesländer haben sich auf eine Reihe bundesweit geltender Mindestleistungsstandards geeinigt, die jeweils den verschiedenen Schularten im selektiven Sekundarschulsystem angepasst sind¹¹. In einigen Bundesländern steht den Schulen die Option offen, bei Entscheidungen in ausgewählten Aspekten der Schulverwaltung größere Eigenverantwortung auszuüben. Die meisten Bundesländer haben zentrale Schulabschlussprüfungen eingeführt oder stehen im Begriff, dies zu tun. Während aber einige Bundesländer auf Landesebene Tests zur Evaluierung der Schülerfortschritte eingeführt haben, fehlt es noch weitgehend an Mechanismen zur regelmäßigen externen Evaluierung, um die Schulleistungen an allgemeinen Leistungsstandards auf verschiedenen Stufen des sekundären Bildungsbereichs zu messen, wobei allerdings das gemeinsam von allen Bundesländern geschaffene Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen, das mit der Entwicklung von Tests zur Evaluierung der Lernergebnisse beauftragt wurde, einen Schritt in die richtige Richtung darstellt. Die Leistungen der Lehrkräfte werden nicht regelmäßig evaluiert. Die Arbeit der Schulinspektionen besteht weitgehend darin, über die formale Einhaltung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch die Schulen zu wachen und weniger darin, den Beitrag der Schulen zu den Bildungsergebnissen zu ermitteln. In den Schulen bestehen Kompetenzdefizite im Verwaltungsbereich¹².

So weisen die getroffenen Maßnahmen zwar in die richtige Richtung, doch bilden sie bislang noch kein umfassendes Reformprogramm, das sich auf sämtliche relevanten Aspekte der Bildungspolitik erstreckt, und die Maßnahmen gelten nicht für alle Schulen. Darüber hinaus dominiert die

Praxis der frühen Schülersauswahl im Hinblick auf deren Zuordnung zu verschiedenen Schultypen des Sekundarbereichs. Die Festsetzung unterschiedlicher Standards für die verschiedenen Schultypen könnte die Gefahr in sich bergen, dass die Leistungsziele für Schulen mit Schülerinnen und Schülern aus sozial schwächerem Milieu nicht ehrgeizig genug sind. Zugleich könnte die Fokussierung auf die Erreichung von Mindeststandards zur Folge haben, dass Schulen, die die Mindeststandards bereits übertreffen, möglicherweise weniger Anreize bieten, das Leistungsniveau weiter anzuheben. Die Schülerleistungen sollten in allen Schulen regelmäßig anhand landes- oder bundesweiter universeller Standards für Schulabschlüsse evaluiert werden, wobei den Schulen gleichzeitig mehr Freiraum bei der Bestimmung geeigneter Mittel und Wege zur Erreichung ihrer Zielvorgaben eingeräumt werden sollte. Die Verwaltungskapazitäten der Schulen sollten erweitert werden¹³. Es sollte erwogen werden, die Selektion der Schüler und deren Zuordnung zu den verschiedenen Sekundarschultypen auf ein späteres Alter zu verschieben. Ferner muss gewährleistet werden, dass Anreize zur Leistungsverbesserung vorhanden sind. Es wäre angezeigt, für alle Schulen geltende universelle Leistungsstandards festzulegen und gleichzeitig sicherzustellen, dass Schulen, die überdurchschnittliche Leistungen erzielen, durch Anreize zu weiteren Leistungsverbesserungen angespornt werden.

Im Hinblick auf das schulische Personalmanagement sind Veränderungen nötig, damit die Vorteile aus der den Schulen gewährten größeren Autonomie und Rechenschaftspflicht voll zum Tragen kommen können. Der Einfluss der Schulen auf die Einstellung von Lehrkräften ist beschränkt, und Lehrkräfte – die gewöhnlich Beamtenstatus haben – genießen ein hohes Maß an Arbeitsplatzsicherheit. Die Beförderungspraxis bei Lehrkräften orientiert sich weitgehend an den formalen Qualifikationen und dem Dienstalter¹⁴, was nur wenig Spielraum zur Belohnung der beruflichen Weiterbildung und zur Anwerbung von Lehrkräften auf Posten lässt, für die ein relativer Lehrermangel herrscht. Darüber hinaus ist der Arbeitsmarkt für Lehrkräfte sowohl zwischen den verschiedenen Schultypen als auch von einem Bundesland zum anderen abgeschottet, was die Auswahl bei Einstellungsentscheidungen begrenzt und die Unausgewogenheit von Angebot und Nachfrage verstärkt. So bestehen z.B. gewisse Hindernisse für die länderübergreifende Anerkennung beruflicher Qualifikationen, und die in einem Bundesland gemeldeten offenen Stellen werden gewöhnlich nicht in anderen Bundesländern bekannt gemacht¹⁵. Den Schulen würde ein wirksames Instrumentarium zur besseren Realisierung von Leistungsstandards an die Hand gegeben, wenn sie die Möglichkeit hätten, Einstellungsentscheidungen selbstständig zu treffen, wenn der Beschäftigungsschutz bei unzureichender Leistung der Lehrkräfte gelockert und es den Schulen gestattet würde, den Lehrkräften eine leistungsgerechtere Entlohnung zu bieten. Die internationale Evidenz über die Wirkung der Schulautonomie auf die Schülerleistungen deutet denn auch darauf hin, dass die Dezentralisierung von Personalentscheidungen auf der Schulebene besonders positiv wirkt¹⁶. Die Schulen sollten Einstellungsentscheidungen selbst treffen können. Der Beschäftigungsschutz für die Lehrberufe sollte gelockert werden, indem z.B. die Weiterbeschäftigung davon abhängig gemacht wird, dass die Lehrkräfte bei externen Evaluierungen Mindeststandards erfüllen. Die Mobilität der Lehrkräfte zwischen verschiedenen Schultypen und Bundesländern sollte gefördert werden.

Die Besuchsquote von vorschulischen Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen ist in Deutschland relativ gering, namentlich bei den Kindern unter drei Jahren, wobei etwas mehr als 60% der Dreijährigen solche Einrichtungen besuchen¹⁷. Darüber hinaus beschränken sich solche Betreuungsmöglichkeiten häufig immer noch auf Teilzeitangebote, was sich auch negativ auf die Bereitschaft der Frauen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auswirkt. Der Besuch einer Vorschuleinrichtung wird zwar subventioniert, doch müssen die Eltern auch Gebühren zahlen, wovon es allerdings Ausnahmen auf der Basis von Bedürftigkeitsprüfungen gibt. Da die Subventionen weitgehend von den Kommunen finanziert werden, besteht die Gefahr, dass das Angebot an derartigen Einrichtungen in Gemeinden mit vergleichsweise ungünstigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen, wo die vorschulische Bildung von besonders großem Nutzen wäre, relativ beschränkt ist. Darüber hinaus werden die Gebühren administrativ festgesetzt, und es werden Wartelisten für die Beantragung eines Krippen- oder Kindergartenplatzes geführt, was die Gefahr in sich birgt, dass mit höheren Subventionen das Angebot nicht erweitert würde, so lange die Gebühren (einschließlich Subventionen) unverändert bleiben. Die vorschulischen Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen sind nicht hinreichend auf eine spätere Verbesserung der Bildungsergebnisse in der Schule

orientiert. Zwar wurden Schritte zur Entwicklung von Evaluierungsmechanismen unternommen, doch erfolgt kein routinemäßiges Monitoring der Bildungsergebnisse in Vorschuleinrichtungen, und die fachlichen Qualifikationen des Personals sind im Hinblick auf die Bildungsvermittlung relativ schwach¹⁸. Es sollte untersucht werden, ob die Gebührenerhebung bei Vorschuleinrichtungen einen Hinderungsgrund für die Inanspruchnahme solcher Einrichtungen darstellt. Es sollte erwogen werden, den Vorschulbesuch durch ein Gutscheinsystem zu fördern, wobei diese Gutscheine in akkreditierten vorschulischen Erziehungseinrichtungen verwendet werden könnten. Infolge der geographischen Ausstrahlungseffekte der Vorschulerziehung, die sich aus der Arbeitskräftemobilität und dem Effekt auf die spätere Abhängigkeit von Sozialleistungen ergibt, wäre die Finanzierung eines solchen Gutscheinsystems aus Bundesmitteln vorzuziehen. Das Niveau einer solchen Förderung müsste so festgelegt werden, dass zur Inanspruchnahme der Vorschulerziehung ermutigt und gleichzeitig eine Rationierung der entsprechenden Plätze vermieden wird. Die Ergebnisse der Vorschulbildung sollten mit Hilfe bundes- oder landesweiter Normen evaluiert werden, und die Akkreditierung der Einrichtungen sollte an solche Evaluierungen geknüpft werden.

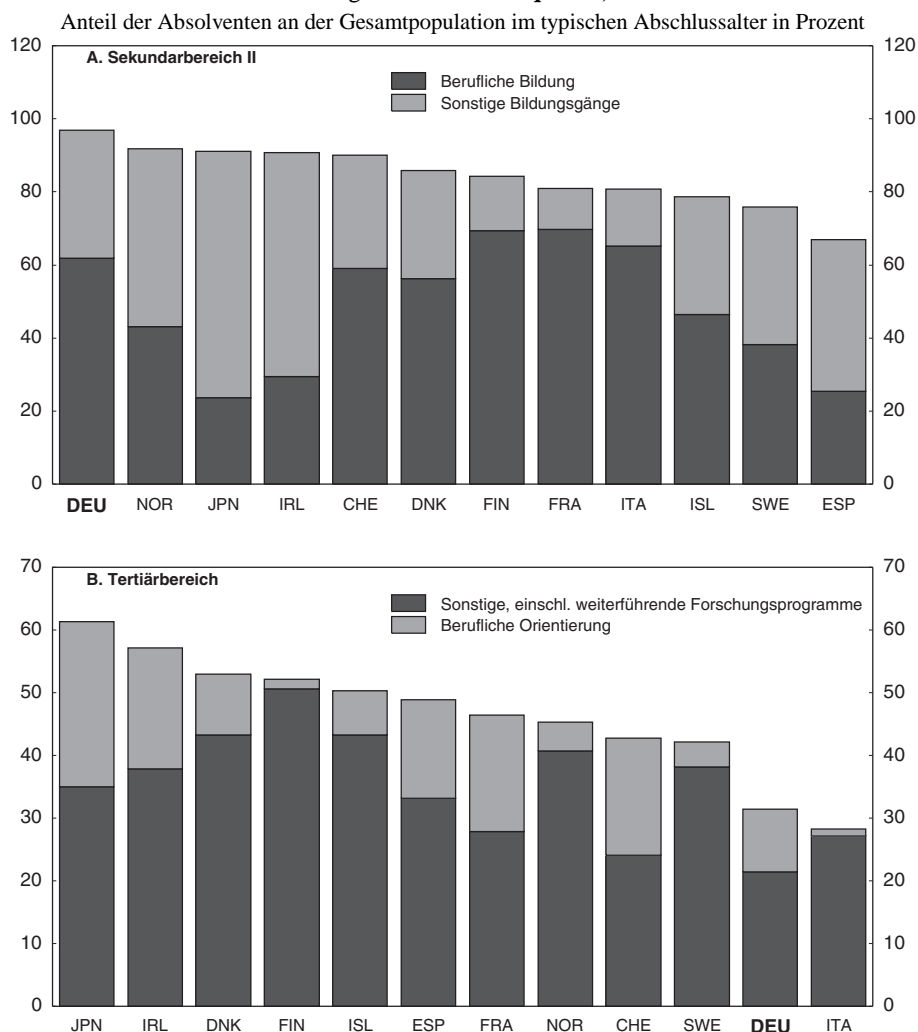
Die Erhöhung der Attraktivität des Hochschulstudiums könnte dazu beitragen, die Effekte des demographischen Wandels auf den Lebensstandard zu mildern

In Deutschland ist eine breite Bildungsbeteiligung auf der Sekundarstufe II festzustellen, die in einer der höchsten Abschlussquoten auf diesem Bildungsniveau unter den OECD-Ländern zum Ausdruck kommt (Abb. 3.2)¹⁹. Ein großer Anteil der Schülerinnen und Schüler – fast zwei Drittel aller Schülerinnen und Schüler des Sekundarbereichs II – nimmt an Berufsbildungsprogrammen teil, die meisten von ihnen im Rahmen des dualen Ausbildungssystems, das die Ausbildung am Arbeitsplatz mit formaler Schulbildung kombiniert. Das duale Ausbildungssystem hat wesentlich dazu beigetragen, die Jugendarbeitslosenquote in Deutschland niedrig zu halten. Während viele OECD-Länder in den vergangenen zwanzig Jahren wesentliche Anstrengungen zur Ausweitung der Teilnahme an tertiären Bildungsgängen gemacht haben, war das in Deutschland nicht der Fall. Der Anteil der Studierenden, die einen tertiären Bildungsgang abschließen, zählt heute zu den niedrigsten im OECD-Raum, obwohl die Hochschulabschlussquoten in den letzten Jahren gestiegen sind²⁰.

Da die neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Alterskohorten relativ klein sind, werden die Abschlussquoten kräftig steigen müssen, um einen Rückgang der relativen Position Deutschlands hinsichtlich des Anteils hoch qualifizierter Arbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung zu verhindern. Darüber hinaus könnten Veränderungen in der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte die Wirkung der demographischen Alterung beeinflussen. Empirische Evidenz deutet darauf hin, dass das in Bildungsprogrammen der Sekundarstufe II – namentlich in Programmen des Berufsbildungssystems – akkumulierte Humankapital rascher an Wert verliert als das in tertiären Bildungsgängen akkumulierte Humankapital²¹. Die Einkommensunterschiede zwischen Absolventen tertiärer Bildungsgänge und Absolventen der Sekundarstufe II mit abgeschlossener Berufsausbildung nehmen zwischen 35 und 60 Jahren leicht zu²², und der Abstand zwischen den Beschäftigungsquoten von Hochschulabsolventen und Absolventen der Sekundarstufe II mit Berufsabschluss erhöht sich deutlich, wenn sich die Arbeitskräfte dem Rentenalter nähern, was darauf hindeutet, dass sich die Arbeitsergebnisse für Absolventen des Tertiärbereichs mit zunehmendem Alter günstiger entwickeln als für Absolventen von Berufsbildungsgängen auf Sekundarstufe-II-Niveau (Abb. 3.3). So ist es denn auch angesichts der Notwendigkeit zur Verlängerung des Arbeitslebens zunehmend wichtig, eine Politik zu verfolgen, die auf eine stärkere Förderung des Humankapitals während des gesamten Arbeitslebens gerichtet ist.

Daher könnte der wirtschaftliche Nutzen, der von der größeren Attraktivität eines Hochschulstudiums zu erwarten ist, entscheidend dazu beitragen, die Effekte der Bevölkerungsalterung auf den Lebensstandard zu meistern. Die Dauer des Hochschulstudiums ist immer noch sehr lang, was sowohl der vorgeschriebenen Regelstudienzeit der jeweiligen Studiengänge als auch dem großen Ermessensspielraum der Studierenden bei der Bestimmung der Zeitspanne zuzuschreiben ist, innerhalb der sie ihr Studium abschließen wollen, was dazu führt, dass die durchschnittliche Studiendauer die Regelstudienzeit überschreitet²³. Die lange Studiendauer ist weitgehend für die hohen Ausgaben je

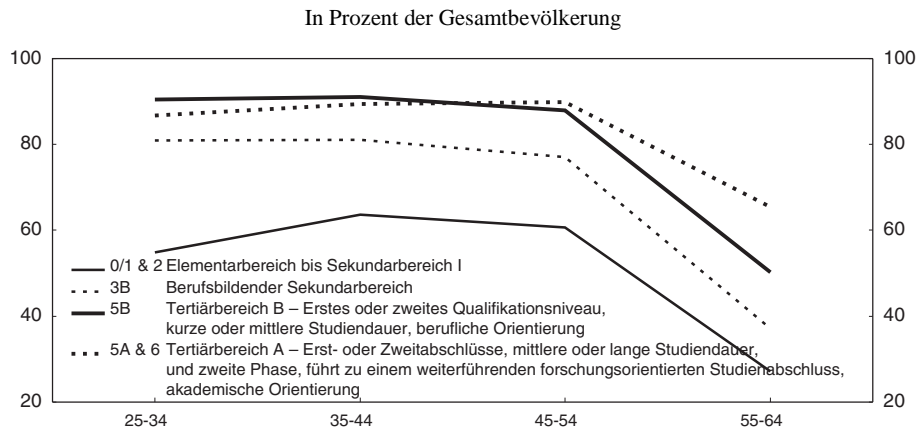
Abbildung 3.2 **Abschlussquoten, 2003¹**



1. 2002 für Dänemark, Finnland und Italien.
 Quelle: OECD (2005), *Bildung auf einen Blick*.

Hochschulabsolventen verantwortlich. Sie erklärt z.T. auch die niedrigen Abschlussquoten im Tertiärbereich, was den finanziellen Ertrag eines Hochschulstudiums für den Einzelnen verringert, das wahrgenommene Risiko im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Hochschulstudiums seitens der potenziellen Studierenden erhöht und in erheblichem Maß für die Tatsache verantwortlich ist, dass die Studienabbrucherquoten – trotz der relativ niedrigen Studienanfängerquoten – hoch sind. Gleichzeitig zählen die durchschnittlichen Ausgaben je Hochschulabsolvent zu den höchsten im OECD-Raum, was darauf hinweist, dass beträchtlicher Spielraum für Effizienzsteigerungen vorhanden ist.

Die 1999 eingeführte neue zweistufige Struktur der Studiengänge, die es Studierenden an Universitäten ermöglicht, nach drei bzw. vier Jahren den Bachelor- bzw. Masterabschluss zu erreichen, ist bislang noch nicht hinreichend etabliert, um die durchschnittliche Studiendauer wesentlich zu verkürzen. Obwohl gegenwärtig rund ein Drittel der Studiengänge im Rahmen der neuen zweistufigen Struktur angeboten wird, entschieden sich 15% der Studienanfänger im Jahr 2005 für einen solchen Studiengang²⁴. Die Attraktivität der neuen Studiengänge dürfte davon abhängen, inwieweit die Struktur der Lehrveranstaltungen an diese kürzere Studiendauer angepasst wird. Im Rahmen der Akkreditierung neuer Studiengänge werden Qualitätsprüfungen gemäß den EU-Richtlinien durchgeführt, doch haben bislang nur wenige der neuen Studiengänge eine positive Bewertung erhalten²⁵.

Abbildung 3.3 **Beschäftigung nach Altersgruppen und höchstem erreichten Bildungsabschluss, 2003¹**

Quelle: OECD, Direktion Bildung und Direktion Beschäftigung, Arbeitskräfte und Sozialfragen.

Ein verstärkter Wettbewerb unter den Hochschulen könnte deren Anreize zum Angebot attraktiver Studiengänge erhöhen. Der Bund und die Länder tragen gemeinsam fast die gesamte Last der Finanzierung des Tertiärbereichs, da Studiengebühren bislang noch keine signifikante Rolle spielen, und die Bildungsergebnisse sind bei der Vergabe von Finanzmitteln an die Hochschulen in der Regel nur von untergeordneter Bedeutung. Von der Hochschulfinanzierung gehen daher kaum Anreize auf die Universitäten aus, die Attraktivität ihres Studienangebots zu steigern (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*). Um die Leistungsanreize für die Universitäten im Lehr- und Forschungsbereich zu verstärken, wurde eine vom Bund und den Ländern kofinanzierte Exzellenzinitiative gestartet, die vorsieht, dass die zur Verfügung stehenden Mittel im Wege von Ausschreibungsrunden an die besten Graduiertenschulen, Exzellenzcluster und von den Hochschulen vorgelegten Zukunftskonzepte vergeben werden. So werden z.B. rd. 40 Graduiertenschulen, die von einer unabhängigen Gutachtergruppe positiv bewertet werden, bis 2011 zusätzliche staatliche Finanzmittel erhalten. Möglicherweise gehen von dieser Initiative jedoch keine Leistungsanreize auf die Hochschulen aus, die im Rahmen dieser Initiative keine Anträge auf zusätzliche Mittel gestellt haben, und wahrscheinlich werden sich nur wenige Universitäten an Ausschreibungsrunden in einem breiten Spektrum von Fachgebieten beteiligen²⁶. Außerdem könnten die von dieser Exzellenzinitiative ausgehenden Anreize für einen stärkeren Leistungswettbewerb abnehmen, sobald der Ausschreibungsprozess für die Mittel abgeschlossen ist, vor allem wenn das Programm nicht verlängert wird und wenn nicht davon ausgegangen wird, dass etwaige Verlängerungen von früheren Leistungen abhängen. So ist diese Initiative zwar ein Schritt nach vorn, doch müssten die Anreize zur Steigerung der Forschungsleistung und Verbesserung der Lehre auf einer breiteren und nachhaltigeren Basis erhöht werden. Die Allokation der staatlichen Fördermittel sollte sich stärker an Output-Indikatoren orientieren, wie z.B. der Zahl der Absolventen²⁷ oder den Ergebnissen der Qualitätsbewertungen im Rahmen des Akkreditierungsprozesses. Darüber hinaus sollte der Bund angesichts der signifikanten geographischen Ausstrahlungseffekte (vgl. Kapitel 2) eine wichtige Rolle bei der Hochschulfinanzierung übernehmen, wobei die Fördermittel des Bundes an Output-Indikatoren gekoppelt werden sollten.

Damit die Leistungsanreize ihre Wirkung entfalten, muss gleichzeitig den Hochschulen mehr Autonomie eingeräumt werden, z.B. bei Personalmanagement und Mittelverwendung. Zwar wurden bereits einige Schritte eingeleitet, um die Autonomie der Hochschulen auszuweiten, doch besteht hier noch erheblicher Spielraum für weitere Fortschritte. Das Hochschulrahmengesetz des Bundes gibt den Ländern die Möglichkeit, ihren Hochschulen eine weitreichende Autonomie einzuräumen, was aber bislang nur bei einigen Hochschulen in einem Bundesland voll umgesetzt wurde²⁸. Die Regulierung im Personalbereich ist nach wie vor restriktiv (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*). Die Hochschulen können nunmehr mindestens 60% ihrer Studierenden selbst auswählen, aber ein Teil der Studienbewerber wird nach wie vor in einem bürokratischen Verfahren über eine Zentralstelle auf

die verfügbaren Studienplätze verteilt. Die Budgets der Hochschulen sind flexibler geworden, was diesen mehr Freiraum bei der Ressourcenverteilung auf die verschiedenen Budgetposten und beim Vortrag nicht verwendeter Mittel auf das folgende Jahr einräumt. Einige Länder haben auch Globalbudgets für Hochschulen eingeführt²⁹. Solche Globalbudgets gibt es jedoch nicht überall, und die meisten Bundesländer haben sich wesentliche Entscheidungskompetenzen in Verwaltungsangelegenheiten der Hochschulen vorbehalten³⁰. Globalbudgets sollten für alle Hochschulen eingeführt werden. Eingriffe in die Verwaltungsangelegenheiten der Hochschulen sollten vermieden und die Personalbestimmungen gelockert werden. Bei der Verteilung der Studierenden auf die Hochschulen sollten die Wahlmöglichkeiten der Studierenden und der Hochschulen mehr Gewicht erhalten.

Obwohl beträchtlicher Spielraum zur Steigerung der Effizienz im tertiären Bildungsbereich vorhanden ist, wird eine substantielle Erhöhung der Beteiligungsquoten in der Hochschulbildung eine Aufstockung der den Hochschulen zur Verfügung stehenden Finanzmittel bedingen. Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte könnten durch die Erhebung von Studiengebühren zusätzliche finanzielle Ressourcen generiert werden. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Aufhebung des bundesgesetzlichen Verbots der Erhebung von Studiengebühren planen 5 von 16 Bundesländern, bis zum Jahr 2008 Studiengebühren in Höhe von bis zu 1 000 Euro pro Studienjahr einzuführen. Werden diese Pläne umgesetzt, dann fließen die von den Studierenden zu zahlenden Gebühren direkt an die von ihnen besuchte Hochschule, und die entsprechenden Einnahmen werden zweckgebunden als zusätzliche Mittel für die Lehre eingesetzt. Die Studierenden haben die Möglichkeit, zur Zahlung der Studiengebühren ein staatliches Darlehen aufzunehmen, dessen Tilgung erst nach Abschluss ihres Studiums fällig wird. Dieses Darlehensmodell wird an einkommensabhängige Rückzahlungen gekoppelt und sieht vor, dass die Hochschulen das Ausfallrisiko für ihre Absolventen tragen, was die Anreize verstärken könnte, die Inhalte der Studiengänge besser an die am Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen anzupassen. Außerdem wird die Einführung von Studiengebühren dazu beitragen, die geographischen Ausstrahlungseffekte der im Zusammenhang mit der Finanzierung des tertiären Bildungsbereichs durch die Bundesländer entstehenden Vorteile zu internalisieren, wie weiter oben dargelegt wurde. Studiengebühren sollten im Verein mit einem Darlehensmodell und einkommensabhängigen Rückzahlungen in allen Bundesländern eingeführt werden. Diese sollten die staatliche Finanzierung nicht substituieren.

Da die meisten Schülerinnen und Schüler, die eine Hochschulzugangsberechtigung erlangen, sich ohnehin bereits an einer Hochschule immatrikulieren, setzt eine wesentliche Steigerung der Anzahl der Studienanfänger jedoch auch eine Ausweitung des Hochschulzugangs voraus. Der Hochschulzugang ist derzeit weitgehend den Abiturienten vorbehalten, die im Rahmen des selektiven Sekundarschulsystems einen allgemeinbildenden Abschluss erzielt haben, während die stärker berufsorientierten sekundären Bildungsgänge die Schüler nicht hinreichend auf ein Hochschulstudium vorbereiten. In Deutschland besteht ein im internationalen Vergleich enger Zusammenhang zwischen dem Hochschulzugang und dem Elternhaus, was Ausdruck der engen Korrelation zwischen den Bildungsergebnissen im Sekundarbereich und dem familiären Hintergrund ist und darauf hindeutet, dass es noch Spielraum gibt, um begabten Schülerinnen und Schülern aus weniger privilegierten sozialen Verhältnissen den Hochschulzugang zu erleichtern³¹. Eine Verbesserung der Bildungsergebnisse im Sekundarbereich und deren Entkopplung vom familiären Hintergrund würde zur Verbreiterung des Zugangs zum tertiären Bildungsbereich beitragen. Darüber hinaus sollte der Hochschulzugang auch dadurch erweitert werden, dass die nicht allgemeinbildenden Zweige des Sekundarbereichs eine bessere Vorbereitung auf ein Hochschulstudium bieten.

Kasten 3.1 Empfehlungen für ein effizienteres Bildungssystem

Die Bildungsergebnisse im Sekundarschulbereich müssen weiter verbessert werden

- Die Schülerleistungen sollten in allen Schulen regelmäßig anhand bundes- oder landesweiter universeller Standards für Schulabschlüsse evaluiert werden, während den Bildungseinrichtungen mehr Entscheidungsfreiheit bei der Bestimmung der geeigneten Wege zur Erreichung ihrer Ziele gegeben werden sollte. Die Managementkapazitäten der Schulen sollten erweitert werden.
- Es sollte erwogen werden, die Selektion und die Zuordnung der Schüler auf die unterschiedlichen Sekundarschultypen auf ein späteres Alter zu verschieben.
- Den Schulen sollte die Möglichkeit gegeben werden, über Einstellungen selbst zu entscheiden. Die Arbeitsplatzsicherheit im Lehrerberuf sollte gelockert werden, indem z.B. die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses davon abhängig gemacht wird, dass die Lehrkräfte bei einer externen Leistungsbewertung Mindeststandards erreichen. Die Mobilität der Lehrkräfte zwischen Schultypen und Bundesländern sollte gestärkt werden.

Die Hochschulstudiengänge müssen attraktiver werden

- Die Verteilung der öffentlichen Mittel auf die Hochschulen sollte sich stärker an Output-Indikatoren orientieren, und der Bund sollte bei der Finanzierung eine signifikante Rolle übernehmen.
- Die Autonomie der Hochschulen sollte gestärkt werden, indem Globalbudgets für sämtliche Hochschulen eingeführt, Eingriffe in die Hochschulverwaltung weiter eingeschränkt und Personalbestimmungen weiter gelockert werden.
- In allen Bundesländern sollten Studiengebühren zusammen mit einem Darlehensmodell und einkommensabhängiger Tilgung eingeführt werden. Diese sollten die staatliche Finanzierung nicht substituieren.
- Der Hochschulzugang sollte dadurch ausgeweitet werden, dass die nicht allgemeinbildenden Zweige des Sekundarbereichs eine bessere Vorbereitung auf ein Hochschulstudium bieten.

Die vorschulische Erziehung und Betreuung muss sich stärker an der Verbesserung der Bildungsergebnisse orientieren, und der Zugang zu entsprechenden Einrichtungen muss ausgeweitet werden

- Es sollte eine Evaluierung durchgeführt werden, um festzustellen, ob die Erhebung von Gebühren für den Besuch von Vorschuleinrichtungen abschreckend auf deren Inanspruchnahme wirkt. Es sollte erwogen werden, derartige vorschulische Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen durch ein Gutscheinsystem zu fördern, wobei die Gutscheine in akkreditierten Vorschulerziehungseinrichtungen verwendet werden können.
- Die Ergebnisse der vorschulischen Bildung sollten anhand bundes- oder landesweiter Standards evaluiert werden, und die Akkreditierung der Einrichtungen sollte an die Evaluierungsergebnisse geknüpft werden.

Anmerkungen

1. Vgl. OECD (2005b).
2. Vgl. Scarpetta und Nicoletti (2005).
3. Auf der Basis von Residuen aus ländervergleichenden Regressionen der PISA-Ergebnisse für diese Variablen. Vgl. OECD (2004c).
4. OECD (2005b).
5. OECD (2004c).
6. Schütz und Wössmann (2005).
7. Wössmann (2005a).
8. Wössmann (2005b).
9. Vgl. Hanushek und Wössmann (2005), die zeigen, dass die Disparität der Testergebnisse im Sekundarschulbereich der Tendenz nach relativ stark in Ländern zunimmt, die eine frühe Selektion und Zuordnung der Schüler zu den verschiedenen Sekundarschultypen vornehmen. Wie im Fall der Schulautonomie liegen jedoch auch hier bislang noch keine Belege dafür vor, dass im Zeitverlauf eintretende Veränderungen der Bildungsergebnisse auf die Einführung von geänderten Auswahlregeln zurückzuführen sein könnten.
10. Schütz und Wössmann (2005) und OECD (2004a).
11. Die Entscheidungen über bundesweite Standards müssen in der Regel einstimmig von allen beteiligten Bundesländern getroffen werden. Die Kultusministerkonferenz hat eine Reihe solcher Bildungsstandards für die verschiedenen Bildungsebenen veröffentlicht.
12. Halász et al. (2004).
13. Halász et al. (2004).
14. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben gewisse leistungsbezogene Elemente in die Regelungen für Beförderungen aufgenommen. Vgl. Halász et al. (2004).
15. OECD (2004a).
16. Vgl. Wössmann (2005a).
17. Laut Mikrozensus-Daten. (Vgl. OECD, 2004a). Bei den vorschulischen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen handelt es sich für Kinder bis zu drei Jahren um Krippen und bei jenen bis zu sechs Jahren um Kindergärten. Diese Einrichtungen werden größtenteils von Organisationen ohne Erwerbscharakter, namentlich den Kirchen, sowie teilweise auch von den Gemeinden bereitgestellt.
18. OECD (2004a).
19. OECD (2005b).
20. OECD (2005b).
21. Vgl. die empirische Analyse in Ludwig und Pfeiffer (2005), die auf Befunden aus Erhebungen über die subjektiven Einschätzungen von Arbeitskräften im Hinblick auf die Nützlichkeit der von ihnen empfangenen Ausbildung beruht.
22. OECD (2005a). Der Effekt ist bei Frauen stärker ausgeprägt als bei Männern.
23. Egel und Heine (2005).
24. Egel und Heine (2005).
25. Egel und Heine (2005).
26. In einigen Bundesländern hat keine einzige Hochschule einen Antrag auf Förderung im Rahmen dieser Initiative gestellt.
27. Vgl. z.B. OECD (2005c) wegen einer Erörterung möglicher Output-Indikatoren im Bildungsbereich, die zur Hochschulfinanzierung herangezogen werden könnten.
28. Hierbei handelt es sich um die Stiftungshochschulen in Niedersachsen.
29. Nordrhein-Westfalen führt beispielsweise ab 2006 die Globalbudgetierung ein. Ziegele und Müller (2005).
30. Hartwick (2004).
31. Egel und Heine (2005).

Literaturverzeichnis

- Egeln, J. und C. Heine (2005), *Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich*, ZEW Dokumentation 2005-1.
- Halász, G., P. Santiago, M. Ekholm, P. Matthews und P. McKenzie (2004), *Attracting, Developing, and Retaining Effective Teachers, Country Note: Germany*, OECD, Paris.
- Hanushek, E. und L. Wössmann (2006), "Does Early Tracking Affect Educational Inequality and Performance? Differences in Evidence across Countries", *NBER Working Paper*, 11124.
- Hartwig, L. (2004), OECD IMHE-HEFCE Project on International Comparative Higher Education Financial Management and Governance in HEIS, Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung.
- Ludwig, V. und F. Pfeiffer (2005), *Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte*, ZEW Diskussionspapier, Nr. 05-36.
- OECD (2004a), *Country Note, Early Childhood Education and Care Policy*, Paris.
- OECD (2004b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2004c), *Erste Ergebnisse von PISA 2003*, Paris.
- OECD (2005a), *Alterung und Beschäftigungspolitik: Deutschland*, Paris.
- OECD (2005b), *Bildung auf einen Blick*, Paris.
- OECD (2005c), *Economic Surveys: Austria*, Paris.
- Scarpetta, S. und G. Nicoletti (2005), "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries", *Economics Department Working Papers*, No. 472, OECD, Paris.
- Schütz und Wössmann (2005), *Chancengleichheit im Schulsystem: Internationale deskriptive Evidenz und mögliche Bestimmungsfaktoren*, IFO Working Paper, No. 17.
- Wössmann, L. (2005a), *Leistungsfördernde Anreize für das Schulsystem*, Ifo Schnelldienst 19/2005.
- Wössmann, L. (2005b), "The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA", *Education Economics* 13(2), pp. 143-169.
- Ziegele, F. und U. Müller (2005), *Einführung des Globalhaushalts in Nordrhein-Westfalen: Optimierung der Rahmenbedingungen*, Arbeitspapier 61, CHE: Gütersloh.

Kapitel 4

Die Arbeitsmarktreform sollte fortgesetzt werden

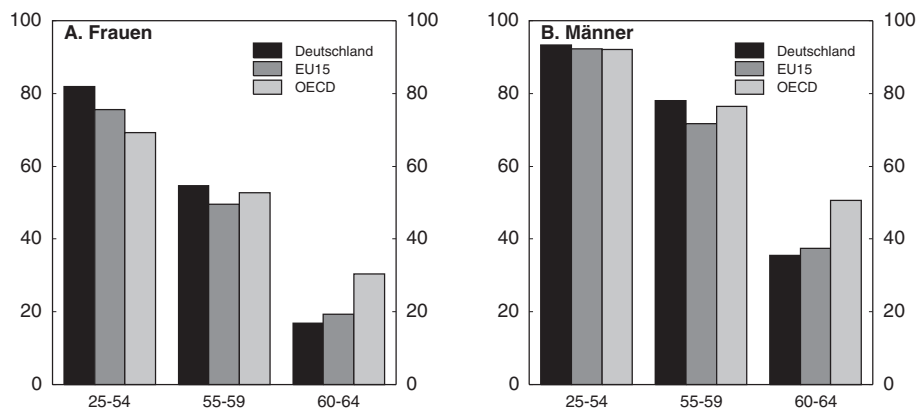
In den letzten drei Jahren wurden bedeutende Etappen der Arbeitsmarktreform umgesetzt. In mehrererlei Hinsicht sind aber weitere Maßnahmen notwendig, um die Kapazität der Wirtschaft zur Beschäftigungsschaffung zu steigern. Das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem enthält in Bezug auf die Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Ehegatten nach wie vor signifikante Negativanreize, die beseitigt werden sollten. Arbeitslosengeldleistungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können besser auf die Aktivierung der Arbeitslosen ausgerichtet werden, und die institutionelle Reform der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung sollte fortgesetzt werden. Von der Arbeitsnachfrage her gesehen besteht noch Spielraum für eine Effizienzsteigerung des deutschen Beschäftigungsschutzsystems. Auch sollten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Maßnahmen getroffen werden, die eine stärkere Lohnflexibilisierung sowohl in Bezug auf Qualifikationen als auch Regionen gewährleisten.

Die hohen Arbeitslosenquoten, die in den neunziger Jahren und bis in dieses Jahrzehnt hinein kontinuierlich nach oben tendierten, sowie die steigenden Sozialabgaben führten zu einem erheblichen Anpassungsdruck auf den Arbeitsmärkten (siehe Kapitel 1). Als Reaktion hierauf entwickelten sich die Löhne gesamtwirtschaftlich moderater, und die zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vereinbarten Arbeitsbedingungen wurden in den letzten Jahren bedeutend flexibler. Was die Arbeitsmarktpolitik betrifft, so wurden in den vergangenen drei Jahren bedeutende Schritte der Arbeitsmarktreform umgesetzt. Die Reformschwerpunkte lagen auf der Reduzierung der durch die Arbeitslosenunterstützungsleistungen entstehenden Negativanreize für die Aufnahme einer Beschäftigung und auf besseren Strategien für die Aktivierung der Arbeitslosen. Die Maßnahmen umfassten eine organisatorische Reform der Bundesagentur für Arbeit, neue Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Einführung von Steuervergünstigungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit nur wenigen geleisteten Arbeitsstunden, die Deregulierung in Bezug auf befristete und Zeitarbeitsverträge sowie eine Lockerung des Kündigungsschutzes. Anfang 2005 wurde ein neues System der Einkommensersatzleistungen für Langzeitarbeitslose eingeführt, das an die Stelle der früheren Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeleistungen trat. Wie im letzten *Wirtschaftsbericht* ausgeführt, wurden mit der Arbeitsmarktreform wichtige Schritte eingeleitet, die schwerpunktmäßig in die richtige Richtung gehen. Die Reform ist jedoch noch unvollständig, und in der öffentlichen Debatte werden Stimmen laut, die verlangen, dass zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, von denen einige die Effektivität des bislang Erreichten in Frage zu stellen drohen. Das vorliegende Kapitel geht auf die großen Themenkreise ein, die für die Steigerung der volkswirtschaftlichen Kapazität zur Beschäftigungsschaffung eine wichtige Rolle spielen, und schlägt weitere Reformschritte vor. Das gegenwärtige Steuer- und Transfersystem enthält nach wie vor bedeutende Negativanreize für das Arbeitsangebot, die eliminiert werden sollten. Die Strategien zur Aktivierung der Arbeitslosen können verbessert werden, was auch die Fortsetzung der institutionellen Reform der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung umfasst. Von der Arbeitsnachfrage her gesehen ist noch Spielraum zur Effizienzsteigerung des deutschen Beschäftigungsschutzsystems vorhanden, und es sollten Maßnahmen getroffen werden, die eine stärkere Lohnflexibilisierung nach Qualifikationen und Regionen ermöglichen.

Reduzierung der Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Ehegatten

Die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte ist in Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor gering (Abb. 4.1). Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre haben verschiedene Wege in die effektive Frühverrentung außerhalb des allgemeinen Rentensystems an Bedeutung gewonnen. Die wichtigsten für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vor Rentenanstritt genutzten Kanäle sind die verlängerte Dauer des Arbeitslosengeldbezugs für ältere Arbeitslose und die bezuschusste Teilzeitbeschäftigung älterer Arbeitnehmer (Altersteilzeit – AT). Bei dem erstgenannten System bestand für Arbeitslose ab 58 Jahre die Möglichkeit, ohne Auflage der Arbeitssuche 32 Monate lang Arbeitslosenversicherungsleistungen zu beziehen. Im Februar 2006 wurde die maximale Anspruchsdauer für neue Arbeitslose dieser Altersgruppe auf 18 Monate gekürzt. Ferner wurde die verlängerte Leistungsanspruchsdauer für die mittleren Altersgruppen auf eine Regeldauer von 12 Monaten reduziert. Personen ab 58 Jahre sind jedoch weiterhin von der Pflicht zur Arbeitssuche befreit. Beim AT-System wird älteren Beschäftigten, die beschließen, ihre Arbeitszeit auf 50% der Vollzeitbeschäftigung zu verringern, ein Teil des entgangenen Arbeitsverdienstes ersetzt. Die Teilnehmer dieses Programms können entscheiden, wie sie die Teilzeit ab 55 Jahren über einen Zeitraum von maximal 10 Jahren zu verteilen beabsichtigen, vorausgesetzt, es besteht ein Tarifvertrag zwischen dem Arbeitgeber und einer Gewerkschaft und es wird eine Ersatzkraft eingestellt. Die meisten Arbeitnehmer entschließen sich dazu, in der ersten Hälfte dieser Zeit auf

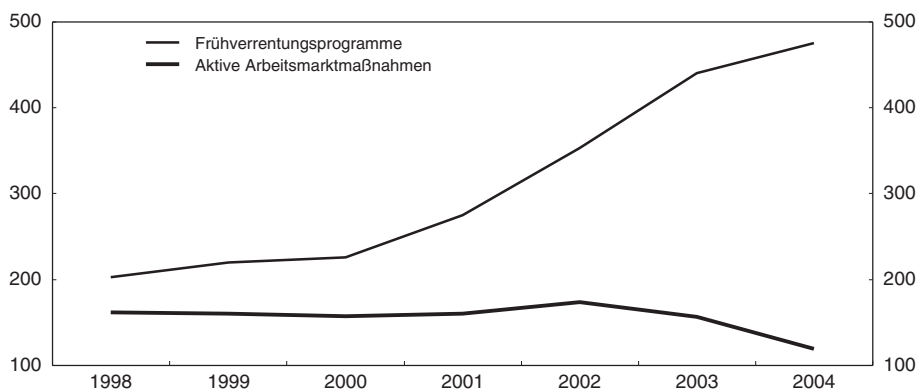
Abbildung 4.1 **Erwerbsbeteiligung, 2004**
Erwerbsbevölkerung in Prozent der Bevölkerung, nach Altersgruppen



Quelle: OECD-Beschäftigungsausblick.

Vollzeitbasis und in der zweiten Hälfte dann nicht mehr zu arbeiten. Neuzugänge zum AT-System werden ab Januar 2010 nicht mehr bezuschusst. Beide Systeme wurden von den Arbeitgebern immer mehr dazu genutzt, die Beschäftigungsverhältnisse älterer Arbeitskräfte im Einvernehmen mit den Betroffenen zu beenden, wodurch die Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) umgangen wurden, was die Personalabbaukosten wiederum teilweise von den Firmen auf das Sozialsystem verlagerte¹. Sobald der Leistungsanspruch aus einem dieser beiden Systeme erlischt, kann u.U. der Bezug einer Frührente einsetzen, doch sollen diese Frührenten bis 2016 schrittweise völlig abgeschafft werden². Im Jahr 2004 war die Zahl der Empfänger von AT-Leistungen sowie der Personen mit verlängertem Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen fast viermal so hoch wie die Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, durch die die Einstellung älterer Arbeitskräfte gefördert werden soll (Abb. 4.2)³.

Abbildung 4.2 **Ältere Teilnehmer von Frühverrentungsprogrammen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik¹**
In Tausend



1. Bei den Frühverrentungsprogrammen berücksichtigt wurden von der Pflicht zur Arbeitsuche freigestellte Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen mit verlängertem Leistungsanspruch und Teilnehmer am bezuschussten Altersteilzeitprogramm.

Quelle: Eichorst und Spross (2005).

Dies zeigt, dass die Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer so lange in ihrer Wirkung beeinträchtigt bleiben werden, wie eine effektive Frühverrentung finanziell attraktiv ist. Die Abschaffung der verlängerten Bezugsdauer von Arbeitslosenversicherungsleistungen bedeutet einen wesentlichen Fortschritt bei der Reduzierung der Anreize für ältere Arbeitskräfte, aus dem Erwerbsleben auszusteigen. Die Tatsache, dass Beschäftigte ab 58 Jahre entgegen den ursprünglichen Regierungsplänen weiter von der Pflicht zur Arbeitssuche freigestellt sind, legt allerdings den Schluss nahe, dass die Arbeitgeber auch künftig Vorruhestandspakete anbieten werden, die effektiv von der Bundesagentur für Arbeit bezuschusst sind, und dass die Möglichkeit einer Frühverrentung auf Grund von Arbeitslosigkeit so lange in Anspruch genommen werden wird, wie diese Praxis noch nicht völlig abgeschafft ist. Die Freistellung von der Pflicht zur Arbeitssuche sollte daher nicht weiter verlängert werden. Die Bezuschussung der Altersteilzeit sollte abgeschafft werden. Zudem sollte die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, die entsprechenden Frühverrentungsprogramme innerhalb des gesetzlichen Rentensystems schneller als derzeit geplant auslaufen zu lassen oder die Kosten der Inanspruchnahme dieser Bestimmungen zu erhöhen, indem die Abschläge, d.h. die Beträge, um die sich die Rentenbezüge bei einem Rentenanstritt vor dem gesetzlichen Rentenalter verringern, angehoben werden. Das deutsche Rentensystem sieht verschiedene Möglichkeiten des graduellen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben vor, die gegenwärtig kaum wahrgenommen werden. Diese Optionen dürften ausgiebiger genutzt werden, wenn das frühzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nicht mehr bezuschusst wird.

Die neue Bundesregierung hat Pläne bekannt gegeben, das gesetzliche Rentenalter im Zeitraum 2012-2029 in jährlichen Schritten auf 67 Jahre anzuheben. Diese Maßnahme, mit der das zuvor geplante Tempo der schrittweisen Anhebung des Rentenalters beschleunigt wird, dürfte einen bedeutenden Schritt zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen darstellen. Aber selbst dann wird die durch die Bevölkerungsalterung bedingte finanzielle Belastung des deutschen Rentensystems noch einen substantiellen Anstieg der Sozialabgaben zur Folge haben (vgl. Kapitel 1). In der öffentlichen Debatte wurde nach Ankündigung dieses Plans vorgeschlagen, die Mitglieder bestimmter Berufsgruppen mit überdurchschnittlich hoher physischer Belastung von der Anhebung des Rentenalters auszunehmen. Diese Vorschläge wurden von der Bundesregierung abgelehnt. Empirische Befunde über die OECD-Länder legen in der Tat den Schluss nahe, dass die Lebenserwartung unterschiedlicher sozialer Gruppen um mehrere Jahre voneinander abweichen kann⁴. Wenn es auch verlockend ist, dieser Tatsache im Rentensystem Rechnung zu tragen, gibt es doch eine Reihe von Faktoren, die gegenüber den Vorteilen eines solchen Ansatzes überwiegen. Es gibt kaum empirische Daten über die Lebenserwartung nach Berufssparten. Diesbezügliche Schätzungen müssten auch insofern ständig angepasst werden, als sich die Berufsmerkmale verändern und neue Berufe hinzukommen. Der Anreiz für bestimmte Berufsgruppen, Druck auf den Staat auszuüben, damit dieser ihnen eine Sonderbehandlung zukommen lässt, kann u.U. das Risiko eines permanenten Lobbying heraufbeschwören und letztlich dazu führen, dass die Zahl der Berufsgruppen mit Sonderregelungen immer mehr zunimmt, wodurch die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Einschränkung der Frühverrentung untergraben würde.

Eingeschränkt erwerbsfähige oder erwerbsunfähige Personen haben im Prinzip Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente (EMR), bei der je nach dem Grad der Erwerbsfähigkeitsminderung die volle oder eine Teilrente gezahlt wird. Teilweise erwerbsgeminderte Personen beziehen jedoch eine volle Erwerbsminderungsrente, wenn sie keine Teilzeitbeschäftigung finden. Insbesondere wird davon ausgegangen, dass solche Stellen für ältere teilweise erwerbsgeminderte Personen nicht existieren, weshalb sie automatisch Anspruch auf eine volle Erwerbsminderungsrente (EMR) haben. Diese Ausnahmeregelung sollte, wie im OECD-Bericht *Alterung und Beschäftigungspolitik in Deutschland* vorgeschlagen wurde, abgeschafft werden⁵. Stattdessen sollte teilweise erwerbsgeminderten Personen zur Auflage gemacht werden, sich zwecks Vermittlung einer Teilzeitbeschäftigung bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zu melden. Da dies wahrscheinlich die Ausgaben für Erwerbsminderungsrenten reduzieren wird, wäre Spielraum für eine Verringerung der derzeitigen Transfers vom Arbeitslosenversicherungs- zum Rentensystem vorhanden.

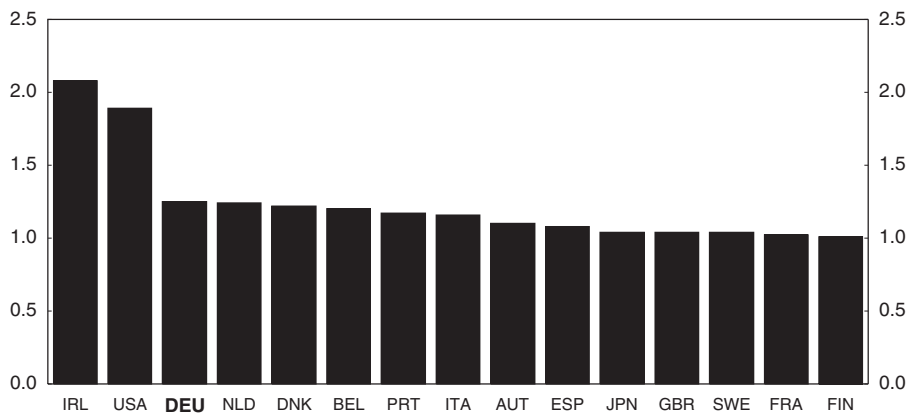
Die Pläne der Bundesregierung zur Heraufsetzung des Mindestrentenalters auf 67 Jahre sollten ohne Ausnahmeregelungen für bestimmte Berufsgruppen umgesetzt werden. Zugleich muss das Mindestalter für den Anspruch auf Einkommensteuervergünstigungen für Einkünfte aus der

privaten Altersvorsorge (Riester-Rente) und aus Betriebsrenten an das gesetzliche Mindestalter der allgemeinen staatlichen Rentenversicherung angepasst werden. Bei den erstgenannten Systemen fallen die Steuervorteile ab 60 Jahren an, wodurch außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung nach wie vor Anreize für ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gegeben sind. Diese Anreize sollten beseitigt werden, wenn die Aktivierungsmaßnahmen greifen sollen. Darüber hinaus sollten auch die speziellen Pensionsbestimmungen für Beamte, wie z.B. die Verknüpfung der Rentenansprüche mit der dienstaltersabhängigen Besoldung, die die Erwerbsbeteiligung von Beamten über den gesamten Lebenszyklus tendenziell dämpfen, abgeschafft werden⁶.

Die Erwerbsquote der Frauen liegt zwar in Deutschland bei der Altersgruppe zwischen 25 und 54 Jahren über dem OECD-Durchschnitt (Abb. 4.1), doch wurde in früheren Ausgaben des *Wirtschaftsberichts* bereits auf eine Reihe von Merkmalen des Steuer- und Transfersystems hingewiesen, die Negativanreize für das Arbeitsangebot von Ehepartnern darstellen. Maßnahmen, die darauf abzielen, das Aufziehen von Kindern besser mit der Erwerbsbeteiligung von Ehepartnern in Einklang zu bringen, sollte ein hoher Platz in der Politikagenda eingeräumt werden, zumal die Geburtenrate in Deutschland mit durchschnittlich 1,3 Kindern je Frau sehr niedrig ist und die Altersstruktur der Bevölkerung sich den Projektionen zufolge stärker verschlechtern wird als in den meisten anderen OECD-Ländern. Um diesem Problem zu Leibe zu rücken, hat die neue Bundesregierung Gesetzentwürfe eingebracht, mit denen die Einkommensteuerfreibeträge für Kinderbetreuungsaufwendungen wesentlich heraufgesetzt werden sollen. Das neue System sieht vor, die Anspruchsberechtigung auf Alleinverdienerhaushalte auszudehnen, wenn auch zu weniger vorteilhaften Bedingungen als für Doppelverdienerhaushalte – während derzeit nur Familien mit zwei erwerbstätigen Elternteilen sowie Alleinerziehende Steuervergünstigungen erhalten. Die Regierung plant zudem, ein neues System von Einkommensersatzleistungen (Elterngeld) einzuführen, bei dem der durch die Reduzierung des Arbeitsangebots nach der Geburt eines Kindes entstehende Einkommensverlust ein Jahr lang zu zwei Dritteln ersetzt wird. Das Elterngeld soll an die Stelle des gegenwärtigen Erziehungsgelds treten, bei dem nach der Geburt eines Kindes vorbehaltlich einer bestimmten Einkommensgrenze bis zu zwei Jahre lang Anspruch auf Pauschalleistungen besteht.

Empirische Arbeiten legen den Schluss nahe, dass feststehende erwerbsbedingte Aufwendungen sowohl finanzieller Art (vor allem Aufwendungen für Kinderbetreuungseinrichtungen) als auch nichtfinanzieller Art (wie z.B. Fahrzeiten) ein wichtiger Hinderungsfaktor für die Erwerbsbeteiligung von Eltern sein können⁷. Da diese festen erwerbsbedingten Aufwendungen für den zweiten erwerbstätigen Elternteil höher sind, wie auch angesichts der haushaltspolitischen Beschränkungen, sollte sich die finanzielle Unterstützung für Kinderbetreuungsaufwendungen stärker auf Doppelverdienerhaushalte konzentrieren. Kinderbetreuungseinrichtungen dürften zudem besser geeignet sein, Kindern ein gewisses Maß an formaler Bildung zu vermitteln, als individuell in der Kinderbetreuung tätige Personen, denen es normalerweise an einer entsprechenden Ausbildung mangelt. In Deutschland deckt das Angebot an Kindergartenplätzen bei weitem nicht die Nachfrage, und die wichtige Rolle, die Kindertagesstätten für die Vorschulerziehung zukommen kann, ist bislang noch nicht hinreichend ausgeschöpft worden (vgl. Kapitel 3). Bei der Bereitstellung finanzieller Leistungen für Kinderbetreuung sollte daher der frühkindlichen Erziehung sowie Kinderbetreuungseinrichtungen der Vorrang gegeben werden. Durch finanzielle Unterstützung der Nutzer statt der Anbieter von Kinderbetreuung könnte eine Erhöhung der Effizienz des Kinderbetreuungssektors gefördert werden. In diesem Sinne wird ein System mit Kinderbetreuungsgutscheinen u.U. wirksamer sein als die steuerliche Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungsaufwendungen, da sich hierdurch die Leistungen an Familien mit nur geringem versteuerbarem Einkommen erhöhen würden. Überdies sollte das Angebot an Ganztagschulen ausgeweitet werden.

Die Auswirkungen des geplanten neuen Einkommensersatzsystems (Elterngeld) auf das Arbeitsangebot sind nicht eindeutig. Für Familien mit schwächerem Einkommen würde das System insofern bessere Anreize schaffen, die Erwerbstätigkeit über die derzeitige Einkommensgrenze hinaus auszuweiten, als dadurch der sehr hohe rechnerische Grenzsteuersatz für zusätzliche Einkünfte verringert und die maximale Anspruchsdauer um 50% reduziert würden. Andererseits würde die hohe Einkommensersatzquote des geplanten Systems für hoch qualifizierte Arbeitskräfte, deren Einkünfte am oberen Ende der Einkommensskala liegen, einen Anreiz zur Einschränkung ihres Arbeitsangebots bieten, während die geringere Einkommensersatzquote des bisherigen Systems keine wirkliche Option für diese Personengruppe darstellt.

Abbildung 4.3 **Durchschnittliche Besteuerung des Familieneinkommens: Doppelverdiener/Alleinverdiener, 2004¹**

1. Die Steuersätze wurden berechnet als durchschnittliche Einkommensteuer plus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge minus Barleistungen, in Prozent der Arbeitskosten. Der Zähler gilt für einen Doppelverdienerhaushalt (ein Verdienst in Höhe von 100%, ein zweiter Verdienst in Höhe von 67% des Erwerbseinkommens eines durchschnittlichen Arbeiters) mit 2 Kindern. Im Nenner steht ein Alleinverdienerhaushalt (mit einem Verdienst von 100% des Erwerbseinkommens eines durchschnittlichen Arbeiters) mit 2 Kindern. Das Erwerbseinkommen entspricht dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdienst erwachsener Vollzeitkräfte im Verarbeitenden Gewerbe.

Quelle: OECD *Taxing Wages*.

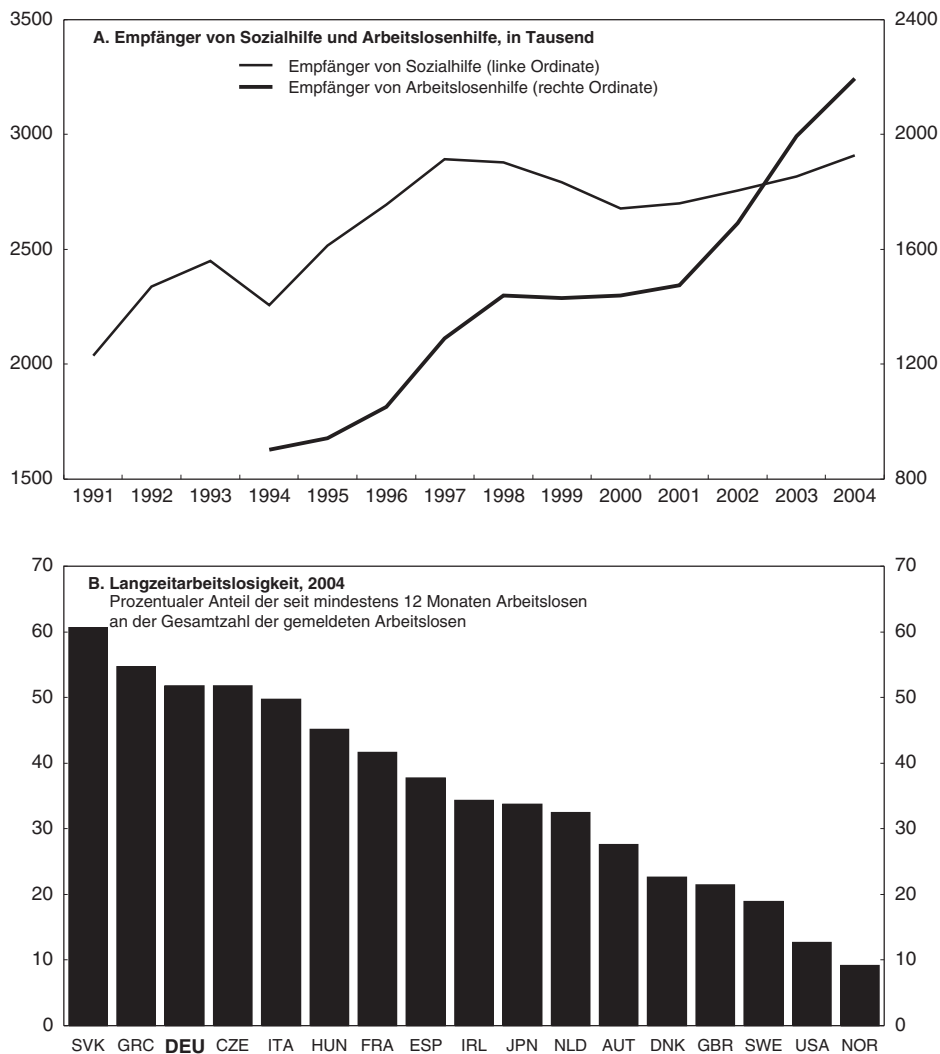
Im Zusammenhang hiermit sollte das gegenwärtige System der Einkommensteuerveranlagung überprüft werden. Da das System nicht auf einer getrennten, sondern der gemeinsamen Einkommensteuerveranlagung von Ehepaaren basiert, entstehen hierdurch Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung des jeweils anderen Ehepartners. In der Tat werden die Einkünfte von Zweitverdienern im Vergleich zu Alleinverdienern in Deutschland höher besteuert als in vielen anderen OECD-Ländern (Abb. 4.3). Simulationsstudien für Deutschland legen den Schluss nahe, dass die Beschäftigungsquote von Ehepartnern wesentlich steigen würde, wenn das System von der gemeinsamen auf eine getrennte Veranlagung umgestellt würde⁸. Angesichts der geplanten Ausweitung der Kinderbetreuungsbeihilfen sollten daher die durchschnittlichen effektiven Steuersätze auf das Arbeitseinkommen von Doppelverdienerhaushalten gesenkt werden. Zu diesem Zweck sollte geprüft werden, ob es realisierbar ist, die gemeinsame Einkommensteuerveranlagung von Ehepaaren durch eine Getrenntveranlagung zu ersetzen. Auch von der Finanzierung der Krankenversicherung her gesehen bestehen Negativanreize für den jeweils anderen Partner, eine Arbeit aufzunehmen. Ehepartner haben unabhängig von ihrem Arbeitsmarktstatus vollen Anspruch auf Krankenversicherungsleistungen, brauchen aber nur dann Krankenversicherungsbeiträge zu zahlen, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen. Daher sollte die Einführung von Beiträgen für die Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten in Erwägung gezogen werden. Eine entsprechende Reform wurde in Österreich durchgeführt.

Der Weg zu einer effizienteren Beschäftigungspolitik

Die Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger müssen weiter verstärkt werden

Mit dem im Januar 2005 eingeführten Arbeitslosengeld II (ALG II) wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zu einem einzigen System bedürftigkeitsabhängiger Einkommensersatzleistungen zusammengefasst, das für bedürftige erwerbsfähige Personen bestimmt ist. Wie bereits in früheren *Wirtschaftsberichten* ausgeführt, war dadurch, dass für die beiden vor ALG II bestehenden Systeme unterschiedliche Bestimmungen galten und ihre Verwaltung nicht in ein und derselben Hand lag, eine Reihe von Problemen entstanden, die einer effizienten Aktivierung der Leistungsempfänger entgegenstanden. Mit der rasant steigenden Zahl der Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfänger, die großenteils bedingt war durch die Zunahme der Langzeitarbeitslosen, erwies sich eine Reform des Systems als immer dringlicher (Abb. 4.4).

Abbildung 4.4 Empfänger von Arbeitslosenunterstützungsleistungen und Arbeitslosigkeit



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, „Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 2004“; Statistisches Bundesamt; OECD-Beschäftigungsausblick.

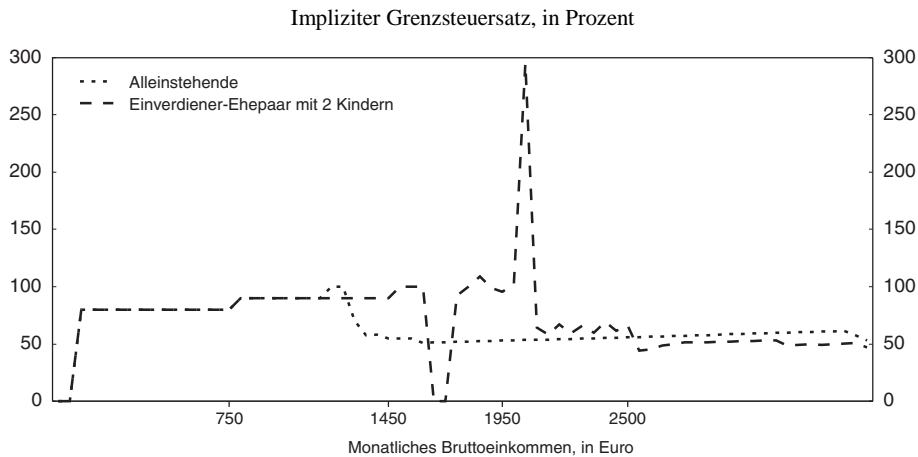
In früheren *Wirtschaftsberichten* war argumentiert worden, dass die unbegrenzte Dauer der Arbeitslosenhilfe, die hohen Ersatzquoten der Sozialhilfe für bestimmte Gruppen Geringqualifizierter und die durch den raschen Entzug der Sozialhilfe bedingte hohe implizite Grenzbesteuerung des Arbeitseinkommens alles in allem dazu beitrugen, das effektive Arbeitsangebot der Leistungsempfänger zu reduzieren und eine stärkere Lohndifferenzierung am unteren Ende der Einkommensskala zu verhindern, die eine Erhöhung der Nachfrage nach gering qualifizierten Kräften induzieren würde. Besonders wichtig ist dies angesichts der Tatsache, dass die Arbeitslosenquote unter den Geringqualifizierten sehr hoch und in den letzten Jahren gestiegen ist (vgl. Abb. 1.7 in Kapitel 1). Tatsächlich lassen jüngere ökonomische Untersuchungen darauf schließen, dass in Deutschland Langzeitarbeitslose, die vor ihrer Arbeitslosigkeit nur einen geringen Arbeitsverdienst hatten, von ihrer nächsten Arbeitsstelle im Allgemeinen eine wesentliche Einkommensverbesserung erwarten, dass aber die Reservationslöhne unter dem vorherigen Verdienst liegen, wenn das Arbeitseinkommen vor der Erwerbslosigkeit relativ hoch war. Hinzu kommt, dass die Reservationslöhne in Deutschland während der Arbeitslosigkeitsdauer nicht

wesentlich sinken⁹. Ebenso deuten mehrere empirische Studien sowohl für Deutschland als auch für andere OECD-Länder darauf hin, dass die vorhersehbare Verringerung der Ersatzquote im Verlauf der Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit der Wiederaufnahme einer Beschäftigung erhöht.

Die Abschaffung des Systems der unbefristeten Arbeitslosenhilfe ist daher ein Fortschritt in Richtung auf eine beschäftigungsfreundlichere Einkommensstützung. Die Einführung des Arbeitslosengelds II ist offenbar in der Tat für die meisten Langzeitarbeitslosen, die nach dem alten System Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätten, mit einer Verringerung der Ersatzquote verbunden¹⁰. Auch wird die Bedürftigkeitsprüfung für diese Gruppe heute nach strengeren Kriterien durchgeführt als früher¹¹. Simulationsrechnungen deuten jedoch darauf hin, dass das neue Arbeitslosengeld-II-System für einen erheblichen Teil der Personen, die nach dem alten System Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe bezogen hätten, zu höheren Einkommensersatzquoten führt. Das erklärt sich vor allem daraus, dass die beim alten System vorgesehenen, jedoch nicht automatisch gezahlten Zuschläge und Einmalleistungen jetzt in das Arbeitslosengeld II integriert sind¹². Ferner geht aus den Simulationen hervor, dass es signifikante sozioökonomische Gruppen gibt, bei denen der Einkommensersatz im neuen Leistungssystem nahe an oder über den Marktlöhnen liegt¹³. Dies war bereits beim früheren Sozialhilfesystem der Fall und ist besonders relevant für Geringqualifizierte, die in Haushalten mit Kindern leben. Zudem erhalten Jugendliche bis zum Alter von 25 Jahren die vollen Arbeitslosengeld-II-Leistungen, selbst wenn sie zusammen mit den Eltern im selben Haushalt leben. Im Juli 2006 werden neue Gesetze in Kraft treten, die die Großzügigkeit des Systems in dieser Hinsicht reduzieren werden. Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen erlischt, erhalten während eines Zeitraums von zwei Jahren zusätzliche Leistungen in Form eines Zuschlags, dessen Höhe von der Differenz zwischen dem vorherigen Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen und dem Arbeitslosengeld II abhängt. Wenn sich die Zusatzleistungen auch nach Ablauf eines Jahres verringern, federn sie doch den plötzlichen Rückgang der Einkommensersatzquote bei Erlöschen des Anspruchs auf Arbeitslosenversicherungsleistungen ab.

Im Hinblick auf den Übergang in eine Vollzeitbeschäftigung spielt die durch den Leistungszug bedingte implizite Besteuerung zusätzlicher Einkünfte eine wichtige Rolle. Wie vor allem argumentiert wird, führen hohe Transferentzugsraten bei einem breiten Spektrum von Bruttoverdiensten dazu, dass sich Niedriglohnjobs nicht auszahlen, was eine stärkere Lohndifferenzierung am unteren Ende der Einkommensskala, die eine höhere Arbeitsnachfrage induzieren würde, verhindert. Bei dem vorherigen Sozialhilfesystem stiegen die Entzugsraten schnell auf 85-100% der zusätzlichen Einkünfte¹⁴. Bei dem neuen Arbeitslosengeld-II-System erreicht die implizite Grenzbesteuerung des Bruttoverdienstes über ein breites Einkommensspektrum immer noch rd. 80-90% (Abb. 4.5). Infolge komplizierter Wechselbeziehungen zwischen Einkommensbemessungsgrundlage, Kindergeld und Wohngeld weist zudem das Nettoeinkommen für Familien mit Kindern auf einem bestimmten Bruttoeinkommensniveau einen steilen Anstieg auf, während es auf einem höheren Bruttoeinkommensniveau wieder sinkt¹⁵. Um diesen Einkommensverlust zu kompensieren, müssten die Bruttolöhne erheblich steigen.

All dies legt den Schluss nahe, dass die Parameter der Einkommensersatzquote im ALG-II-System neu ausbalanciert werden müssen, um die Arbeitsanreize zu verbessern und eine stärkere Lohndifferenzierung zu Gunsten gering qualifizierter Arbeitskräfte zu fördern. Eine Reformoption besteht darin, die ALG-II-Entzugsraten zu senken. Spitzen beim Bezug von ALG-II-Leistungen für Familien mit Kindern sollten beseitigt werden. Die Ersatzquoten sollten im Hinblick darauf überprüft werden, ob die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme gewahrt bleiben. Ebenso sollten die Zuschläge für die Differenz zwischen Arbeitslosenversicherungsleistungen und ALG II allmählich abgeschafft werden, damit die Einkommensstützung nach Auslaufen der Arbeitslosenversicherungsleistungen degressiver wird. Außerdem sollten die Einkommensstützungsleistungen hauptsächlich den Bedürftigen zugute kommen, was gegenwärtig nicht immer der Fall ist. Vor allem bei „Mini-Jobs“, für die monatlich bis zu 400 Euro gezahlt werden, sind die Arbeitnehmer von Sozialabgaben befreit und kommen in den Genuss einer Einkommensteuerermäßigung. Die Zuschüsse für die Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen sind in diesem Einkommensbereich degressiv gestaffelt und entfallen ab einem Verdienst von 800 Euro (Midi-Jobs) völlig. Diese Jobs werden weniger von Arbeitslosen als vielmehr von erwerbstätigen Ehepartnern genutzt. Am meisten profitieren

Abbildung 4.5 **Impliziter Grenzsteuersatz auf das Bruttoeinkommen von ALG-II-Empfängern¹**

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

Quelle: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Zweitverdiener von der Einkommensteuervergünstigung, im Gegensatz zu Beschäftigten, die über keinerlei sonstige Familieneinkommensquellen verfügen und für die der Grundfreibetrag des Einkommensteuersystems gilt. Die Bundesregierung hat bereits beschlossen, die steuerliche Vorzugsbehandlung von Mini-Jobs zu reduzieren. Die Steuer- und Abgabenvorteile für Mini- und Midi-Jobs könnten im Rahmen eines Maßnahmenpakets abgeschafft werden, das die ALG-II-Leistungsentzugsraten reduziert und die Einkommensbesteuerung von Zweitverdienern senkt. Maßnahmen in diesem Sinne wären auch aus fiskalpolitischen Gründen erforderlich, da eine isoliert durchgeführte Reduzierung von Leistungsentzugsraten zumindest in der Übergangsphase mit hohen Kosten für den Staatshaushalt verbunden ist. Damit ist ein zusätzliches Argument für die Verschärfung der Sanktionen in solchen Fällen gegeben, in denen ALG-II-Empfänger nicht der Pflicht zur Arbeitsuche nachkommen (vgl. weiter unten). Die Reform des ALG-II-Systems müsste darüber hinaus mit einer weiteren Regulierungsreform verbunden werden, die darauf abzielt, die Lohnrigiditäten im unteren Bereich der Lohnskala zu reduzieren (vgl. weiter unten in diesem Kapitel) und Unternehmensgründungen zu fördern (vgl. Kapitel 5).

Die Strategien zur Aktivierung der Arbeitslosen haben sich verbessert, müssen aber noch korrigiert werden

Die Bestimmungen über die Pflicht zur Arbeitsuche wurden verschärft ...

Die Bestimmungen über die Zumutbarkeit einer Beschäftigung für ALG-II-Empfänger wurden verschärft. Im Prinzip dürfen langzeitarbeitslose Leistungsempfänger kein Stellenangebot ablehnen, unabhängig von der Entlohnung und den Arbeitsplatzmerkmalen. In der Praxis ist jedoch das Spektrum der als zumutbar betrachteten Stellenangebote enger. Als Grenze für die Zumutbarkeit gelten offenbar Angebote, bei denen der Lohn um etwa 30% unter dem für eine vergleichbare Tätigkeit üblichen Niveau liegt. Die Ablehnung zumutbarer Stellenangebote durch einen Leistungsempfänger ist von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zu sanktionieren. Die dort tätigen Beratungskräfte verfügen über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Definition dessen, was als zumutbar gilt. Im Falle wiederholter Ablehnungen kann es zum vollständigen Entzug der ALG-II-Leistungen kommen.

Die Kontrolle der im Rahmen der Arbeitsuche unternommenen Anstrengungen durch die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung wird ebenso wie die Verhängung von Sanktionen für Leistungsempfänger, die dieser Auflage nicht Folge leisten, in den OECD-Ländern zunehmend als Aktivierungs-

strategie eingesetzt¹⁶. Zum Beispiel hat sich gezeigt, dass die regelmäßige Berichterstattungspflicht gegenüber der Arbeitsagentur und die Ankündigung, dass die von den Leistungsempfängern angegebenen Kontakte mit Arbeitgebern überprüft werden, positive Effekte auf die Rate der in ein Beschäftigungsverhältnis überwechselnden Personen haben. Das gilt auch für andere Maßnahmen zur Aktivierung der Arbeitsuche, wie z.B. Kurse in Bewerbungstraining¹⁷. Ebenso deuten empirische Arbeiten darauf hin, dass die Wiederbeschäftigungsraten wesentlich erhöht werden könnten, wenn die Bedingungen für die Arbeitsuche dadurch verschärft würden, dass bei Nichteinhaltung dieser Auflagen Sanktionen verhängt werden¹⁸. Insbesondere erwies sich die Kontrolle der Eigenbemühungen um Arbeitsuche zwecks Reduzierung der Arbeitslosigkeitsdauer für solche Personen als wichtig, die erschwerende sozioökonomische Merkmale aufweisen und daher relativ geringe Chancen haben, eine Beschäftigung zu finden, wie z.B. Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte. Das deckt sich mit Befunden, wonach Arbeitskräfte mit ungünstigen Arbeitsmarktmerkmalen sehr viel stärker auf die von der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung angebotenen, formellen und relativ leicht zu beobachtenden Kanäle der Arbeitsuche angewiesen sind als auf informelle Kanäle, die sich nur schwer oder überhaupt nicht kontrollieren lassen und oft gerade für hoch qualifizierte Arbeitsuchende besonders nützlich sind. Die Verpflichtung zur Arbeitsuche und die Beobachtung der entsprechenden Eigenbemühungen dienen zudem als Mittel zur Unterscheidung zwischen Arbeitslosen, die ernsthaft gewillt sind, aktiv nach einem Arbeitsplatz zu suchen, und solchen, bei denen diese Bereitschaft nicht gegeben ist. Empirische Untersuchungen über die OECD-Länder lassen darauf schließen, dass ein bestimmter Anteil von Personen, denen ein Bewerbungstraining angeboten wird, eher auf ihren Leistungsanspruch verzichten, als dass sie an der Aktivierungsmaßnahme teilnehmen.

Aus den vorliegenden Informationen ist ersichtlich, dass die Beratungskräfte der Bundesagentur für Arbeit bis zur jüngsten Reform der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung nur selten Sanktionen beschlossen bzw. empfohlene Sanktionen oft nicht effektiv verhängt haben¹⁹. Die andernorts vorliegenden empirischen Befunde lassen indessen erkennen, dass die Glaubwürdigkeit des Sanktionssystems eine wichtige Voraussetzung für seinen Erfolg bildet²⁰. In jüngerer Zeit ist die Sanktionsrate zwar gestiegen, doch sind die Unterschiede zwischen den örtlichen Arbeitsagenturen im Hinblick auf die Anwendung von Sanktionen offenbar groß und haben außerdem im Laufe der Jahre zugenommen²¹. Die Zuordnung der Leistungsempfänger zu bestimmten Profiling- und Monitoringsystemen sollte sich daher an den sozioökonomischen Merkmalen der Arbeitslosen orientieren, und die Programmteilnahme sollte für die designierten Leistungsempfänger absolut zwingend sein.

... und es wurden neue Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt

Auch die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde umgestaltet. Die traditionellen Maßnahmen wurden reduziert, und das Schwergewicht liegt jetzt verstärkt auf kurzen Ausbildungsepisoden und Unterstützung bei der Arbeitsuche. In der Tat waren mehrere empirische Studien über die herkömmlichen groß angelegten Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsprogramme in Deutschland zu dem Schluss gelangt, dass diese entweder ineffektiv waren oder die Wahrscheinlichkeit einer Wiederbeschäftigung der Teilnehmer sogar noch verringerten. Befunde aus anderen OECD-Ländern zeigen ebenfalls, dass groß angelegte Arbeitsbeschaffungsprogramme, die nicht auf die individuellen Merkmale der Arbeitsuchenden zugeschnitten sind, ineffiziente Instrumente zur Erleichterung des Übergangs aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung darstellen²².

Es besteht aber noch reichlich Spielraum für eine bessere Gestaltung der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, und an einigen neu eingeführten Maßnahmen wurden bereits Änderungen vorgenommen. Beim Ich-AG-Programm erhalten Arbeitslose, die sich selbstständig machen wollen, an keinerlei Bedingungen geknüpfte Existenzgründungszuschüsse. Die Inanspruchnahme dieser Bestimmungen war sehr hoch, und während der ALG-II-Einführungsphase haben die Teilnehmer das Programm offenbar weitgehend als ein Instrument genutzt, um nach Auslaufen der Arbeitslosenversicherungsleistungen die effektive Dauer des Anspruchs auf höhere Einkommensersatzleistungen zu verlängern. Dieses Instrument wurde mittlerweile modifiziert; insbesondere ist der Leistungsanspruch jetzt an die Vorlage eines Unternehmensplans gebunden. Parallel hierzu existiert jedoch ein ähnliches Instrument (Überbrückungsgeld – ÜG), was den Fokus der Aktivierungsstrategie

vermindert. Beide Systeme sollten zusammengelegt werden. Eine empirische Evaluierung des ÜG-Systems zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit bei den Programmteilnehmern, nach Programmbeendigung wieder erwerbslos zu sein, geringer ist, als bei zuvor Arbeitslosen, die keine Unterstützung erhielten²³. Eine vergleichbare Untersuchung der Ich-AG – nach Beendigung der Programmteilnahme – ist noch nicht verfügbar, da das Programm erst vor kurzem eingeführt wurde. Eine zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführte Evaluierung sollte Kosten und Nutzen dieses Instruments denen anderer Programme gegenüberstellen, die ebenfalls Finanzhilfen bei Existenzgründungen vorsehen.

Den ALG-II-Empfängern können so genannte Arbeitsgelegenheiten am zweiten Arbeitsmarkt zugewiesen werden, die in der Regel eine Dauer von sechs Monaten haben. Diese Programme, deren Zahl rasch gestiegen ist, werden von Kommunen oder Wohlfahrtsverbänden angeboten und zielen darauf ab, den Übergang Langzeitarbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Es wurde zudem vorgeschlagen, diese Arbeitsgelegenheiten auch als Test für die Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger zu verwenden. Die Verweigerung der Teilnahme an einem Arbeitsgelegenheiten-Programm wird als Zeichen dafür gewertet, dass der Betreffende nicht bereit ist, mit der Bundesagentur für Arbeit zu kooperieren, was mit einer Kürzung der Leistungsbezüge sanktioniert wird.

An Arbeitsgelegenheiten teilnehmende Personen behalten ihren vollen ALG-II-Leistungsanspruch. Darüber hinaus erhalten sie einen von der Bundesagentur für Arbeit gezahlten Zuschlag von 1-2 Euro pro Stunde, der den erwerbsbedingten Mehraufwand kompensieren soll (Mehraufwandsentschädigung). Wenn die Höhe der mit der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten verbundenen Gesamtlohnung auch vom Familienstand des Einzelnen abhängt, kann sich doch das persönliche verfügbare Einkommen unter der Annahme, dass der Betreffende mindestens 30 Stunden beschäftigt ist, insgesamt auf einen Betrag belaufen, der von Geringqualifizierten auf dem ersten Arbeitsmarkt kaum zu erreichen sein dürfte²⁴. Auch unterliegen ALG-II-Empfänger, die nicht an derartigen Arbeitsgelegenheiten teilnehmen, sehr hohen impliziten Grenzsteuersätzen, wenn sie ihr Arbeitsangebot auf dem ersten Arbeitsmarkt erhöhen, was für die an Arbeitsgelegenheiten teilnehmenden Leistungsempfänger nicht der Fall ist. In finanzieller Hinsicht sind Arbeitsgelegenheiten daher für die an ihnen teilnehmenden Langzeitarbeitslosen mit Negativanreizen in Bezug auf die Beschäftigungsaufnahme und die Erhöhung ihres Arbeitsangebots am ersten Arbeitsmarkt verbunden. Da die Kommunen und Wohlfahrtsverbände, wenn sie Arbeitsgelegenheiten anbieten, zudem eine Transferleistung von der Bundesagentur für Arbeit erhalten, dürften sie mehr daran interessiert sein, Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten in ihren Programmen zu behalten, als ihren Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern.

Der Arbeitswilligkeitstest basiert auf der Annahme, dass Leistungsempfänger, die nicht ernsthaft gewillt sind, unter Marktbedingungen zu arbeiten, auch nicht an Aktivierungsprogrammen teilnehmen werden, da der mit der Teilnahme an diesen Programmen verbundene negative Nutzen genauso groß ist wie bei der Ausübung einer Beschäftigung unter Marktbedingungen, ihre Einkünfte aber bei einer Programmteilnahme noch unter dem Marktlohn liegen. Unter diesem Gesichtspunkt erfüllen Arbeitsgelegenheiten insofern nicht ihren Zweck, als sie finanziell großzügig bemessen sind. Die Bezahlung für die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte daraufhin überprüft werden, ob sie für Geringqualifizierte effektiv den Anreiz aufrechterhält, eine Stelle am primären Arbeitsmarkt anzunehmen, und zugleich für Bedürftige, die keine Arbeit finden, eine im Hinblick auf das Existenzminimum hinreichende Einkommensersatzquote gewährleistet. Statt des Transferanspruchs für die Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten sollten die betreffenden Kommunen und Wohlfahrtsverbände selbst einen Teil der Kosten für die entsprechenden Einkommensersatzleistungen tragen. In der Politikdebatte wurde vorgeschlagen, die Dauer der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten für ältere Langzeitarbeitslose bis auf mehrere Jahre zu verlängern. Dieser Vorschlag sollte nicht umgesetzt werden, da er mit großer Wahrscheinlichkeit für ältere Menschen am ersten Arbeitsmarkt einen neuen Kanal in die Nichterwerbsbeteiligung öffnen würde. Ganz allgemein kann die Verlängerung der Teilnahme an ABM-Programmen auf mehrere Monate oder gar Jahre dazu führen, dass die den betreffenden Leistungsempfängern für die Arbeitsuche am ersten Arbeitsmarkt verbleibende Zeit und Kapazität erheblich reduziert werden. Wie empirische Belege zeigen, kann dieser Faktor eine maßgebliche Rolle bei der Verschlechterung der Beschäftigungschancen spielen. Überdies ist darauf zu achten, dass nicht eine Art neuer „Arbeitsbeschaffungsbranche“

entsteht, die der geplanten Reduzierung der umfangreichen deutschen Arbeitsbeschaffungsprogramme zuwiderlaufen würde. Vielmehr sollten die Aktivierungsmaßnahmen auf den im Rahmen des Profiling ermittelten sozioökonomischen Merkmalen der Arbeitslosen aufbauen. Ob die Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen und als Test der Arbeitswilligkeit geeignet sind, bedarf einer sehr eingehenden Prüfung, die zu entsprechenden Änderungen bzw. zur Abschaffung der jeweiligen Instrumente führen sollte.

Die institutionelle Reform der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung muss fortgesetzt werden

Ein wichtiges Element der Reform der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung bestand bislang darin, dem Outsourcing mehr Platz einzuräumen. Private Arbeitsvermittlungsstellen brauchen keine besondere Zulassung für die Ausübung ihrer Tätigkeit, die Bundesagentur für Arbeit kann die Erbringung von Stellenvermittlungsdiensten externen Auftragnehmern übertragen, und Leiharbeitsunternehmen (PersonalServiceAgenturen – PSA), die bereit waren, im Auftrag von Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit Stellenvermittlungsaktivitäten durchzuführen, erhielten Zuschüsse. Bislang sind in den Verträgen zwischen den Arbeitsagenturen und PSA sowohl die Stellenvermittlungsziele als auch die Vergütung der PersonalServiceAgenturen festgelegt. Unabhängigen Evaluierungsstudien zufolge waren jedoch die Abgangsraten in die reguläre Beschäftigung bei Arbeitslosen, die für die Stellensuche die Vermittlungsdienste einer PersonalService-Agentur in Anspruch nahmen, niedriger als bei den übrigen Arbeitslosen²⁵. In jüngerer Zeit haben die regionalen Arbeitsagenturen daher ihre Verbindungen zu den PersonalServiceAgenturen eingeschränkt. Die regionalen Arbeitsagenturen sollten in der Tat nicht verpflichtet sein, eine PersonalService-Agentur zu gründen. Ganz allgemein sollte für das Outsourcing von Arbeitsvermittlungsdiensten (wie in Australien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich) ein System Anwendung finden, bei dem den unter Vertrag genommenen Vermittlungsunternehmen eine bestimmte Anzahl arbeitsloser Kunden zugeteilt wird und bei dem sich die Auftragsvergabe sowie die Bezahlung nach den von den einzelnen Anbietern erzielten Vermittlungsraten richten.

Erste Schritte zur Veränderung der internen Organisationsstruktur wurden bereits eingeleitet. Vor allem wurde die Berechnung der Arbeitslosenversicherungsleistungen vereinfacht und die Kundenbetreuung so umorganisiert, dass die Ressourcen stärker den Vermittlungsaktivitäten als der Leistungsverwaltung zugute kommen. Erste von Wirtschaftsforschungsinstituten durchgeführte Evaluierungen zeigen eine wesentliche Effizienzverbesserung bei der Dienstleistungserbringung²⁶. Überdies wurden zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit Zielvereinbarungen getroffen, die sich auf Indikatoren wie Wiedereingliederungs- oder Aktivierungsquoten beziehen. Bislang wurden jedoch keine Anreizstrukturen zur Erreichung eines kohärenten Zielkatalogs geschaffen²⁷. Bis 2004 war die Zahl der je Beratungskraft zu betreuenden Arbeitssuchenden im internationalen Vergleich offenbar sehr hoch, was die erfolgreiche Umsetzung der Aktivierungs- und Vermittlungsstrategien wesentlich gebremst haben dürfte. Tatsächlich deutet die Analyse für 2004 auf ein niedriges Niveau von Profiling-Aktivitäten hin. In letzter Zeit führten die Einstellung von Vermittlungsfachkräften im Verein mit Personalumschichtungen zu einer erheblichen Verbesserung des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen Kunden und Beratungskräften. Doch obwohl die neuen Gesetze für Langzeitarbeitslose eine geringere Kunden-Berater-Quote vorsehen, muss die Verwaltungsreform fortgesetzt werden, um Ressourcen für Aktivierung und Vermittlung im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit freizusetzen²⁸. Das Ausbleiben signifikanter Fortschritte in Form einer höheren Stellenvermittlungsrate führte in der deutschen Politikdebatte zu Forderungen nach einer radikaleren Reform der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung einschließlich einer Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit in ihrer derzeitigen Form und Privatisierung der Stellenvermittlungs- und sonstigen Arbeitsmarktdienste. Die Erfahrungen in anderen OECD-Ländern zeigen, dass das Outsourcing von Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zu einer effizienteren Beschäftigungspolitik beitragen kann. Nur wenige Länder haben jedoch die Arbeitsvermittlungs- und Beratungsfunktionen umfassend an externe Vertragsunternehmen übertragen. Ob mit oder ohne Outsourcing, es sind die Rahmenbedingungen für das Management von Arbeitsvermittlungsdiensten und Leistungsauszahlung, die über die Ergebnisse entscheiden. Daher sollten die Effekte der Arbeitsvermittlungsdienste auf die Arbeitsmarktergebnisse das

Kriterium sein, an dem die Tätigkeit der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung gemessen wird²⁹. Nach diesem Kriterium zu urteilen, gibt es in der Organisationsstruktur der deutschen öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung nach wie vor erhebliche Hemmnisse, die beseitigt werden müssen, wenn die positiven Effekte der jüngsten Reforminitiativen zum Tragen kommen sollen.

Ein wichtiges Ziel bei der Zusammenlegung der Leistungen der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zu einem einzigen bedürftigkeitsabhängigen Einkommensersatzsystem für Erwerbsfähige bestand darin, die mit dem alten System verbundenen Verwaltungs- und Gemeinkosten zu reduzieren und eine kohärentere Aktivierungsstrategie für alle erwerbsfähigen Empfänger von Sozialleistungen einzuführen. Die Finanzierungs- und Entscheidungsbefugnisse im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik verteilen sich jedoch in wichtigen Fragen nach wie vor auf eine Vielzahl von Stellen. In den meisten Regionen wurde eine neue Verwaltungsebene geschaffen – Arbeitsgemeinschaften (ARGen) zwischen den örtlichen Arbeitsagenturen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen –, die dafür zuständig ist, das ALG II zu verwalten und Arbeitsvermittlungsdienste für Leistungsempfänger zu konzipieren. Das Personal dieser Arbeitsgemeinschaften bleibt bei verschiedenen Einrichtungen des öffentlichen Sektors beschäftigt – sei es bei der Bundesagentur für Arbeit oder der betreffenden Kommune – mit unterschiedlichen vertraglichen Arbeitsbedingungen, was bei der Verwaltung der Arbeitsgemeinschaften zu Friktionen führt. Zudem kam es bei der Abstimmung der Aktivierungsziele zwischen den Regionen zu Schwierigkeiten; so warfen die Gemeinden der Bundesagentur für Arbeit vor, eine effiziente Arbeitsvermittlung durch zentralistische Verordnungen zu behindern. Darauf hin wurde zwischen der Bundesregierung, der Bundesagentur für Arbeit und den Gemeinden die Vereinbarung getroffen, die Festlegung der operativen Ziele der Arbeitsgemeinschaften deren Verwaltungsrat zu überlassen. Da die Bundesagentur für Arbeit für die Finanzierung des ALG II und der damit verbundenen Arbeitsvermittlungsdienste zuständig ist, die Kommunen aber in Bezug auf ALG-II-spezifische Politikziele über gleichwertige Entscheidungsbefugnisse verfügen, besteht das Risiko, dass die Entscheidungen der Kommunen u.U. durch „Trittbrettfahren“ geprägt sind, d.h. die dadurch entstehenden Kosten sind dann von der Bundesagentur für Arbeit zu tragen.

Darüber hinaus erhielten 69 Kommunen, die sich für die Option kommunaler Trägerschaft entschieden haben, die Möglichkeit, in eigener Verantwortung ALG-II-Leistungen und die entsprechenden Dienstleistungen zu erbringen. Diese Option, die einer bestimmten Zahl von Kommunen eingeräumt wurde, war das Ergebnis eines Kompromisses im Bundesrat; denn während die Regierung die Zuständigkeit für die ALG-II-Politik der Bundesagentur für Arbeit übertragen wollte, war die Mehrheit der Bundesländer dafür, diese Zuständigkeit den Kommunen zuzuweisen. Infolge des Kompromisses zwischen Bundestag und Bundesrat zahlen die optierenden Kommunen zwar die ALG-II-Leistungen, erhalten aber im Rahmen des Finanzausgleichs Transfers aus dem Bundeshaushalt. Diese Regelung verschärft noch die Segmentierung der Arbeitsvermittlungsdienste. Es sind bereits Hemmnisse zu Tage getreten, die der Nutzung von Verbundvorteilen bei der Verwaltung des neuen Leistungssystems entgegenstehen; so konnten die optierenden Kommunen erst mehrere Monate nach Einführung des neuen ALG-II-Systems Basisstatistiken über die Leistungsempfänger vorlegen.

Insgesamt sollte in Erwägung gezogen werden, die Zuständigkeiten für Leistungsauszahlung und beschäftigungspolitische Maßnahmen auf eine einzige Verwaltungsebene zu konzentrieren. Erfahrungen in anderen OECD-Ländern deuten darauf hin, dass es infolge der Aufspaltung der Zuständigkeiten zwischen gesamtstaatlichen und lokalen Körperschaften schwierig ist, die Effekte der Arbeitsvermittlungsdienste auf die Arbeitsmarktergebnisse zu messen und auf dieser Basis Veränderungen der Beschäftigungspolitik umzusetzen³⁰. Würden alle Zuständigkeiten bei der Bundesagentur für Arbeit liegen, so hätte dies den Vorteil, dass über die Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit hinweg kohärente Aktivierungsstrategien gestärkt würden – d.h. sowohl für Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen als auch für Langzeitarbeitslose, die ALG II beziehen. Bei diesem Ansatz würden zudem die Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten für beide Leistungsarten in einer Hand liegen, was das Risiko verringern würde, dass einige Akteure arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beschließen, die nicht wirklich auf eine Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse gerichtet sind. Andererseits wird zuweilen aber auch argumentiert, dass die Kommunen die regionalen Arbeitsmärkte besser kennen und daher für ALG-II-spezifische Maßnahmen verantwortlich sein sollten. Die These, wonach die Kommunen gegenüber den Regionaldirektionen der Bundesagentur für

Arbeit stets im Vorteil sind, will jedoch nicht ganz überzeugen, einerseits weil die Regionaldirektionen auf den regionalen Arbeitsmärkten effiziente Stellenvermittlungstechnologien für die Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen konzipieren müssen und andererseits weil stärker auf Stellenvermittlungs- und Aktivierungsdienste des privaten Sektors zurückgegriffen wird. Wenn den Kommunen jedoch Verantwortlichkeiten für ALG-II-spezifische Maßnahmen zugewiesen werden – sei es direkt oder im Wege von Entscheidungsbefugnissen in Arbeitsgemeinschaften mit der Bundesagentur für Arbeit –, sollte dies von einem ALG-II-Finanzierungsmechanismus flankiert werden, der den Kommunen Anreize gibt, sich für eine effiziente Stellenvermittlung einzusetzen.

Angesichts der Negativanreize für effiziente Beschäftigungspolitiken, die infolge des Risikos finanzieller Mitnahmeeffekte entstehen, haben einige OECD-Länder Anreizsysteme geschaffen, die beide Aspekte besser miteinander in Einklang bringen. In mehreren OECD-Ländern sind die für die Verwaltung der Arbeitslosenversicherungsleistungen zuständigen regionalen Arbeitsmarktverwaltungen zugleich auch für die Finanzierung dieser Leistungen verantwortlich. Es ist wichtig, dass für die kommunale Kofinanzierung die richtigen Grundlagen geschaffen werden, um das Risiko unbeabsichtigter Ausgabenüberschreitungen, die Ausgleichstransfers aus dem Bundeshaushalt erforderlich machen könnten, auf ein Minimum zu begrenzen. Welches Modell auch im Einzelnen zur Anwendung kommt, wichtig ist, dass die regionalen ALG-II-Budgets bei Überschreitung der für die ALG-II-Leistungen vorgesehenen Ausgaben keinen Anspruch auf Ausgleichstransfers aus dem Bundeshaushalt haben. Wie in Kapitel 2 bereits näher ausgeführt, bestand in jüngster Zeit im Rahmen des Politikdialogs zwischen Bund und Ländern über die Optionen einer Reform der föderalen Finanzbeziehungen allgemeines Einvernehmen darüber, dass eine stärkere Kongruenz von Ausgaben- und Entscheidungsbefugnissen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen wünschenswert wäre. Entsprechend diesem Konsens sollten die politischen Entscheidungsträger auf Bundes- und Länderebene darauf hinarbeiten, dass es im wichtigen Bereich der institutionellen Reform der Arbeitsmarktverwaltung nicht zu neuen Disparitäten zwischen Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortlichkeiten kommt.

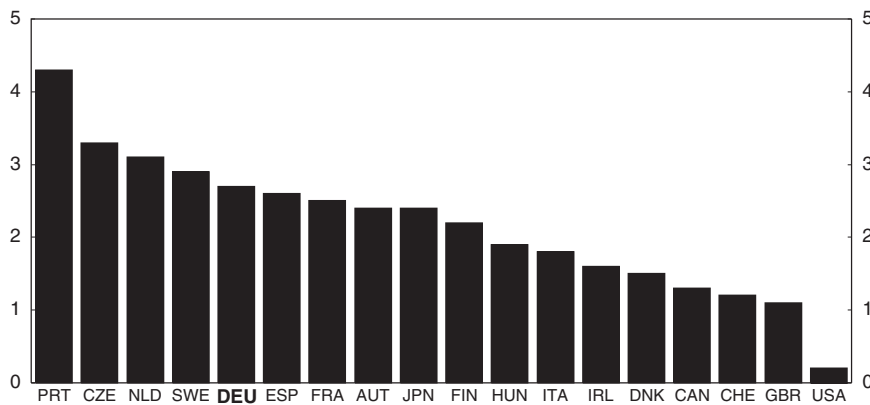
Ein effektives Management der beschäftigungspolitischen Maßnahmen verlangt zudem eine effiziente Trennung zwischen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Sozialleistungsempfängern. Für die Finanzierung der Einkommensstützung zu Gunsten nicht erwerbsfähiger Personen (Sozialgeld) sind wie in der Vergangenheit weiter die Kommunen zuständig. Da aber die Finanzierung der Einkommensstützung für bedürftige erwerbsfähige Personen (ALG II und zwei Drittel des Wohngelds) der Bundesagentur für Arbeit obliegt, besteht für die Kommunen ein Anreiz, die Kosten zu verlagern, indem sie Personen als erwerbsfähig einstufen, die andernfalls Anspruch auf Sozialgeldleistungen der Gemeinden hätten. Tatsächlich sind nach Einführung des neuen ALG-II-Leistungssystems Fälle bekannt geworden, in denen Kommunen Personen, die nicht als erwerbsfähig betrachtet werden konnten, in den Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit transferiert haben. Um das Risiko von Kostenverlagerungen auszuschalten, zu denen es auf Grund der Anreize kommen kann, Leistungsempfänger fälschlicherweise als erwerbsfähig einzustufen, ist es daher wichtig, dass der Bund für die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit eindeutige Einstufungskriterien festlegt und die Bundesagentur für Arbeit eine gewisse Kontrolle darüber behält, welche Sozialleistungsempfänger Anspruch auf ALG II haben.

Der Beschäftigungsschutz ist weiter reformbedürftig

Die strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) erhöhen tendenziell die Dauer der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten und Arbeitsmarktrandgruppen³¹. Auch zur Nutzung der Vorteile der verstärkten internationalen Integration von Güter- und Faktormärkten ist es notwendig, die Voraussetzungen für eine flexiblere Anpassung der Erwerbsbevölkerung zu schaffen. Die Bemühungen, die im internationalen Vergleich relativ strengen Kündigungsschutzbestimmungen (Abb. 4.6) für reguläre Arbeitsverträge zu lockern, sind bislang recht begrenzt geblieben (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*). Vielmehr konzentrierten sich die Regulierungsinitiativen zur stärkeren Flexibilisierung der Arbeitsverträge weitgehend auf Regulierungsänderungen und die finanzielle Förderung nichtregulärer Beschäftigungsformen. Dies trug in den letzten Jahren zu einem starken Anstieg der Zahl atypischer, z.B. über Zeitarbeitsagenturen vermittelter Beschäftigungsverhältnisse oder – in weit größerem Umfang – Mini-Jobs mit nur wenigen Wochenarbeitsstunden (vgl. Kapitel 1)³².

Abbildung 4.6 Kündigungsschutz für regulär Beschäftigte, 2003

Index von 0 bis 6 von kaum bis zu stark restriktiven Gesetzen



Quelle: OECD (2004), *OECD-Beschäftigungsausblick*.

Bis zu einem gewissen Grad könnte dies die Chancen der Arbeitslosen erhöhen, einen Arbeitsplatz zu finden, und den Übergang in eine reguläre Beschäftigung erleichtern. Empirische Analysen deuten darauf hin, dass ein hoher Anteil der Zeitarbeitskräfte in eine reguläre Beschäftigung überwechselt. Andererseits liegen jedoch empirische Belege für Deutschland und andere OECD-Länder vor, denen zufolge strenge BSB für reguläre Beschäftigungsverhältnisse einen Anreiz für Unternehmen bilden, auf atypischere Beschäftigungsformen zurückzugreifen, wie befristete Verträge oder Zeitarbeit und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse mit nur wenigen Wochenarbeitsstunden³³. Eine einseitige Deregulierung der BSB zu Gunsten regulärer Arbeitsverträge mit hohem Kündigungsschutz bringt daher das Risiko mit sich, dass ein dualer Arbeitsmarkt mit einem steigenden Anteil geringfügiger oder unständiger Beschäftigungsverhältnisse entsteht. Die wachsende Zahl finanziell geförderter Mini-Jobs in Deutschland verringert zudem die Einnahmen des Sozialversicherungssystems, was einen Aufwärtsdruck auf die Besteuerung des Faktors Arbeit ausübt. Eine Zweiteilung des Arbeitsmarkts dürfte zudem zu Negativanreizen für die Kompetenzentwicklung Geringqualifizierter führen. Das wäre nicht zuletzt deshalb kontraproduktiv, weil die relative Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften steigt. Einige empirische Studien für die neunziger Jahre gelangten zu dem Schluss, dass gering qualifizierte Arbeitskräfte in Deutschland tendenziell höher qualifiziert sind als in einigen anderen Ländern wie z.B. den Vereinigten Staaten³⁴. Das kann aber wiederum die Wirkung negativer Arbeitsnachfrageschocks, wie beispielsweise die Effekte von Technologieschocks, vermindern, die die Nachfrage nach gering qualifizierten Kräften reduzieren, die Nachfrage nach hoch qualifizierten Kräften hingegen steigern.

Die Bundesregierung plant, den Kündigungsschutz während der ersten zwei Jahre eines regulären Beschäftigungsverhältnisses aufzuheben. Stattdessen ist beabsichtigt, die gegenwärtige Option, der zufolge für die ersten beiden Jahre ein befristetes Beschäftigungsverhältnis angeboten wird, abzuschaffen. Diese Initiative dürfte die Flexibilität unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse erhöhen und zu einer Reduzierung der Arbeitsmarktsegmentierung beitragen. Sie sollte daher umgesetzt werden.

Bislang sehen die Kündigungsschutzbestimmungen eine Reihe komplexer, nicht transparenter Verfahren vor. Das spiegelt sich in der Tatsache wider, dass jährlich rd. 250 000 Kündigungsschutzklagen von den Gerichten bearbeitet werden. Wie bereits im letzten *Wirtschaftsbericht* dargelegt, traten die Gesetzesbestimmungen, die die Kündigungsverfahren vereinfachen sollen, 2004 in Kraft. Unter anderem wurden für gerichtliche Klagen strengere Fristen festgelegt. Die Arbeitgeber können entlassenen Mitarbeitern eine Abfindung in Höhe eines halben Monatsgehalts pro Jahr Betriebszugehörigkeit anbieten. Die Arbeitnehmer haben dann die Wahl, dieses Angebot anzunehmen und dafür auf eine Kündigungsschutzklage zu verzichten. Es ist jedoch insofern fraglich, ob hierdurch die Unsicherheit wesentlich verringert wird, als beim gegenwärtigen System

das Fallrecht eine wichtige Rolle spielt und für die Beschäftigten wenig Anreiz besteht, in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern das Beschäftigungsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen zu beenden. Arbeitnehmer, die in Sachen Entlassung mit dem Arbeitgeber kooperieren, laufen Gefahr, ihre Arbeitslosengeldleistungen erst nach Ablauf einer Wartefrist zu beziehen. Es sollte daher erwägt werden, die Gesetzgebung zu modifizieren, die Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Option einräumt, zwischen Abfindungszahlung und Kündigungsschutzklage zu wählen. Arbeitnehmern und Arbeitgebern könnte die Möglichkeit eingeräumt werden, nach Ablauf der Probezeit im Arbeitsvertrag festzulegen, dass der Arbeitnehmer im Fall einer Entlassung im Gegenzug für weniger strenge Kündigungsschutzbestimmungen eine Abfindungszahlung erhält.

Eine ökonomische Analyse legt den Schluss nahe, dass für die Unternehmen gewisse Entlassungskosten anfallen müssen, wenn vermieden werden soll, dass sie indirekt von Arbeitslosengeldleistungen profitieren³⁵. Beim gegenwärtigen Arbeitslosenversicherungssystem kommt es infolge der einheitlichen Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Arbeitgeber zu einer gewissen Quersubventionierung von Unternehmen mit hohen Kündigungsquoten durch Unternehmen mit niedrigen Entlassungsquoten. Das ließe sich zumindest teilweise internalisieren, wenn die derzeitigen Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Arbeitgeber an die Zahl der von ihnen während eines bestimmten Zeitraums in der Vergangenheit vorgenommenen Entlassungen geknüpft würden. Eine entsprechende Reform der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung würde, indem sie die Entlassungskosten besser internalisiert, faktisch zu einer Erhöhung des Beschäftigungsschutzes führen, so dass andere Aspekte dafür bis zu einem gewissen Grade abgeschwächt werden könnten. Die Einführung eines Systems, bei dem sich die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung nach der Entlassungspraxis des betreffenden Unternehmens richten, sollte daher als weitere Option in Erwägung gezogen werden.

Mehr Flexibilität bei der Lohnfindung und der Festlegung der Arbeitsbedingungen

Seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre besteht die Tendenz zu einer stärkeren Dezentralisierung von Lohnfindung und Festlegung der Arbeitsbedingungen. Hierin schlägt sich weitgehend die Reaktion auf den steilen Anstieg der Tariflöhne nach der Wiedervereinigung und den Austritt von Unternehmen aus den Arbeitgeberverbänden bzw. von Arbeitnehmern aus den Gewerkschaften nieder. Die Tarifverträge zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften enthalten immer häufiger Öffnungsklauseln, die einen gewissen Spielraum für Vereinbarungen auf Betriebsebene zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat lassen, obwohl es für die Anwendung dieser Klauseln oft der Zustimmung der Tarifpartner bedarf³⁶. In den letzten 15 Jahren ist zudem der Anteil der Unternehmen mit firmenspezifischen, d.h. zwischen der Unternehmensleitung und einer Gewerkschaft ausgehandelten Vereinbarungen wesentlich gestiegen, ebenso wie der Anteil der Unternehmen, die an keinerlei Tarifverträge gebunden sind.

Vereinbarungen auf Betriebsebene – auf der Basis der Öffnungsklauseln von Verbandstarifverträgen, Einzelfirmenarbeitsverträgen und Einzelverträgen – waren eine wichtige Antriebskraft für die Flexibilisierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen. Einer vom deutschen Industrie- und Handelskammertag durchgeführten Unternehmensumfrage zufolge hatten 1993 rd. 15% der Unternehmen damit begonnen, in der einen oder anderen Art flexible Arbeitszeitregelungen einzuführen. Bis 2004 hatte sich dieser Anteil auf zwei Drittel erhöht³⁷. Zwar gibt es kaum internationale Vergleiche, doch deuten einige Befunde darauf hin, dass die Arbeitszeitflexibilität auf Firmenebene in Deutschland gegenüber dem EU-Durchschnitt hoch ist³⁸. Insbesondere hat ein Großteil der Unternehmen Arbeitszeitkonten eingeführt, die es ermöglichen, geleistete Überstunden über einen Zeitraum von bis zu mehreren Jahren durch Freizeiten auszugleichen. Ökonometrische Untersuchungen zeigen, dass Regelungen in Bezug auf Arbeitszeitflexibilität und Arbeitszeitverlängerung signifikante positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsschaffung in Unternehmen hatten, wo die Festsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen auf Betriebsebene geregelt wurde. Analog gilt dies auch für firmenspezifische Vereinbarungen im Bereich von Fort- und Weiterbildung. Dagegen ergaben Schätzungen, dass Vereinbarungen über Beschäftigungsgarantien, die im Allgemeinen im Gegenzug zu Zugeständnissen im Hinblick auf Lohnerhöhungen gewährt werden, negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsschaffung haben³⁹. In der Tat kann ein Personal-

abbau je nach dem Umfang der Beschäftigungsgarantien in dem betreffenden Unternehmen nur durch das freiwillige Ausscheiden von Mitarbeitern erreicht werden, die höhere Abfindungszahlungen erhalten, als dies normalerweise der Fall wäre. Jüngste Entwicklungen lassen darauf schließen, dass solche Vereinbarungen in Zeiten, in denen auf Grund einer rückläufigen Produktnachfrage bzw. eines rapiden Strukturwandels rasche Personalanpassungen notwendig sind, die Kosten der Arbeitsanpassung erhöhen dürften⁴⁰.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit müssten die Lohnrigiditäten weiter reduziert werden, auch wenn seit mehreren Jahren in Folge eine erhebliche Mäßigung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung zu beobachten ist (vgl. Kapitel 1). Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Reagibilität der Reallöhne auf die örtlichen Arbeitslosenquoten in Deutschland verglichen mit dem Ausland gering ist⁴¹. Zwar hat die Lohndifferenzierung unter Vollzeitkräften seit Mitte der neunziger Jahre zugenommen, was sich grobenteils aus den niedrigeren Anfangslöhnen neu eingestellter Kräfte erklärt, doch zeigen einige Studien erhebliche Lohnrigiditäten in Bezug auf die Qualifikation⁴². Schwachstellen im Leistungs- und Arbeitsvermittlungssystem, die dazu führen, dass die Arbeitslosen nicht genügend aktiviert werden und sich Arbeit nicht hinreichend auszahlt, dürften diese beiden Untersuchungsergebnisse zumindest teilweise erklären. Jüngste ökonomische Untersuchungen für Deutschland lassen zudem darauf schließen, dass die Lohndifferenzierung nach Qualifikationen am unteren Ende der Lohnskala umso stärker gestauch ist, je höher der branchenspezifische Grad der gewerkschaftlichen Organisation ist⁴³. Es gibt einige Hinweise darauf, dass der Abstand zwischen der Lohnspreizung bei Flächentarifverträgen und firmenspezifischen Tarifverträgen in den neunziger Jahren geringer geworden ist. Das stimmt mit der Beobachtung überein, dass sich die Praxis der Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen in diesem Zeitraum ausgebreitet hat⁴⁴. Wie empirische Arbeiten zeigen, könnte eine größere Lohnflexibilität nach Qualifikationen signifikante Beschäftigungseffekte haben⁴⁵. Das unterstreicht die Notwendigkeit einer institutionellen Reform, die eine solche Anpassung unterstützt.

Gewisse staatliche Aktionen zur Unterstützung von Tarifabschlüssen tragen zur Loslösung der Tariflöhne von den Arbeitsmarktbedingungen bei. Insbesondere verringern die Befugnisse der Bundesregierung zur Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifabschlüssen auf sämtliche Unternehmen (Allgemeinverbindlicherklärung) den Spielraum für außertarifliche Vereinbarungen auf Unternehmensebene, vor allem im Baugewerbe. Einige Bundesländer haben gesetzliche Bestimmungen für die öffentliche Auftragsvergabe erlassen, die auf den Ausschluss von Unternehmen abzielen, die deutlich unter dem Konkurrenzniveau liegende Löhne zahlen oder die Quoten für die Beschäftigung von Frauen nicht einhalten. Diese gesetzlichen Bestimmungen verteuern öffentliche Beschaffungen, erhöhen die Transaktionskosten und verringern den Wettbewerb. Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sollte nur angewandt werden, wenn negative Konsequenzen für den Arbeitsmarkt vermieden werden können. Auch sollte künftig von Maßnahmen abgesehen werden, die die Auftragsvergabe im öffentlichen Sektor mit Tariflohnvereinbarungen verknüpfen. Das gegenwärtige Arbeitsrecht gibt Tarifverhandlungen den Vorzug, was jedoch die Lohnfindung und die Festlegung der Arbeitsbedingungen auf betrieblicher Ebene behindert. Wie in früheren *Wirtschaftsberichten* vorgeschlagen, sollte die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, den Spielraum für die Lohnfindung auf Betriebsebene auszudehnen, damit die Tariflohnverträge besser an die Arbeitsmarktbedingungen angepasst werden können. In einem solchen System würden die Tarifabschlüsse weiter automatisch Anwendung finden, wenn keine Vereinbarungen auf Betriebsebene zustande kommen. Wie wichtig Tarifverhandlungen sind, wird an der Tatsache deutlich, dass ein signifikanter Teil der Unternehmen die zwischen den Sozialpartnern tariflich ausgehandelten Bestimmungen anwendet, auch wenn sie selbst nicht dem entsprechenden Arbeitgeberverband angehören⁴⁶.

In der Politikdebatte sind Stimmen laut geworden, die die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns für die Gesamtwirtschaft verlangen, der ein Absinken der Löhne auf ein sozial unzumutbares Niveau verhindern soll. Zusätzlich untermauert wurde dieser Vorschlag durch die Wahrnehmung, es bestehe die Gefahr, dass der zunehmende internationale Wettbewerb auf den Arbeits- und Produktmärkten zu einem nicht akzeptablen Abwärtsdruck auf die Löhne führt. In der Tat legen empirische Arbeiten den Schluss nahe, dass die für die Unternehmen gegebene Option, ihre Produktion ins Ausland zu verlagern, einen dämpfenden Effekt auf die deutschen Lohn-

abschlüsse hatte. Sofern Mindestlöhne aber bindend werden, drohen sie der Politik zuwiderzulaufen, die darauf abzielt, die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften zu erhöhen und die Beschäftigungschancen für Erststellenbewerber zu verbessern. Wie die Erfahrung lehrt, ist es in der Tat schon allzu oft vorgekommen, dass Mindestlöhne nach und nach auf ein höheres Niveau zusteuern, das dann einen Teil der Arbeitsuchenden vom Arbeitsmarkt ausschließt⁴⁷. Der immer größer werdende Druck, arbeitsintensive Güter und Dienstleistungen ins Ausland auszulagern, verstärkt dieses Argument noch (vgl. Kapitel 1).

In der Politikdebatte wurde vorgeschlagen, rechtsverbindliche Mindestlöhne auf der Basis der Tarifverhandlungsergebnisse festzulegen. Dabei würden Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bundesweit branchenspezifische Mindestlöhne bestimmen, die im Wege einer Allgemeinverbindlicherklärung durch den Bundesarbeitsminister für alle Unternehmen aller Branchen als rechtsverbindlich zu betrachten wären, unabhängig davon, ob die Unternehmen tarifgebunden sind oder nicht. Bei diesem Ansatz besteht jedoch die Gefahr, dass die potenziellen negativen Effekte der Mindestlöhne auf die Beschäftigungsschaffung noch verschärft werden, da die Sozialpartner die Möglichkeit hätten, die Mindestlöhne auf einem Niveau festzulegen, das „Arbeitsmarkt-Insider“ – d.h. Arbeitskräfte, die bereits eine Beschäftigung haben – begünstigt, die Chancen von Arbeitsmarkt-Outsidern, in ein Beschäftigungsverhältnis einzutreten, hingegen verringert. Die Arbeitgeberverbände dürften es angesichts der von den Gewerkschaften geforderten Lohnpakete in der Tat vorziehen, im Gegenzug zu mäßigeren Lohnsteigerungen oberhalb des Mindestlohnniveaus einen höheren Anstieg der Mindestlöhne zuzugestehen. Soweit Großunternehmen zudem größeren Einfluss auf die Gestaltung der Tarifvereinbarungen haben als kleinere Unternehmen, besteht das Risiko, dass die Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlöhnen die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Unternehmen beeinträchtigt⁴⁸. Auch würden bundesweit geltende Mindestlöhne die Reagibilität der Löhne am unteren Ende der Lohnskala gegenüber der regional unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitsnachfrage- und -angebotsbedingungen reduzieren, wodurch wiederum der Prozess der Anpassung der regionalen Arbeitsmärkte gehemmt würde. Dies hätte vor allem für die neuen Bundesländer negative Auswirkungen.

Kasten 4.1 Empfehlungen für bessere Arbeitsmarktergebnisse

Die Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung von Ehegatten und älteren Arbeitskräften müssen beseitigt werden

- Die Befreiung älterer Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen von der Pflicht zur Arbeitsuche sollte nicht weiter verlängert werden. Die Bezuschussung des Teilzeitbeschäftigungsprogramms für ältere Arbeitnehmer (Altersteilzeit) sollte abgeschafft werden. Frühverrentungsprogramme, die sich an die verlängerte Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosenversicherungsleistungen und die bezuschusste Teilzeitbeschäftigung älterer Menschen anschließen, sollten schneller als derzeit geplant auslaufen.
- Eingeschränkt erwerbsfähigen Personen sollte zur Auflage gemacht werden, sich zwecks Vermittlung einer Teilzeitbeschäftigung bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zu melden.
- Die Pläne, das Rentenalter auf 67 Jahre heraufzusetzen, sollten ohne Ausnahmeregelungen für bestimmte Berufsgruppen umgesetzt werden. Das Mindestalter für den Anspruch auf Vergünstigungen bei der Versteuerung der Einkünfte aus der privaten Altersvorsorge oder aus Betriebsrenten sollte an das gesetzliche Mindestalter der allgemeinen staatlichen Rentenversicherung angepasst werden.
- Finanzielle Beihilfen für Kinderbetreuungsaufwendungen sollten sich mehr auf Doppelverdienerehepaare konzentrieren, und Vorschuleinrichtungen sollte dabei der Vorzug

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

gegeben werden. Es sollte in Erwägung gezogen werden, anstelle der bisherigen steuerlichen Abzugsfähigkeit ein Gutscheinsystem einzuführen.

- Das Angebot an Ganztagschulen sollte ausgeweitet werden.
- Die durchschnittlichen effektiven Steuersätze auf das Arbeitseinkommen von Zweitverdienern in privaten Haushalten sollten gesenkt werden. Es sollte geprüft werden, ob es realisierbar ist, die gemeinsame Einkommensteuerveranlagung von Ehepaaren durch eine Getrenntveranlagung zu ersetzen. Ferner sollte die Einführung von Krankenversicherungsbeiträgen für die Versicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten in Erwägung gezogen werden.

Die Arbeitsanreize für Sozialleistungsempfänger müssen weiter verstärkt werden

- Die finanziellen Anreize für Sozialhilfeempfänger zur Aufnahme einer Beschäftigung sind nach wie vor schwach. Eine Reformoption bestünde darin, die ALG-II-Entzugsraten zu senken. Spitzen beim Bezug von ALG-II-Leistungen für Familien mit Kindern sollten beseitigt werden. Die Einkommensersatzquoten sollten darauf hin überprüft werden, dass die Anreize zur Beschäftigungsaufnahme gewahrt bleiben.
- Die Zuschläge für die Differenz zwischen Arbeitslosenversicherungsleistungen und ALG II sollten abgeschafft werden.
- Die Gewährung von Einkommenshilfen sollte sich auf die Personen konzentrieren, die Anspruch auf das ALG II haben. Im Rahmen dieser Reformoption könnte die Vorzugsbehandlung sehr niedrig entlohnter Jobs (Mini- und Midi-Jobs) in Bezug auf Steuern und Abgaben u.U. eingestellt werden.

Die Strategien zur Aktivierung der Arbeitslosen müssen weiterhin verbessert werden

- Die Teilnahme von Leistungsempfängern an Aktivierungsprogrammen sollte, sobald sie von den Beratungskräften der Bundesagentur für Arbeit zugewiesen wird, eine absolut zwingende Auflage sein. Die Effektivität der Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungschancen und ihre Eignung als Test für die Arbeitswilligkeit müssen einer strikten Evaluation unterzogen und die Instrumente dann dementsprechend geändert oder abgeschafft werden.
- Die beiden vorhandenen Systeme zur Unterstützung beim Übergang von der Erwerbslosigkeit in die Selbstständigkeit sollten zu einem einzigen zusammengelegt werden.
- Die Bezahlung für die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte darauf hin überprüft werden, ob für gering qualifizierte Beschäftigte der Anreiz aufrechterhalten bleibt, eine Stelle am ersten Arbeitsmarkt anzunehmen. Die an dem Programm teilnehmenden Arbeitgeber sollten einen Teil der Kosten für die Einkommensersatzzahlungen an die betreffenden Arbeitskräfte tragen. Die Dauer der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte für ältere Langzeitarbeitslose nicht verlängert werden.

Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung sollte weiteren institutionellen Reformen unterzogen werden

- Das Outsourcing von Arbeitsvermittlungsdiensten sollte auf einem System basieren, bei dem den unter Vertrag genommenen Vermittlungsunternehmen eine bestimmte Anzahl arbeitsloser Kunden zugewiesen wird und bei dem sich die Auftragsvergabe sowie die Bezahlung nach den von den einzelnen Anbietern erzielten Vermittlungsraten richten. Die Arbeitsagenturen sollten nicht verpflichtet sein, ein Zeitarbeitsunternehmen (PersonalServiceAgentur) zu gründen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Es bedarf weiterer administrativer Reformschritte, um Ressourcen für Aktivierung und Stellenvermittlung freizusetzen.
- Es sollte in Erwägung gezogen werden, die Zuständigkeiten für Leistungsauszahlung und beschäftigungspolitische Maßnahmen auf eine Regierungsebene zu konzentrieren, vorzugsweise auf die Bundesagentur für Arbeit. Wenn die Verantwortlichkeiten für ALG-II-spezifische Maßnahmen den Kommunen übertragen werden – sei es direkt oder über die Arbeitsgemeinschaften mit der Bundesagentur für Arbeit –, sollte das ALG II dergestalt finanziert werden, dass Anreize für die Kommunen entstehen, eine effiziente Stellenvermittlung zu betreiben.
- Für die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit müssen eindeutige Einstufungskriterien festgelegt werden, wobei zugleich die Bundesagentur für Arbeit eine gewisse Kontrolle darüber behalten muss, welche Sozialhilfeempfänger Anspruch auf ALG II haben.

Der Beschäftigungsschutz ist nach wie vor reformbedürftig

- Die Pläne der Bundesregierung, den Kündigungsschutz während der ersten zwei Jahre eines regulären Beschäftigungsverhältnisses aufzuheben, sollten umgesetzt werden.
- Es sollte in Erwägung gezogen werden, Arbeitnehmern und Arbeitgebern die Möglichkeit einzuräumen, nach Ablauf der Probezeit im Arbeitsvertrag festzulegen, dass der Arbeitnehmer im Fall einer Entlassung im Gegenzug für weniger strenge Kündigungsschutzbestimmungen eine Abfindungszahlung erhält.
- Die Möglichkeit der Einführung eines Systems, bei dem die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von der Rate der Entlassungen des betreffenden Unternehmens in der Vergangenheit abhängen, sollte als Reformoption in Erwägung gezogen werden.

Die Flexibilität bei der Lohnfindung und der Festsetzung der Arbeitsbedingungen sollte weiter erhöht werden

- Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen sollte nur angewandt werden, wenn negative Konsequenzen für den Arbeitsmarkt vermieden werden können.
- Die Auftragsvergabe im öffentlichen Sektor sollte nicht an die Ergebnisse von Tarifverhandlungen geknüpft werden.
- Es sollte die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, den Spielraum für die Lohnfindung auf Betriebsebene auszudehnen.

Anmerkungen

1. Bei Freisetzung von Arbeitskräften werden die laufenden Beschäftigungsverhältnisse in gegenseitigem Einvernehmen durch einen Aufhebungsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgelöst. Oft überbrücken die Arbeitgeber die Differenz zwischen dem letzten Nettolohn und den Arbeitslosenversicherungsleistungen durch spezielle Entschädigungszahlungen (Abfindungen).
2. Beide Frühverrentungssysteme – nach Bezug von AT-Leistungen oder Leistungen im Rahmen einer verlängerten Arbeitslosengeldanspruchsdauer – fallen unter die Bestimmungen über die Abschaffung derartiger Regelungen. Im Zeitraum 2006-2008 wird das Mindestalter für den Renteneintritt auf 63 Jahre angehoben werden. Da der Geburtenjahrgang 1951 der letzte sein wird, der in den Genuss dieser Leistungen kommt, existieren diese Systeme nur noch bis 2016. Wegen einer umfassenden Analyse der rentenpolitischen Maßnahmen vgl. OECD (2005a).
3. Vgl. Eichhorst und Sproß.

4. Vgl. OECD (2004a).
5. OECD (2005a).
6. OECD (2005a) und OECD (2004b).
7. Vgl. OECD (2004b), desgleichen Jaumotte (2003).
8. Vgl. Steiner und Wrohlich (2004) für Deutschland und Immervoll und Barber (2005) wegen eines Ländervergleichs.
9. Vgl. Christensen (2005).
10. Vgl. Blos und Rudolph (2005).
11. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Deutschland durch die Reform in die Nähe der in den OECD-Ländern vorherrschenden Tendenz rückt. Während etwa die Hälfte der OECD-Länder über kein System zwischen Arbeitslosenversicherungsleistungen und Sozialhilfeleistungen verfügen, gibt es so gut wie kein Land, in dem die Höhe der Arbeitslosenversicherungsleistungen über feste Ersatzquoten an das vorherige Einkommensniveau gekoppelt ist, wie dies beim früheren deutschen System der Fall war.
12. Vgl. Blos und Rudolph (2005).
13. Vgl. Boss, Christensen und Schrader (2005). Da die Einführung von ALG II noch nicht lange zurückliegt, sind kaum empirische Befunde über die Auswirkungen des neuen Systems auf den Übergang in die Beschäftigung vorhanden. Vor der Umsetzung von ALG II hat sich offenbar die Zahl der Zugänge zu Zeitarbeitsunternehmen erhöht. Dies dürfte eine frühe Reaktion auf die erwartete Umstellung des Leistungssystems widerspiegeln, da der Termin der Umstellung bereits seit dem Frühjahr 2004 bekannt war. Erfahrungen anderer OECD-Länder legen ebenfalls den Schluss nahe, dass die Ankündigung neuer Aktivierungsstrategien vor der tatsächlichen Umsetzung des neuen Systems mit beträchtlichen Reaktionen des Arbeitsangebots verbunden sein kann.
14. Vgl. OECD (2003).
15. Vgl. Sinn et al. (2006).
16. Wegen eines Überblicks vgl. OECD (2000).
17. Wegen verschiedener Beispiele aus OECD-Ländern vgl. OECD (2005b), Kapitel 4. Wegen empirischer Befunde zum Bewerbungstraining in Österreich vgl. insbesondere Weber und Hofer (2004).
18. Vgl. Van den Berg, Van der Klaauw und van Ours (2004); Ashworth et al. (2004).
19. Vgl. Gray (2003); Gerhard (2004), Wilke (2003). Dieser Studie zufolge wurden empfohlene Sanktionen in den meisten Fällen nicht umgesetzt.
20. Für die Schweiz vgl. Lalive, van Ours und Zweimüller (2002).
21. Vgl. Oschmiansky und Müller (2005). Wegen einer empirischen Analyse des Beschlusses, die Zahlung von Arbeitslosengeldleistungen vorübergehend auszusetzen, vgl. Mosley et al (2005).
22. Ein Überblick über ökonomische Studien betreffend die Effektivität der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland wurde bereits in früheren Wirtschaftsberichten gegeben. Bezüglich der von der OECD durchgeführten Untersuchungen vgl. Martin und Grubb (2001) und OECD (2005c), Kapitel 4.
23. Vgl. Caliendo und Steiner (2006).
24. Vgl. Boss und Elender (2005). Bei den von den Autoren berücksichtigten Familienkategorien liegt das persönliche verfügbare Einkommen zwischen insgesamt 926 Euro und 2 143 Euro bei einer Arbeitsgelegenheit mit einer Arbeitszeit von 30 Stunden und einem Zuschlag von 2 Euro pro Stunde.
25. Vgl. Bundesregierung (2006).
26. Vgl. Bundesregierung (2006).
27. Vgl. Schütz (2005).
28. Für langzeitarbeitslose ALG-II-Empfänger wird eine Berater-Kunden-Quote von 1:75 bei jüngeren bzw. 1:150 bei älteren Leistungsempfängern angestrebt. Mitte 2005 lag diese Quote bei durchschnittlich 1:200. Dies bedeutet einen wesentlichen Fortschritt gegenüber den erheblich ungünstigeren Quoten der Vergangenheit, vgl. Schütz (2005).
29. Vgl. Grubb (2005b).

30. Vgl. OECD (2005c), Kapitel 5.
31. Vgl. Brandt, Burniaux und Duval (2005), OECD (2004c), Kapitel 2.
32. Im Bereich der Leiharbeitsunternehmen hatte die alte Bundesregierung zwei Regulierungsreformmaßnahmen durchgeführt, die mit gegenläufigen Effekten auf die Ertragslage dieser Unternehmen verbunden waren. Seit Januar 2004 müssen die Arbeits- und Entgeltbedingungen von Leiharbeitnehmern mit denen regulärer Arbeitnehmer identisch sein, wodurch die Gewinnspanne der Leiharbeitsunternehmen eingeschränkt wird. Gleichzeitig wurde das Synchronisationsverbot aufgehoben, dem zufolge die Dauer des Vertrags zwischen dem Zeitarbeitsunternehmen und dem Leiharbeiter von der Überlassungsdauer im Rahmen des ersten Zeitarbeitsvertrags abweichen musste. Die Regelung implizierte, dass das Zeitarbeitsunternehmen dem Leiharbeiter nach Ablauf der Dauer der ersten Überlassung während eines weiteren Quartals das Gehalt fortzahlen musste, wenn dieser bei keinem anderen Entleiherunternehmen untergebracht werden konnte. Wie im *Wirtschaftsbericht 2002* dargestellt, führte diese Regelung, die es offenbar nur in Deutschland gab, zu einer Verringerung der Gewinnspanne der Zeitarbeitsunternehmen, die die Entwicklung des Zeitarbeitsmarkts hemmte. Dass die Leiharbeit 2004 wieder expandierte, ist ein Beweis dafür, wie wichtig die Deregulierung war.
33. Für Deutschland fanden Bookmann und Hagen (2001) eine signifikante positive Beziehung zwischen den institutionellen Entlassungskosten für reguläre Arbeitskräfte und der Nachfrage nach befristeten Verträgen. Vgl. auch Brandt, Burniaux und Duval (2005); OECD (2004c), Kapitel 2.
34. Vgl. Nickell und Bell (1996); Freeman und Schettkat (2001); Blau und Kahn (2001). Es gibt Befunde, die darauf schließen lassen, dass deutsche Unternehmen im Vergleich zu amerikanischen Unternehmen mehr in die Ausbildung gering qualifizierter als in die hoch qualifizierter Kräfte investieren. Vgl. Pischke (2005).
35. Vgl. z.B. Fath und Füst (2005).
36. Wegen eines Überblicks über die einzelnen Arten von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen vgl. OECD (2003).
37. Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004). Ein hoher Anteil der Tarifverträge enthält Öffnungsklauseln, die firmenspezifische Vereinbarungen über abweichende Arbeitszeitregelungen gestatten. Das Erreichen eines höheren Grads an Arbeitszeitflexibilität war jedoch auch einer der Hauptgründe für den Austritt von Arbeitgebern aus dem jeweiligen Arbeitgeberverband. Einer Studie von Kölling und Lehmann zufolge (2001), die sich auf 13 800 vom IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) befragte Unternehmen stützte, erhöhten 22% der Unternehmen, die im Zeitraum von 1996 bis 1999 aus dem Tarifvertrag aussicherten, die Wochenarbeitszeit um mindestens 1 Stunde, und 15% um mehr als 1 Stunde. Hingegen verringerten rd. 11% der Unternehmen die wöchentliche Arbeitszeit. Diese Reaktion beschränkte sich weitgehend auf westdeutsche Unternehmen. Erstaunlicherweise war zwischen dem Zeitpunkt des Austritts aus dem Arbeitgeberverband und der Änderung der Regelarbeitszeit keine empirisch signifikante Zeitverzögerung festzustellen. Das deutet darauf hin, dass die Arbeitgeber in der Lage waren, die Beschäftigungsbedingungen mit den Arbeitnehmervertretern innerhalb kurzer Zeit zu regeln, wobei zuweilen die satzungsmäßigen Wartezeiten vermieden wurden. Vgl. Kölling und Lehmann (2001).
38. Einer Studie der EU-Kommission von 1999 zufolge haben 85% der deutschen Industrieunternehmen die Möglichkeit, die Arbeitszeit in einem gegebenen Jahr zu ändern, gegenüber einem EU15-Durchschnitt von 80%. Angaben nach Spitznagel und Wanger (2004).
39. Vgl. Hübler (2005).
40. Im Sommer 2004 einigten sich die Unternehmensleitung von Daimler-Chrysler Deutschland und die IG-Metall auf einen Vertrag, der Entlassungen bis 2011 ausschließt. Die Arbeitnehmerseite verzichtete im Gegenzug hierfür auf die für 2005 bereits vereinbarte Lohnerhöhung von rd. 2,8% und akzeptierte eine Verlängerung der Teilzeitarbeitszeiten ohne entsprechenden Lohnausgleich. Insgesamt belaufen sich die durch die Zugeständnisse der Arbeitnehmer erzielten Einsparungen Schätzungen zufolge auf etwa 0,5 Mrd. Euro. Ein Jahr später kündigte Daimler-Chrysler Pläne an, seine Belegschaft in Deutschland um mehrere Tausend Mitarbeiter zu verringern. Die Kosten der Abfindungszahlungen für die freiwillig aus dem Betrieb ausscheidenden Kräfte werden insgesamt auf etwa 1 Mrd. Euro veranschlagt.
41. De Galdeano und Turunen (2005); Montuenga, Garcia und Fernandez (2003).
42. Wegen Untersuchungen über die Entwicklung der Lohnverteilung bis Mitte der neunziger Jahre, vgl. z.B. Steiner und Wagner (1998) sowie Möller (1999). Zu den Untersuchungen jüngerer Datums gehören

- die von Fitzenberger und Franz (2001), Möller (2005), Pfeiffer (2004), Fitzenberger und Garloff (2005), Gernand und Pfeiffer (2006) sowie Kohn (2006).
43. Vgl. Fitzenberger und Kohn (2006), Gerlach und Stephan (2005).
 44. Vgl. Gerlach und Stephan (2005).
 45. Vgl. z.B. Fitzenberger und Franz (2001); Fitzenberger und Kohn (2005); Pfeiffer (2004).
 46. Auf Erhebungen basierende Untersuchungen von Franz (2001) sowie Franz und Pfeiffer (2005) zeigen, dass Leistungslohnwägungen einen Großteil der Unternehmen davon abhalten, von Öffnungsklauseln in Tarifverträgen Gebrauch zu machen, die ihnen einen gewissen Ermessensspielraum in Bezug auf die betriebliche Lohnbildung einräumen würden.
 47. OECD (2005b). Außerdem: Abowed und Kramarz (2000).
 48. Empirischen Studien zufolge steht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen an Verbandstarifverträge gebunden ist, in einer positiven Korrelation zu Größe und Alter des Unternehmens. Vgl. beispielsweise Hohaut und Schnabel (2003).

Literaturverzeichnis

- Abowed, J.M. und F. Kramarz (2000), "Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States", in: D. G. Blanchflower und R. B. Freeman, *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ashworth, K., A. Cebulla, D. Greenberg und R. Walker (2004), "Meta-evaluation: Discovering What Works Best in Welfare Provision", *Evaluations*, 10 2/2004.
- Blau, F. und L. M. Kahn (2001), "Do Cognitive Test Scores Explain Higher US Wage Inequality?", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No. 8210.
- Blos, K. und H. Rudolph (2005), "Verlierer, aber auch Gewinner", IAB Kurzbericht, Nr. 17/2005.
- Bookmann, B. und T. Hagen (2001), "The Use of Flexible Working Contracts in West Germany: Evidence from an Establishment Panel", *ZEW Diskussionspapier*, Nr. 01-33.
- Boss, A., B. Christensen und K. Schrader (2005), "Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit?", *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 421.
- Boss, A. und T. Elender (2005), "Verstärkte Arbeitsanreize durch das Arbeitslosengeld II?", *Die Weltwirtschaft*, 2/2005.
- Brandt, N., J.-M. Burniaux und R. Duval (2005), "Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms", *Economics Department Working Papers*, No. 429, OECD, Paris.
- Bundesregierung (2006), *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“*, Bundestags-Drucksache 15/98.
- Caliendo, M. und V. Steiner (2006), „Existenzgründungsförderung für Arbeitslose – Neue Ergebnisse für Deutschland“, *DIW Wochenbericht*, Nr. 7/2006.
- Christensen, B. (2005), „Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser – Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen“. *Kieler Studie 333*, Springer Verlag, Berlin.
- De Galdeano, A. S. und J. Turunen (2005), "Real Wages and Local Unemployment in the Euro Area", *European Central Bank Working Paper Series*, No. 471.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004), *Individuell und flexibel – Wettbewerbsfaktor Arbeitszeitgestaltung, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung Herbst 2004*, Berlin.
- Eichhorst, W. und C. Spross (2005), "Die Weichen führen noch nicht in die gewünschte Richtung", IAB Kurzbericht, Nr. 16/2005.
- Fath, J. und C. Füst (2005), "Temporary Layoffs and Unemployment Insurance: Is Experience Rating Desirable?", *German Economic Review*, No. 6, Issue 4.

- Fitzenberger, B. (1999), "Wages and Employment Across Skill Groups – An Analysis for West Germany", *ZEW Economic Studies* No. 6.
- Fitzenberger, B. und W. Franz (2001), „Jobs. Jobs? Jobs! Orientierungshilfen auf dem Weg zu mehr Beschäftigung“, in: W. Franz, H. Hesse, H. Ramser und M. Stadler (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende*, Mohr Siebeck.
- Fitzenberger, B. und A. Garloff (2005), „Unemployment, Labour Market Transitions, and Residual Wage Dispersion“, *ZEW Diskussionspapier*, Nr. 05-04.
- Fitzenberger, B. und K. Kohn (2005), "Skill Wage premia, Employment and Cohort Effects in a Model of German Labour Demand", Goethe-Universität Frankfurt, Mimeo.
- Fitzenberger, B. und K. Kohn (2006), "Gleicher Lohn für gleiche Arbeit? – Zum Zusammenhang zwischen Gewerkschaftsmitgliedschaft und Lohnstruktur in Westdeutschland 1985 – 1997", *ZEW Diskussionspapier*, Nr. 06-006.
- Franz, W. (2001), "Tarifbindung und die ökonomische Rationalität von Lohnrigiditäten", *ZEW Diskussionspapier*, 01-01.
- Franz, W. und F. Pfeiffer (2005), "A Note on Labour Contracts and Wage Rigidities: An Empirical Investigation Using Survey Data", *Applied Economics Quarterly*, No. 2/51.
- Freeman, R. B. und R. Schettkat (2001), "Skill Compression, Wage Differentials, and Employment: Germany vs the US", *Oxford Economic Papers*, 53.
- Gerhard, M. (2004), Hartz IV, "Nur mit ökonomischer Rationalität zum Erfolg", *Wirtschaftsdienst*, 9/2004".
- Gerlach, K. und G. Stephan (2005), "Wage Distributions by Wage-Setting Regimes", *IAB Diskussionspapier*, Nr. 9/2005.
- Gernandt, J. und F. Pfeiffer (2005), "Einstiegsgehälter bei unvollkommenen Arbeitsmärkten", *ZEW Diskussionspapier*, Nr. 05-26.
- Gernandt, J. und F. Pfeiffer (2006), „Rising Wage Inequality in Germany“, *ZEW Diskussionspapier*, Nr. 06-019.
- Gorter, C. und G. R. J. Kalb (1996), "Estimating the Effect of Counselling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model", *Journal of Human Resources*, 31.
- Gray, D. (2003), "National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 14, OECD, Paris.
- Grubb, D. (2005), "Trends in Unemployment Insurance, Related Benefits and Active Labour Market Policies in Europe", in: J. Keum (Hrsg.) (2005), *Employment Insurance and Public Employment Services in Selected Countries*, Korea Labor Institute, Seoul (www.kli.kr – forums and seminars – 2005).
- Hohaut, S. und C. Schnabel (2003), "Tarifverträge – nein danke!? Ausmaß und Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe", *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 223, Nr. 3.
- Hübler, O. (2005), "Sind betriebliche Bündnisse für Arbeit erfolgreich?“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 225, Nr. 6.
- Immervoll, H. und D. Barber (2005), "Can Parents Afford to Work? Childcare costs, Tax-Benefit Policies and Work Incentives", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 31, OECD, Paris.
- Jaumotte, F. (2003), "Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries", *Economics Department Working Papers*, No. 376, OECD, Paris.
- Kohn, K. (2006), "Rising Wage Dispersion, After All! The German Wage Structure at the Turn of the Century", *IZA Diskussionspapier*, Nr. 2098.
- Kölling, A. und K. Lehmann (2001), "Arbeitszeitregelungen und Tarifbindung", in: *Beschäftigungseffekte betrieblicher Arbeitszeitgestaltung*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 251.
- Lalive, R., J. C. van Ours und J. Zweimüller (2002), "The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment", *IZA Diskussionspapier*, Nr. 469.
- Martin, J. und D. Grubb (2001), "What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies", *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2.

- Möller, J. (1999), „Die Entwicklung der qualifikatorischen Lohn- und Beschäftigungsstruktur in Deutschland“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 219.
- Möller, J. (2005), „Die Entwicklung der Lohnspreizung in West- und Ostdeutschland“. In: L. Bellmann, O. Hübler, W. Meyer, G. Stephan (2005), Institutionen, Löhne und Beschäftigung, *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 294.
- Montuenga, V., I. Garcia und M. Fernandez (2003), „Wage Flexibility: Evidence from five EU Countries Based on the Wage Curve“, *Economics Letters*, 78(2).
- Mosley, H., H. Schütz, G. Schmid, K.-U. Müller, H. Christoph und F. Oschmiansky (2005), Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Nickell, S. und B. Bell (1996), *Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in OECD Countries*, *American Economic Review*, Papers and Proceedings 82.
- OECD (2000), *OECD-Beschäftigungsausblick 2000*, Paris.
- OECD (2001), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2003), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2004a), *Ageing and Employment Policies – Austria*, Paris.
- OECD (2004b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2004c), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2005a), *Alterung und Beschäftigungspolitik: Deutschland*, Paris.
- OECD (2005b), *OECD Economic Surveys: France*, Paris.
- OECD (2005c), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- Oschmiansky, F. und K.-H. Müller (2005): „Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten“. In: H. Mosley, H. Schütz, G. Schmid, K.-U. Müller, H. Christoph und F. Oschmiansky, *Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen*, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Pfeiffer, F. (2004), „Ausmaß und Konsequenzen von Lohnrigiditäten“, *ZEW Diskussionspapier*, Nr. 04-13.
- Pischke, J.-S. (2005), „Labour Market Institutions, Wages, and Investment: Review and Implications“, *CESifo Economic Studies*, Vol. 51, No. 1/2005.
- Schütz, H. (2005), „Prozessevaluation von Arbeitsagenturen 2004 – Übergangsphase der Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitsamt und Kundenzentrum“. In: H. Mosley, H. Schütz, G. Schmid, K.-U. Müller, H. Christoph und F. Oschmiansky, *Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen*, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), „Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts“, *ifo Schnelldienst*, Nr. 2/2006.
- Spitznagel, E. und S. Wanger (2004), „Mit längeren Arbeitszeiten aus der Beschäftigungskrise?“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 10/2004.
- Steiner, V. und K. Wagner (1998), „Has Earnings Inequality in Germany Changed in the 1980s?“, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2004), „Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – a Microsimulation Study for Germany“, *CESifo Economic Studies*, Vol. 50.
- Van den Berg, G. J., J. B. Van der Klaauw und J. C. van Ours (2004), „Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work“, *Journal of Labour Economics*, 22/2004.
- Weber, A. und H. Hofer (2004), „Are Job Search Programmes a Promising Tool? – A Microeconomic Evaluation for Austria“, *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Diskussionspapier*, Nr. 1075.
- Wilke, R. A. (2003), „Eine empirische Analyse von Sanktionen für Arbeitslose in Westdeutschland während der 1980er und 1990er Jahre“, *ZEW Diskussionspapier*, Nr. 03-71.

Kapitel 5

Die Förderung des Wettbewerbs an den Produktmärkten würde große Vorteile bringen

Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte bleibt noch viel Raum für eine wettbewerbsfreundlichere Regulierung der Produktmärkte, was erhebliche Vorteile für die Wohlfahrt der Verbraucher, Produktivität und Beschäftigung hätte. Während der allgemeine Rahmen des Wettbewerbsrechts und seiner Durchsetzung im Großen und Ganzen effektiv ist, müssen noch Maßnahmen zur Senkung der administrativen Belastung unternehmerischer Tätigkeit und zur Verringerung der Teilnahme des Staats an Aktivitäten des Unternehmenssektors eingeleitet werden, namentlich durch eine beschleunigte Privatisierung. Maßnahmen zu Gunsten kleiner Unternehmen müssen mit dem Ziel überarbeitet werden, diese voll dem Wettbewerb auszusetzen und Negativanreize für die Expansion kleiner Unternehmen zu vermeiden. Erhebliche regulatorische Herausforderungen bestehen noch in spezifischen Sektoren, insbesondere in der Energiewirtschaft und im Schienenverkehr, wo der diskriminierungsfreie Netzzugang neuer Anbieter verbessert werden muss. Im Telekommunikationssektor kann der Wettbewerb auf der letzten Meile gestärkt werden. Die Regulierung der freien Berufe gehört zu den restriktivsten im OECD-Raum. Es gilt Marktzugangsbarrieren im Handwerk zu beseitigen, und die Beschränkungen für die Entwicklung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen könnten gelockert werden.

In den letzten zehn Jahren hat Deutschland große Schritte im Hinblick auf die Öffnung der Produktmärkte für den Wettbewerb unternommen. Die Bundesrepublik gab frühzeitig den Verbrauchern in den Netzindustrien, vor allem in der Strom- und Gaswirtschaft, die Möglichkeit zur Wahl der Anbieter, und auch in anderen Sektoren wurden Schritte zum Abbau der Zugangsschranken eingeleitet, insbesondere im Handwerk. Viele dieser Maßnahmen übten über Preisrückgänge und Produktivitätssteigerungen einen spürbaren Effekt auf die Leistung der betroffenen Sektoren aus. Doch trotz der in einigen Bereichen, z.B. im Telekommunikationssektor, bei der Wettbewerbsöffnung der Märkte erzielten Erfolge wurde das Regulierungsumfeld, in dem viele Netzindustrien tätig sind, noch nicht in geeigneter Weise angepasst, um für dauerhaften Wettbewerb zu sorgen. Zudem ist staatlicher Unternehmensbesitz, insbesondere in den Netzindustrien, immer noch weit verbreitet. In anderen Sektoren besteht nach wie vor erheblicher Spielraum für die Abschaffung von Regelungen, die effektiv die etablierten Anbieter schützen und die Steigerung der Wohlfahrt der Verbraucher, Beschäftigung und Produktivität bremsen, weshalb sektorspezifische Zugangsschranken – so z.B. im Einzelhandel und in den freien Berufen – beseitigt und durch bürokratischen Aufwand bedingte Kosten verringert werden sollten. Der Rahmen für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts ist zwar effektiv, die Betonung des Schutzes kleiner und mittlerer Unternehmen ist für die Verbraucher u.U. jedoch nicht immer von Vorteil. In der Tat besteht ein empirisch klar nachgewiesener Zusammenhang zwischen der Intensität des Wettbewerbs an den Produktmärkten und der Wirtschaftsleistung (Kasten 5.1)¹. Zudem zeigen empirische Belege, dass Länder mit wettbewerbsfreundlicherer Regulierung negative Schocks für die Wirtschaft leichter absorbieren – also kleinere Produktions- und Beschäftigungseinbußen verzeichnen – als Länder, in denen die Regulierung den Wettbewerb behindert. Die Vorteile einer Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft gegenüber wirtschaftlichen Schocks dürften in Euro-raumländern wie Deutschland besonders groß sein, wo länderspezifische wirtschaftliche Schocks nicht durch Änderungen des nominalen Wechselkurses aufgefangen werden können.

Zwischen Produktmarktwettbewerb und Wirtschaftsleistung besteht ein robuster Zusammenhang

Während die Produktmarktindikatoren auf Fortschritte hindeuten ...

Der OECD-Gesamtindikator der Produktmarktregulierung zeigt, dass in den vergangenen fünf Jahren, wie in anderen OECD-Ländern auch, erhebliche Fortschritte im Hinblick auf eine wettbewerbsfreundlichere Gestaltung des Regulierungsrahmens erzielt wurden, womit sich die Bundesrepublik in Bezug auf die Wettbewerbsfreundlichkeit ihrer Regulierungspolitik im mittleren Bereich positioniert. Als stark exportorientierte Wirtschaft verfolgt Deutschland nach außen weiterhin eine offene Wirtschaftspolitik mit relativ wenigen Auflagen für ausländische Direktinvestitionen, wenngleich für bestimmte Unternehmen, wie den größten Automobilhersteller des Landes sowie den größten Anbieter von Strom und Gas, gewisse Beschränkungen gelten². Dennoch sind die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland im Vergleich zu den in anderen großen europäischen Volkswirtschaften verzeichneten Investitionszuflüssen im Allgemeinen bescheiden geblieben, auch wenn in den letzten Jahren infolge von Veränderungen der Corporate-Governance- und der Kapitalbesteuerungsregeln, die ausländische Beteiligungen an deutschen Unternehmen erleichterten, ein gewisser Anstieg zu beobachten war³. Der Umfang der Aktivitäten von Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen ist ebenfalls vergleichsweise gering⁴. Dies lässt darauf schließen, dass u.U. andere Faktoren als die Regulierung ausländischer Direktinvestitionen die Tätigkeit von Unternehmen in Auslandsbesitz in Deutschland begrenzen.

Kasten 5.1 Vorteile von Regulierungsreformen in Deutschland

Regulierungsreformen steigern die Wirtschaftsleistung über mehrere Kanäle. Ein wettbewerbsintensiveres Umfeld führt in der Tendenz zu einer Zunahme der Produktion und der Investitionen und erhöht die Verbraucherwohlfahrt, indem es die Kaufkraft wie auch – über eine Verringerung des Spielraums für *Rent-Seeking* – die Beschäftigung anhebt. Regulierungsreformen zu Gunsten des Produktmarktwettbewerbs stimulieren auch das Produktivitätswachstum, indem sie die Innovation fördern und für die Unternehmen stärkere Anreize zur Einführung bester Praktiken schaffen. Reformen der geltenden Vorschriften für Güter und Dienstleistungen, die als Vorleistungen eingesetzt werden – z.B. freiberufliche Dienstleistungen –, steigern die Produktivitätsergebnisse in der ganzen Wirtschaft, indem sie einen effizienteren Einsatz von Vorleistungen ermöglichen¹.

Das im Kommunikationssektor sowie in der Gas- und Stromwirtschaft in den vergangenen zehn Jahren verzeichnete starke Produktivitätswachstum lässt darauf schließen, dass von den Regulierungsreformen leistungssteigernde Effekte ausgingen. Zugleich scheinen die geschätzten durchschnittlichen Gewinnspannen im Verhältnis zu den durchschnittlichen Kosten in beiden Sektoren relativ hoch gewesen zu sein (vgl. Abb. 5.1), wenngleich sich neuere Änderungen in diesen Schätzungen wohl noch nicht voll niedergeschlagen haben. Insbesondere im Telekommunikationssektor sind die Preise in den letzten Jahren erheblich gesunken.

Tabelle 5.1 Arbeitsproduktivitätswachstum 1993-2002¹

	CAN	DEU	DNK	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	SWE	US
Verarbeitendes Gewerbe insges.	3,0	2,4	3,6	3,8	2,1	1,6	3,5	2,9	7,0	5,1
Maschinenbau	3,0	2,8	4,2	7,1	2,9	1,7	6,8	2,0	14,1	14,7
Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen	17,8	11,4	25,6	17,1	11,6	1,9	n.v.	n.v.	5,4	n.v.
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	0,0	6,8	3,9	19,1	6,7	n.v.	n.v.	n.v.	41,3	n.v.
Strom-, Gas- und Wasserversorgung	1,9	4,2	2,4	2,4	6,9	6,2	3,2	3,2	1,4	3,2
Vom Unternehmenssektor erbrachte Dienstleistungen	1,9	1,3	1,4	0,0	2,1	0,6	1,8	0,9	1,4	2,2
Einzelhandel ohne Kraftfahrzeuge, Reparatur von Haushaltswaren	n.v.	0,2	-0,4	1,2	2,2	0,9	n.v.	0,8	n.v.	n.v.
Verkehr und Lagerei	2,6	3,1	5,5	1,5	3,0	1,1	-2,1	1,3	1,9	1,5
Post und Telekommunikation	3,8	13,5	6,4	4,4	7,7	9,4	12,5	8,3	6,3	3,7
Kredit- und Versicherungsgewerbe	3,1	3,5	2,5	-0,8	2,3	1,7	4,6	0,1	1,9	3,7

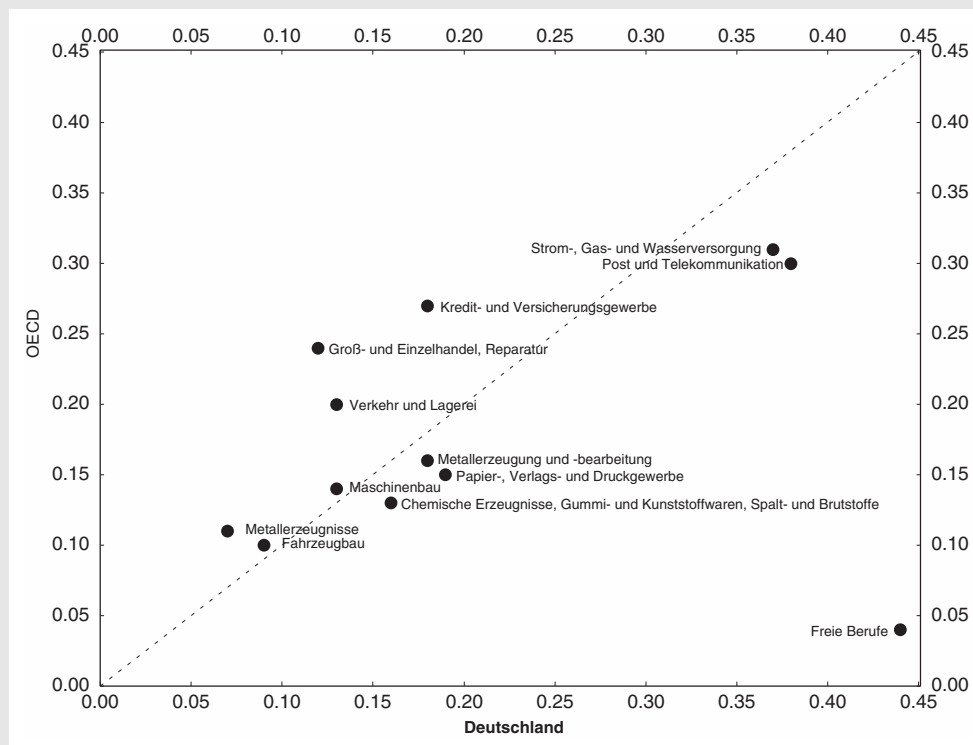
1. Reale Wertschöpfung je Beschäftigten. Zeitraum 1993-2002 bzw. nächstes verfügbares Jahr.
Quelle: OECD.

Die Gewinnspannen waren in den letzten zehn Jahren offenbar auch in den freien Berufen hoch, wo die Regulierung zu den restriktivsten des OECD-Raums gehört. Niedrig waren die Gewinnspannen demgegenüber bei den Finanzdienstleistungen sowie im Einzel- und Großhandel, zwei durch einen relativ geringen Konzentrationsgrad gekennzeichneten Sektoren, wie auch im Verkehrswesen. In letzterem Sektor könnten die vergleichsweise niedrigen Gewinnspannen z.T. der Regulierung der Luftverkehrsindustrie zuzuschreiben sein, die wettbewerblicher ausgerichtet ist als in anderen europäischen Ländern, wenngleich die dominierende Rolle der nachgeordneten Gebietskörperschaften bei der Erbringung öffentlicher Verkehrsleistungen sich ebenfalls ausgewirkt haben könnte. Wie in anderen Ländern auch, müssen die Bedingungen für Wettbewerb im Schienenverkehr weiter ausgebaut werden.

Regulierungsreformen könnten beispielsweise die Innovationsleistung in FuE-intensiven Technologien wie Biotechnologie und IKT stärken, wo die Innovationsleistung in Deutschland offenbar weniger stark ist als in vielen anderen OECD-Ländern (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*). Zwar verbuchten IKT-produzierende Branchen des Dienstleistungssektors und des Verarbeitenden Gewerbes hohe Produktivitätswachstumsraten, diese Sektoren sind aber im Verhältnis zur Größe der Gesamtwirtschaft kleiner

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Abbildung 5.1 Gewinnspannen in Deutschland und anderen OECD-Ländern auf Sektorebene¹

1. Die Einheiten sind in Gewinnspannen über 1 ausgedrückt, d.h. 0,28 steht für ein Verhältnis Preis/Kosten von 1,28. Der Zeitraum ändert sich je nach Sektor und Land. Der Zeitraum, für den die Gewinnspannen in Deutschland geschätzt sind, ist 1993-2002. Der maximale Zeitraum in anderen Ländern ist 1975-2002. Bei den angegebenen Gewinnspannen handelt es sich um Durchschnittswerte für den gesamten Zeitraum. Die OECD-Ergebnisse sind die Durchschnittswerte von 17 Mitgliedsländern.

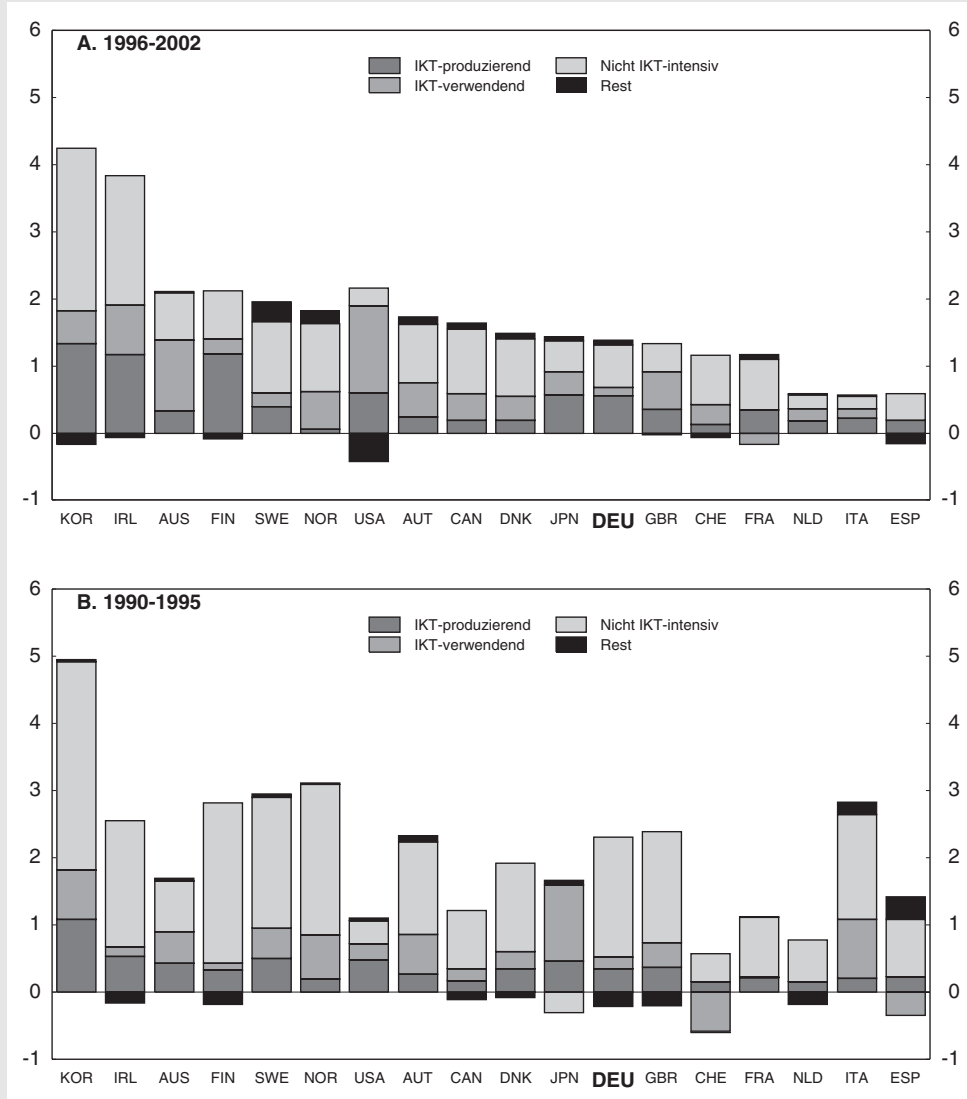
Quelle: OECD STAN-Datenbank und Berechnungen des Sekretariats.

als in anderen OECD-Ländern. Startup-Unternehmen spielen eine besonders wichtige Rolle für die Verbreitung von Innovationen in diesen Bereichen. In Deutschland ist die Unternehmensgründungsaktivität in den letzten Jahren jedoch verhalten geblieben. Während administrative Hindernisse für Unternehmensgründungen einen direkten Effekt ausüben dürften, deuten Daten aus dem Ländervergleich darauf hin, dass ein Teil der im Ländervergleich festgestellten Unterschiede bei den Marktzutrittsraten auf den Grad an wettbewerbshindernder Regulierung im Allgemeinen zurückzuführen ist².

Regulierungsreformen können auch den Beitrag erhöhen, den IKT-Ausrüstungsinvestitionen zum Produktivitätswachstum leisten. Empirische Analysen zeigen, dass sowohl das Bildungsniveau als auch der Produktmarkt Wettbewerb eng mit dem IKT-Einsatz verknüpft ist und dass der negative Effekt wettbewerbsfeindlicher Regulierungen auf das Produktivitätswachstum in Sektoren am stärksten zum Tragen kommt, die intensiven Gebrauch von IKT machen³. Der Beitrag des IKT-Einsatzes zum Produktivitätswachstum ist in Deutschland offenbar relativ bescheiden (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*), wobei es keine Anzeichen für ein Aufholen in jüngster Zeit gibt. Der Anteil der IKT-Investitionen an den Gesamtausrüstungsinvestitionen ist nach wie vor relativ klein, und IKT-verwendende Dienstleistungsbranchen leisten bisher nur einen geringen Beitrag zum Produktivitätswachstum (vgl. Abb. 5.2). Insbesondere im Groß- und Einzelhandel, einem der Sektoren mit der intensivsten IKT-Nutzung, war das Produktivitätswachstum schwach, obwohl die IKT-Investitionen im deutschen Groß- und Einzelhandel anscheinend höher sind als in anderen europäischen Ländern⁴. In der Tat könnte die Regulierung des Einzelhandels, wie nachstehend untersucht, durchaus zu dem vergleichsweise niedrigen Produktivitätswachstum beigetragen haben⁵.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Abbildung 5.2 Beitrag der einzelnen Sektoren zum Wachstum der Arbeitsproduktivität¹
In Prozent

1. Die Länder sind nach dem Gesamtwachstum der Arbeitsproduktivität im Zeitraum 1996-2002 angeordnet. Die Arbeitsproduktivität errechnet sich aus der Wertschöpfung je eingestellten Beschäftigten.

Quelle: Berechnungen des OECD-Sekretariats.

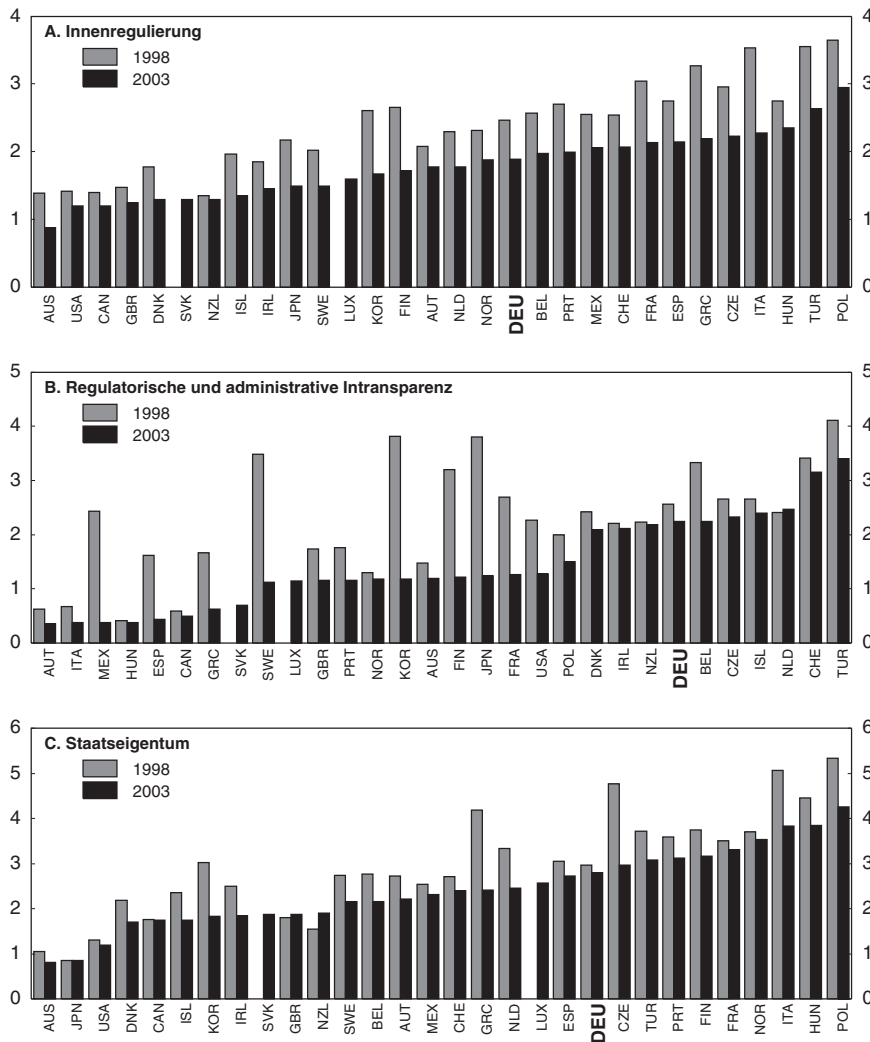
- OECD (2005c) liefert empirische Belege zum Effekt, den Sektorreformen über den Einsatz von Vorleistungen auf die gesamte Volkswirtschaft ausüben.
- G. Nicoletti und S. Scarpetta (2005), „Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD“, *Economics Department Working Papers*, Nr. 460, OECD, Paris.
- G. Nicoletti und S. Scarpetta (2005), „Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD“, *Economics Department Working Papers*, Nr. 460, OECD, Paris.
- In ifo (2005), *Stand und Perspektiven der „New Economy“ in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU aus deutscher Sicht*, wird die Höhe der IKT-Investitionen in vier Branchen mit intensiver IKT-Nutzung, nämlich dem Bankwesen, dem Groß- und Einzelhandel, der Automobilindustrie und dem Maschinenbau, in Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich verglichen. In diesen Branchen sind die IKT-Investitionen offenbar nicht niedriger als in den anderen Ländern.
- Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern werden allerdings durch Veränderungen der geleisteten Arbeitsstunden im Zeitverlauf verzerrt, weil die Produktivität im Verhältnis zur Zahl der Beschäftigten gemessen wird.

In Bezug auf die Binnenregulierung schneidet Deutschland im internationalen Vergleich weniger gut ab (Abb. 5.3). Die Hindernisse für unternehmerische Tätigkeit sind relativ hoch, was z.T. einem vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand für Unternehmen zuzuschreiben ist. Da es sich um versunkene Kosten handelt, dürften administrative Belastungen den etablierten Unternehmen einen Vorteil gegenüber neuen Anbietern verschaffen und für potenzielle neue ausländische Marktteilnehmer besonders kostspielig sein. Bei den Privatisierungen ging es in den letzten Jahren ebenfalls langsamer voran als in anderen OECD-Ländern.

... würden weitere Regulierungsreformen erhebliche Gewinne zur Folge haben

Mit synthetischen Indikatoren des regulierungspolitischen Kurses, die in Regressionsgleichungen der Arbeitsproduktivität aufgenommen werden, kann ein grober Eindruck von dem Effekt vermittelt werden, den Regulierungsreformen auf die Wirtschaftsleistung ausüben können. Diese Schätzungen sind allerdings als Illustration der möglichen Größenordnung von Leistungseffekten zu verstehen, weil sie von einer Reihe von Modellierungsannahmen abhängig und mit statistischer

Abbildung 5.3 **Veränderungen der Produktmarktregulierung**
Indikatorspektrum 0 bis 6, vom geringsten bis zum höchsten Restriktionsgrad



Quelle: P. Conway, V. Janod und G. Nicoletti (2005), „Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003“, *Economics Department Working Papers*, Nr. 419.

Unsicherheit behaftet sind. Außerdem sind die seit 2003 unternommenen Regulierungsreformen darin nicht berücksichtigt. Wenn auch diese Einschränkungen beachtet werden müssen, könnte das Gesamtniveau der Arbeitsproduktivität in sieben Netzindustrien durch die Umstellung auf eine der besten Praxis entsprechende Regulierung in zwanzig Jahren um 5% gesteigert werden. Die Beschäftigungsgewinne könnten ebenfalls erheblich sein⁵. Zusätzlich könnte durch eine Angleichung der sektorspezifischen Regulierung der freien Berufe und des Einzelhandels an die jeweils beste Praxis in den zehn Jahren nach dieser Umstellung ein Anstieg des Gesamtproduktivitätsniveaus um mehr als 3% erzielt werden⁶.

Das allgemeine Wettbewerbsrecht und die Institutionen sind effektiv

Deutschlands allgemeines Wettbewerbssystem ist gut ausgebildet, mit allgemein verstandenen Regeln und festen Durchsetzungspraktiken. Das Bundeskartellamt ist eine starke und erfahrene Durchsetzungsbehörde, die sich durch ihre unabhängige institutionelle Kultur auszeichnet. Deutschland war eines der ersten Länder in Europa, das eine energische Fusionskontrolle einführt und praktizierte, und verfügt über eines der wirkungsvollsten Programme der Kartellbekämpfung.

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wurde 2005 umfassend novelliert, wobei zahlreiche Änderungen eingeführt wurden, die an die jüngsten Änderungen im EU-Wettbewerbsrecht angelehnt sind. Dazu gehören ein neuer Analyserahmen für die Bewertung wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, neue Durchsetzungsbefugnisse für das Bundeskartellamt und größere Anreize für Privatklagen. Im Bereich der Missbrauchskontrolle bleibt Deutschland jedoch einer Tradition der „fairen Verhältnisse“ treu, die das Kartellrecht als ein Instrument sieht, um kleine und mittlere Unternehmen vor aggressivem Wettbewerb seitens größerer Unternehmen zu schützen. Deutschland hat sich im Gegensatz zu einer wachsenden Zahl anderer OECD-Länder gegen eine Umstellung auf einen stärker ökonomisch geprägten Ansatz entschieden, der mehr daran orientiert wäre, ob das Verhalten der Marktteilnehmer negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und die Verbraucherwohlfahrt hat oder nicht.

Starke Institutionen

Die Hauptdurchsetzungsbehörde ist das Bundeskartellamt⁷. Das Ansehen des Bundeskartellamts als einer unabhängigen Behörde, die ihre Entscheidungen frei von politischer Einflussnahme unter rein wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten trifft, ist das Resultat einer langjährigen konsistenten Praxis sowie des gesetzlichen Rahmens. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie ist kraft Gesetzes befugt, ausschließlich allgemeine Weisungen zu den Entscheidungen zu erteilen, von dieser Befugnis wurde in der Vergangenheit jedoch äußerst selten Gebrauch gemacht. Die Unabhängigkeit von politischem Einfluss wird darüber hinaus durch die Organisation des Bundeskartellamts gesichert, wo die Entscheidungen von unabhängigen „Beschlussabteilungen“ getroffen werden. Der Präsident des Bundeskartellamts, der vom Minister ernannt wird, hat keinen Einfluss auf den Inhalt der Entscheidungen⁸. Der Minister ist auch befugt, Untersagungsentscheidungen des Bundeskartellamts in Fusionsverfahren aufzuheben, wenn er der Ansicht ist, dass die wettbewerbsbeschränkenden Effekte von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen aufgewogen werden. Diese bislang seltenen Interventionen haben Kontroversen ausgelöst und öffentliches Aufsehen erregt. Die Bundesrepublik verfügt derzeit nicht über eine Verbraucherschutzbehörde, muss eine solche aber gemäß EU-Recht für grenzüberschreitende verbraucherrechtliche Streitigkeiten einrichten. Das Bundeskartellamt würde sich als natürliche Wahl für die Ansiedlung dieser neuen Bundesbehörde anbieten. Die Erfahrungen anderer OECD-Länder haben gezeigt, dass durch die Zusammenführung von Wettbewerbspolitik, Wettbewerbsrechtsdurchsetzung und Verbraucherschutz in einer selben Behörde erhebliche Synergien erzeugt werden können. Die Verbraucherschutzbehörde sollte daher unter dem Dach des Bundeskartellamts angesiedelt werden.

Die Größe des Bundeskartellamts blieb während der letzten zehn Jahre unter Berücksichtigung der neu hinzugekommenen Zuständigkeiten der Vergabekammern weitgehend unverändert. Ohne außer Acht zu lassen, wie schwierig Vergleiche mit anderen Wettbewerbsbehörden sind, ist festzustellen, dass das Bundeskartellamt über einen kleineren Mitarbeiterstab verfügt als die Wettbewerbs-

behörden anderer OECD-Länder (Kanada, Frankreich, Niederlande) und in etwa gleich groß ist wie das Office of Fair Trading (OFT) des Vereinigten Königreichs. Insbesondere die Zunahme der Rechtsdurchsetzungsaktivitäten im Anschluss an die EU-Modernisierung und die Einrichtung des Europäischen Wettbewerbsnetzes (ECN) könnten eine Erhöhung des Personalbestands erforderlich machen. Anders als eine wachsende Zahl von Wettbewerbsbehörden anderer OECD-Länder hat das Bundeskartellamt keine gesonderte Wirtschaftsabteilung eingerichtet. Viele Wettbewerbsbehörden haben festgestellt, dass das Profil und die Qualität der wirtschaftlichen Analyse in der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts durch die Konzentration von industrieökonomischem Sachverstand in einer gesonderten Wirtschaftsabteilung unter der Leitung eines „Chefvolkswirts“ gestärkt werden kann. Daher sollte die Kapazität des Bundeskartellamts zur Durchführung ökonomischer Analysen ausgebaut werden. Zu diesem Zweck sollte im Bundeskartellamt eine separate Wirtschaftsanalyseabteilung eingerichtet werden. Außerdem sollte über eine Erhöhung der Mitarbeiterzahl des Bundeskartellamts nachgedacht werden, um es ihm zu ermöglichen, neuem Durchsetzungs- und Analysebedarf besser nachzukommen.

Die Rolle des Bundeskartellamts ist weitgehend auf die Rechtsdurchsetzung beschränkt. Es hat kein formelles Mandat zur Prüfung von Gesetzentwürfen im Hinblick auf ihre Wettbewerbsfolgen, was seine Effektivität bei der *Competition Advocacy*, der Verteidigung des Wettbewerbsprinzips, begrenzen könnte, wenngleich es die Bundesregierung bei Gesetzentwürfen berät. Außerdem spielen öffentliche Konsultationen und formelle schriftliche Beiträge traditionell eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsverfahren. Seit den Reformen von 2005 ist das Bundeskartellamt berechtigt, Sektoruntersuchungen durchzuführen, was neue Möglichkeiten zur *Competition Advocacy* eröffnen könnte. Fragen der Wettbewerbspolitik fallen im Allgemeinen in den Zuständigkeitsbereich des Ministers, wobei der Monopolkommission eine wichtige beratende Rolle zukommt.

Die Novelle des Kartellgesetzes ist an jüngste Änderungen im EU-Wettbewerbsrecht angelehnt

Die Bestimmungen gegen wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen wurden an das EU-Recht angepasst

Vereinbarungen zwischen ansonsten unabhängigen Unternehmen können dem Wettbewerb schaden. „Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen“ dienen in der Regel entweder der Begrenzung der horizontalen Konkurrenz zwischen Wettbewerbern (z.B. durch Hardcore-Kartelle) oder der Kontrolle vertikaler Vertriebsaspekte. Mit der GWB-Novelle von 2005 wurde ein neuer Rahmen für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen geschaffen, der dem neuen Ansatz der Europäischen Kommission folgt. Die für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen maßgeblichen Rechtsstandards gelten nunmehr direkt, ohne vorhergehendes Anmelde- und Genehmigungsverfahren. Obwohl sich das vorherige System⁹ auf solide wirtschaftliche Grundsätze stützte, war die Entscheidung für die Übernahme des europäischen Modells aus pragmatischen Gründen gerechtfertigt, insbesondere in Anbetracht der 2004 erfolgten Reformen des EU-Wettbewerbsrechts, mit denen die Rechtsdurchsetzung dezentralisiert wurde und die auf eine größere Übereinstimmung zwischen nationalem und EU-Recht abzielten¹⁰. Die Verwendung eines einheitlichen Rahmens dürfte juristischen Auseinandersetzungen entgegenwirken.

Die Missbrauchskontrolle ist immer noch um den Schutz kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) bemüht

Das Missbrauchsverbot findet nicht nur auf Unternehmen Anwendung, bei denen eine „marktbeherrschende“ Stellung vermutet wird, wobei die gesetzliche Annahme einer beherrschenden Stellung bereits ab vergleichsweise niedrigen Schwellenwerten gegeben ist¹¹. Das Verbot der Preisdiskriminierung und der „unbilligen Behinderung“ ohne sachlich gerechtfertigten Grund gilt darüber hinaus auch dort, wo sich kleinere Unternehmen in einer Situation der „wirtschaftlichen Abhängigkeit“ befinden¹². Das GWB definiert auch einen nicht nur gelegentlichen Verkauf unter Einstandspreis als missbräuchliches Verhalten, falls KMU dadurch unbillig behindert werden und es dafür keinen sachlich gerechtfertigten Grund gibt.

Kasten 5.2 Der Fall Wal-Mart

Im Missbrauchsverfahren *Wal-Mart* berief sich das Bundeskartellamt auf das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis, um drei großen Discontern (Wal-Mart, Aldi, Lidl) den Verkauf bestimmter Grundnahrungsmittel unter Einstandspreis zu untersagen, was mit Befürchtungen über die überlegene Marktmacht dieser drei Unternehmen gegenüber unabhängigen Lebensmittelhändlern begründet wurde. Das Bundeskartellamt musste dazu nicht feststellen, dass das fragliche Verhalten dem Wettbewerb *schaden* könnte, und der Bundesgerichtshof, der die Entscheidung des Bundeskartellamts in weiten Teilen übernahm, bestätigte, dass die Feststellung einer Rechtsverletzung nicht den Nachweis eines schädigenden Effekts voraussetzt. Das Bundeskartellamt begründete seine Entscheidung damit, dass das Verhalten der drei Discounter für die Verbraucher nur auf kurze Sicht von Vorteil war (in Form niedrigerer Preise), dass es ihnen aber auf längere Sicht geschadet hätte, weil die unabhängigen Lebensmittelhändler dadurch letztlich aus dem Markt gedrängt worden wären, was die drei Discounter dann in die Lage versetzt hätte, ihre Preise zu erhöhen. Die OECD¹ hat demgegenüber andernorts dahingehende Bedenken geäußert, dass eine wirtschaftliche Analyse nicht in einer Untersagung resultiert hätte, da das Verhalten der drei Discounter für die Verbraucher de facto einen *Vorteil* (in Form niedrigerer Preise) darstellte und es keine glaubwürdigen Belege dafür gab, dass es den Verbrauchern auf längere Sicht voraussichtlich geschadet hätte: Es wurde weder festgestellt, dass die unabhängigen Lebensmittelhändler am Ende aus dem Markt ausscheiden würden, noch schien es plausibel, dass es einem der drei Discounter nach dem Marktaustritt der unabhängigen Lebensmittelhändler sowie der Konkurrenz-Discounter letztlich möglich wäre, seine Preise wieder anzuheben.

1. OECD (2005c).

Auf Grund des gesetzlichen Rahmens und der Politikziele wird das Kartellgesetz manchmal als ein Instrument zum Schutz kleiner und mittlerer Unternehmen vor aggressivem Wettbewerb seitens größerer Unternehmen betrachtet¹³. Missbrauch kann festgestellt werden, wenn zu befürchten ist, dass das fragliche Verhalten die Position kleinerer Unternehmen schwächen könnte, selbst wenn dieses Verhalten als effizient und der Verbraucherwohlfahrt zuträglich anzusehen wäre. Dies kann zu Entscheidungen führen, die sich im Hinblick auf die Verbraucherwohlfahrt nicht begründen lassen, weil kein Nachweis erbracht werden muss, dass das fragliche Verhalten (wahrscheinlich) wettbewerbschädigend wirkt¹⁴. Mit diesem Ansatz unterscheidet sich Deutschland von vielen anderen OECD-Ländern, wo eine wachsende Zahl von Wettbewerbsbehörden das Hauptaugenmerk auf die schädlichen Auswirkungen für die Verbraucherwohlfahrt richtet, weil sie erkannt haben, dass eine zu expansive Rechtsdurchsetzung aggressiven, aber legitimen Wettbewerb zu verhindern droht, der den Verbrauchern zugute kommen kann, und stattdessen weniger effiziente Wettbewerber schützt¹⁵. Die Entscheidung des Bundeskartellamts im Fall *Wal-Mart* ist ein Beleg für die Befürchtung, dass eine auf den Schutz kleinerer unabhängiger Unternehmen ausgerichtete Politik für die Verbraucher letztlich von Nachteil sein könnte (Kasten 5.2). Das Bundeskartellamt sollte die Analyse der voraussichtlichen wirtschaftlichen Effekte des Verhaltens der Marktteilnehmer verstärken, ohne den Schutz kleinerer Unternehmen aus dem einzigen Grund, dass sie klein sind, in den Vordergrund zu stellen.

Wirkungsvolle Verfahren der Fusionskontrolle wurden beibehalten

Deutschland verfügt über ein fest etabliertes System der Fusionskontrolle, das sich auf effiziente Verfahren und einen klaren Marktbeherrschungstest stützt. Das Bundeskartellamt kann einen Zusammenschluss untersagen, wenn er „eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt“. Der Prüfstandard hierfür wurde in der GWB-Novelle von 2005 nicht geändert. Bei der Analyse der Zusammenschlüsse werden folglich die strukturellen Veränderungen, die sie nach sich

ziehen könnten, weiterhin stärker im Vordergrund stehen als wirtschaftliche Kriterien zur Beurteilung ihrer voraussichtlichen Wettbewerbseffekte. Selbst wenn ein Zusammenschluss zur Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung führt, kann er vom Bundeskartellamt genehmigt werden, falls die beteiligten Unternehmen nachweisen, dass er die Wettbewerbsbedingungen auf anderen Märkten verbessert und diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen.

Die Effizienz der Durchsetzungspraxis könnte erhöht werden

Die Aufdeckung und Verfolgung von Hardcore-Kartellen gehört zu den obersten Prioritäten der Rechtsdurchsetzung, und das Bundeskartellamt hat eines der wirkungsvollsten Programme zur Kartellbekämpfung im OECD-Raum entwickelt. Für die Ermittlungen gegen Kartelle ist eine Sonderkommission Kartellbekämpfung zuständig. Die Mitglieder von Kartellen können mit erheblichen Sanktionen belegt werden. Im Fall eines Zementkartells beliefen sich die verhängten Bußgelder insgesamt beispielsweise auf über 700 Mio. Euro, und in einem jüngeren Kartellverfahren gegen Versicherungsgesellschaften wurden Bußgelder in Höhe von insgesamt rund 150 Mio. Euro verhängt. Eine strafrechtliche Verfolgung ist nur im Fall von Bieterabsprachen möglich. Die Ermittler konnten mehrere solcher Fälle aufdecken und sogar Gefängnisstrafen erwirken. Das hohe Risiko strenger Bestrafung verleiht der im Jahr 2000 eingerichteten Kronzeugenregelung des Bundeskartellamts ihre Glaubwürdigkeit.

Mit der Novelle von 2005 wurden die Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse des Bundeskartellamts gestärkt, wobei in vielen Punkten Anpassungen vorgenommen wurden, die auf Grund der neuen EU-Regelungen erforderlich geworden waren. Die Methode zur Berechnung der Geldbußen änderte sich. Nach dem neuen System können Geldbußen in Höhe von bis zu 10% des im vorangegangenen Jahr erzielten Gesamtumsatzes des betreffenden Unternehmens verhängt werden. Die vorherige Methode, bei der Geldbußen bis zur dreifachen Höhe des durch die Zuwiderhandlung erlangten Mehrerlöses möglich waren, stand stärker mit den Grundsätzen der wirtschaftlichen Theorie der Abschreckung in Einklang. Die Feststellung der Höhe des widerrechtlichen Mehrerlöses hat sich in der Vergangenheit allerdings als schwierig erwiesen, und die neue Methode gewährleistet eine größere Übereinstimmung mit der Praxis der meisten anderen Wettbewerbsbehörden in Europa. Die derzeitigen Verfahren, die auf die Verhängung von Geldbußen gegen Einzelpersonen und weniger gegen Unternehmen ausgerichtet sind, führen jedoch in der Regel zu komplizierten, langwierigen Verfahren. Wenn die betroffenen Parteien ihren Fall vor Gericht bringen, muss die Staatsanwaltschaft tätig werden, und es kann mehrere Jahre dauern, bis die Verhängung einer Geldbuße durch ein Gericht bestätigt wird. Die Bußgeldverfahren müssen effizienter gestaltet werden.

Kartellrechtliche Privatklagen spielen in Deutschland bereits eine wichtigere Rolle als in anderen Teilen Europas. Seit 2002 waren private Parteien beispielsweise an über 900 kartellrechtlichen Verfahren beteiligt, bei denen es größtenteils um die Geltendmachung von Unterlassungsansprüchen bei Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung ging. Die Novelle von 2005 sollte private Schadensersatzklagen erleichtern. Unter den 2005 eingeführten Maßnahmen sind zu nennen: Ausdehnung der Definition des Personenkreises, der zur Klageeinreichung berechtigt ist; Maßnahmen, die dem Kläger die Erbringung des Schadensnachweises in bestimmten Punkten erleichtern; eine größere Rolle in zivilrechtlichen Klagen für Verbraucherverbände, denen der Anspruch auf Vorteilsabschöpfung eingeräumt wurde. Eine wichtige Neuerung ist die Anerkennung von Entscheidungen der Europäischen Kommission sowie von Gerichten und Wettbewerbsbehörden anderer Mitgliedstaaten, die einen Verstoß gegen das EU-Recht festgestellt haben, vor deutschen Gerichten. Zwei in der Novelle von 2005 nicht behandelte Aspekte, die für erhebliche zusätzliche Anreize für Privatklagen sorgen könnten, sind Regeln, die Privatklägern Zugriff auf Beweismaterial erlauben (*pre-trial discovery*) und die Möglichkeit des Mehrfachschaftensersatzes. Der Spielraum für die Einführung weiterer in diese Richtung gehender Reformen könnte allerdings in gewissem Umfang durch das Grundgesetz eingeschränkt sein.

Die staatlichen Unternehmensbeteiligungen und Beihilfen für die Industrie sind immer noch beträchtlich

Der Staat besitzt nach wie vor erhebliche Unternehmensbeteiligungen (Kasten 5.3), insbesondere in den Netzindustrien, was Bedenken über mögliche Interessenkonflikte weckt (siehe weiter unten). Die staatlichen Beihilfen für Unternehmen waren im internationalen Vergleich großzügig, mit hohen Unterstützungsniveaus im Verarbeitenden Gewerbe und in der Kohleförderung¹⁶. Die meisten Beihilfen für das Verarbeitende Gewerbe wurden zur Förderung der regionalen Entwicklung gewährt, insbesondere in den neuen Ländern. Rund ein Drittel der Gesamtunterstützung ging, anstatt den Unternehmen einer bestimmten Region oder eines bestimmten Sektors zur Verfügung gestellt zu werden, an einzelne Unternehmen, z.B. für Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen, was sich besonders nachteilig auswirken dürfte, weil dadurch der Wettbewerb und die Anreize für Effizienzsteigerungen verringert werden.

Kasten 5.3 Staatseigentum im Unternehmenssektor

Die Bundesregierung hält – z.T. über die zu 100% in Staatsbesitz befindliche Kreditanstalt für Wiederaufbau – 41,7% des Kapitals des Ex-Monopolisten für Postdienste, der Deutschen Post AG (DPAG) – die ihrerseits über eine Mehrheitsbeteiligung an einer großen, im Massenkundengeschäft tätigen Bank, der Postbank, verfügt –, sowie 38% des Kapitals des marktbeherrschenden Unternehmens im Telekommunikationssektor, der Deutschen Telekom AG (DTAG). Darüber hinaus ist sie Eigentümer sämtlicher Anteile am Kapital der Deutschen Bahn AG (DBAG). Über die zunehmenden internationalen Aktivitäten der Deutschen Post und der Deutschen Bahn gelangte die Bundesregierung indirekt auch in den Besitz von Beteiligungen an kommerziellen Aktivitäten im Ausland.

Im Energiesektor kontrollieren die Stadtwerke, die Versorgungsunternehmen der Kommunen, den Großteil der Strom- und Gasverteilungsnetze, wenn auch einige von ihnen privatisiert wurden. Die Stadtwerke sind häufig auch an der Erbringung anderer Dienste, wie Freizeitangeboten (z.B. Schwimmbäder), Nahverkehr und manchmal auch Telekommunikationsdiensten beteiligt. Die Bundesländer und Kommunen besitzen ferner erhebliche Beteiligungen an den großen vertikal integrierten Stromübertragungs- und Gasunternehmen (RWE, E.ON). Die nachgeordneten Gebietskörperschaften verfügen außerdem über große Beteiligungen im Bankensektor, wo Kreditinstitute in staatlichem oder kommunalem Besitz eine wichtige Rolle spielen. Alle drei Regierungsebenen halten Anteile am Kapital der Flughafen- und Hafenunternehmen wie auch einige Unternehmensbeteiligungen im Verarbeitenden Gewerbe.

Viele staatliche Förderprogramme sind auf mittelständische Unternehmen ausgerichtet, laut Angaben der Regierung sind es rd. 800¹⁷. Zu den Fördermaßnahmen gehören günstigere Abschreibungssätze, Zinszuschuss- und Kreditbürgschaftsprogramme sowie Innovationsbeihilfen, die häufig von der Unternehmensgröße abhängig sind¹⁸. So wendet sich ein Programm zur Förderung der Zusammenarbeit kleiner und mittlerer Unternehmen mit Forschungseinrichtungen beispielsweise an Unternehmen mit maximal 250 Mitarbeitern bzw. einem Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro. Solche Größenbeschränkungen können jedoch den unbeabsichtigten Effekt haben, die Expansionsanreize der Unternehmen zu verringern. Gleichzeitig können sie den Wettbewerb zwischen Unternehmen mit Anspruch auf Beihilfen und solchen ohne verzerren. Hohe Informationskosten können die Unternehmen von der Programmteilnahme abhalten, was etablierte Marktteilnehmer, die mit den Programmen vertraut sind, gegenüber neuen Anbietern begünstigen dürfte. Die staatlichen Unternehmensbeihilfen sollten auslaufen, sofern keine Belege vorliegen, dass sie durch Marktversagen bedingte Effizienzeinbußen ausgleichen können. An die Unternehmensgröße geknüpfte Bedingungen für den Anspruch auf Beihilfen sollten nur dort beibehalten werden, wo nachweislich Marktverzerrungen bestehen, die zu Lasten kleinerer Unternehmen gehen.

Die administrative Belastung unternehmerischer Tätigkeit ist zu hoch

Die Bundesregierung hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Belastung von Unternehmen und Privatpersonen durch administrative Kosten zu verringern¹⁹. Dennoch sehen sich neue ebenso wie kleine Unternehmen immer noch mit den Konsequenzen eines hohen Verwaltungsaufwands konfrontiert. Im internationalen Vergleich wurde festgestellt, dass die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung relativ aufwendig ist, was sich an der überdurchschnittlich hohen Zahl erforderlicher Verfahren und der Dauer des bis zur tatsächlichen Aufnahme der Unternehmenstätigkeit verstrichenen Zeitraums zeigt²⁰. In Anbetracht der Tatsache, dass die Gesamthöhe der von den Unternehmen zu tragenden administrativen Kosten von der Unternehmensgröße weitgehend unabhängig ist, stellen Verwaltungsvorschriften für kleine Unternehmen implizit eine besonders große Belastung im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen dar. Laut einer unter kleinen und mittleren Unternehmen durchgeführten Umfrage ist der Zeitaufwand für die Erledigung bürokratiebedingter Pflichten je Mitarbeiter in Unternehmen mit bis zu 11 Beschäftigten über 11-mal so hoch wie in Unternehmen mit mindestens 500 Beschäftigten. Außerdem ist der Anteil der Unternehmen, die die bürokratiebedingte Belastung als hoch bzw. sehr hoch bezeichnen, zwischen 1994 und 2003 von rd. 48% auf 70% gestiegen²¹. Schätzungen zufolge handelt es sich bei rd. 90% aller deutschen Unternehmen um Firmen mit 20 Mitarbeitern oder weniger²², und der auf KMU entfallende Anteil an der Wertschöpfung erscheint im internationalen Vergleich hoch. In diesem Kontext dürften von einer administrativen Deregulierung starke Effekte auf die Wirtschaftstätigkeit ausgehen. Die Bundesregierung plant, weitere Maßnahmen zur Verringerung der Bürokratiekosten einzuführen. Sie arbeitet insbesondere an einem Gesetz, mit dem die an der Unternehmensgröße orientierten Buchführungspflichtgrenzen weiter angehoben, die Dauer von Genehmigungsverfahren verkürzt, die statistischen Berichtspflichten verringert, die Prüfverfahren gestrafft und der Umfang der Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Gesetzesumsetzung durch Mitarbeiter privater Unternehmen verringert werden sollen.

Die Unternehmen sind der Ansicht, dass die Ermittlung der Steuerschuld und die Abführung von Steuern und Sozialabgaben an die Finanzbehörden mit hohen administrativen Kosten verbunden sind. In Deutschland kommt in der Einkommens- und Gewinnbesteuerung in der Tat eine Vielzahl von Sonderregelungen und Steuerfreistellungen zur Anwendung, die in Gesetzen, Verordnungen und Gerichtsentscheidungen festgelegt sind, woraus sich ein Grad der Komplexität ergibt, der selbst für Steuerexperten schwer zu bewältigen ist.

In mehreren Bereichen, z.B. in Bezug auf sicherheits- und umweltrelevante technische Auflagen für die Ausstattung und Gestaltung von Arbeitsplätzen, Gaststätten und Ladenräumen, sind die Regelungen, die sich auf die wirtschaftliche Betätigung auswirken, detailgenau und inputorientiert. Die Arbeitsstättenverordnung enthielt bis vor kurzem noch genaue Bestimmungen zu Lüftung, Raumtemperatur und Beleuchtung sowie zur Beschaffenheit von Fußböden, Wänden, Fenstern und Türen. Das gleiche galt für die Ausstattung bestimmter Räumlichkeiten, wie Toiletten-, Wasch-, Pausen- und Arbeitsräume. Die zulässigen Abmessungen waren entsprechend der Zahl der Beschäftigten, der täglichen Arbeitszeit und der Ausstattung der Räumlichkeiten festgelegt. Inputbezogene technische Auflagen hindern die Unternehmen in der Regel an der Suche nach Lösungen, mit denen zufriedenstellende Ergebnisse auf möglichst effiziente Weise erzielt werden können. Dies führt tendenziell zu höheren Kosten und weniger Produkt- und Verfahrensinnovation. Zudem können ähnliche Merkmale in verschiedenen Bestimmungen unterschiedlich oder sogar widersprüchlich geregelt sein²³. Daher sollte versucht werden, inputbezogene Regelungen durch solche zu ersetzen, in denen outputorientierte Zielvorgaben festgelegt sind. Die Einführung der neuen Arbeitsstättenverordnung im Herbst 2004 ist ein erster Schritt in diese Richtung. Die inputbezogenen Bestimmungen wurden darin etwas gestrafft, und es wurde eine Kommission eingesetzt, die mit der Ausarbeitung neuer technischer Leitlinien für die Sicherung der Einhaltung der Sicherheitsstandards betraut ist, die in der neuen Verordnung festgelegt sind. Dies sollte als Gelegenheit für eine weitere Entwicklung hin zu outputorientierten Zielvorgaben genutzt werden. Die detaillierten Bestimmungen zur Beschaffenheit der Räumlichkeiten könnten beispielsweise durch Generalklauseln ersetzt werden, wonach die Arbeitsstätten so gestaltet sein müssen, dass die geltenden Sicherheits-, Hygiene-, Ergonomie- und sonstigen einschlägigen Auflagen erfüllt sind. Die Ver-

antwortung dafür, wie diese Standards am effizientesten erfüllt werden können, würde bei den Unternehmen liegen, wobei die Einhaltung der Bestimmungen durch ein externes Pflichtaudit gewährleistet würde. Es ist gut möglich, dass die Festlegung allgemeiner Standards zu besseren Bedingungen für den Sicherheits- und Gesundheitsschutz führt als die detailgenaue Regelung jedes einzelnen Inputelements, weil die Arbeitgeber bei der Erfüllung der Standards aller Wahrscheinlichkeit nach eine Sicherheitsmarge vorsehen würden. Des Weiteren sollten Bereiche identifiziert werden, in denen die Notwendigkeit der Beantragung einer Genehmigung entfallen und die Übereinstimmung mit den geltenden Auflagen durch Prüfungen gewährleistet werden kann.

Durch die Aufteilung der Zuständigkeiten, z.B. für die technische Beschaffenheit der Ausrüstungen, auf verschiedene Prüfstellen erhöht sich die administrative Belastung. Während die Gewerbeaufsichtsämter im Allgemeinen für die Prüfung der Einhaltung der Auflagen des Arbeitsschutzes zuständig sind, führen andere Behörden oder staatlich beliehene Unternehmen zusätzliche Prüfungen hinsichtlich besonderer Aspekte durch, z.B. der Sicherheitsauflagen für die Lebensmittelverarbeitung, den Betrieb von Gaststätten oder den Fahrstuhlbetrieb. Darüber hinaus prüfen die Berufsgenossenschaften, die Träger der Arbeitsunfallversicherung sind, die Einhaltung ihrer Unfallverhütungsvorschriften. Diese Aufspaltung von Zuständigkeiten hat zur Folge, dass häufig Prüfungen mit ähnlichen Zwecken vorgenommen werden, was eine Belastung für die betrieblichen Ressourcen darstellt. Daher sollten die Befugnisse für die Prüfung ähnlicher Angelegenheiten in einer einzigen Stelle gebündelt werden. Dabei könnte es sich um ein privates, staatlich beliehenes Unternehmen mit dem nötigen technischen Fachwissen handeln. Es sollte auch darauf geachtet werden, dass die Prüfungen risikoadäquat, d.h. dem unterschiedlichen Grad der Gefährdung angepasst sind, der mit dem Betrieb der Ausrüstungen von Unternehmen unterschiedlicher Art und Größenordnung verbunden ist, um überhöhten Prüfaufwand zu vermeiden.

Zu administrativer Ineffizienz kommt es auch, weil die Erbringung bestimmter Dienstleistungen selbst überreguliert und keiner Prüfung durch den Markt unterzogen ist. Die Berufsgenossenschaften haben nach öffentlichem Recht das Versicherungsmonopol für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten. Sie sind befugt, Unfallverhütungsvorschriften zu erlassen und deren Einhaltung durch die Unternehmen zu prüfen. Sie sind nach dem Prinzip der Selbstverwaltung organisiert, mit einer paritätischen Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in ihren Führungsgremien. Dieser Verwaltungsansatz schafft kaum Anreize für eine Eindämmung des Verwaltungsaufwands, der den Unternehmen durch die Unfallverhütung entsteht. In der Tat erhöht die derzeitige Organisation nach Ansicht der Unternehmen die bereits durch die administrative Intransparenz bedingten Belastungen²⁴. Die Regulierungs- und Prüfbefugnisse einerseits sollten von der Unfall- und Berufskrankheitsversicherung andererseits getrennt werden.

Eine dauerhafte Verringerung des Verwaltungsaufwands der Unternehmen setzt generell voraus, dass Gesetzesfolgenanalysen eingeführt werden, in denen die Kosten und potenziellen Vorteile geprüft werden, die den Unternehmen durch neue sowie bereits existierende Regelungen entstehen. Einige Länder, wie Dänemark und die Niederlande, legen Zielvorgaben für die Verringerung der bürokratiebedingten Belastung der Unternehmen fest und gestalten ihre Gesetzgebung entsprechend. Die Bundesregierung hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die regulatorische Belastungen identifizieren soll, bei denen eine Überprüfung angezeigt ist. Diese Initiative hat zwar bereits Aktionen des Gesetzgebers ausgelöst, in der Vergangenheit hatten Initiativen dieser Art jedoch den Charakter sporadischer Anstrengungen. Auf Länderebene sind Hessen und Bayern beispielgebend, wo Kommissionen die mit neuen Gesetzen verbundenen Bürokratiekosten prüfen, und dort ist auch geplant, bereits bestehende Regelungen im Hinblick auf eine mögliche Vereinfachung zu untersuchen. Auf allen Regierungsebenen sollten Expertengruppen zur Beurteilung der regulatorischen Belastung der Unternehmen und der privaten Haushalte durch bestehende Regelungen eingerichtet werden. Darüber hinaus sollte die Verpflichtung zur Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen, in denen die Kosten und Vorteile neuer Gesetze untersucht werden, sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden.

In den Netzindustrien bestehen beträchtliche Herausforderungen für die Regulierung

Die Bundesrepublik begann relativ früh mit der Öffnung der Netzindustrien für den Wettbewerb, insbesondere im Schienenverkehr, wo 1994 der Marktzutritt von Anbietern von Verkehrsleistungen zugelassen wurde, sowie in der Energiewirtschaft, wo alle Verbraucher 1998 das Recht zur freien Anbieterwahl erhielten. Der Regulierungsrahmen und die Eigentumsstruktur resultierten in diesen Branchen jedoch nicht in dauerhaftem Wettbewerb. Die rasche Liberalisierung ging zunächst mit relativ geringen Änderungen des Regulierungsrahmens einher, wobei die Festlegung der Bedingungen für den Netzzugang im Energiesektor nicht durch eine sektorspezifische Regulierungsbehörde, sondern im Wege der Selbstregulierung erfolgte und nur begrenzte Auflagen für die Trennung der Bereitstellung des Netzzugangs von potenziell wettbewerblichen Aktivitäten eingeführt wurden. Dies steht im Kontrast zu dem Ansatz, der in den meisten anderen OECD-Ländern, z.B. im Vereinigten Königreich, gewählt wurde, wo die Öffnung der Energiemärkte langsamer erfolgte und von weiter reichenden Regulierungsreformen begleitet war, einschließlich der Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde und einer Eigentumstrennung von vormals vertikal integrierten Unternehmen. Im Telekommunikationssektor, wo in Deutschland 1998 eine sektorspezifische Regulierungsbehörde eingerichtet wurde, hat sich der Wettbewerb fester etabliert, wengleich die starke Position des Ex-Monopolisten auf der letzten Meile immer noch als Wettbewerbshemmnis wirkt. Die Bundesregierung hat die Schwachstellen des Regulierungsrahmens der Energiewirtschaft erkannt und mit neuen gesetzlichen Bestimmungen geantwortet. In diesem Abschnitt des Kapitels werden wichtige Aspekte der Regulierungsreform in den Netzindustrien untersucht, wobei dem Energiesektor besonderes Augenmerk gilt.

2004 richtete die Bundesregierung eine unabhängige sektorspezifische Regulierungsstelle für die Strom- und Gaswirtschaft ein, wie es das EU-Recht verlangt. Mit der Aufgabe der Regulierung des Energiesektors wurde die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post betraut (RegTP), die in Bundesnetzagentur (BNetzA) umbenannt wurde. 2006 dehnte die Bundesregierung den Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur auch auf die Regulierung des Zugangs zum Schienennetz aus und unterstellte damit alle großen Netzindustrien der Aufsicht einer einzigen Behörde. Die Entscheidung für eine einzige Regulierungsbehörde, die für alle Netzindustrien zuständig ist, könnte Vorteile gegenüber der Einrichtung separater Regulierungsstellen für die einzelnen Sektoren haben. Insbesondere ist es möglich, Konflikte über die Abgrenzung der Zuständigkeiten der verschiedenen Sektorregulierer wie auch Verzerrungen infolge uneinheitlicher Regulierungsansätze in den verschiedenen Sektoren zu vermeiden. Durch die Einrichtung einer einzigen Regulierungsbehörde für die verschiedenen Netzindustrien könnten sich auch die Gefahren einer *Regulatory Capture* verringern, d.h. einer Beeinflussung der Regulierungsbehörde durch die Interessen der im jeweiligen Sektor tätigen Unternehmen, die die Effektivität des wettbewerbsfördernden Kurses der Regulierungsbehörde beeinträchtigen könnten. In einer einzigen Regulierungsbehörde ist es z.B. leichter, Personal zwischen den verschiedenen Sektoren zu versetzen, für die sie zuständig ist²⁵, wodurch die Mitarbeiter weniger dem Einfluss eines einzigen Sektors ausgesetzt sind und vielfältigere Karriereaussichten haben.

Die Bundesnetzagentur ist zwar formell von der Bundesregierung getrennt, ihre Unabhängigkeit wird durch ihre institutionelle Struktur jedoch in mancherlei Hinsicht geschwächt. Die Bundesregierung kann die BNetzA anweisen, bestimmte Entscheidungen zu treffen. Während die einzelnen Preisregulierungsentscheidungen nur durch Gerichtsentscheidungen außer Kraft gesetzt werden können und von Mitarbeitern getroffen werden, deren Ernennung nicht unter politischen Gesichtspunkten erfolgt, werden die Entscheidungen über die einer Ex-ante-Regulierung zu unterstellenden Segmente des Telekommunikationsmarkts von der „Präsidentenkammer“ der BNetzA gefällt, welche sich aus dem Präsidenten und den Vizepräsidenten zusammensetzt, die in einem politischen Verfahren ernannt werden, wobei die Bundesregierung über erhebliche Möglichkeiten verfügt, sie ihres Amtes zu entheben. Zudem können sie nach der ersten Amtsperiode von der Bundesregierung wiederernannt werden. Zur Stärkung der Unabhängigkeit des Regulierers sollten der Ermessensspielraum der Bundesregierung in Bezug auf die Amtsenthebung des Präsidenten und der Vizepräsidenten verringert, ihre Amtszeit verlängert und die Möglichkeit der Wiederernennung abgeschafft werden. Der Regulierer sollte nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden sein.

In den Netzindustrien gibt es immer noch staatlichen Unternehmensbesitz, was den Wettbewerb behindern kann. Der Zugang zu den Netzen, bei denen es sich häufig um natürliche Monopole handelt, muss vom Staat reguliert werden, während sich zugleich durch den Zugang privater Unternehmen zu den Netzen u.U. die Gewinne der in Staatsbesitz befindlichen etablierten Unternehmen verringern, womit Interessenkonflikte aufkommen, die in einer Reduzierung des Wettbewerbspielraums resultieren können. Die hohen Gewinne, die der Ex-Monopolist für Postleistungen, die Deutsche Post AG (DPAG), mit den Diensten erzielt, für die sie noch eine Exklusivlizenz hat, lassen in der Tat vermuten, dass die DPAG trotz der vom Regulierer verordneten Preissenkungen noch nicht gezwungen wurde, ihre Preise in ausreichendem Maß zu reduzieren²⁶. Vor kurzem, im Januar 2006, wurden die Preise gesenkt, und sie könnten nach dem Auslaufen der Exklusivlizenz der DPAG am 1. Januar 2008, insbesondere für Unternehmenskunden, weiter sinken. Frühere staatliche Interventionen zur Preisregulierung über die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP), kurz vor der Privatisierung eines Teils des Ex-Monopolisten für Postdienste, könnten den Eindruck bestehender Interessenkonflikte verstärkt haben. Durch die Privatisierung der verbleibenden Anteile des Staats am Kapital der etablierten Unternehmen würden potenzielle Interessenkonflikte zwischen der Rolle des Staats als Eigentümer der Ex-Monopolisten einerseits und seiner Rolle bei der Förderung von Wettbewerb andererseits verringert.

Da Unternehmen in Staatsbesitz wohl weniger gewinnorientiert sind als Unternehmen in Privatbesitz, könnten sie zudem auch bereit sein, Gewinne aus Monopolaktivitäten dazu zu nutzen, Dienste in wettbewerbsoffenen Marktsegmenten unterhalb der Kosten anzubieten, was zu Preisverzerrungen sowohl in den monopolistischen als auch in den wettbewerbsoffenen Marktsegmenten führen könnte. In Staatsbesitz befindliche Ex-Monopolisten – wie die Deutsche Bahn und die Deutsche Post – wurden in privatrechtliche Unternehmen umgewandelt, wodurch sie wesentlich mehr Freiheit bei ihren kommerziellen Aktivitäten erhielten, als sie als Verwaltungseinheiten des Staats zuvor besaßen. Dadurch hat sich wiederum der Spielraum für solche Quersubventionierungen zu Gunsten neuer Geschäftsbereiche vergrößert. In der Tat haben sich sowohl die Deutsche Bahn als auch die Deutsche Post zu wichtigen Akteuren im Bereich der Logistikdienste entwickelt. Bei der Expansion ihrer Geschäftstätigkeit kommen Unternehmen in Staatsbesitz möglicherweise auch in den Genuss geringerer Finanzierungskosten als ihre privaten Konkurrenten, wodurch der Wettbewerb verzerrt und die mit diesen Aktivitäten verbundenen Risiken auf den Staat übergewälzt werden. Lokale Versorgungsunternehmen (Stadtwerke) dürften ebenfalls über erheblichen Spielraum für Quersubventionierungen verfügen. Zudem dürften die Anreize, im Strom- und Gaseinzelhandel mit anderen lokalen Versorgungsunternehmen in Wettbewerb zu treten, für lokale Versorgungsunternehmen geringer sein, wenn sie sich in öffentlichem Besitz befinden, als wenn sie in Privatbesitz sind. Die Bundesregierung sollte die Privatisierung der noch in ihrem Besitz befindlichen Unternehmensbeteiligungen beschleunigen, namentlich bei den Ex-Monopolisten des Post- und Telekommunikationssektors. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften sollten dazu aufgefordert werden, die Aktivitäten der lokalen Versorgungsunternehmen im Gas- und Stromgeschäft zu privatisieren. Die Privatisierung der Deutschen Bahn sollte in einen kohärenten Rahmen eingebunden werden, der funktionsfähigen Wettbewerb gewährleistet (siehe auch weiter unten).

Auf den Energiemärkten fehlt dauerhafter Wettbewerb

Die Liberalisierung der Energiemärkte im Jahr 1998 resultierte nicht in einem dauerhaften Rückgang der Preise. Die Strompreise sanken zwar in den ersten beiden Jahren nach der Liberalisierung, insbesondere für große Industriekunden, stiegen aber kurz danach wieder an (Abb. 5.4). Die Gaspreise reagierten weniger deutlich auf die Liberalisierung, da die Branche zum Zeitpunkt der Liberalisierung auf der Großhandelsebene stark konzentriert war (Kasten 5.5). Die 1999 eingeführte CO₂-Steuer sowie in jüngerer Zeit die steigenden Kosten für Öl und Kohlendioxid-Emissionszertifikate trugen zwar zur Erhöhung der Strompreise bei, auf diese Faktoren entfiel anscheinend jedoch nur ein Bruchteil der Gesamtzunahme, wohingegen der durch wachsende Marktkonzentration bedingte Mangel an Wettbewerb offenbar eine wesentliche Rolle spielte (Kasten 5.4)²⁷. Die Gas- und Strompreise vor Steuern auf der Einzelhandelsstufe gehören zu den höchsten im EU-Raum, insbesondere für Kleinkunden (Abb. 5.5).

Kasten 5.4 Der Strommarkt

Im Anschluss an die völlige Liberalisierung des Strommarkts kam es zu einer Welle von Unternehmenszusammenschlüssen. Neun vertikal integrierte Verbundunternehmen, in deren Besitz sich die Stromübertragungsnetze wie auch der Großteil der Stromerzeugung des Landes befanden, schlossen sich zu vier Unternehmen zusammen, die 80% der Stromerzeugungskapazität kontrollieren. Da ein Großteil der verbleibenden 20% der Kapazitäten auf Anlagen entfällt, in denen Strom als Nebenprodukt erzeugt wird (Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen) oder denen ein bevorzugter Zugang zum Netz gewährt wurde (erneuerbare Energien), ist der Anteil der preisbestimmenden Kraftwerke, der von den vier großen Verbundunternehmen kontrolliert wird, sogar noch größer¹. Seit der Liberalisierung war in der Stromerzeugung kein nennenswerter Marktzutritt neuer Unternehmen zu verzeichnen, auch wenn ausländische Unternehmen Beteiligungen an den Verbundunternehmen erwarben und Anbieter subventionierter erneuerbarer Energie auftraten. In anderen Ländern erfolgte der Marktzutritt hauptsächlich durch gasbefeuerte Kraftwerke. In Deutschland scheiterten die Versuche, mit solchen Anlagen in die Stromerzeugung einzusteigen, wobei von den potenziellen Wettbewerbern als Gründe für den Rückzug Probleme bei den Gaslieferverträgen und zu hohe Gaspreise genannt wurden. Außerdem waren die Großhandelspreise relativ niedrig, wodurch sich die Rentabilität des Marktzutritts in der Stromerzeugung verringerte².

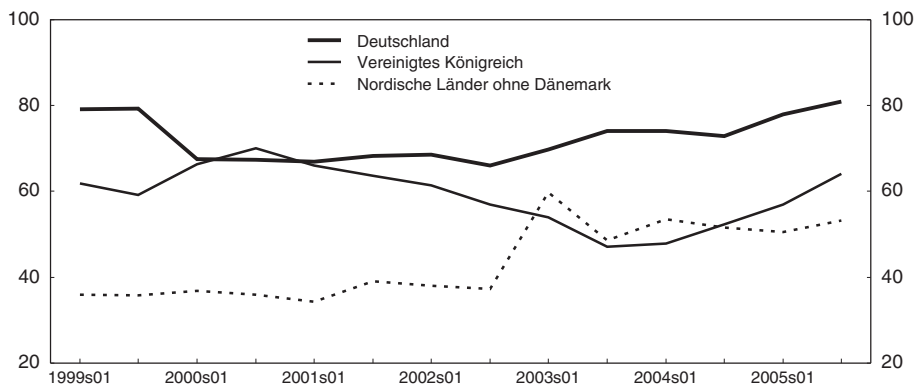
Das Verteilungsnetz ist lokal fragmentiert und besteht aus rd. 950 kleinen, mehrheitlich im Besitz der Kommunen befindlichen örtlichen Versorgungsunternehmen, den Stadtwerken, wesentlich mehr als in allen anderen europäischen Ländern³. Die Stadtwerke verbinden Stromverteilung und -einzelhandel. Darüber hinaus sind sie in den Bereichen Gasverteilung, Gaseinzelhandel, Fernwärme, Wasserversorgung, Müllabfuhr und öffentlicher Verkehr tätig. Der Grad der vertikalen Integration hat zugenommen, da die vier großen Verbundunternehmen Beteiligungen an den Stadtwerken erwarben. Die beiden größten Eigentümer von Stromerzeugungskapazitäten und Stromübertragungsnetzen, RWE Energie und E.ON, haben zwischen 2000 und 2002 beispielsweise Anteile an rd. 40 Stadtwerken erworben⁴. Die vertikale Integration wird durch die Beteiligungen der Kommunen am Kapital der Verbundunternehmen, namentlich der RWE, zusätzlich verstärkt.

Nach der Liberalisierung sind neue Unternehmen in den Stromeinzelhandel eingestiegen, auch wenn viele anfänglich erfolgreiche Firmen die Tätigkeit inzwischen wieder eingestellt haben. Die Gewinnspannen sind im Stromeinzelhandel offenbar gering, in schätzungsweise 40% des Haushaltskundenmarkts lagen sie 2004 unter den Kosten des Einzelhandels⁵. Der Anteil der Kleinkunden, der seit der Liberalisierung den Stromlieferanten gewechselt hat, beläuft sich auf 5%, wesentlich weniger als im Vereinigten Königreich, wo über 50% den Anbieter wechselten. Unter den Kunden mit hohem Verbrauch kam es häufiger zu Anbieterwechsel, doch auch bei ihnen erreichte er nicht die Niveaus, die in den nordischen Ländern und im Vereinigten Königreich beobachtet wurden.

Die Verbindungskapazitäten über die Grenzen zu mehreren Ländern sind gering, wodurch der Umfang des Wettbewerbs, der von ausländischen Stromerzeugern ausgehen kann, beschränkt wird. Der von Importen aus Frankreich ausgehende potenzielle Wettbewerb wird zusätzlich dadurch begrenzt, dass die EDF, das marktbeherrschende, vertikal integrierte Stromunternehmen Frankreichs eine große Beteiligung am Kapital der Energie Baden-Württemberg (EnBW) hält, dem im deutschen Südwesten tätigen Verbundunternehmen.

1. OECD (2005a), *OECD Economic Surveys: France*, Paris.
2. In jüngster Zeit sind die Preise im Großkundengeschäft deutlich gestiegen, was auf höhere Preise für Emissionszertifikate zurückzuführen sein könnte.
3. Brunekreeft, G. und S. Tweleemann (2005), „Regulation, Competition and Investment in the German Electricity Market: RegTP or REGTP“, *Energy Journal*, Vol. 26, Sonderausgabe; sowie Europäische Kommission (2005b).
4. Kuhlmann, A. und I. Vogelsang (2005), „The German Electricity Sector – Finally on the Move?“, *CESifo DICE Report* 2/2005.
5. Müller, C. und W. Wienken (2004), „Measuring the Degree of Economic Opening in the German Electricity Market“, *Utilities Policy*, Vol. 12.

Abbildung 5.4 **Entwicklung der Strompreise für große Industriekunden**
Euro/Megawattstunde¹



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

Quelle: Eurostat, New Cronos.

Kasten 5.5 Der Gasmarkt

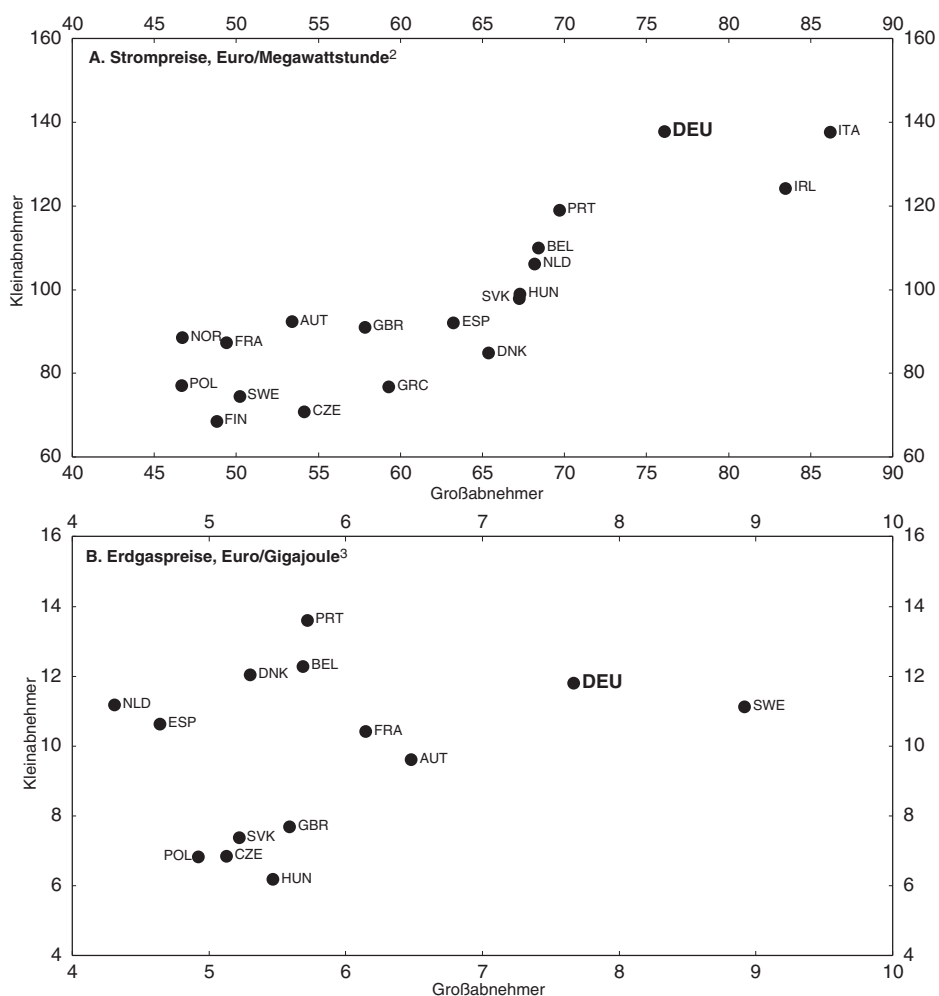
Das meiste deutsche Gas wird importiert, rd. 18% stammen aus heimischer Förderung. Die Konzentration des Großhandels mit Gas, sowohl aus inländischen als auch aus ausländischen Quellen, war bereits vor 1998 stark ausgeprägt. Seitdem hat sich Ruhrgas die Kontrolle über 50% des Gasgroßhandels bewahrt¹. Ruhrgas kontrolliert ferner mehr als ein Drittel des Fernleitungsnetzes und einen großen Teil der Speicherkapazitäten. Die Gasgroßhändler konnten ihre Position auch durch langfristige Lieferverträge mit ihren Kunden stärken, was den Marktzutritt von Wettbewerbern erschwerte. Als Reaktion auf die hohen Netzzugangsentgelte hat Wingas, ein Gemeinschaftsunternehmen von BASF, einem großen industriellen Gasabnehmer, und Gazprom, einem russischen Gaserzeuger, ein eigenes Leitungsnetz aufgebaut, das streckenweise parallel zu einem Teil des Ruhrgas-Netzes verläuft.

Wie im Elektrizitätssektor hat die vertikale Integration nach der Liberalisierung stark zugenommen. Die Eigentümer der Fernleitungen (z.B. Ruhrgas) haben zunehmend Beteiligungen an den Stadtwerken erworben, die den geographisch fragmentierten Verteilungs- und Einzelhandelsmarkt beherrschen, auf dem rd. 730 Verteilernetzeigentümer tätig sind. Ruhrgas hält beispielsweise Beteiligungen an 8 regionalen und 15 lokalen Verteilungsunternehmen. Außerdem sind Gas- und Stromwirtschaft eng miteinander verzahnt, wobei zwei der großen im Stromgeschäft tätigen Verbundunternehmen zugleich wichtige Gasgroßhändler sind und weite Teile des Gasfernleitungsnetzes besitzen. Die Eigentumsverflechtungen zwischen den beiden Sektoren nahmen stark zu, als Ruhrgas und E.ON 2002 fusionierten, nachdem die Untersagung dieses Zusammenschlusses durch das Bundeskartellamt mit einer Ministererlaubnis außer Kraft gesetzt worden war. Durch diesen Zusammenschluss erhöhte sich auch die vertikale Integration innerhalb des Gassektors, weil damit die führende Position von Ruhrgas als Gasgroßhändler und Eigentümer eines großen Teils der Fernleitungs- und Speicherkapazitäten mit den Gasverteilungsaktivitäten von E.ON kombiniert wurde. Nur wenige Gaskunden haben den Lieferanten gewechselt, und unter den Kleinkunden war so gut wie kein Anbieterwechsel zu verzeichnen.

1. Europäische Kommission (2005b).

Abbildung 5.5 Energiepreise (Einzelhandelsstufe)¹

2005, 2. Halbjahr



1. Alle Preise sind ohne Steuern angegeben.
2. Bei dem Preis für Großabnehmer handelt es sich um den Durchschnitt der Preise für große Industriekunden (Eurostat-Kategorien Ie und Ig); der für Kleinabnehmer entspricht dem Durchschnitt der Preise für kleine Industrie- und mittlere Haushaltskunden (Ib, Dc und Dd). Die Preise für Deutschland enthalten die von den Gemeinden erhobenen Wegechtsgebühren.
3. Beim Preis für Großabnehmer handelt es sich um den Durchschnitt der Preise für größere Industriekunden (Kategorien I3 und I4); bei dem für Kleinabnehmer um den Durchschnitt der Preise für kleine Industrie- und mittlere Haushaltskunden (I1, D2 und D3).

Quelle: Eurostat, New Cronos.

Die Netzzugangsentgelte in der Strom- und Gaswirtschaft gehören mit zu den höchsten in der EU²⁸. Auch die großen Disparitäten bei den Zugangsentgelten zu den lokalen Verteilungsnetzen in Deutschland lassen darauf schließen, dass großer Spielraum für Preissenkungen ungenutzt geblieben ist²⁹. Auf Grund der hohen Netzzugangsentgelte konnte der Wettbewerb nur begrenzt einen Senkungsdruck auf die Preise ausüben, so dass es vertikal integrierten Unternehmen möglich war, ihre Aktivitäten auf potenziell wettbewerblichen Märkten quersubventionieren (Groß- und Einzelhandel von Gas und Strom sowie Stromerzeugung), wodurch die Gewinnspannen der potenziellen Wettbewerber komprimiert wurden.

Die neue Regulierungsbehörde muss fest etabliert werden ...

Der Regulierungsrahmen erwies sich als ungeeignet, um einen Rückgang der Netzzugangsentgelte auf international vergleichbare Niveaus herbeizuführen. Die Zugangsbedingungen waren größtenteils im Wege der Selbstregulierung in den Verbändevereinbarungen festgelegt worden, in denen die Versorger- und Abnehmerverbände der Strom- und Gaswirtschaft vertreten waren. Die Netzzugangsentgelte unterlagen einer Ex-post-Kontrolle durch das Bundeskartellamt nach Maßgabe des allgemeinen Wettbewerbsrechts und insbesondere der Verpflichtung zur Sicherung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und des Verbots des Missbrauchs von Marktmacht. Die Auflagen bezüglich der Trennung des Netzzugangs von den potenziell wettbewerblichen Einzelhandels- und Stromerzeugungsaktivitäten beschränkte sich zunächst auf die Trennung der Rechnungslegung, außer im Bereich Stromübertragung, wo das EU-Recht auch eine Trennung der Rechtspersönlichkeit und der Geschäftsführung verlangte³⁰, wohingegen keine Maßnahmen zur Begrenzung der vertikalen Eigentumsverflechtungen in der Branche ergriffen wurden.

Mehrere Merkmale des Regulierungsrahmens trugen zu dem unbefriedigenden Ergebnis bei: Da den etablierten Anbietern gestattet wurde, die Netzzugangsbedingungen gemeinsam mit den Verbänden der Abnehmer auszuhandeln, war zu erwarten, dass sich die Interessen der etablierten Anbieter (im Gegensatz zu denen potenzieller neuer Anbieter, die nicht vertreten waren) stark in den Verhandlungsergebnissen niederschlagen würden. Die Kleinkunden waren in den Verbändevereinbarungen in der Tat unterrepräsentiert³¹. Zudem waren die Befugnisse des Bundeskartellamts zu begrenzt, um einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu sichern, und es standen ihm keine zufriedenstellenden kostenbezogenen Informationen zur Verfügung. Das Bundeskartellamt konnte beispielsweise Informationen über Kosten mittels formeller Auskunftersuchen nur bei den Netzbetreibern einholen, die des Verstoßes gegen das Kartellrecht verdächtig waren, was Kostenvergleiche zwischen verschiedenen Netzbetreibern behinderte³². Hinzu kam, dass die Personalausstattung des Bundeskartellamts trotz der Einrichtung einer Sonderabteilung für den Stromsektor begrenzt war.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Bundesregierung, die BNetzA mit der Regulierung der Zugangsbedingungen zur Mehrzahl der Strom- und Gasnetze zu betrauen, während für die Regulierung kleiner, lokaler Netze³³ die Regulierungsbehörden der Länder zuständig sind. Mit einem unabhängigen Sektorregulierer bietet sich in der Tat potenziell mehr Spielraum zur Förderung wettbewerblicher Marktbedingungen, womit auf eine Erhöhung der Verbraucherwohlfahrt hingewirkt werden kann und weniger Raum für die Durchsetzung der Interessen der etablierten Anbieter bleibt als bei den Verbändevereinbarungen. Die Tatsache, dass ein Teil der Verteilungsnetzbetreiber der Regulierung durch die Länderbehörden und ein anderer der Regulierung durch die BNetzA untersteht, kann allerdings zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen z.B. unter Unternehmen führen, die Strom als Input nutzen. Eine Regulierung auf Ebene der Länder könnte auch Bedenken über mögliche Interessenkonflikte wecken, da den Bundesländern u.U. an der Verteidigung der Interessen der Kommunen auf ihrem Landesgebiet gelegen ist, in deren Besitz sich die meisten örtlichen Stromverteilungsnetze befinden. Bei der BNetzA wurde zwar ein Länderausschuss eingerichtet, um die Regulierung zu harmonisieren, die Notwendigkeit einer solchen Harmonisierung des regulatorischen Kurses könnte jedoch mit höheren Regulierungskosten verbunden sein. Die Regulierung sämtlicher Strom- und Gasnetzbetreiber sollte der BNetzA übertragen werden.

... wobei es einer wirksamen Ex-ante-Regulierung bedarf ...

Im Juli 2005 traten neue gesetzliche Bestimmungen in Kraft, mit denen die Regeln für die Regulierung des Netzzugangs in der Strom- und Gaswirtschaft festgelegt wurden. Während einer Übergangsphase, die voraussichtlich ein Jahr dauern wird, werden sich die BNetzA und die Regulierungsbehörden der Länder bei der Genehmigung sämtlicher Netznutzungsentgelte in der Gas- und Stromwirtschaft an Vergleichswerten der Kosten in Gruppen von Netzbetreibern mit ähnlichen Kostenmerkmalen (z.B. Bevölkerungsdichte) orientieren. Anschließend sollen die Regulierer auf eine Anreizregulierung (*Price-Cap-Regulierung*) umsteigen³⁴, für diese Umstellung werden allerdings zusätzliche gesetzliche Regelungen erforderlich sein. Darüber hinaus wurden die Befugnisse der neuen Regulierer gestärkt, z.B. was die Beschaffung von Kosteninformationen bei den Netz-

betreibern anbelangt. Die neuen Regulierer verfügen auch über mehr Mitarbeiter, als das Bundeskartellamt seinerzeit einsetzen konnte, und die Beweislast vor Gericht liegt nunmehr bei den Netzbetreibern³⁵. Die Umstellung zu Vergleichs- und Anreizregulierung, die durch größere Befugnisse für den Regulierer abgestützt wird, schafft Spielraum für eine Senkung der Netzzugangsentgelte bei gleichzeitiger Wahrung der Anreize der Betreiber zur Reduzierung der Betriebskosten. Die Erfahrung anderer Länder zeigt in der Tat, dass sich die Price-Cap-Regulierung in einem erheblichen Rückgang der Netztransportkosten niedergeschlagen hat³⁶. Im Vereinigten Königreich sind die Netzzugangsentgelte seit Einführung der Price-Cap-Regulierung beispielsweise um 50% gesunken.

Der neue Regulierungsrahmen für die Bestimmung der Netzzugangsentgelte lässt jedoch einige Fragen ungelöst. Die detaillierten, kostenorientierten Regeln gründen sich in weiten Teilen auf die Kostenabrechnungsregeln der Verbändevereinbarungen³⁷, welche sich im Hinblick auf die Sicherung niedriger Netzzugangsentgelte als unwirksam erwiesen haben und die der Bundesnetzagentur möglicherweise nicht genügend Spielraum lassen, um auf ihre eigenen Regulierungserfahrungen gestützte beste Praktiken zu entwickeln. Beispielsweise wurde die regulatorisch festgelegte Eigenkapitalverzinsung der Netzbetreiber der Strom- und Gaswirtschaft, die der Bundesnetzagentur für die Berechnung kostenbasierter regulierter Entgelte vorgegeben wurde, bis zum Start der Anreizregulierung bei 6,5% bzw. 7,3% belassen, was in Anbetracht der relativ geringen Risiken, die mit dem Netzbetrieb verbunden sind, überhöht sein dürfte³⁸. Die Bundesregierung plant, die regulatorisch festgelegte Eigenkapitalverzinsung zu überprüfen. Überhöhte Netzentgelte aus dem Kostenvergleichsverfahren könnten in der Tat zu langfristig überhöhten Preisen führen, weil sie den Ausgangspunkt für die Anreizregulierung bilden werden. Außerdem gelten für bereits eingerichtetes und neues Produktivvermögen unterschiedliche Abschreibungsregeln, womit das Risiko ungleicher Wettbewerbsbedingungen für etablierte und potenzielle neue Anbieter gegeben ist. Einige Beobachter haben die Befürchtung geäußert, dass die Kosten-Benchmarks für die regulierten Netzzugangsentgelte an den Durchschnittskosten der Netzanbieter anstatt an den Kosten des effizientesten Anbieters ausgerichtet werden könnten³⁹. Wenn die BNetzA auch über größere Befugnisse für die Beschaffung kostenbezogener Informationen bei den Netzbetreibern verfügt, stützen sich diese Informationen doch weiterhin auf die handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften, was für Regulierungszwecke u.U. nicht optimal ist.

Die BNetzA ist befugt, ein kohärentes Modell für den Rahmen der künftigen Anreizregulierung zu entwickeln. Innerhalb dieses Rahmens sollte die BNetzA mehr Spielraum für Abweichungen von den Kostenabrechnungsregeln erhalten, damit es dem Regulierer in Zukunft leichter möglich ist, sich bei der Regulierung der Branchen auf seine eigenen Erfahrungen zu stützen. Es sollte genau beobachtet werden, ob die Netzzugangsentgelte im Energiesektor entsprechend den Kosten der effizientesten Anbieter festgelegt werden. Die regulatorisch festgelegten Sätze für die Eigenkapitalverzinsung, die in die Berechnung der regulatorischen Entgeltobergrenzen einfließen, sollten an die Rendite von Investitionen mit ähnlicher Risikostruktur angeglichen werden. Es sollte dafür gesorgt werden, dass zwischen etablierten und neuen Anbietern gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen, und die Qualität der Kosteninformationen sollte erhöht werden.

... und die weit verbreitete vertikale Marktintegration eine Antwort der Politik erfordert

Durch den hohen Grad der vertikalen Integration in der Strom- und Gaswirtschaft entstanden für die etablierten Unternehmen Anreize zur Diskriminierung neuer Anbieter in wettbewerbs-offenen Marktsegmenten wie der Stromerzeugung. Da die Regulierung der Netzzugangsentgelte zunehmend Wirkung zeigen dürfte, werden für vertikal integrierte Netzbetreiber nun die Anreize zur nichtpreislichen Diskriminierung voraussichtlich zunehmen⁴⁰. Die Bestimmungen gegen den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung finden zwar Anwendung, die Befugnisse der BNetzA zur Verhinderung nichtpreislicher Diskriminierung könnten allerdings größer sein. Beispielsweise können vertikal integrierte Stromnetzbetreiber Verträge mit Konkurrenten, z.B. im Endkundengeschäft, jederzeit mit wichtigem Grund aufkündigen, was dem Betreiber gestattet, bei solchen Entscheidungen nach eigenem Ermessen zu handeln, mit der Möglichkeit einer gerichtlichen Nachprüfung, wobei der Regulierer der Energiemärkte keine konkrete Aufsicht darüber führt, ob diese Praktiken u.U. diskriminierend sind⁴¹. Die Befugnisse der BNetzA zur Verhinderung nichtpreislicher Diskriminierung sollten gestärkt werden.

Die vertikale Integration von Stromerzeugung und Stromübertragung verschafft den Verbundunternehmen insbesondere Spielraum zur Ausnutzung von Informationsvorteilen gegenüber Konkurrenten. Die Beschaffung der *Regelenergie*, die nötig ist, um Stromentnahme und -einspeisung in den Übertragungsnetzen stets auf gleichem Niveau zu halten, hat es beispielsweise ermöglicht, dass konkurrierende Stromerzeugungsunternehmen diskriminiert werden (vgl. Kasten 5.6). Die Kosten der Regelenergie sind in Deutschland in der Tat deutlich höher als in anderen europäischen Ländern⁴². Im Stromsektor sollte für die Übertragungsnetze ein unabhängiger Systembetreiber eingeführt werden, bei dem keine Eigentumsbeziehungen zur Stromerzeugungsbranche bestehen.

Der Grad der vertikalen Integration hat nach der Liberalisierung der Energiemärkte weiter zugenommen. Insbesondere durch den fortgesetzten Erwerb von Beteiligungen an Stadtwerken konnten die Verbundunternehmen ihren Spielraum zur Diskriminierung potenzieller Konkurrenten vergrößern. Durch diese Beteiligungskäufe verringerten sich zudem die Möglichkeiten der Stadtwerke, als unabhängige Nachfrager von Strom und Gas auf den Großhandelsmärkten aufzutreten. Angesichts des hohen Grads an horizontaler Konzentration in der Stromerzeugung und im Gasgroßhandel sowie des begrenzten Spielraums, der sich den Haushalts- und Kleinkunden zur Ausübung von Wettbewerbsdruck auf die Lieferanten bietet, ist die Unabhängigkeit der Nachfrager und der Anbieter auf den Großhandelsmärkten unerlässlich, um sicherzustellen, dass die großen etablierten Anbieter auf der Großhandelsebene wettbewerblichen Kräften ausgesetzt sind. Während das Bundeskartellamt die Beteiligungsgrenzen, ab denen es solche Anteilskäufe im Rahmen der Fusionskontrolle untersucht, schrittweise auf 10% absenkte, führen die Verbundunternehmen fort, Beteiligungen unter diesem Schwellenwert zu erwerben. Entflechtungsauflagen wurden im neuen Regulierungsrahmen zwar verschärft, wobei die Verpflichtung zur gesellschaftsrechtlichen und operationellen Entflechtung für Übertragungsnetzbetreiber mit sofortiger Wirkung eingeführt wurde, doch für die Verteilungsnetze wurde die Umsetzung dieser Auflage auf 2007 verschoben, den letzten gemäß EU-Recht zulässigen Termin. Stromerzeugungsunternehmen und Gasgroßhändler sollten zumindest daran gehindert werden, weitere Beteiligungen an den Verteilungsnetzen zu erwerben. Vorzuziehen wäre eine Veräußerung der Beteiligungen, die die Stromerzeuger an den Verteilungsnetzen halten. Die operationelle und gesellschaftsrechtliche Entflechtung sollte für Verteilungsnetze zum frühestmöglichen Zeitpunkt eingeführt werden.

Die negativen Konsequenzen des hohen Grads an horizontaler Konzentration werden in der Stromerzeugungsbranche durch die geringen Verbindungskapazitäten mit den Nachbarländern sowie die geographische Segmentierung des Regelenergiemarkts (vgl. Kasten 5.6) verschärft. Daher sollten die Übertragungsnetze stärker mit denen der Nachbarländer verbunden werden. Die Segmentierung des Markts für Regelenergie sollte überwunden werden, um mehr Wettbewerb auf dem Stromerzeugungsmarkt zu ermöglichen, sofern dies mit den Zielen der Versorgungssicherheit vereinbar ist.

Ökologische Ziele der Energiemarktregulierung können zu geringeren Kosten verwirklicht werden

Umweltziele spielen in Deutschland bei der Regulierung der Energiemärkte eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung engagiert sich insbesondere dafür, dass das Kyoto-Ziel für Treibhausgasemissionen erreicht wird. Der Ausbau der erneuerbaren Energien und die Förderung einer effizienteren Energieverwendung spielen eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung dieses Ziels, da sich die Bundesregierung auch verpflichtet hat, sämtliche Kernkraftwerke nach einer Betriebsdauer von 32 Jahren vom Netz zu nehmen.

Die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern wird durch direkte und indirekte Subventionen für Strom aus solchen Quellen gefördert. Die indirekte Subventionierung resultiert aus garantierten Einspeisetarifen, die die Netzbetreiber an die Erzeuger von erneuerbarer Energie zahlen müssen⁴³. Sämtliche Einspeisetarife sind degressiv und werden für einen Zeitraum von zwanzig Jahren garantiert. Diese Beihilfen lassen sich unter Verweis auf ihren Effekt auf die Verringerung der Treibhausgasemissionen nur schwer rechtfertigen, da die Grenzkosten der Reduzierung des Kohlendioxidaustrisses auf der Grundlage dieser Subventionen wesentlich höher sind als die Grenzkosten der Senkung der Treibhausgasemissionen über eine – z.B. durch Energiesparmaßnahmen

Kasten 5.6 Diskriminierung von Wettbewerbern in der Stromerzeugung: der Fall der Regelenergie

In Deutschland obliegt die Beschaffung der Regelenergie aus den Kraftwerken den vier großen Eigentümern der Übertragungsnetze, d.h. den Verbundunternehmen. Der Markt für Regelenergie ist auf vier Regelzonen aufgeteilt, die jeweils der geographischen Reichweite der Übertragungsnetze der vier Verbundunternehmen entsprechen. Da sich der Großteil der Erzeugungskapazitäten im Besitz der Verbundunternehmen befindet, sind diese sowohl auf der Nachfrageseite als auch auf der Angebotsseite des Regelenergiemarkts tätig, wodurch Anreize für die Beschaffung von Regelenergie aus den eigenen Kraftwerken zu hohen Preisen entstehen, so dass potenzielle Wettbewerber auf dem Stromerzeugungsmarkt diskriminiert werden. Möglichkeiten der Diskriminierung ergeben sich aus dem Informationsvorteil, den die Verbundunternehmen gegenüber konkurrierenden Stromerzeugungsunternehmen haben¹. Die technischen Standards, die die Anbieter von Regelenergie erfüllen müssen, können beispielsweise so festgelegt werden, dass Wettbewerber entmutigt werden.

Die vier großen Verbundunternehmen können zwar im Prinzip Regelenergie in Gebiete liefern, die von anderen Übertragungsnetzbetreibern abgedeckt werden, in der Praxis scheint dies jedoch nicht zu geschehen². Fortbestehende Preisdifferenzen zwischen den Regelenergie- und den Spotmarktpreisen an der Strombörse lassen darauf schließen, dass der Regelenergiemarkt nicht wettbewerbsbestimmt ist, weil die Möglichkeit der Arbitrage durch Verlagerung des Angebots vom Spot- auf den Regelenergiemarkt von den Marktteilnehmern offenbar nicht genutzt wird. Die steigenden Kosten der Regelenergie haben in erheblichem Maß zum Anstieg der Zugangsentgelte zum Hochspannungsübertragungsnetz beigetragen.

Wegen der Notwendigkeit einer aktiven Steuerung des Übertragungsnetzes zum Ausgleich von Stromeinspeisung und -entnahme lässt sich die Diskriminierung konkurrierender Stromerzeugungsunternehmen durch vertikal integrierte Unternehmen, die sowohl Übertragungs- als auch Erzeugungskapazitäten besitzen, besonders schwer aufdecken und regulieren. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen in der Tat, dass der Betreiber³, der für die Ausregelung von Einspeisung und Entnahmeschwankungen zuständig ist, von den Stromerzeugungsunternehmen vollkommen unabhängig sein muss⁴. Eine Möglichkeit wäre die Trennung des Eigentums an den Übertragungsnetzen von der Stromerzeugung, wobei die Übertragungsnetzeigentümer für die Ausregelung zuständig wären. Eine Eigentumstrennung von Stromerzeugung und Stromübertragung wurde in vielen Ländern, z.B. im Vereinigten Königreich und in den nordischen Ländern, in der Tat mit Erfolg durchgeführt. Alternativ dazu könnte ein unabhängiger Systembetreiber, der keine Eigentumsbeziehungen mit den Verbundunternehmen hat, eingerichtet werden. Dies geschah beispielsweise in einigen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten⁵.

Unter diesen beiden Optionen ist im Prinzip die Eigentumstrennung von Stromübertragung und Stromerzeugung vorzuziehen. Würde ein unabhängiger Systembetreiber eingeführt, während die Übertragungs- und Erzeugungskapazitäten Eigentum der Verbundunternehmen blieben, würde dies eine Trennung des Eigentums der Übertragungsaktiva von der Verwaltung der Übertragungsaktiva erforderlich machen, was zu Effizienzeinbußen führen könnte. In Deutschland sind die Übertragungs- und Erzeugungskapazitäten allerdings in Privatbesitz, weshalb sich eine Trennung von Stromübertragung und Stromerzeugung u.U. nur schwer verwirklichen lässt.

1. Brunekreeft, G. und S. Twelemaan (2005), „Regulation, Competition and Investment in the German Electricity Market: RegTP or REGTP“, *Energy Journal*, Vol. 26, Sonderausgabe.
2. Monopolkommission (2004), *Sondergutachten der Monopolkommission*.
3. Damit ist der „Systembetreiber“ gemeint, der für die Dienstleistungen („Systemdienstleistungen“) zuständig ist, die für einen effizienten Betrieb der Übertragungsnetze notwendig sind, darunter die Regelenergie.
4. Vgl. z.B. OECD (2005c); Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons, New York; IEA (2001), *Competition in Electricity Markets*.
5. Vgl. z.B. Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons, New York.

erzielte – Verringerung des Verbrauchs an Strom aus Kraftwerken, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden. Die Kosten der Senkung des Kohlendioxidausstoßes durch den Ausbau der Photovoltaik oder der Windenergie sind de facto 25-mal bzw. 5-mal höher als die Emissionssenkungskosten, die im Fall einer Verringerung des Stromverbrauchs, z.B. aus gasbefeuerten Kraftwerken, unter Berücksichtigung sowohl der CO₂-Steuer als auch des Preises der CO₂-Emissionszertifikate, anfallen⁴⁴. Zudem sind die programmierten Senkungen der Einspeisetarife laut Schätzungen der IEA geringer als die in Zukunft voraussichtlich zu erzielenden Effizienzgewinne bei der Erzeugung erneuerbarer Energien. Die Beihilfen für erneuerbare Energien sollten im Zeitablauf rascher gesenkt werden. Die Gesamtkosten der indirekten Subventionierung, die mit den präferenziellen Einspeisetarifen gegeben ist, werden zwar von der Bundesregierung veröffentlicht, die Transparenz des Gesamtniveaus der Subventionierung könnte jedoch erhöht werden, wenn sämtliche Beihilfen über den Bundeshaushalt laufen würden, anstatt in Form garantierter Einspeisetarife gewährt zu werden.

Ebenfalls Teil der Strategie der Bundesregierung zur Verringerung der Treibhausgasemissionen ist die Förderung einer besseren Wärmedämmung von Wohngebäuden. Diese Subventionen sind wohl nicht das kosteneffizienteste Mittel, um eine Verringerung der Treibhausgasemissionen herbeizuführen. Da Subventionen für den Wärmeschutz die Heizkosten verringern, schaffen sie für private Haushalte einen Anreiz zur Anhebung der Raumtemperatur, womit ein Teil des emissionsenkenden Effekts der Subventionen wieder zunichte gemacht wird. Zudem dürften die Förderprogramme höhere Verwaltungskosten nach sich ziehen. Folglich wäre es kosteneffizienter, auf die Anreize zur Senkung des Heizenergieverbrauchs zu setzen, die von den Energiepreisen ausgehen, z.B. durch eine Anhebung der Besteuerung von Kohlendioxidemissionen, wobei vorausgesetzt sein muss, dass die potenziellen Gebäudebewohner über ausreichende Informationen bezüglich der Heizkosteneffizienz verschiedener Bautypen verfügen. In der Tat wurden vor kurzem Mindeststandards für die Informationen eingeführt, die zur Heizeffizienz von Wohngebäuden zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Beihilfen für die Verbesserung der Wärmedämmung von Wohngebäuden sollten aufgegeben werden, stattdessen sollte stärker auf die von den Preisen ausgehenden Anreize zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen vertraut werden. Negative Auswirkungen auf die realen Einkommen finanziell schlechter Haushalte sollten über das Steuer- und Transfersystem ausgeglichen werden.

Telekommunikationskunden können von mehr Wettbewerb auf der letzten Meile und alternativen Kabelnetzen profitieren

Anders als in der Energiewirtschaft ging die Liberalisierung des Telekommunikationssektors 1998 mit der Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde und eines Regulierungsrahmens einher, der auf der Basis des Telekommunikationsgesetzes (das 2004 novelliert wurde, vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*) eine Ex-ante-Entgeltregulierung verlangte. Im Telekommunikationssektor hat sich der Wettbewerb günstiger entwickelt als in der Energiewirtschaft. Die Zahl der Anbieter in der Festnetztelefonie hat beispielsweise erheblich zugenommen⁴⁵. In der Festnetztelefonie sind die Tarife niedriger als in einer Mehrzahl von OECD-Ländern, und Deutschlands Position stellt sich im Vergleich günstiger dar als 2002⁴⁶. Die Festnetznetzwettbewerber des Ex-Monopolisten, der DTAG, konnten ihre Marktanteile ausbauen, wenngleich sie nach wie vor kleiner sind als die Marktanteile der Wettbewerber in einigen anderen europäischen Ländern, wie dem Vereinigten Königreich, Österreich, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern⁴⁷.

Die Einführung von Betreiberauswahl (*Call-by-Call*) und Betreibervorauswahl (*Preselection*)⁴⁸ hat zur Öffnung des Markts für Wettbewerber beigetragen⁴⁹. In dem Jahr nach der 2003 erfolgten Ausdehnung der Betreiberauswahl und der Betreibervorauswahl auf Ortsgespräche sanken die Tarife für Ortsgespräche um durchschnittlich 7%⁵⁰. Die Möglichkeit der Umstellung auf einen alternativen Betreiber im Einzelwahlverfahren oder durch feste Voreinstellung wurde für Ortsgespräche in Deutschland allerdings wesentlich später eingeführt als in anderen europäischen Ländern, mit der Begründung, dass die technischen Voraussetzungen für Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl nach Ansicht der DTAG zuvor noch nicht erfüllt waren, wodurch sich der Markteintritt der Wettbewerber verzögerte. Verzögerungen waren z.T. darauf zurückzuführen, dass

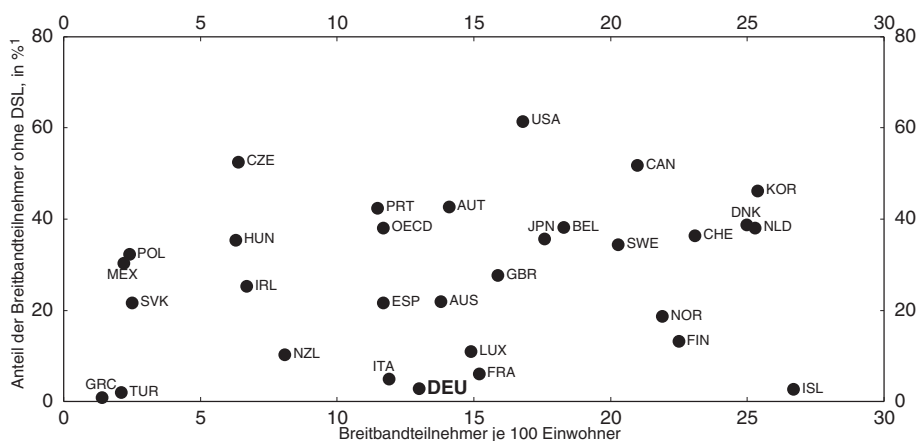
die Entscheidungen der Regulierungsbehörde von der DTAG systematisch vor Gericht angefochten wurden⁵¹. Verzögerungen bei der Umsetzung von Entscheidungen des Netzregulierers sollten beobachtet und in Zukunft verhindert werden. Das Rechtsmittelverfahren wurde vor kurzem gestrafft, indem die Zahl der gerichtlichen Instanzen auf zwei reduziert wurde, was diesbezüglich einen Fortschritt darstellt.

Die Inanspruchnahme breitbandiger Internetzugänge ist in Deutschland gering, und die Bundesrepublik ist in Bezug auf die Breitbanddurchdringung im internationalen Vergleich weiter zurückgefallen⁵². Im Gegensatz zu anderen OECD-Ländern stellen Fernsehkabelnetze und andere technologische Plattformen kaum eine Konkurrenz für DSL-Anschlüsse dar, auch wenn der Zugang zu Fernsehkabelnetzen mit 70% angeschlossenen Haushalten weiter verbreitet ist als in anderen Ländern. Zudem werden die meisten DSL-Anschlüsse vom Ex-Monopolisten gestellt.

Wettbewerb zwischen verschiedenen technologischen Plattformen für Breitbanddienste, insbesondere durch Fernsehkabelnetze, kann erheblichen Raum für einen Anstieg der Breitbandnutzung schaffen (Abb. 5.6). Die fragmentierten Eigentumsstrukturen der Fernsehkabelnetze und die Beteiligungen der DTAG an einem Teil des Kabelnetzes haben in der Vergangenheit die Investitionen in die Aufrüstung dieser Netze für die Breitbandnutzung gebremst. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Fragmentierung abnimmt und die DTAG ihre Beteiligungen an den Fernsehkabelnetzen nunmehr veräußert hat, sind die Aufrüstungsinvestitionen in jüngster Zeit etwas gestiegen. Eine von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Untersuchung identifizierte die landesmedienrechtlichen Bestimmungen, die die Eigentümer von Fernsehkabelnetzen verpflichten, über ihre Netze bestimmte Fernsehprogramme anzubieten, als einen weiteren Faktor, der die Attraktivität von Investitionen in die Aufrüstung der Fernsehkabelnetze für die Breitbandnutzung begrenzt⁵³. Die landesmedienrechtlichen Vorgaben für die Inhalte der Fernsehkabelnetze sollten überprüft werden.

Der Ex-Monopolist hat weiterhin eine marktbeherrschende Stellung bei der Sicherung des Zugangs zur letzten Meile, d.h. zur Teilnehmeranschlussleitung⁵⁴, und dies könnte den Wettbewerb beim schnellen Internetzugang über DSL potenziell begrenzen, weil die Wettbewerber Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung haben müssen, um konkurrierende Dienste anbieten zu können⁵⁵. Die Gewährleistung von Wettbewerb beim Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung ist in der Tat unerlässlich, damit das wirtschaftliche Potenzial des Festnetzes, einschließlich des breitbandigen Internetzugangs, voll ausgeschöpft werden kann⁵⁶.

Abbildung 5.6 Breitbandzugang und -technologie, Juni 2005



1. DSL steht für Digital Subscriber Lines.

Quelle: OECD, *Broadband Statistics*.

Der Wiederverkauf (*resale*) von Teilnehmeranschlüssen⁵⁷ ist in vielen OECD-Ländern zum wichtigsten Instrument der Wettbewerber geworden, um Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, einschließlich DSL-Anschlüssen, zu erlangen. In Deutschland hat sich der Resale langsamer entwickelt als in anderen europäischen Ländern, obgleich er in jüngster Zeit deutlich zugenommen hat, nachdem der Ex-Monopolist den Resale von DSL-Anschlüssen auf freiwilliger Basis angeboten hat⁵⁸. Das Telekommunikationsgesetz schließt die Option der Einführung einer Resale-Verpflichtung für entbundene Anschlüsse bis 2008 aus⁵⁹. Die Einführung der Verpflichtung zum entbundenen Anschluss-Resale sollte beschleunigt werden. Außerdem gewährt der Ex-Monopolist den Wettbewerbern vielfach keinen physischen Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung (Kollokation), wodurch sich der Spielraum für Wettbewerb weiter verringert⁶⁰. Es sollte sichergestellt werden, dass der Ex-Monopolist den Wettbewerbern Zugang zu seiner gesamten Teilnehmeranschlussinfrastruktur gewährt.

Die rechtlichen Bedingungen für eine Ex-ante-Entgeltregulierung des Zugangs zu Vorleistungen des Ex-Monopolisten sind relativ restriktiv, weil das Telekommunikationsgesetz anders als in anderen Ländern der Europäischen Union bestimmt, dass die BNetzA nur dann zu einer solchen Ex-ante-Regulierung verpflichtet ist, wenn sowohl auf der Vorleistungsebene als auch auf dem entsprechenden Endkundenmarkt eine marktbeherrschende Stellung besteht. Wenn nur auf dem Vorleistungsmarkt eine beherrschende Stellung vorliegt, verfügt die BNetzA über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, ob sie eine Ex-ante-Regulierung vornimmt. Dies könnte in Zukunft verhindern, dass die Regelung des Vorleistungszugangs zum Teilnehmeranschluss für die Bereitstellung von DSL einer Ex-ante-Regulierung unterzogen wird, wenn die Wettbewerber erst einmal einen größeren Anteil am Endkundenmarkt haben⁶¹. Der Ermessensspielraum des Regulierers bei der Entscheidung darüber, ob eine Ex-ante-Regulierung angebracht ist, liefert in Kombination mit den Bedenken im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Präsidentenkammer der BNetzA ein weiteres Argument dafür, dass die Glaubwürdigkeit der Unabhängigkeit des Regulierers gestärkt werden sollte. Die Ex-ante-Regulierung der Netzzugangsentgelte sollte sich nicht auf Fälle beschränken, in denen der Betreiber auch auf dem Endkundenmarkt über beträchtliche Marktmacht verfügt.

Die Eisenbahnreform wirkte effizienzsteigernd, aber es muss mehr zur Stärkung des Wettbewerbs getan werden

Die Strukturreform des Schienenverkehrssektors begann in Deutschland relativ früh – im Jahr 1994 – mit der Umwandlung der Bundeseisenbahnen in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (Deutsche Bahn AG – DBAG), womit die Autonomie der Geschäftsführung erhöht und die DBAG privatwirtschaftlichen Rechnungslegungs- und Gesellschaftsrechtsbestimmungen unterstellt wurde, obgleich sie in Staatsbesitz verblieb. Gleichzeitig wurde das Schienennetz für konkurrierende Güter- und Personenverkehrsanbieter geöffnet, und ein Eisenbahnregulierer wurde mit der Sicherung des diskriminierungsfreien Zugangs der neuen Anbieter zum Schienennetz betraut.

Diese Reformen haben in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre offenbar zu einer deutlichen Produktivitätssteigerung im Vergleich zu anderen europäischen Eisenbahnnetzen beigetragen⁶². Die staatlichen Beihilfen sind in realer Rechnung geringfügig zurückgegangen, wenngleich sie im Verhältnis zur Menge der erbrachten Güter- und Personenverkehrsleistungen nach wie vor höher sind als in einigen anderen europäischen Ländern, z.B. Frankreich. Zu den weiteren Reformschritten, die ergriffen wurden, gehörte die Gründung mehrerer Tochtergesellschaften des Ex-Monopolisten, mit der die Verkehrsleistungen von den Netzleistungen getrennt wurden. Diese Unternehmen blieben jedoch vollständig im Besitz der Holding-Gesellschaft, der DBAG. Dieser wurde ein großes Maß an Ermessensspielraum bei der Gestaltung ihres Organisationsaufbaus zugebilligt, der den Tochtergesellschaften nur beschränkte Autonomie belässt⁶³. Mit der 2005 zur Umsetzung von EU-Richtlinien eingeführten Novelle des Eisenbahnrechts wurde die Trennung der Geschäftsführung in gewissem Umfang verstärkt, die Holding-Gesellschaft DBAG verfügt jedoch immer noch über beträchtlichen Ermessensspielraum. Das neue Gesetz verlangt von der DBAG beispielsweise, dass sie ihre Corporate Governance in einer Weise organisiert, bei der gewährleistet ist, dass die an der Bestimmung der Netzzugangsbedingungen beteiligten Mitarbeiter der Netztochter ihre Entscheidungen

frei von jeder Einflussnahme durch die Holding-Gesellschaft und deren Verkehrstöchter treffen. Die Mitglieder des Aufsichtsrats der Netztochter der DBAG können jedoch gleichzeitig im Vorstand der Verkehrstöchter vertreten sein, und Mitglieder des Vorstands der Netztochter können auch im Vorstand der DBAG sitzen⁶⁴.

Trotz der relativ großen Zahl der lizenzierten Unternehmen, die Schienenverkehrsleistungen anbieten, entwickelte sich der Wettbewerb auf der Schiene nur langsam, wobei die Wettbewerber des bundeseigenen Eisenbahnbetreibers ihren Marktanteil auf fast 10% im Jahr 2005 erhöhen konnten⁶⁵. Besonders aktiv waren die Wettbewerber im Personennahverkehr, wo sich der Wettbewerb auf die Ausschreibung von Monopoldienstleistungen durch die Bundesländer beschränkt, was mit der Zahlung von Subventionen an den Betreiber für die Erbringung eines festgelegten Volumens an Dienstleistungen zu bestimmten Preisen verbunden ist⁶⁶. In diesem Marktsegment gingen 41% der von den Landesregierungen ausgeschriebenen Verkehrsverträge an neue Anbieter. Obwohl die Ausschreibung der Leistungen Angaben zufolge zu Kostensenkungen in Höhe von 20-40% führte, werden allerdings nur 19% des Volumens der Verträge für Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) im Wege von Ausschreibungen vergeben, wodurch sich der Wettbewerbspielraum verringert⁶⁷. Durch die Ausweitung des Ausschreibungsverfahrens auf die Vergabe sämtlicher Verträge könnten die Bieter leichter am Maßstab der effizientesten Leistungserbringung gemessen werden. Die Ausschreibung von SPNV-Leistungen sollte vorgeschrieben werden.

In einigen Fällen kam es beim Zugang von Wettbewerbern zum Schienennetz der DBAG offensichtlich zu Diskriminierungen. Die bei den Trassenpreisen sowie beim Bahnstrom, der von der Stromtochter der DBAG bereitgestellt wird, praktizierten Mengenrabatte wurden als diskriminierend eingestuft und daher vom Bundeskartellamt und den Gerichten mit der Begründung untersagt, dass nur die Schienenverkehrstöchter der DBAG Anspruch auf die Rabatte hatten. Die Trassenpreise, insbesondere für Personenverkehrszüge, gehören zu den höchsten in Europa, was sich bis zu einem gewissen Grad aus der gesetzlichen Auflage erklären könnte, der zufolge die Trassenpreise die durchschnittlichen Nettokosten abzüglich der Beihilfen widerspiegeln müssen. Allerdings dürften sich durch diese Entgeltberechnungsregel auch die Anreize für die Erzielung von Kostensenkungen verringern. Die Bundesregierung hat die Zuständigkeit für die Regulierung des Netzzugangs im Januar 2006 zwar der Bundesnetzagentur übertragen, die Trassenpreise werden jedoch weiterhin von der Netztochter der DBAG festgesetzt, wobei sie einer nachträglichen Überprüfung durch die BNetzA unterliegen. In Kombination mit der oben erwähnten schwachen Trennung der Geschäftsführung dürfte die Betrauung der Netztochter der DBAG mit der Bestimmung der Trassenpreise wohl kaum in einem zufriedenstellenden diskriminierungsfreien Netzzugang resultieren. Eine Ex-ante-Regulierung der Trassenpreise würde mehr Spielraum zur Verhinderung von Diskriminierung lassen und – durch eine Price-Cap-Regulierung – größere Anreize für die Erzielung von Kostensenkungen bei der Bereitstellung des Netzzugangs schaffen. Im Schienenverkehr sollte eine Ex-ante-Regulierung der Netzzugangsentgelte eingeführt werden. Weitere Reformen sollten auf die Verwirklichung einer effektiveren vertikalen Trennung des Netzbetreibers von wettbewerblichen Verkehrsleistungen abzielen, z.B. durch eine Ausgliederung des Netzbetreibers aus der Holding-Struktur.

Die Bundesregierung untersucht derzeit Optionen für eine Privatisierung der DBAG. Insbesondere wird darüber nachgedacht, ob die integrierte Holding-Gesellschaft als Ganzes privatisiert werden sollte oder ob eine Eigentumstrennung von Netzbetrieb und Verkehrsleistungen angebracht ist, wobei nur letztere privatisiert würden. Es bedarf einer genauen Abwägung der Effizienzkosten und der Vorteile einer Eigentumstrennung von Netzbetrieb und Schienenverkehrsleistungen⁶⁸. Eine Eigentumstrennung hätte den Vorteil, unter den bestehenden verfassungsrechtlichen Auflagen eine völlige Privatisierung der Verkehrsleistungen des Ex-Monopolisten zu ermöglichen⁶⁹.

Auch die Verweigerung des Zugangs zu rollendem Material durch die DBAG ist eine potenzielle Quelle der Diskriminierung von Wettbewerbern. Wettbewerber haben beanstandet, dass ihnen die DBAG überzähliges rollendes Material nicht zur Verfügung stellt. Der Zugang zu rollendem Material fällt in der Tat nicht in den Zuständigkeitsbereich des Regulierers, und für den Ex-Monopolisten besteht keine gesetzliche Verpflichtung, Wettbewerbern rollendes Material zur Verfügung zu stellen⁷⁰. Erfahrungen anderer OECD-Länder legen den Schluss nahe, dass ein diskrimi-

nierungsfreier Zugang zu rollendem Material insofern wichtig ist, als die Ex-Monopolisten ein De-facto-Monopol für rollendes Material haben⁷¹. Der Eisenbahnregulierer sollte den Ex-Monopolisten verpflichten, rollendes Material zu diskriminierungsfreien Bedingungen zu vermieten.

Gewisse Bedenken wurden auch darüber laut, dass die Entscheidungen über Investitionen in das Schienennetz möglicherweise zu Ungunsten jener Teile des Netzes verzerrt sind, die hauptsächlich von Wettbewerbern genutzt werden, vor allem in Personennahverkehrsnetzen, in denen die von den Landesregierungen vergebenen Verträge an Wettbewerber gegangen sind. Mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung von EU-Richtlinien erhielten konkurrierende Anbieter von Schienenverkehrsleistungen die zuvor dem Ex-Monopolisten und den Landesregierungen vorbehaltene Möglichkeit, der Bundesregierung im Rahmen formeller Investitionsplanungsverfahren Investitionsprojekte vorzuschlagen, was zur Beseitigung der Diskriminierung der Wettbewerber bei der Auswahl der Investitionsprojekte beitragen dürfte.

Der Dienstleistungssektor muss stärker geöffnet werden

Trotz gewisser Fortschritte beim Abbau von Zutrittsschranken wird der Wettbewerb in mehreren Sektoren durch die sektorspezifische Regulierung des Marktzutritts behindert. Im Handwerk wurden die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen durch die Gesetzgebung verringert (vgl. *Wirtschaftsbericht 2004*), doch die meisten bestehenden Unternehmen sind weiterhin an das Erfordernis des Nachweises einer Meisterqualifikation oder von Berufserfahrung gebunden, und in manchen Handwerksberufen wird nach wie vor der traditionelle Meisterbrief verlangt, wodurch erhebliche Marktzutrittskosten entstehen, die bis zu einem gewissen Grad über staatliche Zuschüsse und zinsvergünstigte Darlehen gedeckt werden. Die Unternehmensgründung im Handwerkssektor hat seit der Teilderegulierung deutlich zugenommen, insbesondere in den Branchen, die vergleichsweise stark dereguliert wurden, was darauf schließen lässt, dass die Deregulierung einen erheblichen Effekt hatte, obgleich das Programm zur Bezuschussung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit für Langzeitarbeitslose (vgl. Kapitel 4) dabei ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt haben dürfte.

Die verbleibenden Marktzutrittsvoraussetzungen wurden unter Verweis auf Fragen der Verbrauchersicherheit sowie den Beitrag der fraglichen Handwerksberufe zum Angebot an Ausbildungsplätzen gerechtfertigt. Da der Meisterzwang die Dienstleistungspreise auf relativ hohem Niveau hält, ist es jedoch gut möglich, dass er die Arbeitskräftenachfrage, auch nach qualifiziertem Personal, verringert. Die Qualifikationsanforderungen haben die Unternehmen außerdem daran gehindert, Dienstleistungen verschiedener Handwerksberufe zu kombinieren. Die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerkssektor sollten abgeschafft werden.

Hohe Zutrittsschranken bestehen nach wie vor im öffentlichen Auftragswesen, wo die Komplexität des Regelwerks und die Mitwirkung der Wirtschaftsverbände an der Regelsetzung den etablierten Anbietern einen Vorteil gegenüber potenziellen neuen Marktteilnehmern, insbesondere aus dem Ausland, verschaffen. Für die Ausschreibung größerer Aufträge gelten zwar die EU-Regeln, Beschaffungsaufträge werden in Deutschland aber häufig aufgespalten, um mittelständischen Unternehmen die Teilnahme an den Ausschreibungen zu erleichtern, so dass die deutschen Regeln Anwendung finden. Unterschiede bei den Vergabevorschriften der verschiedenen Bundesländer erhöhen zusätzlich die administrativen Kosten, womit sie den Marktzutritt ausländischer Anbieter und mithin den Wettbewerb verringern. In einigen Bundesländern gelten weiterhin gesetzliche Bestimmungen, die die Vergabe von Bauaufträgen von der Entlohnung nach Ortstarif abhängig machen, wodurch der Wettbewerb zusätzlich beschränkt wird (vgl. auch *Wirtschaftsbericht 2004*).

Im Einzelhandel sind weitere Effizienzsteigerungen möglich ...

Zwar sind im internationalen Vergleich⁷² Konzentration und Gewinnspannen gering, doch das Produktivitätswachstum im Handel scheint schwach zu sein (vgl. Tabelle 5.1 und Abb. 5.1), und das Beschäftigungswachstum war bescheiden⁷³. Die Schwäche des beobachteten Produktivitätswachstums – das an der Produktion je Beschäftigten gemessen wird – könnte sich z.T. aus der zunehmenden Inanspruchnahme von Teilzeitverträgen im Einzelhandel erklären, die in Deutsch-

land möglicherweise rascher expandierte als in anderen OECD-Ländern. Laut Schätzungen, die sich auf die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung stützen, könnte sich das Wachstum der Produktivität pro Stunde im deutschen Einzelhandel auf jährlich durchschnittlich 1,5-2% belaufen. Das schwache Wachstum des privaten Verbrauchs in den letzten Jahren könnte ebenfalls eine Rolle gespielt haben, indem es zur Entstehung von Überkapazitäten führte, was wahrscheinlich auch zu den niedrigen Gewinnspannen beigetragen hat.

Die tatsächlichen Produktivitätswachstumsraten lassen sich somit schwer interpretieren, und der Einzelhandelssektor hat in Deutschland, wie in anderen Ländern auch, einen erheblichen Wandel erfahren, wobei weniger leistungsfähige Einzelhandelsketten vom Markt verdrängt wurden und sich der Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnologie verstärkte. Dennoch können strukturelle Faktoren das Produktivitätswachstum beeinträchtigen. Insbesondere die bau- und planungsrechtlichen Vorschriften könnten weitere Produktivitätsgewinne im Einzelhandel möglicherweise bremsen, indem sie den Marktzutritt großflächiger Einzelhandelsbetriebe verhindern. Diese Vorschriften sind in Bundes- und Landesgesetzen geregelt und müssen von den Kommunen bei ihren Planungsentscheidungen befolgt werden. Mit den Beschränkungen für die Einrichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe soll in Deutschland die Entwicklung der Stadtzentren gesichert werden. Zusätzlich sollen sie die negativen Effekte gering halten, die solche Einrichtungen auf das Angebot an leicht erreichbaren Einzelhandelsbetrieben in der unmittelbaren Nachbarschaft wie auch für die Umwelt, z.B. durch eine Zunahme des Verkehrs, haben könnten. Zu den Kriterien, die in der Praxis bei der Entscheidung darüber eingesetzt werden, ob großflächige Handelseinrichtungen von den Kommunen zugelassen werden können, kann unter bestimmten Umständen der Effekt der fraglichen Einrichtungen auf die in den Nachbargemeinden erzielten Umsätze gehören⁷⁴. Dies könnte den unbeabsichtigten Effekt haben, die etablierten Einzelhändler zu schützen und so den Wettbewerb zu verringern. Gemäß den auf Bundesebene geltenden Bestimmungen ist der Bau großflächiger Einzelhandelsbetriebe, d.h. in der Regel von mehr als 700 Quadratmetern⁷⁵, nur innerhalb städtischer Ballungsräume oder in Sondergebieten zulässig. In Regionen, die an Länder mit einer liberaleren Regulierung des Einzelhandels angrenzen, wie die Tschechische Republik und einen Teil Österreichs, haben die deutschen Einzelhändler offenbar Schwierigkeiten, sich im Wettbewerb mit großflächigen Einzelhandelsbetrieben auf der anderen Seite der Grenze zu behaupten, was darauf schließen lässt, dass die Nachfrage nach Diensten großflächiger Einzelhandelsbetriebe in Deutschland nicht ausreichend gedeckt wird.

Belege aus anderen OECD-Ländern deuten darauf hin, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe die Produktivitätsergebnisse der Branche durch die Nutzung von Skalenvorteilen, u.a. durch den Einsatz von IKT, angekurbelt und damit die Verbraucherwohlfahrt über niedrigere Preise gesteigert haben⁷⁶. In der Tat hat der Groß Einzelhandel zu der höheren Produktivitätsleistung des Einzelhandels in den Vereinigten Staaten beigetragen, dem Schätzungen zufolge wiederum zwei Drittel des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstumsunterschieds zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union zuzuschreiben sind⁷⁷. Auch an den Erfahrungen einer Reihe anderer OECD-Länder, wie Japan und die Niederlande, wird der positive Effekt deutlich, den eine weniger restriktive Regulierung des Einzelhandels auf die Leistung des Sektors ausübt⁷⁸. Die in den letzten Jahren erfolgte Deregulierung großflächiger Einzelhandelsbetriebe in der Tschechischen Republik resultierte ebenfalls in einem merklichen Rückgang der durchschnittlichen Verbraucherpreise.

Wenn das Raumordnungsrecht auch darauf abzielt, ein Gleichgewicht zwischen urbanistischen und ökologischen Anliegen zum einen und ökonomischen Anliegen zum anderen zu finden, könnte eine Lockerung der Raumplanungsvorschriften für großflächige Einzelhandelsbetriebe doch erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen. Eine Lockerung der Beschränkungen für die Einrichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe sollte in Erwägung gezogen werden. Nachteilige Auswirkungen auf den Umsatz der etablierten Einzelhändler sollten bei Entscheidungen über den Bau großflächiger Einzelhandelseinrichtungen keine Rolle spielen.

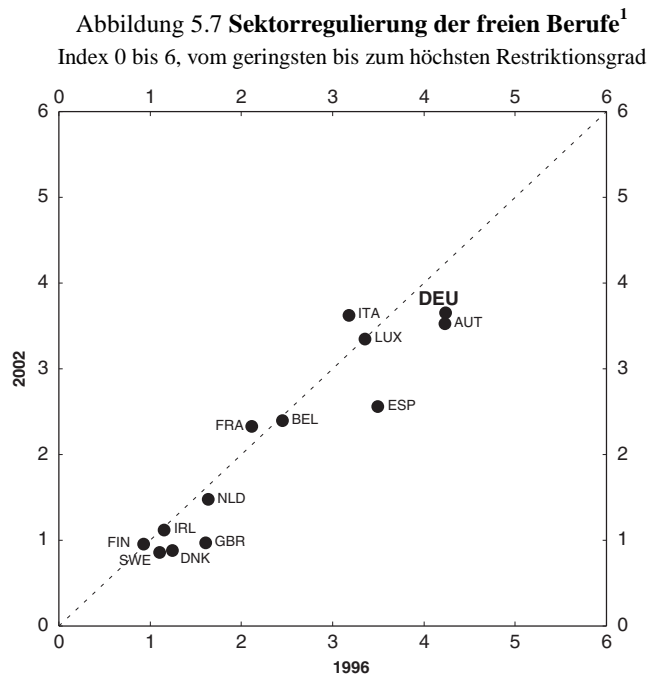
Das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis könnte im Einzelhandel ebenfalls zu einer Verringerung der Möglichkeiten der großen Einzelhandelsketten zur Ausnutzung von Skalenvorteilen und zur Ausübung von Wettbewerbsdruck auf weniger effiziente Wettbewerber führen (siehe oben)⁷⁹. Belege aus anderen OECD-Ländern zeigen in der Tat, dass der Antrieb für die zunehmende Konzentration von den Kostenvorteilen großer Einzelhandelsketten ausging, so dass

die wachsende Konzentration in einer Erhöhung des Produktivitätswachstums resultierte. Relativ hohe Konzentrationsgrade scheinen in Anbetracht der vergleichsweise niedrigen Kosten des Marktzutritts im Einzelhandel wettbewerbsverträglich zu sein⁸⁰. Im Vereinigten Königreich ist die Wettbewerbsbehörde zu dem Schluss gekommen, dass Bestimmungen, die den Verkauf unter Einstandspreis untersagen, die Verbraucherwohlfahrt im Ergebnis nicht erhöhen.

Die Ladenöffnungszeiten wurden in den letzten Jahren liberalisiert, wobei die maximal zulässige wöchentliche Öffnungszeit auf 84 Stunden angehoben wurde. Die Ladenöffnungszeiten sind immer noch restriktiver geregelt als in anderen europäischen Ländern, in denen manchmal gar keine Begrenzungen gelten (wie in den Niederlanden, in Schweden und im Vereinigten Königreich). Erfahrungen aus Ländern, die die Ladenöffnungszeiten liberalisiert haben, machen in der Tat deutlich, dass längere Öffnungszeiten zu einem Anstieg der Beschäftigung in der Branche sowie zu einer Erhöhung der Verbraucherwohlfahrt führen, wie sich am geänderten Einkaufsverhalten zeigt⁸¹. In den derzeitigen Plänen für die Verfassungsreform ist die Übertragung der Gesetzgebungsbefugnisse für die Ladenöffnungszeiten an die Bundesländer vorgesehen, die mehrheitlich angekündigt haben, dass sie die Beschränkungen für die Ladenöffnungszeiten außer an Sonntagen aufheben wollen. Die Bundesländer werden ermutigt, dies tatsächlich zu tun.

... während in den freien Berufen die Wettbewerbshindernisse verringert werden müssen

In mehreren OECD-Ländern, darunter Deutschland, haben Dienstleistungen, die von Unternehmen als Vorleistungen eingesetzt werden – z.B. Rechnungsprüfung und Rechtsberatung, Ingenieurs- und Architektenleistungen –, ein rasches Wachstum erlebt und spielen eine wichtige Rolle bei der Umgestaltung der Unternehmensorganisation und der Erzielung von Produktivitätssteigerungen. Von der OECD zusammengestellte Indikatoren der Sektorregulierung zeigen, dass die Regulierung der Branchen, die unternehmensnahe Dienstleistungen erbringen, eine der strengsten des OECD-Raums ist (Abb. 5.7). Die Marktzutrittsregulierung für Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Architekten und Ingenieure erscheint relativ strikt, wobei letztere auch einer Preisregulierung unterliegen. Deutschland liegt auch in Bezug auf die Zahl der Exklusivaufgaben, die diesen Berufen zugewiesen sind, über dem OECD-Durchschnitt⁸². Die Verhaltensregulierung ist offenbar eben-



1. Wirtschaftsprüfer, Juristen, Ingenieure und Architekten.
Quelle: OECD (2005), *Economic Policy Reforms: Going for Growth*.

falls recht streng, wobei für einige Berufe auch ein Werbeverbot gilt. Die Mitgliedschaft in den Berufskammern ist Pflicht. Dadurch, dass die Berufskammern auch an der Aufstellung der Verhaltensregeln beteiligt sind, besteht die Gefahr einer Stärkung der Marktmacht der etablierten Anbieter, was für neue Marktteilnehmer von Nachteil ist. Zur Gewährleistung einer volllauf marktbestimmten Preisfindung sollten die gesetzlich festgelegten Gebührenordnungen so bald wie möglich auslaufen und nicht durch Honorarempfehlungen ersetzt werden. Die Verhaltensregulierung muss überdacht werden.

Kasten 5.7 Empfehlungen für eine wettbewerbsfreundlichere Regulierung

Die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts und seiner Durchsetzung sollte erhöht werden

- Unter dem Dach des Bundeskartellamts sollte eine Verbraucherschutzbehörde eingerichtet werden.
- Die Kapazitäten des Bundeskartellamts für ökonomische Analysen sollten gestärkt und es sollte eine Erhöhung seines Personalbestands in Betracht gezogen werden. Das Bundeskartellamt sollte die Analyse der voraussichtlichen wirtschaftlichen Effekte des Verhaltens verstärken, ohne den Schutz kleiner Unternehmen aus dem einzigen Grund, dass sie klein sind, in den Vordergrund zu stellen. Die Bußgeldverfahren müssen effizienter gestaltet werden.
- Die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur (BNetzA) sollte gestärkt werden, wozu der Ermessensspielraum der Bundesregierung in Bezug auf die Entlassung ihres Präsidenten sowie ihrer Vizepräsidenten verringert und die Option der Wiederernennung abgeschafft werden sollten. Der Regulierer sollte nicht an Weisungen der Bundesregierung gebunden sein.

Die Rolle des Staats in Aktivitäten des Unternehmenssektors sollte weiter eingeschränkt werden

- Die Bundesregierung sollte die Privatisierung der noch in Bundesbesitz befindlichen Unternehmensbeteiligungen beschleunigen, insbesondere bei den Ex-Monopolisten des Post- und des Telekommunikationssektors. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften sollten ermutigt werden, die Strom- und Gasaktivitäten der lokalen Versorgungsunternehmen zu privatisieren.
- Die staatlichen Beihilfen für Unternehmen sollten auslaufen, sofern es keine Belege dafür gibt, dass die Beihilfen Effizienzeinbußen auf Grund von Marktversagen ausgleichen können.

Bürokratiekosten sollten verringert werden

- Die Prüfungsbefugnisse zur Durchsetzung der Sicherheitsvorschriften sollten in einer Stelle gebündelt werden.
- Auf allen Regierungsebenen sollten Expertengruppen eingerichtet werden, die die Belastung der Unternehmen und der privaten Haushalte durch bestehende Regelungen beurteilen. Sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Länder sollten zwingend vorgeschriebene Gesetzesfolgenabschätzungen in den Gesetzgebungsprozess aufgenommen werden.
- Die Versicherung gegen das Risiko von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sollte dem Markt überlassen werden.

Die Wirksamkeit der Regulierung der Energiemärkte muss weiter verbessert werden

- Die Regulierung sämtlicher Strom- und Gasnetzbetreiber sollte der BNetzA übertragen werden. Die BNetzA sollte mehr Freiraum für Abweichungen von den gesetzlich vorgegebenen Regeln der Kostenberechnung erhalten, um stärker von ihrer eigenen Erfahrung

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Gebrauch machen zu können. Es sollte mehr Raum für eine Senkung der regulierten Netzzugangsentgelte geschaffen werden, und zwar durch eine Angleichung der regulatorisch festgelegten Eigenkapitalverzinsung an die Rendite von Investitionen mit ähnlicher Risikostruktur und eine Erhöhung der Qualität der kostenbezogenen Informationen. Es sollte genau beobachtet werden, ob die Netzzugangsentgelte im Energiesektor entsprechend den Kosten der effizientesten Anbieter festgelegt werden. Die Befugnisse der BNetzA zur Verhinderung der nichtpreislichen Diskriminierung konkurrierender Anbieter durch vertikal integrierte Unternehmen sollten gestärkt werden.

- Netzzugangsdienste sollten strikter von potenziell wettbewerblichen Aktivitäten getrennt werden. Insbesondere sollte für das Stromübertragungsnetz ein unabhängiger Netzbetreiber eingeführt werden, der keine Eigentumsbeziehungen zu den Stromerzeugungsunternehmen hat. Für die Verteilungsnetze sollte die operationelle und gesellschaftsrechtliche Entflechtung zum frühestmöglichen Zeitpunkt vorgeschrieben werden, und Gasgroßhändler und Stromerzeugungsunternehmen sollten am Kauf weiterer Beteiligungen an Verteilungsnetzen gehindert werden.
- Die Verbindungen des Übertragungsnetzes mit den Nachbarländern sollten verstärkt werden.
- Die Segmentierung des Markts für Regenergie sollte beseitigt werden, um mehr Wettbewerb auf dem Stromerzeugungsmarkt zu gestatten, sofern dies mit den Zielen der Versorgungssicherheit vereinbar ist.

Die Kosten der Verwirklichung von Umweltzielen sollten verringert werden

- Die Beihilfen für erneuerbare Energien sollten im Zeitablauf rascher abgebaut werden. Zur Erhöhung der Transparenz des Gesamtniveaus der Subventionierung sollte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, alle Beihilfen über den Staatshaushalt anstatt über garantierte Einspeisetarife laufen zu lassen.
- Die finanzielle Förderung der Wärmedämmung von Wohngebäuden sollte aufgegeben werden, stattdessen sollte stärker auf die Anreize für eine Verringerung der Treibhausgasemissionen gesetzt werden, die von den Preisen ausgehen.

Der Wettbewerb im Telekommunikationssektor sollte weiter gefördert werden

- Verzögerungen bei der Umsetzung von Entscheidungen des Netzregulierers sollten beobachtet und gegebenenfalls in Zukunft verhindert werden.
- Die landesmedienrechtliche Regulierung der Fernseekabelnetze sollte überprüft werden.
- Die Einführung der Verpflichtung zum entbündelten Anschluss-Resale sollte beschleunigt werden. Der Ex-Monopolist sollte den Wettbewerbern Zugang zu seiner gesamten Teilnehmeranschlussinfrastruktur gewähren.
- Die Ex-ante-Regulierung der Netzzugangsentgelte sollte auf Fälle ausgedehnt werden, in denen der Anbieter über Marktmacht auf dem Großhandelsmarkt, aber nicht auf dem Endkundenmarkt verfügt.

Die Bedingungen für Wettbewerb im Schienenverkehr müssen verbessert werden

- Die Ausschreibung der Verträge für regionale Schienenverkehrsleistungen sollte zur Vorschrift gemacht werden.
- Die Trassenpreise sollten durch die Einführung einer Ex-ante-Regulierung der Netzzugangsentgelte wirkungsvoller reguliert werden.
- Der Ex-Monopolist sollte gezwungen werden, rollendes Material zu diskriminierungsfreien Preisen zu vermieten.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Es sollte eine wirkungsvollere Trennung von Netzleistungen und wettbewerblichen Verkehrsleistungen gewährleistet werden.

Die Regulierung der freien Berufe und des Handwerks muss weiter liberalisiert werden

- Die gesetzlich festgelegten Gebührenordnungen der freien Berufe sollten zum frühestmöglichen Zeitpunkt auslaufen und nicht durch Honorarempfehlungen ersetzt werden. Die Verhaltensregulierung muss überprüft werden.
- Die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerk sollten abgeschafft werden.

Die regulatorischen Hindernisse im Einzelhandel, die einer Erhöhung der Verbraucherwohlfahrt entgegenstehen, sollten überwunden werden

- Nachteilige Auswirkungen neuer großflächiger Einzelhandelseinrichtungen auf den Umsatz der etablierten Einzelhandelsbetriebe sollten bei Entscheidungen darüber, ob die Entwicklung neuer großflächiger Einzelhandelseinrichtungen zugelassen werden soll, keine Rolle spielen. Es sollte eine Lockerung der Beschränkungen für die Errichtung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Erwägung gezogen werden.
- Die Ladenöffnungszeiten sollten weiter liberalisiert werden.

Anmerkungen

1. OECD (2002a).
2. Kein Aktionär ist berechtigt, einen größeren Anteil am Kapital von Volkswagen zu halten als das Land Niedersachsen. Beim Strom- und Gasunternehmen E.ON bestehen Beschränkungen für den Erwerb von Kapitalbeteiligungen durch Ausländer.
3. Eine sehr große Übernahme im deutschen Telekommunikationssektor führte im Jahr 2000 zu ungewöhnlich großen Kapitaleinfuhren nach Deutschland.
4. Nicoletti et al. (2003).
5. Nicoletti und Scarpetta (2005a). Wegen Belegen für die erheblichen Beschäftigungseffekte einer verbraucherfreundlichen Produktmarktregulierung vgl. Nicoletti und Scarpetta (2005b). Die jeweils beste Regulierungspraxis ist definiert als die wettbewerbsfreundlichste Regulierung in der Gruppe der OECD-Länder, für die Daten zu den folgenden 7 Branchen vorliegen: Strom, Gas, Schienenverkehr, Telekommunikation, Post, Straßengüterverkehr und Luftverkehr.
6. Die Effekte von Regulierungsreformen in den freien Berufen und im Einzelhandel werden unter der Annahme geschätzt, dass nur in den betreffenden Sektoren Reformen durchgeführt werden. Vgl. Nicoletti und Scarpetta (2005a).
7. Das GWB wird auch von den Landeskartellämtern durchgesetzt. Obwohl sie insgesamt eine weniger wichtige Rolle spielen, haben sie doch gewissen Einfluss auf die Festlegung der Durchsetzungsprioritäten auf ihrem Landesgebiet. Zusätzlich zu seinen Aufgaben in der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts fungiert das Bundeskartellamt über seine Vergabekammern auch als Schiedsstelle für Beschwerden gegen öffentliche Vergabeentscheidungen.
8. Diese Regelung stellt zwar eine zusätzliche Garantie für die Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung dar, begrenzt aber zugleich die Möglichkeiten des Kartellamtspräsidenten, Prioritäten in Bezug auf die Auswahl der Fälle und die Entwicklung der Durchsetzungspolitiken zu setzen.
9. Mit Ausnahme von Widerspruchs- oder Erlaubniskartellen waren horizontale Absprachen generell untersagt. Vertikale wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen wurden weniger strikt behandelt und in den meisten Fällen genehmigt, sofern sie nicht als rechtswidrig eingestuft und für die Zukunft untersagt wurden. OECD (2004a).

10. Die Veränderungen wurden nicht überall mit Begeisterung aufgenommen. Neben dem Hinweis auf die Folgerichtigkeit des traditionellen Modells, das vertikale Absprachen weniger streng behandelte, wurden auch Befürchtungen laut, dass die Abschaffung des Anmeldeverfahrens die Fähigkeit der Wettbewerbsbehörden beeinträchtigen könnte, gegen wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen vorzugehen. Monopolkommission (2003), 7-9.
11. In GWB §19(3) ist geregelt, wann die Vermutung der marktbeherrschenden Stellung für ein einzelnes Unternehmen (ab einem Marktanteil von einem Drittel) sowie für drei oder weniger Unternehmen zusammen (ab einem Marktanteil von 50%) bzw. für fünf oder weniger Unternehmen zusammen (ab einem Marktanteil von zwei Dritteln) gegeben ist.
12. Vgl. GWB §20(2). Zu den berücksichtigten Faktoren bei der Beurteilung der Frage, ob ein bestimmtes Verhalten als missbräuchlich anzusehen ist oder nicht, gehören die übergeordneten Ziele des GWB, nämlich die Sicherung des „freien Wettbewerbs“ und der Schutz wettbewerblicher Marktstrukturen. Als Missbrauch definiert das GWB außerdem auch den Verkauf unter Einstandspreis, falls kleine oder mittlere Unternehmen dadurch nicht nur gelegentlich ohne sachlich gerechtfertigten Grund unbillig behindert werden.
13. OECD (2004a).
14. OECD (2005c).
15. Die Europäische Kommission prüft derzeit beispielsweise ihr Fallrecht in Fragen des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen und arbeitet Leitlinien aus, in denen die Betonung wohl stärker auf der Notwendigkeit der Durchführung ökonomischer Analysen liegen wird. Die *Economic Advisory Group for Competition Policy* (eine Beratergruppe des Chefökonom der GD Wettbewerb) sprach sich jüngst für eine stärker ökonomisch fundierte Analyse aus. Im letzten OECD-Wirtschaftsbericht über die Europäische Kommission wurden ähnliche Empfehlungen formuliert. Vgl. OECD (2005).
16. Vgl. OECD (2004d) und Europäische Kommission (2005c), wo Daten für 2003 geliefert werden. Subventionen für die Kohleförderung in Form von Transferleistungen absorbieren rd. 0,2% des BIP, wozu Steuerfreistellungen hinzukommen. Da die Kohle nur einen geringen Teil des Primärenergieverbrauchs deckt und aus einer Vielzahl von Ländern importiert werden kann, ist die Internationale Energie-Agentur (IEA) der Ansicht, dass die inländische Kohleförderung in Deutschland zur Sicherung der Energieversorgung nicht nötig ist. Vgl. IEA (2002).
17. Zitiert in Hommel und Schneider (2003), S. 52-90.
18. BMWA (2005).
19. Vgl. z.B. OECD (2004b, 2004d).
20. Weltbank (2005).
21. Vgl. Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2004).
22. Daten aus der Mittelstandsdefinition des Instituts für Mittelstandsforschung.
23. Wegen Beispielen vgl. Bayerische Staatsregierung, Deregulierungskommission (2003).
24. Bayerische Staatsregierung, Deregulierungskommission (2003).
25. OECD (1999).
26. Monopolkommission (2003) und Monopolkommission (2005a).
27. Kuhlmann und Vogelsang (2005).
28. OECD (2004b).
29. Vgl. z.B. Müller und Wienken (2004), S. 283-290.
30. Vgl. OECD (2003a) und OECD (2004b) wegen weiterer Einzelheiten.
31. OECD (2004b).
32. Die Entscheidungen des Bundeskartellamts konnten zudem im Allgemeinen nicht durchgesetzt werden, wenn Rechtsmittel eingelegt wurden (dies änderte sich 2005), und es kam häufig vor, dass sie von den Gerichten wieder aufgehoben wurden (vgl. Böge, 2004).

33. Dabei handelt es sich um Netze, die sich nicht über mehr als ein Bundesland erstrecken und weniger als 100 000 Kunden zählen. In der Gaswirtschaft machen diese Netze rd. 20% des Markts aus, in der Elektrizitätswirtschaft 10%.
34. Netzbetreiber, deren Netzzugangsentgelte über den Durchschnittskosten in einer Gruppe von Netzbetreibern mit ähnlichen strukturellen Merkmalen (z.B. Bevölkerungsdichte) liegen, werden ihre Netzzugangsentgelte senken müssen.
35. Schmitt (2005), S. 93-100.
36. IEA (2001).
37. Im Gassektor wurden mit dem neuen Energiewirtschaftsgesetz allerdings die verbesserten Regeln für den Netzzugang eingeführt, auf die sich die betroffenen Parteien bei ihrem letzten Versuch zur Verbesserung der Verbändevereinbarungen für die Gaswirtschaft nicht einigen konnten.
38. OECD (2004b).
39. Der Regulierer beabsichtigt, bei der bevorstehenden Price-Cap-Regulierung als Benchmark die Kosten des effizientesten Netzbetreibers zu verwenden. Liegen die Kosten eines Netzbetreibers über den Durchschnittskosten, ist es Sache des fraglichen Betreibers nachzuweisen, dass er dennoch effizient arbeitet. Sind die Kosten niedriger als im Durchschnitt, aber höher als diejenigen des effizientesten Betreibers, liegt die Beweislast bei der BNetzA.
40. Kuhlmann und Vogelsang (2005) sowie Brunekreeft und Tweleemann (2005).
41. Kuhlmann und Vogelsang (2005).
42. Europäische Kommission (2005b) und Monopolkommission (2004).
43. Kuhlmann und Vogelsang (2005).
44. Laut OECD (2004f) belaufen sich die Emissionssenkungskosten, die sich aus Subventionen für Photovoltaik und Windenergie ergeben, auf 1 217 Euro bzw. 167 Euro pro Tonne. Die CO₂-Steuern für gasbefeuerte Kraftwerke betragen 17 Euro pro Tonne, wozu der Preis der CO₂-Emissionszertifikate von rd. 25 Euro pro Tonne hinzuzurechnen ist.
45. Europäische Kommission (2005a).
46. Vgl. OECD (2003a).
47. Europäische Kommission (2005a).
48. *Call-by-Call* bedeutet, dass die Verbraucher die Möglichkeit haben, für einzelne Telefongespräche den Anbieter zu wechseln; *Preselection* heißt, dass sie nach der Umstellung alle Anrufe über einen anderen Anbieter laufen lassen können.
49. Die Einführung von Betreiberwahl und Betreibervorauswahl im Ortsnetz wurde von der Europäischen Kommission bereits 2004 gefordert.
50. Hempell et al. (2005).
51. OECD (2004b).
52. Das Wachstum der Breitbandanschlüsse lag 2004 unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Vgl. OECD (2004c).
53. Büllingen et al. (2002). Untersuchung im Auftrag des Wirtschaftsministeriums.
54. Die letzte Meile ist die Leitung, über die die privaten Haushalte bzw. Unternehmen ans Telefonnetz anschlossen sind.
55. In Frankreich haben die Wettbewerber beispielsweise einen Marktanteil von rd. 50% erreicht, und die Breitbanddurchdringung hat sich 2004 verdoppelt. Vgl. OECD (2005a) und Europäische Kommission (2005a).
56. OECD (2004e).
57. Der Begriff *Resale* (Wiederverkauf) steht für den Verkauf an Dritte von Teilnehmeranschlüssen, die von Wettbewerbern beim Ex-Monopolisten eingekauft wurden; dadurch erlangt der Käufer Zugang zur Teil-

- nehmeranschlussleitung, jedoch nicht die Möglichkeit zur Veränderung der über sie angebotenen Dienste, wohingegen verschiedene Formen der Entbündelung des Zugangs zum Teilnehmeranschluss es dem Käufer gestatten, selbst Investitionen zur Aufrüstung der Dienste zu tätigen.
58. Im Vereinigten Königreich z.B., wo die Wettbewerber des Ex-Monopolisten bei der Bereitstellung von DSL-Anschlüssen einen Marktanteil von 60% haben, werden 50% der DSL-Anschlüsse über Resale gestellt; in Frankreich war dies im zweiten Quartal 2004 für 25% der Fall. Vgl. ZEW (2005). In Deutschland lag dieser Anteil im zweiten Quartal 2004 bei 3,5% und im zweiten Quartal 2005 bei 9%.
 59. Bis 2008 gestattet es das Telekommunikationsgesetz der Regulierungsbehörde nur, den Wiederverkauf von Anschlüssen gemeinsam mit Verbindungsleistungen vorzuschreiben (gebündelter Resale). (Vgl. Monopolkommission, 2005). Durch den gebündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung sind jene Wettbewerber im Nachteil, die eigene Telefonnetze aufgebaut haben, da sie mit dem Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung keine Kommunikationsdienste kaufen müssen.
 60. Monopolkommission (2005b).
 61. Europäische Kommission (2005a). Vgl. auch Monopolkommission (2004).
 62. Vgl. Friebel et al. (2004). Effizienz wird gemessen am gewichteten Mittel der Personen- und Güterkilometer. Dabei erfolgt eine Berichtigung um den Effekt des Netzzumfangs, der Personalausstattung, der langfristigen länderspezifischen Produktivitätstrends sowie den durchschnittlichen Effekt, den organisatorische Reformen in den elf untersuchten europäischen Ländern ausüben.
 63. Lodge (2003).
 64. Vgl. Booz-Allen-Hamilton (2006) wegen weiterer Einzelheiten.
 65. Vgl. Booz-Allen-Hamilton (2006).
 66. Da die Regierungen Fördermittel für die Bereitstellung dieser Dienste zur Verfügung stellen, kommt es nicht zum Marktzutritt außerhalb der von den Landesregierungen ausgeschriebenen Aufträge.
 67. Gleeve (2003) und Booz-Allen-Hamilton (2006).
 68. OECD (2006).
 69. Würde der integrierte Konzern als Ganzes privatisiert, könnten auf Grund verfassungsrechtlicher Auflagen nur 50% des Kapitals des Ex-Monopolisten privatisiert werden.
 70. Laut der Aufgabenbeschreibung des Regulierers. Vgl. Eisenbahn-Bundesamt (2004).
 71. Konkurrierende Anbieter sind mit kurzfristigen Verträgen konfrontiert und haben deshalb nur begrenzt Interesse daran, selbst in rollendes Material zu investieren. Auf Grund der unterschiedlichen Sicherheitsstandards, die in den verschiedenen Ländern gelten, ist es zudem nicht möglich, rollendes Material von ausländischen Unternehmen zu beziehen. Vgl. OECD (2005d).
 72. Vgl. OECD (2005d) wegen internationaler Vergleiche der Konzentrationsindikatoren im Einzelhandelssektor, allerdings nur mit Daten für 1999.
 73. OECD (2005b).
 74. Wenn bei den etablierten Anbietern der Nachbargemeinden infolge des Baus einer neuen großflächigen Einzelhandelseinrichtung mit Umsatzeinbußen von mehr als 20% zu rechnen ist, kann die Genehmigung für den Bau dieser Einrichtung in der Praxis u.U. verweigert werden. Vgl. Bundesamt für Bauordnung und Raumordnung (2000). Wenn von einer in Planung befindlichen großflächigen Einzelhandelseinrichtung zu erwarten ist, dass sie signifikante Auswirkungen auf den Einzelhandelsumsatz in einer Nachbargemeinde haben wird, muss bei der Raumplanung mit der Nachbargemeinde zusammengearbeitet werden, deren Einzelhändler von den Umsatzeinbußen bedroht sind.
 75. In manchen Fällen können die Beschränkungen für Verkaufsstellen mit einer Fläche von mehr als 800 m² gelten.
 76. OECD (2003b).
 77. OECD (2005d).
 78. OECD (2002b).

79. Vgl. Monopolkommission (2004) zum Fall einer deutschen Einzelhandelskette (Rossmann), die wegen nachteiliger Auswirkungen auf kleinere Einzelhandelsketten am Anbieten unter Einstandspreis gehindert wurde.
80. OECD (2005d).
81. OECD (2005d).
82. Vgl. auch Paterson et al. (2003).

Literaturverzeichnis

- Bayerische Staatsregierung, Deregulierungskommission (2003), *Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren*, München.
- BMA (2005), *Wirtschaftliche Förderung, Hilfen für Investitionen und Arbeitsplätze*.
- Böge, U. (2004), *Der neue Energierechtsrahmen – Fortschritt, Rückschritt oder Stagnation*.
- Booz-Allen-Hamilton (2006), *Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Brunkreeft, G. und S. Tweleemann (2005), "Regulation, Competition and Investment in the German Electricity Market: RegTP or REGTP", *Energy Journal*, Vol. 26, Sonderausgabe.
- Büllingen, F. et al. (2002), *Förderung der Marktperspektiven und der Wettbewerbsentwicklung der Breitbandkommunikationsnetze in Deutschland*.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000), „Factory Outlet Center“, *Arbeitspapiere*, 2/2000.
- Eisenbahn-Bundesamt (2004), *Kompetenz und Verantwortung*.
- Europäische Kommission (2005a), *Annex to the European Electronic Communications Regulation and Markets (11th Report)*.
- Europäische Kommission (2005b), *Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*.
- Europäische Kommission (2005c), europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k9.html.
- Friebel G., M. Ivaldi und C. Vibes (2004), *Railway Deregulation: An European Efficiency Comparison*, Mimeo, Universität Toulouse.
- Gleeve, S. (2003), *EU Rail Liberalisation: Extended Impact Assessment, Regulatory Overview of Germany*, Technical Note, Dezember.
- Hempell, T., J. Ohnemus, An. Schäfer und M. Vanberg (2005), *Benchmark Internationale Telekommunikationsmärkte*, ZEW.
- Hommel, U. und H. Schneider (2003), "Financing the German Mittelstand", *EIB Papers*, Vol. 8, No. 2.
- Hunt, S. (2002), *Making Competition Work in Electricity*, John Wiley and Sons: New York.
- IEA (2001), *Competition in Electricity Markets*.
- IEA (2002), *Energiapolitik der IEA-Länder. Deutschlandprüfung 2002*.
- ifo (2005), *Stand und Perspektiven der "New Economy" in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU aus deutscher Sicht*.
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn (2004), *Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
- Kuhlmann, A. und I. Vogelsang (2005), "The German Electricity Sector – Finally on the Move?", *CESifo DICE Report*, 2/2005.

- Lodge, M. (2003), "Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation", *Governance*, Vol. 16/2.
- Monopolkommission (2003), *Telekommunikation und Post 2003: Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols*, Sondergutachten, Nr. 39.
- Monopolkommission (2004), *Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“*, 15. Hauptgutachten.
- Monopolkommission (2005a), *Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien*. Sondergutachten, Nr. 44.
- Monopolkommission (2005b), *Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen*.
- Müller, C. und W. Wienken (2004), "Measuring the Degree of Economic Opening in the German Electricity Market", *Utilities Policy*, Vol. 12.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza und K. Yoo (2003), "Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment", *Economics Department Working Papers*, No. 359, OECD, Paris.
- Nicoletti, G. und S. Scarpetta (2005a), "Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD", *Economics Department Working Papers*, No. 460, OECD, Paris.
- Nicoletti, G. und S. Scarpetta (2005b), "Product Market Reforms and Employment in OECD Countries", *Economics Department Working Papers*, No. 472, OECD, Paris.
- OECD (1999), *Relationship between Regulators and Competition Authorities*, Paris.
- OECD (2002a), *OECD-Wirtschaftsausblick*, Paris.
- OECD (2002b), *Product Market Competition and Economic Performance: A Framework for EDRC Review*, Paris.
- OECD (2003a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2002*, Paris.
- OECD (2003b), "Competition Framework", *Economics Department Working Papers*, Paris.
- OECD (2004a), *The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*, Paris.
- OECD (2004b), *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform: Deutschland – Konsolidierung der Wirtschaft und sozialen Erneuerung*, Paris.
- OECD (2004c), *OECD Broadband Statistics*, Paris.
- OECD (2004d), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2004e) *Access Pricing in Telecommunications*, Paris.
- OECD (2004f), *Sustainable Development in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2005a), *OECD Economic Surveys: France*, Paris.
- OECD (2005b), *The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustment and the Shift to Services*, Paris.
- OECD (2005c), *Competition Law and Policy in the European Union*, Paris.
- OECD (2005d), "Competition Synthesis Paper", *OECD Economics Department Working Papers*, Paris (erscheint demnächst).
- OECD (2006), *Structural Reform in the Rail Industry*, Paris (erscheint demnächst).
- Paterson, I., M. Fink und A. Ogus (2003), "Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States", Studie für die Europäische Kommission, GD Wettbewerb, Institut für Höhere Studien, Wien.
- Schmitt, D. (2005), „Wie viel und welche (De-)Regulierung braucht die Energiewirtschaftsbranche?“, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Heft 1/2005.
- Weltbank (2005), *Doing Business*, Washington, D.C.
- ZEW (2005), Benchmark "Internationale Telekommunikationsmärkte".

Abkürzungsverzeichnis

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
ALG II	Arbeitslosengeld II
ALMP	Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
AT	Altersteilzeit
BA	Bundesagentur für Arbeit
BF	Bundesstaatlicher Finanzausgleich
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKartA	Bundeskartellamt
BNetzA	Bundesnetzagentur
BSB	Beschäftigungsschutzbestimmungen
BVP	Bundesverkehrswegeplan
DBAG	Deutsche Bahn AG
DPAG	Deutsche Post AG
DSL	Digital Subscriber Lines
DTAG	Deutsche Telekom AG
ECN	Europäisches Wettbewerbsnetz
FH	Finanzhilfen
FPR	Finanzplanungsrat
FuE	Forschung und Entwicklung
GA	Gemeinschaftsaufgaben
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IEA	Internationale Energie-Agentur
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder
MwSt.	Mehrwertsteuer
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaften
OFT	Office of Fair Trading (Wettbewerbsbehörde des Vereinigten Königreichs)
PISA	Internationale Schulleistungsstudie
PSA	PersonalServiceAgenturen
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
ÜG	Überbrückungsgeld

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(10 2006 08 5 P 1) ISBN 92-64-02519-7 – No. 55181 2006

Deutschland

Sonderthema: Förderung des Wettbewerbs an den Produktmärkten

Wirtschaftsberichte

Jüngste Veröffentlichungen

Australia, August 2006
Austria, July 2005
Belgium, May 2005
Canada, June 2006
Czech Republic, June 2006
Denmark, May 2006
Euro area, September 2005
Finland, May 2006
France, September 2005
Germany, May 2006*
Greece, September 2005
Hungary, July 2005
Iceland, April 2005
Ireland, March 2006
Italy, November 2005
Japan, July 2006
Korea, November 2005
Luxembourg, July 2006
Mexico, November 2005
Netherlands, December 2005
New Zealand, September 2005
Norway, October 2005
Poland, June 2006
Portugal, April 2006
Slovak Republic, September 2005
Spain, April 2005
Sweden, August 2005
Switzerland, January 2006
Turkey, December 2004
United Kingdom, November 2005
United States, December 2005

*Auch in deutscher Übersetzung erhältlich

Wirtschaftsberichte über

Nichtmitgliedsländer

Jüngste Veröffentlichungen

Baltic States, February 2000
Brazil, February 2005
Bulgaria, April 1999
Chile, November 2005
China, September 2005
Romania, October 2002
Russian Federation, September 2004
Slovenia, May 1997
Federal Republic of Yugoslavia,
January 2003

Die Abonnenten dieser periodisch erscheinenden Publikation haben kostenfreien Zugang zur Online-Ausgabe.
Falls Sie über das Netz Ihrer Institution noch keinen Online-Zugang haben, wenden Sie sich bitte an Ihre Informations- und Dokumentationsstelle. Im Falle eines Einzelabonnements schreiben Sie uns bitte unter

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

