



OECD-Wirtschaftsberichte **DEUTSCHLAND**



**OECD
Wirtschaftsberichte**

Deutschland

2008



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 hinzuarbeiten.

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.

Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel:

OECD Economic Surveys: Germany

Études économiques de l'OCDE : Allemagne

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD

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

© OECD 2008

Die OECD erlaubt die uneingeschränkte Verwendung dieser Veröffentlichung, einschließlich Kopien, für private, nicht kommerzielle Zwecke. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen Gebrauch oder für kommerzielle Zwecke ist einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com. Auf allen Kopien müssen das Copyright und andere urheberrechtliche Angaben in ihrer ursprünglichen Form wiedergegeben sein. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für sonstige öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	9
Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	11
Kapitel 1 Ein dauerhaft höheres Wachstum sichern	21
Nach einer längeren Phase geringen Wirtschaftswachstums ist ein Umschwung eingetreten	23
Bei der Haushaltskonsolidierung wurden große Fortschritte erzielt, auf lange Sicht kann jedoch Handlungsdruck entstehen	35
Maßnahmen zur Sicherung eines höheren Wachstums des Lebensstandards	38
Anmerkungen	43
Literaturverzeichnis	44
<i>Anhang 1.A1</i> Fortschritte bei der Strukturreform – Zusammenfassung der früheren Empfehlungen und unternommenen Aktionen	45
Kapitel 2 Bisherige Erfolge in der Finanzpolitik wahren und das Steuersystem effizienter gestalten	53
Ein ausgeglichener Haushalt wurde erreicht	54
Die Haushaltsregel muss verbessert werden	54
Einnahmen bei einer international mobilen Steuerbasis sichern	56
Einen größeren Teil der Steuerlast auf immobile Steuerbasen verlagern	61
Die Effizienz des Steuereinzugs verbessern	62
Anmerkungen	64
Literaturverzeichnis	66
<i>Anhang 2.A1</i> Einzelheiten zu den wichtigsten Maßnahmen der Unternehmensteuerreform	67
Kapitel 3 Dauerhafte Sicherung der Arbeitsmarktverbesserungen durch Beibehaltung des Reformelans	69
Die Erfolge am Arbeitsmarkt waren bisher beeindruckend	70
... es bestehen aber weiterhin Herausforderungen	73
Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten ist gering	73
Die Langzeitarbeitslosigkeit bleibt hoch	79
Die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte könnten weiter erhöht werden	86
Anmerkungen	89
Literaturverzeichnis	91
<i>Anhang 3.A1</i> Die Initiativen der Bundesregierung zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte	93
Kapitel 4 Verbesserung der Erträge des Bildungssystems	95
Bildungsergebnisse	96
Reformen zur Verbesserung der Ergebnisse	104
Anmerkungen	120
Literaturverzeichnis	125
<i>Anhang 4.A1</i> Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland	129
<i>Anhang 4.A2</i> Struktur des Indikators für das Bildungsangebot im Tertiärbereich	135

Kapitel 5 Die Vorteile eines stärkeren Wettbewerbs in den Netzindustrien ausschöpfen	137
Die eigentlichen Ursachen des schwach ausgeprägten Wettbewerbs im Energiesektor sollten behandelt werden	138
Der Wettbewerb hat sich im Schienenverkehrssektor positiv ausgewirkt, könnte aber weiter gestärkt werden	148
Anmerkungen	155
Literaturverzeichnis	156
Kapitel 6 Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigeren Finanzierung des Gesundheitssystems	159
Die Effizienz des deutschen Gesundheitssystems	160
Die Reform der Gesundheitsfinanzierung sollte weiter gehen	166
Die Reform der privaten Krankenversicherung	170
Ein an den Versicherungsleistungen orientierter Wettbewerb ist sicher herzustellen	172
Der Arzneimittelmarkt: eine Herausforderung in Bezug auf Kostenwirksamkeit	177
Anmerkungen	183
Literaturverzeichnis	184
Abkürzungsverzeichnis	187
Kästen	
1.1 Mehrwertsteuererhöhung, Wettbewerbsfähigkeit und handelbare versus nichthandelbare Güter	26
1.2 Kurzfristige Wirtschaftsentwicklung und Aussichten	30
2.1 Unternehmensbesteuerung in Deutschland	58
2.2 Empfehlungen zur Finanzpolitik	63
3.1 Ein Leitfaden zu den deutschen Arbeitsmarktstatistiken	71
3.2 Ein kurzer Überblick über die Hartz-IV-Reform	80
3.3 Empfehlungen zum Arbeitsmarkt	87
4.1 Gezielte Programme zur Förderung der Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern aus sozial schwächeren Milieus	105
4.2 Politikempfehlungen zur Verbesserung der Bildungserträge	119
5.1 Marktkonzentration und vertikale Integration im Gas- und Stromsektor	141
5.2 Empfehlungen zur Verstärkung des Wettbewerbs in den Netzindustrien	153
6.1 Das deutsche Gesundheitssystem	162
6.2 Abschluss von Kollektivverträgen im deutschen Gesundheitssystem	164
6.3 Neue Formen der Gesundheitsversorgung	173
6.4 Kostendämpfungsinstrumente auf dem deutschen Pharmamarkt	178
6.5 Empfehlungen für eine zukunftsfähigere Gesundheitsfinanzierung	182
Tabellen	
1.1 Entwicklung der Arbeitsproduktivität je Stunde und der Reallohnsätze während Erholungsphasen der jüngeren Vergangenheit	27
1.2 Nachfrage und Produktion	30
1.3 Beitrag der einzelnen Sektoren zum Wachstum der Arbeitsproduktivität je Stunde in der privaten Wirtschaft	36
1.4 Projizierte Veränderung der öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und Renten	37
1.5 Viele OECD-Länder sind noch weit von langfristig tragfähigen öffentlichen Finanzen entfernt	38
2.1 Unternehmensteuersätze	59
2.2 Struktur der Steuereinnahmen	61
3.1 Definition der Arbeitslosigkeit	71
3.2 Normale Wochenarbeitszeit in Stunden nach Familienstand und Zahl der Kinder ..	74
3.3 Beschäftigungsquoten von Müttern	74
3.4 Auswirkungen einer Reform der gemeinsamen Steuerveranlagung auf das durchschnittliche Haushaltseinkommen	76

3.5	Öffentliche Ausgaben für familienbezogene Leistungen und Kinderbetreuung (in % des BIP)	78
3.6	Geschätzte Wirkungen der Hartz-IV-Reformen auf den Arbeitsmarkt	81
4.1	Relative Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuchs nach ökonomischem, sozialem und kulturellem Status in den Ländern	113
5.1	Marktanteile im Schienengüter- und Schienenpersonenverkehr	148
6.1	Qualitätsindikatoren der Gesundheitsversorgung, Deutschland im Ländervergleich	162
6.2	Bundeszuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung	169

Abbildungen

1.1	Konjunkturzyklusvergleich	24
1.2	Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich	25
1.3	Nettorendite bezogen auf den Nettokapitalstock, Gesamtwirtschaft	28
1.4	Arbeitsproduktivität je Stunde und reale Produzentenlöhne	28
1.5	Entwicklung des Wachstums des potenziellen BIP, der Arbeitsproduktivität je Stunde und der Multifaktorproduktivität	31
1.6	Zerlegung des Pro-Kopf-BIP im Vergleich zu den Vereinigten Staaten	33
1.7	Zerlegung des Pro-Kopf-Arbeitseinsatzes im Vergleich zu den Vereinigten Staaten	34
1.8	Entwicklung der Arbeitsproduktivität je Stunde nach Sektoren im Vergleich zu den Vereinigten Staaten	35
1.9	Durchschnittliche Wochenarbeitszeiten, 2006	39
1.10	Beschäftigungsquoten	40
1.A3.1	Abweichung der tatsächlichen Unternehmensinvestitionen von der Modellprojektion	
2.1	Deutliche Verbesserung der Staatsfinanzen	54
2.2	Unternehmensteuersätze und steuerpflichtiges Einkommen	57
2.3	Effektive Durchschnittssteuersätze	60
2.4	Effizienz der Steuerverwaltung	62
3.1	Kräftiger Beschäftigungsaufbau	70
3.2	Arbeitslosenquoten	72
3.3	Jahresdurchschnitt der geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen	73
3.4	Übergang von Zweitverdienern in Niedriglohnjobs: die Rolle von Steuern und Transferleistungen	75
3.5	Erwerbstätigkeit von Müttern und Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen	77
3.6	Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit	79
3.7	Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeldleistungen nach Alter	81
3.8	Bestimmungen in Bezug auf reguläre und befristete Beschäftigung	84
3.9	Zeitarbeitskräfte in Prozent der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer	85
3.10	Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich	86
4.1	Schülerleistungen in der PISA-Studie 2006 der OECD	97
4.2	Leistungsunterschiede in Naturwissenschaften zwischen Schülern mit Migrationshintergrund und einheimischen Schülern	99
4.3	Leistungen in Mathematik und der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds	100
4.4	Anteil der Schüler auf der niedrigsten und der höchsten Kompetenzstufe der PISA-Studie 2003	101
4.5	Bildungsabschlüsse nach Altersgruppe, 2005	102
4.6	Abschlussquoten im Tertiärbereich	103
4.7	Anteil der Kinder im Alter von 0-2 Jahren in formaler Kinderbetreuung	107
4.8	Teilnahmequoten von Kindern im Alter von 3-5 Jahren an der Vorschulerziehung	108
4.9	Geschätzte interne Ertragsraten einer Tertiärausbildung	115
4.10	Indikator für das Bildungsangebot im Tertiärbereich nach Kategorien, 2005-2006	116
4.A1.1	Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland	130
5.1	Energiepreise (Einzelhandelsstufe)	139
5.2	Schienenverkehr in ausgewählten Ländern	149
6.1	Gesundheitsausgaben und -ergebnisse	161

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 6. Februar 2008 vom Ausschuss geprüft. Nach Überarbeitung im Anschluss an diese Prüfung wurde der Bericht in seiner vom gesamten Ausschuss vereinbarten Form am 21. Februar 2008 endgültig angenommen.

Der Berichtsentwurf des OECD-Sekretariats wurde für den Ausschuss von David Carey, Felix Hüfner und Nicola Brandt unter der Leitung von Andreas Wörgötter erstellt.

Der letzte Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im Mai 2006 erschienen.

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

Dieser Bericht enthält ...



StatLinks 

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

Suchen Sie die *StatLinks* rechts unter den in diesem Bericht wiedergegebenen Tabellen oder Abbildungen. Um die entsprechende Datei im Excel-Format herunterzuladen, genügt es, den jeweiligen Link, beginnend mit <http://dx.doi.org>, in den Internetbrowser einzugeben. Wenn Sie die elektronische PDF-Version online lesen, dann brauchen Sie nur den Link anzuklicken. Sie finden *StatLinks* in weiteren OECD-Publikationen.

STATISTISCHE ECKDATEN FÜR DEUTSCHLAND, 2006

LAND

Fläche, 2004 (1 000 km ²)	356	Wichtigste Städte, 31.12.2005 (Tsd. Einwohner):	
Landwirtschaft (%)	53	Berlin	3 395
Wald (%)	30	Hamburg	1 744
		München	1 260

BEVÖLKERUNG

Gesamtbevölkerung (Tsd.)	82 366	Erwerbspersonen insgesamt ¹ (Tsd.)	42 520
Einwohnerzahl je km ²	231	Beschäftigte ¹ (Tsd.)	39 088
Natürlicher Bevölkerungszuwachs, 2005 (Tsd.)	-144	Landwirtschaft (%)	2
Nettozuwanderung, 2005 (Tsd.)	79	Industrie (%)	26
		Dienstleistungen (%)	72

PRODUKTION

BIP, laufende Preise (Mrd. Euro)	2 322	Entstehung des BIP (%)	
BIP pro Kopf der Bevölkerung (1 000 US-\$ in laufenden Preisen)	35	Landwirtschaft	1
Bruttoanlageinvestitionen (% des BIP)	18	Industrie	29
		Dienstleistungen	70

STAAT

Staatsverbrauch (% des BIP)	18	Zusammensetzung des Bundestags:	Sitze
Gesamteinnahmen des Staats (% des BIP)	44	SPD	222
Öffentliche Verschuldung, Maastricht-Definition (% des BIP)	68	CDU	178
		CSU	46
		B90/Die Grünen	51
		FDP	61
		Die Linke	53
		Die Unabhängigen	2
		Letzte Wahlen: September 2005	
		Nächste Wahlen: 2009	

AUSSENHANDEL

Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen, 2006 (% des BIP)	45	Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen, 2006 (% des BIP)	40
Wichtigste Exporte (% der gesamten Warenausfuhr):		Wichtigste Importe (% der gesamten Wareneinfuhr):	
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	49	Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	37
Bearbeitete Waren	24	Bearbeitete Waren	25
Chemische Erzeugnisse	14	Mineralische Brennstoffe, Schmiermittel und verwandte Erzeugnisse	12

WÄHRUNG

Unveränderlicher Umrechnungskurs (1 Euro)	1,95583	Parität Euro/US-\$:	
		Gesamtjahr 2006	0,76
		Dezember 2007	0,68

1. Inlandskonzept.

Zusammenfassung

Nach einer längeren Phase der Stagnation hat Deutschland eine kräftige Erholung erlebt. Die Unternehmens- und Staatsfinanzen sind robust, so dass ein solides Fundament für eine Fortsetzung des Aufschwungs gegeben ist, sofern die von den globalen Finanzmarkturbulenzen ausgehenden Bremseffekte nicht zu stark werden. Damit das hohe Wirtschaftswachstum über den Konjunkturaufschwung hinaus andauern kann, muss allerdings die Wachstumsrate des Produktionspotenzials angehoben werden. Durch die vergangenen Reformen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, konnte die Potenzialwachstumsrate in jüngster Zeit erhöht werden, es besteht jedoch noch beträchtlicher Spielraum zur Anhebung der Zahl der Pro-Kopf-Arbeitsstunden und zur Steigerung der Produktivität, vor allem in bestimmten Netzindustrien. Zur Sicherung eines auf lange Sicht hohen Wirtschaftswachstums ist es wichtig, die Bildungsergebnisse zu verbessern, wozu u.a. der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungserträge verringert werden muss.

Die bisherigen Erfolge bei der Haushaltskonsolidierung müssen gewahrt werden. *Da der strukturelle Haushalt nunmehr ausgeglichen ist, kommt es darauf an, prozyklische Maßnahmen zu vermeiden und die langfristigen fiskalischen Herausforderungen der Bevölkerungsalterung zu bewältigen. Es sollte in Erwägung gezogen werden, die bestehende Haushaltsregel, die sich als unwirksam erwiesen hat, entsprechend den Grundzügen des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch das Erfordernis eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu ersetzen. Zur Sicherung der künftigen Steuereinnahmen ist es außerdem notwendig, die Steuerlast stärker von mobilen auf immobile Steuerbasen zu verlagern. Die Senkung der Körperschaftsteuersätze ist ein Schritt in die richtige Richtung, es könnte jedoch mehr getan werden. Darüber hinaus sollte das Steuereinzugsverfahren effizienter gestaltet werden.*

Die Reformdynamik auf dem Arbeitsmarkt muss beibehalten werden, um dauerhafte Verbesserungen zu erzielen. *Das Hauptaugenmerk sollte auf der Erhöhung der geringen Zahl der Arbeitsstunden je Beschäftigten liegen, insbesondere bei den Frauen. Dies könnte erreicht werden, wenn die für Zweitverdiener bestehenden steuerlichen Fehlanreize für eine Erhöhung ihrer Arbeitszeit verringert würden und das Kinderbetreuungsangebot ausgebaut würde, so dass mehr Mütter arbeiten gehen könnten. Die Langzeitarbeitslosigkeit bleibt ebenfalls ein Problem, und obwohl die mit der Hartz-IV-Reform geschaffenen Arbeitsanreize ein erster Schritt zur Erhöhung des Arbeitsangebots dieser Gruppe sind, könnte mehr unternommen werden. Auf der Arbeitsnachfrageseite stellen die Lockerung der strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse und die Vermeidung zu hoher Mindestlöhne wichtige Herausforderungen dar. Pläne für eine weitere schrittweise Beendigung der Frühverrentungsmöglichkeiten sind zu begrüßen, um die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte zu erhöhen, und sollten bald umgesetzt werden.*

Es bedarf weiterer Bildungsreformen, um Bildungserträge und Bildungsniveaus anzuheben und den Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsergebnisse zu verringern. *Zur Verbesserung der Bildungsergebnisse und Verringerung des starken Effekts, den der sozioökonomische und/oder Migrationshintergrund auf sie ausübt, sollten die zuständigen Behörden die Teilnahme an der Vorschulerziehung ausdehnen, die Unterrichtsqualität verbessern und den Grad der Gliederung des Bildungssystems reduzieren. Würde den Hochschulen durch das Recht zur Erhebung von Studiengebühren, ergänzt durch Studiendarlehen mit einkommensabhängiger Tilgung, mehr Flexibilität bei der Finanzierung gegeben, könnte dies die Qualität der Hochschulbildung verbessern helfen und deren Attraktivität in jenen Bundesländern erhöhen, in denen noch keine entsprechenden Maßnahmen getroffen wurden.*

Der Produktmarktwettbewerb muss gestärkt werden, insbesondere in den Netzindustrien. Sowohl der Energiesektor als auch der Schienenverkehr werden von großen vertikal integrierten Unternehmen beherrscht, die die Netze betreiben. Durch eine Verringerung der Marktzugangsschranken, was die Option strengerer Formen vertikaler Trennung beinhaltet, könnten die Produktivität gesteigert und die Verbraucherpreise gesenkt werden. Des Weiteren gilt es, die Konzentration auf der Großhandelsebene zu verringern. Bei der Privatisierung im Schienenverkehr sollte der Fokus auf einer strengeren Trennung von Netzeigentum und -betrieb zum einen und Verkehrsleistungen zum anderen liegen.

Die Gesundheitsreformen dürften effizienzsteigernd wirken, sie müssen jedoch weitergeführt werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, den Effekt der Gesundheitskosten auf die Lohnnebenkosten zu verringern, indem sie die Haushaltszuweisungen erhöht, sie muss aber rasch zu einer Entscheidung darüber kommen, wie diese finanziert werden sollen. Zur Stärkung der Preissignale im reformierten Gesundheitssystem sollte die Bundesregierung die einkommensabhängige Obergrenze für die Zusatzbeiträge abschaffen, die ineffizientere Versicherungsträger bei ihren Mitgliedern erheben, und für einen direkten Ausgleich für die höhere Belastung von Geringverdienern sorgen. Die privaten Krankenversicherungen sollten in das neue Finanzierungssystem einbezogen werden, um die Risikoverteilung effizienter zu gestalten und die soziale Gerechtigkeit zu fördern.

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

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

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

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

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

Der Konjunkturaufschwung dürfte sich fortsetzen

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

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

Die Haushaltsregeln müssen verbessert werden, um prozyklische Maßnahmen zu verhindern

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

Durch eine stärkere Verlagerung der Steuerlast auf immobile Steuerbasen könnte die Haushaltskonsolidierung unterstützt werden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Gesundheitsreformen dürften effizienzsteigernd wirken, sie müssen jedoch weitergeführt werden

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

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

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

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

Kapitel 1

Ein dauerhaft höheres Wachstum sichern

Nach einer längeren Phase der Stagnation hat Deutschland eine kräftige konjunkturelle Belebung des Wirtschaftswachstums verzeichnet. Durch die robuste Finanzlage der Unternehmen und der privaten Haushalte sowie die Konsolidierung der Staatsfinanzen wurde ein solides Fundament geschaffen, um den Konjunkturaufschwung aufrechtzuhalten oder zumindest die negativen Auswirkungen der jüngsten weltweiten Finanzmarkturbulenzen zu begrenzen. Für ein dauerhaft höheres Wirtschaftswachstum müssen jedoch Reformen zur Beschleunigung des Wachstums des Produktionspotenzials durchgeführt werden. Ein guter Anfang wurde diesbezüglich mit den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre gemacht, die sich bereits in den beeindruckenden Ergebnissen im Hinblick auf die Erhöhung des Arbeitsvolumens in der aktuellen Aufschwungphase niedergeschlagen haben. Dennoch besteht noch erheblicher Spielraum zur Anhebung der Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden je Person im erwerbsfähigen Alter. Wichtig ist auch, das langfristige Wachstum der Gesundheitsausgaben einzudämmen, weil starke Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge zur Finanzierung dieses Ausgabenanstiegs die Arbeitsanreize verringern würden. Durch eine Verstärkung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten, insbesondere in den Netzindustrien, könnte das Produktivitätswachstum beschleunigt und so das Produktionspotenzial weiter erhöht werden. Mit entsprechenden Produktmarktreformen könnte zudem die Einkommensungleichheit verringert werden, was der sozialen Nachhaltigkeit förderlich wäre. Auf lange Sicht wird es entscheidend auf eine Verbesserung der Bildungsergebnisse ankommen, wozu insbesondere der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf diese Ergebnisse verringert und der Anteil der Tertiärabsolventen unter den jüngeren Alterskohorten erhöht werden muss, um das Produktionspotenzial zu steigern und die Chancengleichheit in der Gesellschaft zu verbessern.

Die wirtschaftliche Erholung, die nach einer längeren Phase der Stagnation in Deutschland Ende 2004 einsetzte, hat seitdem erheblich an Stärke gewonnen. Wie schon in der Vergangenheit wurde diese Erholung von den Exporten angeführt, und in der nächsten Stufe begannen die Investitionsausgaben zu steigen. Die privaten Konsumausgaben haben sich noch nicht erholt, was hauptsächlich auf das niedrige Reallohnwachstum zurückzuführen ist. Demgegenüber wurden die Unternehmen durch die kräftigen Gewinnsteigerungen der letzten Jahre und die Konsolidierung ihrer Bilanzen in eine starke Position versetzt, um weiter investieren und expandieren zu können. Zusammen mit der erzielten Konsolidierung der Staatsfinanzen und der relativ gesunden Finanzlage der privaten Haushalte wurde damit ein solides Fundament gelegt, um den Konjunkturaufschwung aufrechtzuerhalten oder zumindest die negativen Auswirkungen der jüngsten weltweiten Finanzmarkturbulenzen zu begrenzen, sollten sich diese fortsetzen. Für die Bundesregierung ist es wichtig, ihre Haushaltskonsolidierungserfolge in dieser Aufschwungphase zu sichern, um im nächsten Abschwung nicht zu einer fiskalischen Straffung gezwungen zu sein, wie dies während der letzten Abschwungphase der Fall war. Wie in anderen Ländern auch kommt es darauf an, sicherzustellen, dass sich die öffentlichen Finanzen angesichts der Bevölkerungsalterung auf einem nachhaltigen Pfad befinden, damit starke künftige Steuererhöhungen mit negativen Auswirkungen auf die Anreizsituation und/oder umfangreiche Kürzungen der Sozialleistungen vermieden werden können.

Zur Sicherung eines dauerhaften Anstiegs des Wirtschaftswachstums ist es nötig, Reformen zur Anhebung des „Tempolimits“ der deutschen Wirtschaft (d.h. der Wachstumsrate ihres Produktionspotenzials) vorzunehmen. Die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre waren diesbezüglich ein guter Anfang. Sie haben in der derzeitigen Aufschwungphase bereits zu beeindruckenden Zuwächsen beim Arbeitsvolumen beigetragen. Dennoch besteht noch erheblicher Spielraum, um den Arbeitsinsatz in Deutschland weiter zu erhöhen. Die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden je Person im erwerbsfähigen Alter ist im internationalen Vergleich relativ gering, worin sich die niedrigen Durchschnittsarbeitszeiten widerspiegeln. Wichtig ist es diesbezüglich auch, den mit dem technologischen Fortschritt und dem Einkommenswachstum verbundenen langfristigen Anstieg der Ausgaben für Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege einzudämmen, weil die daraus resultierende Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge voraussichtlich negative Auswirkungen auf die Arbeitsanreize hätte. Erheblicher Spielraum besteht auch für eine Verbesserung der Bildungsergebnisse, insbesondere von Schülerinnen und Schülern aus sozioökonomisch weniger begünstigten Verhältnissen und/oder mit Migrationshintergrund, sowie für eine Erhöhung der Abschlussquote im Tertiärbereich. Durch die Überwindung dieser Schwächen bei den Bildungsergebnissen könnte das Produktionspotenzial angehoben werden, indem Quantität und Qualität des im Produktionsprozess eingesetzten Humankapitals erhöht und die Beschäftigungsaussichten jüngerer Kohorten verbessert würden. Auf den Produktmärkten ist der Wettbewerb im Energiesektor schwach, was zu einem niedrigen Produktivitäts- und hohen Preisniveau beiträgt. Im Schienenverkehr waren zwar Verbesserungen festzustellen, doch auch in diesem Sektor besteht noch großer Spielraum für eine Senkung der Kosten und Anhebung der Qualität durch verbesserten Wettbewerb. Eine Stärkung des Wettbewerbs in diesen Sektoren könnte auch einen erheblichen Beitrag zur Anhebung des Produktionspotenzials leisten, weil das Produktivitätsgefälle gegenüber den Ländern mit den höchsten Produktivitätsergebnissen hier sehr groß ist und diese Sektoren eine wichtige Rolle als Erbringer von Vorleistungen spielen.

Dieses Kapitel beginnt mit einer Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklungen sowohl während des aktuellen Aufschwungs als auch aus einer längerfristigen Perspektive, wobei das Augenmerk auf der Erhöhung des Produktionspotenzials liegt. Im nächsten Abschnitt werden dann die bei der Haushaltskonsolidierung erzielten Fortschritte angesprochen und die wichtigsten langfristigen Haushaltszwänge identifiziert. Im Rest des Kapitels wird auf Punkte hingewiesen, wo Reformen zur Sicherung eines höheren langfristigen Anstiegs des Lebensstandards beitragen könnten: Diese Punkte und die entsprechenden Reformen werden in den folgenden Kapiteln dieses Berichts eingehender untersucht.

Nach einer längeren Phase geringen Wirtschaftswachstums ist ein Umschwung eingetreten

Deutschland erlebt eine kräftige konjunkturelle Wachstumsbelebung

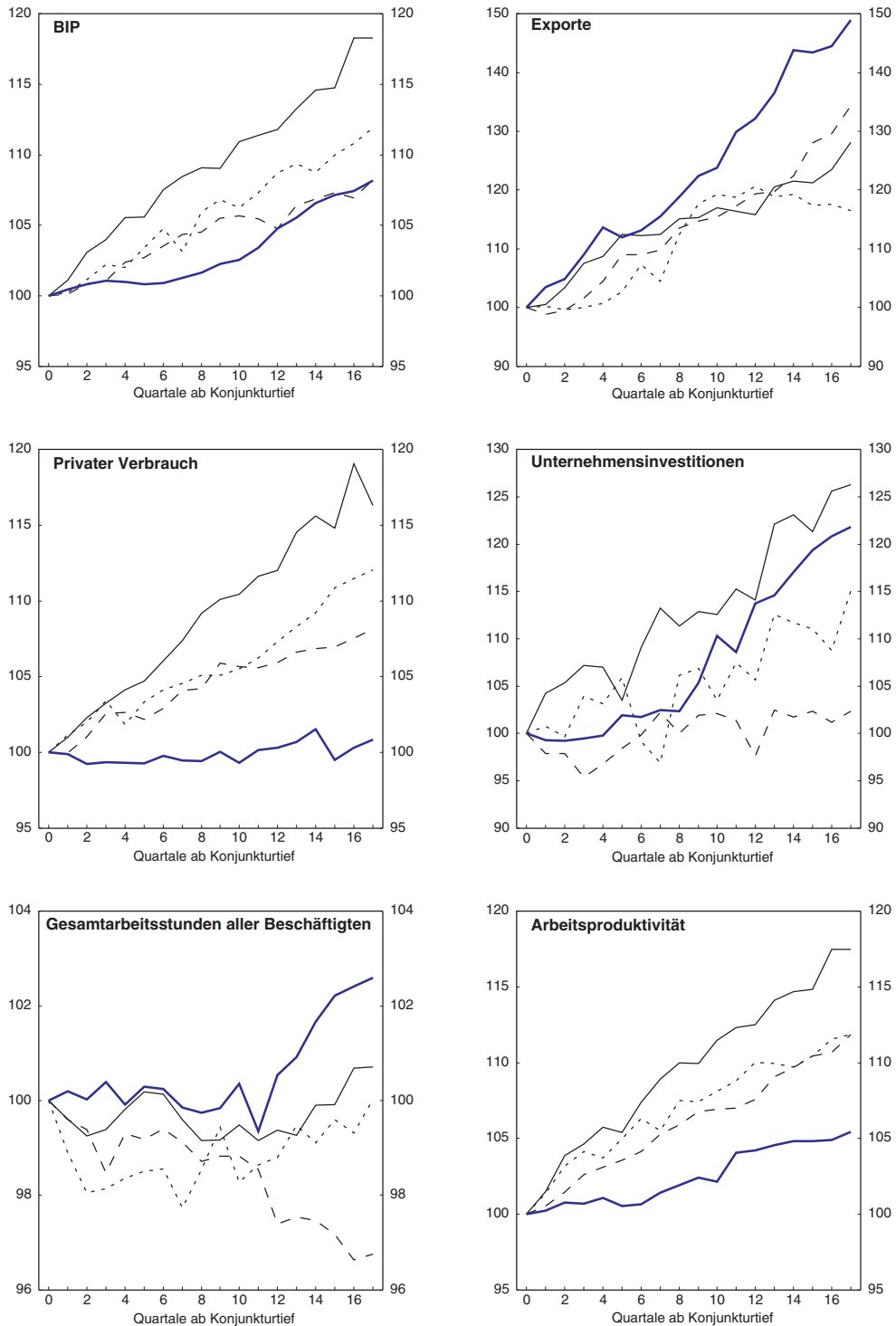
Nach drei Jahren wirtschaftlicher Stagnation begann sich die deutsche Wirtschaft 2004 wieder zu kräftigen und hat seitdem mit einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von 2,8% im Zeitraum 2006-2007 stark expandiert. Die Produktionslücke, die sich 2005 auf -2½% des potenziellen BIP ausgeweitet hatte, soll sich Schätzungen zufolge 2007 geschlossen haben. Wie in früheren Konjunkturzyklen auch nahm die Erholung im Exportsektor ihren Anfang. Die Ausfuhren haben dabei stärker zugelegt als in früheren Konjunkturzyklen (Abb. 1.1). Das kräftige Wachstum der deutschen Exportmärkte, insbesondere in den Entwicklungsländern, den Ölexportländern und den mitteleuropäischen Ländern, förderte diese Expansion. Außerdem hatte auch Deutschlands Spezialisierung auf Investitions- und Vorleistungsgüter (die zusammen etwa drei Viertel der Exporte ausmachen) zur Folge, dass seine Ausfuhren stark stiegen, weil die Nachfrage nach diesen Gütern vom weltweiten Konjunkturzyklus abhängig ist. Die Euro-Aufwertung hatte bislang offenbar keine größeren Auswirkungen auf das Exportwachstum. Dies ist in gewissem Umfang darauf zurückzuführen, dass die deutschen Exporteure zunehmend dazu tendieren, ihre Angebotsentscheidungen auf der Basis einer Beurteilung des auf Dauer tragfähigen und nicht des kurzfristigen Wechselkursniveaus zu treffen. Ein solcher Ansatz bewirkt, dass kurzfristige Wechselkurschwankungen durch die Gewinnspannen und eine marktbezogene Preisgestaltung abgefedert werden. Die deutschen Exporteure vergrößerten ihre Gewinnspannen während der Phase der Euro-Schwäche, die von Ende der neunziger Jahre bis Anfang der 2000er Jahre andauerte, so dass sie über genügend Spielraum verfügten, um die Kosten der anschließenden Aufwertung aufzufangen. Ein anderer Faktor ist, dass die deutschen Unternehmen die Lohnstückkosten, die in den Jahren unmittelbar nach der Vereinigung stark gestiegen waren, seit Mitte der neunziger Jahre erfolgreich unter Kontrolle gehalten haben. Vor dem Hintergrund wachsender Lohnstückkosten in anderen EWU-Ländern trug dies dazu bei, dass sich die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Handelspartnern im Euroraum erheblich erhöhte und die Einbußen an kostenmäßiger Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Handelspartnern begrenzt werden konnten (Abb. 1.2). Erreicht wurde dies durch Lohnmäßigung und Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer. Laut einer Studie der Deutschen Bundesbank (2007a) ist diesen Faktoren die im Vergleich zu anderen Industrieländern relativ günstige Entwicklung des realen Weltmarktanteils der deutschen Exporte seit Mitte der neunziger Jahre zuzuschreiben: Deutschlands Weltmarktanteil erhöhte sich zwischen 1995 und 2005 von rd. 8% auf 9%, während der Anteil anderer Industrieländer unter dem Einfluss des steilen Anstiegs des chinesischen Weltmarktanteils von 3% auf 10% im Allgemeinen um rd. 20% nachgab¹. Die Mehrwertsteuererhöhung von Anfang 2007, die z.T. der Finanzierung einer Senkung der Lohnnebenkosten diente (sowie der künftigen Steuerlast insgesamt, da die Erträge zur Verringerung des Haushaltsdefizits eingesetzt wurden), könnte einen kleinen zusätzlichen Beitrag zur Verbesserung der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit leisten, wenngleich dieser Effekt im Zeitverlauf abklingen dürfte (Kasten 1.1). Auf längere Sicht könnte sie auch zu einem leichten Rückgang des Umfangs des Außenhandelssektors führen (Kasten 1.1).

Als nächstes begannen sich Ende 2004 dann die Unternehmensinvestitionen zu erholen. Diese Erholung folgte auf eine Phase sehr gedrückter Investitionsausgaben: Die Ausrüstungsinvestitionen waren zwischen 2000 und 2002 um 10% gesunken und stagnierten 2003 auf diesem Niveau (die nominalen Ausrüstungsinvestitionen verringerten sich im Verhältnis zum nominalen BIP zwischen 2000 und 2003 von 9,7% auf 8%), während die gewerbliche Bautätigkeit ihre 1993 begonnene steile Abwärtstendenz fortsetzte und zwischen 2000 und Anfang 2005 im Zuge der anhaltenden Korrektur des Baubooms der Zeit vor und nach der Wiedervereinigung um weitere 35% nachgab. In den Anfangsstadien der Erholung wurden hauptsächlich Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen getätigt. In jüngster Zeit gewannen die Erweiterungsinvestitionen an Bedeutung. Höhere steuerliche Abschreibungssätze in den Jahren 2006 und 2007, mit denen ein Teil der Nutzeffekte der für 2008 geplanten Senkung des Körperschaftsteuersatzes vorgezogen werden sollte, haben den Investitionen ebenfalls Auftrieb gegeben. Die Bauinvestitionen insgesamt begannen jedoch erst 2006 wieder zuzulegen, als die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen unter dem Einfluss der

Abbildung 1.1 **Konjunkturzyklusvergleich**

Index, Konjunkturtief = 100¹

— 1975Q2 - - - 1982Q3 - - - 1993Q1 — 2003Q2

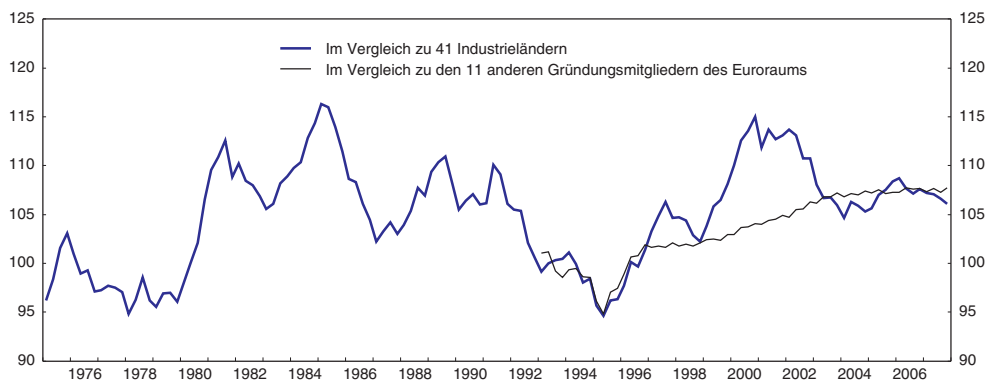



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278623637527>

1. In konstanten Preisen, verkettet. Die Arbeitsproduktivität entspricht dem realen BIP, geteilt durch die Zahl der Gesamtarbeitsstunden aller Beschäftigten.

Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick 82* und OECD (2007), *National Accounts Database*.

Abbildung 1.2 **Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich**
 Realer effektiver Wechselkurs, Basis Verbraucherpreisindex, 1993 = 100¹



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278671324823>

1. Berechnet auf der Grundlage von Gewichtungen, in denen die Handelsstruktur berücksichtigt ist. Steigende Kurvenabschnitte spiegeln eine reale Abwertung wider (Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit).
 Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick* 82.

verbesserten Haushaltslage stiegen und die Wohnungsbauminvestitionen wieder zunahmen, was auf vorübergehende Impulse, wie das Vorziehen von Bauaktivitäten vor der Mehrwertsteuererhöhung (von Januar 2007) und der Abschaffung der Eigenheimzulage für Neubauten, sowie verschiedene Steuermaßnahmen (CO₂-Gebäudesanierungsprogramm, Steuerbonus für Handwerkerleistungen) zurückzuführen war. Die Belebung der Bauinvestitionen setzte sich im Jahresverlauf 2007 trotz einer gewissen Abschwächung im Wohnungsbau fort.

Als Konjunkturmotor nicht angesprochen ist der private Verbrauch, was in starkem Gegensatz zu den Entwicklungen während vorangegangener Konjunkturzyklen steht (Abb. 1.1). Die Schwäche des privaten Verbrauchs erklärte sich hauptsächlich aus dem schwachen Einkommenswachstum; ein weiterer Faktor war der Anstieg der Sparquote der privaten Haushalte, der z.T. auf die Einführung der steuerbegünstigten Riester-Rente zurückzuführen war. Die Einkommensschwäche der privaten Haushalte ist nicht die Folge eines geringeren Wachstums der geleisteten Arbeitsstunden – letzteres war effektiv wesentlich höher als während früherer Konjunkturerholungen² –, sondern vielmehr eines recht niedrigen Lohnwachstums. Die realen Arbeitnehmerentgelte je Stunde bezogen auf die Verbraucherpreise (d.h. die realen Konsumentenlöhne) sind in den ersten dreizehn Quartalen der gegenwärtigen Erholung um jahresdurchschnittlich 1,7% gesunken (1,3% ohne den durch die Mehrwertsteuererhöhung vom Januar 2007 bedingten Anstieg des Verbraucherpreisindex um schätzungsweise 1,3%), wohingegen sie in früheren Konjunkturerholungen deutlich gestiegen waren (Tabelle 1.1). Wie in früheren Erholungsphasen haben sich Deutschlands Terms of Trade verschlechtert (bedingt durch Energie- und Nahrungsmittelpreiserhöhungen), was dazu führte, dass das Wachstum der realen Produzentenlöhne (Arbeitsentgelt der Beschäftigten, deflationiert mit dem BIP-Deflator) höher war als das der realen Konsumentenlöhne³. Nach Berücksichtigung des Effekts der Mehrwertsteuererhöhung deckt sich die in der aktuellen Erholung beobachtete Differenz zwischen dem realen Produzentenlohnwachstum und dem realen Konsumentenlohnwachstum allerdings mit der, die während der letzten Erholung festzustellen war, auch wenn sie größer ist als in früheren Erholungsphasen.

Der trendmäßige Rückgang der Wachstumsrate der realen Produzentenlöhne über mehrere Erholungsphasen hinweg kann z.T. auf die Entwicklung des Wachstums der Arbeitsstundenproduktivität zurückgeführt werden, das von einer Erholungsphase zur nächsten erheblich gesunken ist (Abb. 1.1 und Tabelle 1.1). Allerdings ist die Differenz zwischen den jahresdurchschnittlichen Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität je Stunde und denen der realen Produzentenlöhne in der aktuellen Erholung mit 2,4% vergleichsweise hoch. Dies ist das Doppelte der während der letzten Erholung verzeichneten Differenz. Es entspricht aber der Differenz, die in der Erholung zu beobachten war, die im dritten Quartal 1982 eingesetzt hatte, woran sich zeigt, dass die in der aktuellen

Kasten 1.1 Mehrwertsteuererhöhung, Wettbewerbsfähigkeit und handelbare versus nichthandelbare Güter

Die Erhöhung des Mehrwertsteuerregelsatzes um 3 Prozentpunkte im Januar 2007 und gleichzeitige Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 4,2% sollen, abgesehen davon, dass sie die inländische Steuerstruktur veränderten, auch einen positiven Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit im Außenhandel ausgeübt haben. Dies wird folgendermaßen begründet: Nach dem Bestimmungslandprinzip gilt der höhere Mehrwertsteuersatz für heimische Produzenten ebenso wie für solche, die Güter nach Deutschland exportieren, damit gewährleistet ist, dass beide auf der Basis von Erzeugerpreisen konkurrieren. Von der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (die Arbeitgeber zahlen die Hälfte der Arbeitslosenversicherungsbeiträge) profitieren jedoch nur die einheimischen Produzenten. Bei dieser Analyse wird unterstellt, dass die Sozialversicherungsbeiträge zumindest teilweise von den Arbeitgebern getragen werden und dass die Beitragssenkung folglich in einem Rückgang ihrer Arbeitskosten resultiert. Die Exporteure profitieren gleichermaßen von der Senkung der Lohnnebenkosten, der höhere Mehrwertsteuersatz gilt allerdings nicht für ihre im Ausland abgesetzten Erzeugnisse.

Ein Gedankenexperiment kann dabei helfen, diese Behauptungen genauer zu beleuchten. Um die Analyse der Effekte einer solchen Steuerumverteilung zu erleichtern, nehmen wir zunächst an, dass in der Ausgangssituation alle Steuern auf den Faktor Arbeit (einschließlich der Mehrwertsteuer) vom Faktor Arbeit getragen werden und die Umstellung mit sofortiger Wirkung erfolgt. Diese Annahme bedeutet, dass die Lohnsätze nicht steigen (oder sinken), wenn die Mehrwertsteuer erhöht wird, und die Arbeitskosten nicht sinken (oder steigen), wenn die direkten Steuern auf die Erwerbseinkommen, z.B. die Sozialversicherungsbeiträge – unabhängig davon, ob sie vom Arbeitgeber oder vom Arbeitnehmer entrichtet werden –, gesenkt (angehoben) werden. Darüber hinaus unterstellen wir, dass die Steuerumverteilungsmaßnahme aufkommensneutral ist, d.h. die höheren Mehrwertsteuereinnahmen in vollem Umfang zur Finanzierung der Senkung der Steuern auf die Erwerbseinkommen verwendet werden. Unter diesen Annahmen verteuern sich zunächst sowohl die Importe als auch die nichthandelbaren Güter um den Umfang der Mehrwertsteuererhöhung, während die Erzeugerpreise der Exporte unverändert bleiben. Der Anstieg des inländischen Preisniveaus resultiert in überschüssiger Nachfrage nach Realkasse. In einem System floatender Wechselkurse wird das monetäre Gleichgewicht in diesem Fall durch eine Aufwertung des nominalen Wechselkurses wiederhergestellt. Durch diese Aufwertung verringern sich die Exportpreise, womit Anreize für eine Umschichtung der Produktion von Exportgütern auf nichthandelbare Güter entstehen. Durch den damit verbundenen Rückgang der Exporte gerät der Wechselkurs unter Abwertungsdruck, wodurch sich die Importpreise weiter erhöhen und Anreize für eine Substitution der Importe durch im Inland erzeugte Güter geschaffen werden. Im neuen Gleichgewichtszustand ist der Export- und der Importanteil am BIP dann geringer und der Anteil der nichthandelbaren Güter höher. In einem System fester Wechselkurse wäre das Ergebnis dasselbe, nur würde das monetäre Gleichgewicht dann durch den Import von Geldbeständen (d.h. durch vorübergehende Zahlungsbilanzüberschüsse) wiederhergestellt, durch die das höhere inländische Preisniveau bestätigt würde.

Wird demgegenüber unterstellt, dass die Steuern auf den Faktor Arbeit überhaupt nicht vom Faktor Arbeit getragen werden, führen die Mehrwertsteuererhöhung und die mit ihr verbundene Senkung der Besteuerung der Erwerbseinkommen dazu, dass sich die Importe um den Umfang der Mehrwertsteuererhöhung verteuern, während die Preise der nichthandelbaren Güter unverändert bleiben (der Effekt der Mehrwertsteuererhöhung wird durch den Effekt der Senkung der Besteuerung der Erwerbseinkommen ausgeglichen) und die Erzeugerpreise der Exporteure sich um den Umfang der Senkung der Arbeitsbesteuerung verringern. Diese Konstellation ist mit einer Abwertung des nominalen Wechselkurses vergleichbar.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Ebenso wie eine Abwertung des nominalen Wechselkurses auf Dauer nicht tragbar ist, wenn sie nicht mit einer anderen Entwicklung einhergeht, durch die sich der reale Gleichgewichtswechsellkurs verändert, wird auch die unter diesen Annahmen durch die Steuerverteilung erzielte Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nicht anhalten. In einem System floatender Wechselkurse resultiert der Druck zur Wiederherstellung des monetären Gleichgewichts in einer Währungsaufwertung, durch die der anfängliche Anstieg der Importpreise und Rückgang der Exportpreise wieder rückgängig gemacht werden, womit sich der reale Wechselkurs wieder auf seinem ursprünglichen Niveau einpendelt. In einem System fester Wechselkurse wird das monetäre Gleichgewicht durch den Import von Geldbeständen wiederhergestellt, durch den das höhere Preisniveau bestätigt wird. Dies zieht einen Anstieg der Preise der nichthandelbaren Güter und der Exporte nach sich, durch den alle anfänglich erzielten Wettbewerbsvorteile wieder beseitigt werden.

Das Endergebnis dieser Analyse ist, dass der langfristige reale Effekt einer solchen Steuerverteilung von einer Nullwirkung bis zu einem Rückgang des Außenhandelssektors reichen kann, je nachdem in welchem Umfang die Steuern auf die Erwerbseinkommen letztlich vom Faktor Arbeit getragen werden. Je mehr dies der Fall ist, umso stärker verringert sich der Öffnungsgrad der fraglichen Volkswirtschaft. In der Empirie hängt der Grad, zu dem die Steuern auf die Arbeitseinkommen letztlich vom Faktor Arbeit getragen werden, von den relativen Elastizitäten der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots ab: Je unelastischer das Arbeitsangebot und je elastischer die Arbeitsnachfrage ist, in umso größerem Umfang werden die Steuern auf den Faktor Arbeit auch vom Faktor Arbeit getragen. Empirische Studien gelangen üblicherweise zu dem Schluss, dass das Arbeitsangebot weniger elastisch ist als die Arbeitsnachfrage; die erste der beiden obigen Extremannahmen, der zufolge alle Steuern auf den Faktor Arbeit letztlich vom Faktor Arbeit getragen werden, entspricht einer Situation mit vollkommen elastischer Arbeitsnachfrage bzw. vollkommen unelastischem Arbeitsangebot. Im endgültigen Gleichgewichtszustand dürften folglich sowohl die Importe als auch die Exporte im Verhältnis zum BIP niedriger und der Anteil der handelbaren Güter höher sein, zumindest in gewissem Umfang. Da die effektive Mehrwertsteuererhöhung in Deutschland relativ gering war (der ermäßigte Satz wurde nicht verändert), dürften jegliche Effekte dieser Art ebenfalls gering ausfallen.

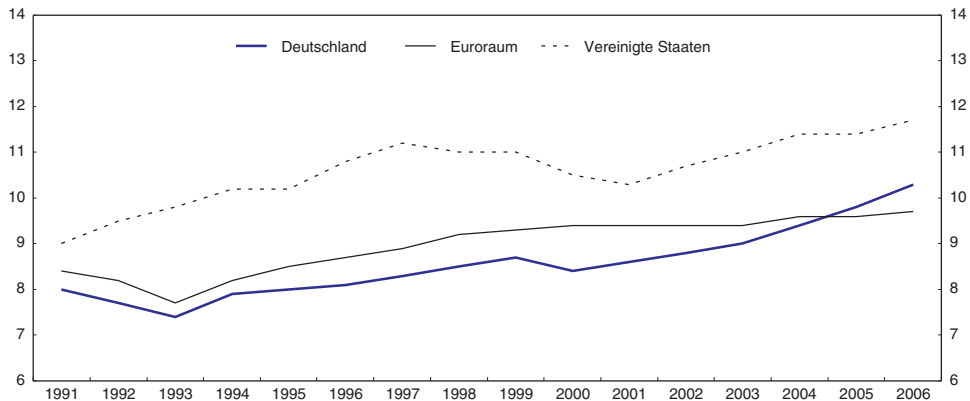
Tabelle 1.1 Entwicklung der Arbeitsproduktivität je Stunde und der Reallohnsätze während Erholungsphasen der jüngeren Vergangenheit
Jahresdurchschnittliche Veränderung in Prozent nach 13 Quartalen


Konjunkturtief ¹	Arbeitsproduktivität	Realer Produzentenlohn ²	Realer Konsumentenlohn ³
1975 Q2	5.5	4.3	4.1
1982 Q3	3.8	1.5	1.3
1993 Q1	2.7	1.5	1.1
2003 Q2	1.6	-0.8	-1.7 ⁴

1. Konjunkturtief gemäß den Berechnungen der Deutschen Bundesbank. Die Daten für die beiden ersten Erholungen beziehen sich auf Westdeutschland.
2. Arbeitnehmerentgelte je Stunde, mit dem BIP-Deflator deflationiert.
3. Arbeitnehmerentgelte je Stunde, mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert.
4. Bei Nichtberücksichtigung des mit der Mehrwertsteuererhöhung vom Jahresanfang 2007 verbundenen Anstiegs des Verbraucherpreisindex um schätzungsweise 1,3% belief sich der jahresdurchschnittliche Rückgang des realen Konsumentenlohns auf 1,3%.

Quelle: OECD (2007), *National Accounts Database* und eigene Berechnungen.

Abbildung 1.3 **Nettorendite bezogen auf den Nettokapitalstock, Gesamtwirtschaft**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278706054380>

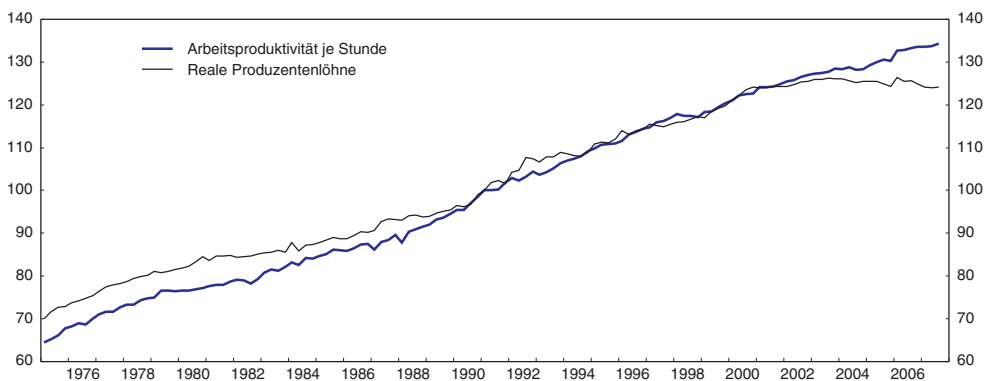
Anmerkung: Nettoinlandseinkommen zu laufenden Marktpreisen abzgl. Arbeitsentgelte einschließlich kalkulatorischer Unternehmerlöhne im Verhältnis zum Nettokapitalstock zu Einkaufspreisen, auf der Grundlage von Daten aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission.


Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Erholungsphase beobachteten Entwicklungen nicht außergewöhnlich sind. In diesen beiden Erholungsphasen ergriffen die deutschen Unternehmen energische Maßnahmen, um die Nettorendite, die in Bezug auf den Nettokapitalstock unter dem Durchschnitt des Euroraums lag, über dieses Niveau anzuheben, wohingegen die Renditen während der beiden anderen Erholungen hinter denen der anderen Euroländer zurückgeblieben waren (Abb. 1.3). Was die gegenwärtige Erholung jedoch von der von Anfang der achtziger Jahre unterscheidet, ist, dass sich bereits im Verlauf des vorangegangenen Konjunkturzyklus eine große Differenz zwischen dem Wachstum der Arbeitsproduktivität und dem Reallohnwachstum gebildet hatte – bei der schwachen Lohnentwicklung handelt es sich diesmal also nicht um eine Korrektur des hohen Lohnwachstums während der vorherigen wirtschaftlichen Expansion (Abb. 1.4). Das im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität sehr langsame Wachstum der realen Lohnkosten, das nun schon seit sieben Jahren festzustellen ist, scheint auf eine Abnahme der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer zurückführen zu sein. Die Verlagerung der Produktion an Standorte mit niedrigerem Lohnniveau, häufig in Nachbarländer, bzw. die Androhung einer solchen Produktionsverlagerung hat bei den Gewerkschaften offenbar die Bereit-

Abbildung 1.4 **Arbeitsproduktivität je Stunde und reale Produzentenlöhne**

Index, 1991Q1 = 100



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278787481160>

Anmerkung: Die Arbeitsproduktivität je Stunde entspricht dem realen BIP, geteilt durch die Gesamtarbeitsstunden aller Beschäftigten. Die realen Produzentenlohnsätze entsprechen den Arbeitnehmerentgelten geteilt durch die Gesamtarbeitsstunden aller Arbeitnehmer.

Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick 82* und OECD (2007), *National Accounts Database*.

schaft zur Lohnzurückhaltung erhöht. Außerdem hat der gewerkschaftliche Organisationsgrad ebenso wie der Anteil der Arbeitnehmer abgenommen, für die Branchentarifverträge gelten. Durch die Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre hat sich das effektive Arbeitsangebot erhöht, was wohl ebenfalls einen Abwärtsdruck auf die Lohnsätze im Verhältnis zur Produktivität ausübte: Dies war nötig, um auf dem Arbeitsmarkt Platz für das zusätzliche Arbeitsangebot zu schaffen. Wenn es auch noch zu früh ist, um abschließende empirische Evidenz dafür vorzulegen, dass sich die Arbeitsintensität der Produktion durch diese Reformen tatsächlich erhöht hat, ist doch auffallend, dass in ihrer Folge ein beispielloser Anstieg der Gesamtarbeitsstundenzahl zu verzeichnen war (vgl. Abb. 1.1). Darüber hinaus führten diese Reformen dazu, dass Personen eine Erwerbstätigkeit aufnahmen, deren Verdienstkapazität relativ gering ist, wodurch die Durchschnittslohnsätze weiter gedrückt wurden.

Trotz des in den letzten Jahren verzeichneten kräftigen Wachstums der geleisteten Arbeitsstunden war das Lohnwachstum so gering, dass der Anteil der Arbeitseinkommen am Nationaleinkommen recht drastisch gesunken ist, von 54% im Jahr 2000 auf 49% im Jahr 2007. Dieser Rückgang ist vor dem Hintergrund einer langfristigen Abnahme seit Anfang der achtziger Jahre zu sehen, als die Lohnquote noch bei 60% lag. Sowohl der seit Mitte der siebziger Jahre verzeichnete Rückgang der Lohnquote als auch die Abnahme in der jüngsten Zeit sind im internationalen Vergleich als groß zu betrachten.

Der Unternehmenssektor hat ein sehr solides Fundament für ein fortgesetztes Wachstum gelegt, wobei der Anteil der Unternehmensgewinne am Nationaleinkommen in den letzten Jahren stark gestiegen ist und die Unternehmen ihre Bilanzsituation deutlich verbessern konnten, indem sie die Investitionen in einem Kontext hoher Gewinne eingeschränkt haben: Der Finanzierungssaldo des Sektors „Finanzielle und nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften“ war im Zeitraum 2002-2006 positiv (d.h. dieser Sektor trug per saldo zur gesamtwirtschaftlichen Ersparnis bei, was das Gegenteil der normalen Situation ist). Der deutsche Unternehmenssektor befindet sich folglich in einer ungewöhnlich guten Situation, um negativen Schocks wie der Finanzmarktkrise standzuhalten, die im Sommer 2007 begann. Das deutsche Banken- und Finanzsystem hat die direkten Auswirkungen der Kreditkrise bislang insgesamt gut bewältigt und seine Stabilität unter Beweis gestellt (Deutsche Bundesbank, 2007b). Bei manchen Landesbanken machten sich allerdings Zeichen von Schwäche bemerkbar, womit einige der in früheren Deutschlandberichten (OECD, 2001, 2003) angesprochenen Probleme des staatlichen Unternehmensbesitzes zutage traten, was die Überlegungen über die Umsetzung der dort geäußerten Privatisierungsempfehlungen hoffentlich beschleunigen wird. Die solide Situation des Unternehmenssektors spiegelt sich in den OECD-Projektionen wider, in denen trotz der voraussichtlichen Verschlechterung der Weltwirtschaftslage von einer Fortsetzung des Wachstums auf kurze Sicht, wenn auch mit geringerem Tempo als 2007, ausgegangen wird (Kasten 1.2).

Das Wachstum des potenziellen BIP ist jedoch gesunken, hauptsächlich infolge geringerer Arbeitsproduktivitätszuwächse

Die Konjunkturerholung ist zwar sehr ermutigend, sie muss jedoch vor dem Hintergrund einer langfristigen Abschwächung des Wachstums des potenziellen BIP gesehen werden. Laut Schätzungen der OECD ist die Potenzialwachstumsrate der deutschen Wirtschaft von rd. 2% Anfang der neunziger Jahre auf ungefähr 1½% in den letzten Jahren gesunken (Abb. 1.5). Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf eine Abnahme des trendmäßigen Wachstums der Arbeitsproduktivität gleicher Größenordnung zurückzuführen, zu der es im laufenden Zehnjahreszeitraum kam: Bei den Trendwerten der Gesamtarbeitsstunden war im diesem Zeitraum kein Zuwachs festzustellen (der Rückgang der neunziger Jahre wurde durch den Anstieg in den letzten Jahren ausgeglichen), was zur Folge hatte, dass das Wachstum des potenziellen BIP und das Wachstum der Arbeitsproduktivität sowohl Anfang der neunziger Jahre als auch in den letzten Jahren identisch waren⁴. In der Abnahme des trendmäßigen Arbeitsproduktivitätswachstums drückt sich wiederum der Rückgang des Beitrags der Kapitalvertiefung aus: Die trendmäßige Zuwachsrate der Multifaktorproduktivität verharrte den Schätzungen zufolge während des gesamten Zeitraums bei rd. 1% jährlich. Diese Abnahme ist die Folge eines rückläufigen Wachstums der Kapitalleistungen.

Kasten 1.2 Kurzfristige Wirtschaftsentwicklung und Aussichten

Nachdem das Wirtschaftswachstum zwei Jahre hintereinander fast doppelt so hoch war wie die Potenzialrate, hat sich die Produktionslücke den Schätzungen zufolge geschlossen und wird die Expansion in den nächsten beiden Jahren voraussichtlich an Fahrt verlieren. Infolge des Abbaus der Kapazitätsüberhänge und des starken Euro wird mit einem Anstieg der Importe und einem deutlichen Rückgang des Beitrags des Exportsektors gerechnet. Trotz zunehmender Kapazitätsengpässe dürfte sich auch das Wachstum der Anlageinvestitionen des Unternehmenssektors verlangsamen, worin sich die geänderten Abschreibungsregeln ab Anfang 2008 sowie der zeitverzögerte Effekt der vorangegangenen Straffung des monetären Umfelds ausdrücken. Obwohl die deutschen Unternehmen auf Grund ihrer soliden Gewinnlage weniger von Fremdfinanzierung abhängig sind, besteht die Gefahr, dass die Kreditkrise, die im Sommer 2007 anfang, länger anhält als erwartet und in der kommenden Zeit negative Auswirkungen auf die Investitionen hat. Die sich insgesamt abschwächende Export- und Investitionsdynamik wird wahrscheinlich z.T. durch eine gewisse Wachstumsverschiebung hin zum privaten Verbrauch ausgeglichen werden. Eine derartige Entwicklung entspräche den Erfahrungen früherer Aufschwungsphasen und würde auch die Einkommenszuwächse widerspiegeln, die den privaten Haushalten durch die gegenwärtige Verbesserung der Arbeitsmarktlage entstehen. Zudem könnte die Sparquote allmählich nachgeben, wodurch der Konsum zusätzlichen Auftrieb erhielte.

Der optimistische Konsumausblick gründet sich auf die Annahme, dass die Inflation gegenüber ihrem bereits hohen Niveau nicht weiter anziehen wird. Während sich der Nahrungsmittelpreisanstieg nur allmählich verlangsamen dürfte, wird der annualisierte Verbraucherpreisauftrieb im Jahresverlauf 2008 mit 2,3% voraussichtlich auf hohem Niveau verharren, nicht zuletzt infolge einer gewissen Belebung des Lohnwachstums, bevor er dann 2009 auf 1,8% zurückgehen wird. Die Arbeitslosigkeit dürfte noch etwas weiter abnehmen, wenngleich mit geringerem Tempo als zuvor, was sich auch daraus erklärt, dass die Arbeitslosenquote bereits unter ihrem geschätzten NAIRU-Niveau liegt.

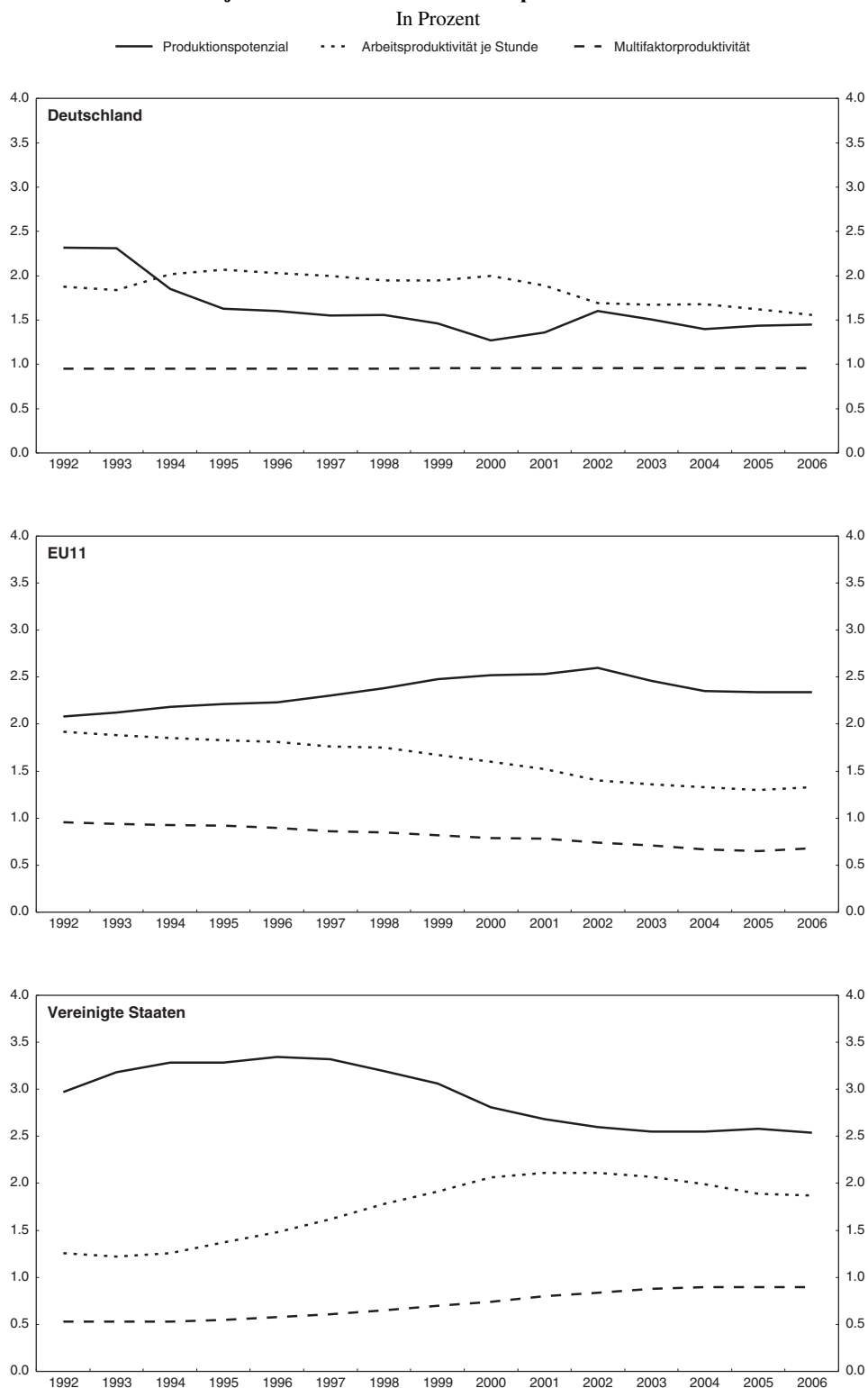
Alles in allem wird das BIP den Projektionen zufolge 2008 um 1,8% und 2009 um 1,6% wachsen (2,1% bzw. 1,6% ohne Arbeitstagebereinigung) (Tabelle 1.2).


Tabelle 1.2 Nachfrage und Produktion
Prozentuale Veränderungen zum Vorjahr, verkettete Vorjahrespreise¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
						Projektionen	
Privater Verbrauch	0.2	-0.2	0.1	1.1	-0.2	1.8	1.7
Staatlicher Verbrauch	0.4	-1.5	0.5	0.9	2.0	1.2	1.5
Bruttoanlageinvestitionen	-0.2	-1.1	1.3	7.0	5.2	2.0	2.4
Ausrüstungsinvestitionen	1.2	3.0	6.2	8.7	7.7	3.4	3.4
Bauinvestitionen	-1.4	-4.5	-3.0	5.4	2.9	0.7	1.6
Vorratsveränderungen	0.5	-0.1	0.1	-0.1	0.2	-0.1	0.0
Gesamtinlandsnachfrage	0.6	-0.7	0.5	2.1	1.5	1.6	1.8
Außensaldo	-0.8	1.2	0.5	1.1	1.3	0.2	0.0
Waren- und Dienstleistungsexporte	2.4	9.2	7.4	12.9	8.4	7.2	6.2
Waren- und Dienstleistungsimporte	5.3	6.5	6.9	11.5	6.4	7.8	7.2
Bruttoinlandsprodukt	-0.2	0.6	1.0	3.1	2.6	1.8	1.6
BIP, ohne Arbeitstagebereinigung	-0.2	1.1	0.8	2.9	2.5	2.1	1.6
Verbraucherpreise (harmonisiert)	1.0	1.8	1.9	1.8	2.2	2.3	1.8
Gesamtbeschäftigung	-0.9	0.4	-0.1	0.6	1.7	0.7	0.4
Arbeitslosenquote, in %	9.2	9.7	10.5	9.8	8.3	7.6	7.5
Sparquote der privaten Haushalte, in %	10.3	10.4	10.5	10.5	11.1	10.4	10.0
Leistungsbilanzsaldo, in % des BIP	1.9	4.2	4.6	4.9	6.0	6.0	6.0

1. Alle Variablen beziehen sich auf das Wachstum, außer die Lagerveränderungen und der Außensaldo, für die der Beitrag zur Veränderung des BIP angegeben ist, sowie sämtliche Angaben ab der Arbeitslosenquote. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gemäß den jeweiligen Konzepten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung; die Projektionen für die Arbeitslosenquote aus dem *OECD-Wirtschaftsausblick 82* wurden entsprechend den im 3. Quartal 2007 eingeführten revidierten historischen Zeitreihen angepasst. Beschäftigung umfasst auch Selbstständige.
Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick 82*.

Abbildung 1.5 Entwicklung des Wachstums des potenziellen BIP, der Arbeitsproduktivität je Stunde und der Multifaktorproduktivität



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/278864046162>

Anmerkung: EU11 bezieht sich auf die ursprünglichen EU15-Länder ohne Deutschland, Österreich, Luxemburg und Portugal. Berechnungen auf der Grundlage von Trendreihen.

Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick* 82.

Der Rückgang der geschätzten Potenzialwachstumsrate fiel in Deutschland stark aus im Vergleich zu den Entwicklungen in den EU11-Ländern⁵, wo diese Rate bei rd. 2¼% verharrte, und die in jüngster Zeit verzeichneten Werte sind wesentlich niedriger als in den Vereinigten Staaten (2¾%) und in den EU11-Ländern (Abb. 1.5). Das Wachstum der Arbeitsproduktivität je Stunde ist in den EU11-Ländern zwar ebenfalls von rd. 2% auf 1½% gesunken, der davon ausgehende Effekt auf die Potenzialwachstumsrate wurde jedoch durch den trendmäßigen Anstieg der Gesamtarbeitsstunden ausgeglichen. Die Entwicklungen beim Arbeitsproduktivitätswachstum verliefen zwar ähnlich, im Rückgang der Zuwachsrates der Arbeitsproduktivität der EU11-Länder drückt sich jedoch nicht nur, wie in Deutschland, ein geringerer Beitrag der Kapitalvertiefung aus, sondern, anders als in Deutschland, auch eine Abnahme des Wachstums der Multifaktorproduktivität. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität war in Deutschland und in den EU11-Ländern sehr schwach im Vergleich zu den Vereinigten Staaten, wo zwischen Anfang der neunziger Jahre und der jüngsten Zeit ein Anstieg von 1¼% auf über 2% zu beobachten war. Der Großteil der Erhöhung der Arbeitsproduktivitätszuwächse in den Vereinigten Staaten ist auf eine Zunahme des Wachstums der Multifaktorproduktivität zurückzuführen. Letzteres liegt nun wie in Deutschland bei rd. 1%. Zugleich ist der Beitrag der Kapitalvertiefung zum Wachstum der Arbeitsproduktivität in den Vereinigten Staaten etwa zweimal so hoch wie in Deutschland.

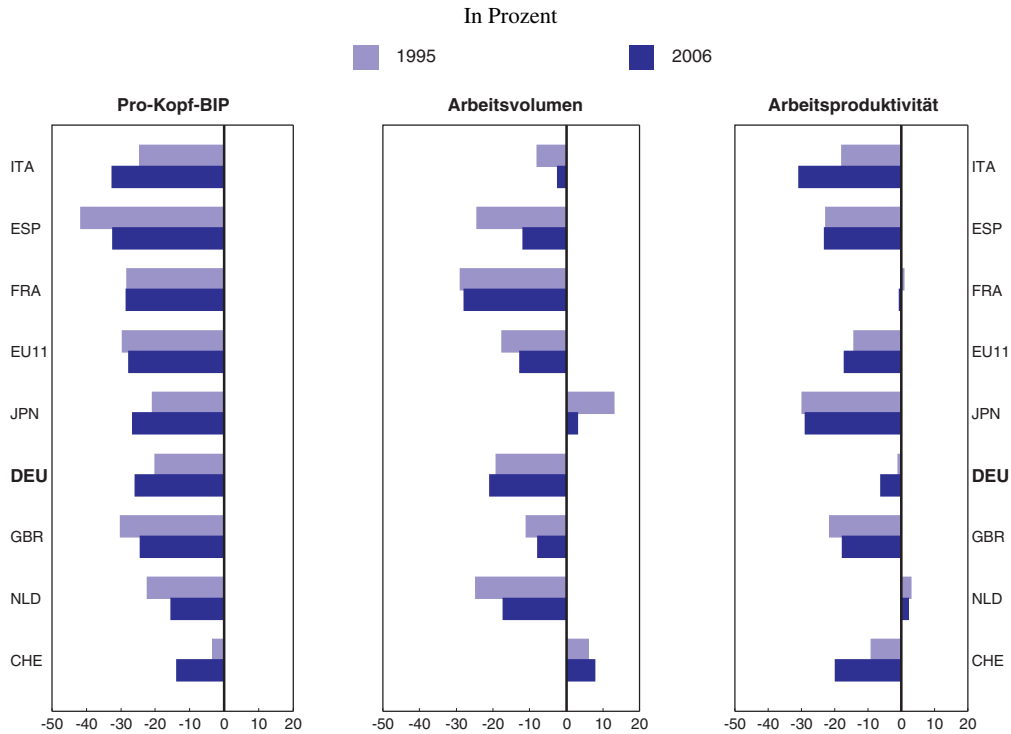
Angesichts der derzeitigen Erholung der Investitionen und der Kräftigung des Wachstums der Gesamtarbeitsstunden (siehe oben) wird das Wachstum des potenziellen BIP im Verlauf der nächsten Jahre den OECD-Projektionen zufolge etwas zulegen und rd. 1¾% erreichen. Dies entspräche zwar in etwa den in den EU11-Ländern verzeichneten Werten, wäre aber trotzdem wesentlich weniger als in den Vereinigten Staaten (dort sind es rd. 2½%). Ungefähr die Hälfte des erwarteten Defizits beim Potenzialwachstum erklärt sich in Deutschland aus dem niedrigeren Wachstum der Arbeitsproduktivität je Stunde.

Es besteht noch erheblicher Spielraum für eine Anhebung des Wachstums des potenziellen Pro-Kopf-BIP

Mit dem vergleichsweise niedrigen Wachstum des Produktionspotenzials während der letzten zehn Jahre hat sich die konvergierende Entwicklung des potenziellen Pro-Kopf-BIP in Richtung des US-Niveaus umgekehrt: Das potenzielle Pro-Kopf-BIP ist zwischen 1995 und 2006 von 78% des US-Niveaus auf 73% gesunken (Abb. 1.6). In dieser Divergenz spiegelt sich der Rückgang sowohl der insgesamt geleisteten Pro-Kopf-Arbeitsstunden als auch der Arbeitsproduktivität pro Stunde im Vergleich zu den Vereinigten Staaten wider. Was den derzeitigen Rückstand gegenüber dem potenziellen Pro-Kopf-BIP der Vereinigten Staaten anbelangt, ist die Differenz hauptsächlich der geringeren Zahl der Gesamtarbeitsstunden pro Kopf zuzuschreiben. Diese ist wiederum in erster Linie auf die relativ niedrige durchschnittliche Arbeitszeit je Beschäftigten in Deutschland zurückzuführen (Abb. 1.7). Ein weiterer Faktor ist, dass die Beschäftigungsquote in Deutschland auf Grund der höheren Arbeitslosigkeit niedriger ist als in den Vereinigten Staaten; die Erwerbsquoten sind in Deutschland und in den Vereinigten Staaten vergleichbar. Demografische Faktoren (z.B. der Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter) haben wenig Auswirkungen auf die Differenz zwischen dem Arbeitsvolumen in Deutschland und in den Vereinigten Staaten. Deutschland hat bei der Anhebung des Arbeitsvolumens in den letzten Jahren zwar Fortschritte erzielt, muss aber noch einen weiten Weg zurücklegen, bevor es die entsprechenden Werte der Länder mit den besten Ergebnissen erreicht.

Die Arbeitsproduktivität je Stunde ist in Deutschland in der privaten Wirtschaft zwischen 1997 und 2004 von 95% des US-Niveaus auf 86% zurückgegangen (Abb. 1.8)⁶. Außer in den IKT-produzierenden Branchen (Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen; Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik), dem Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie dem Gastgewerbe wurde in den Sektoren, deren Produktivität 1997 unter dem US-Niveau lag, eine Konvergenz in Richtung des US-Niveaus verzeichnet. Im Handel (Groß- und Einzelhandel), bei den Unternehmensdienstleistungen (z.B. Grundstücks- und Wohnungswesen, sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen) und im Kommunikationssektor (z.B. Post und Telekommunikation) war das Produktivitätsniveau in Deutschland 1997 höher als in den Vereinigten Staaten, während es 2004 in

Abbildung 1.6 Zerlegung des Pro-Kopf-BIP im Vergleich zu den Vereinigten Staaten



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280005164854>

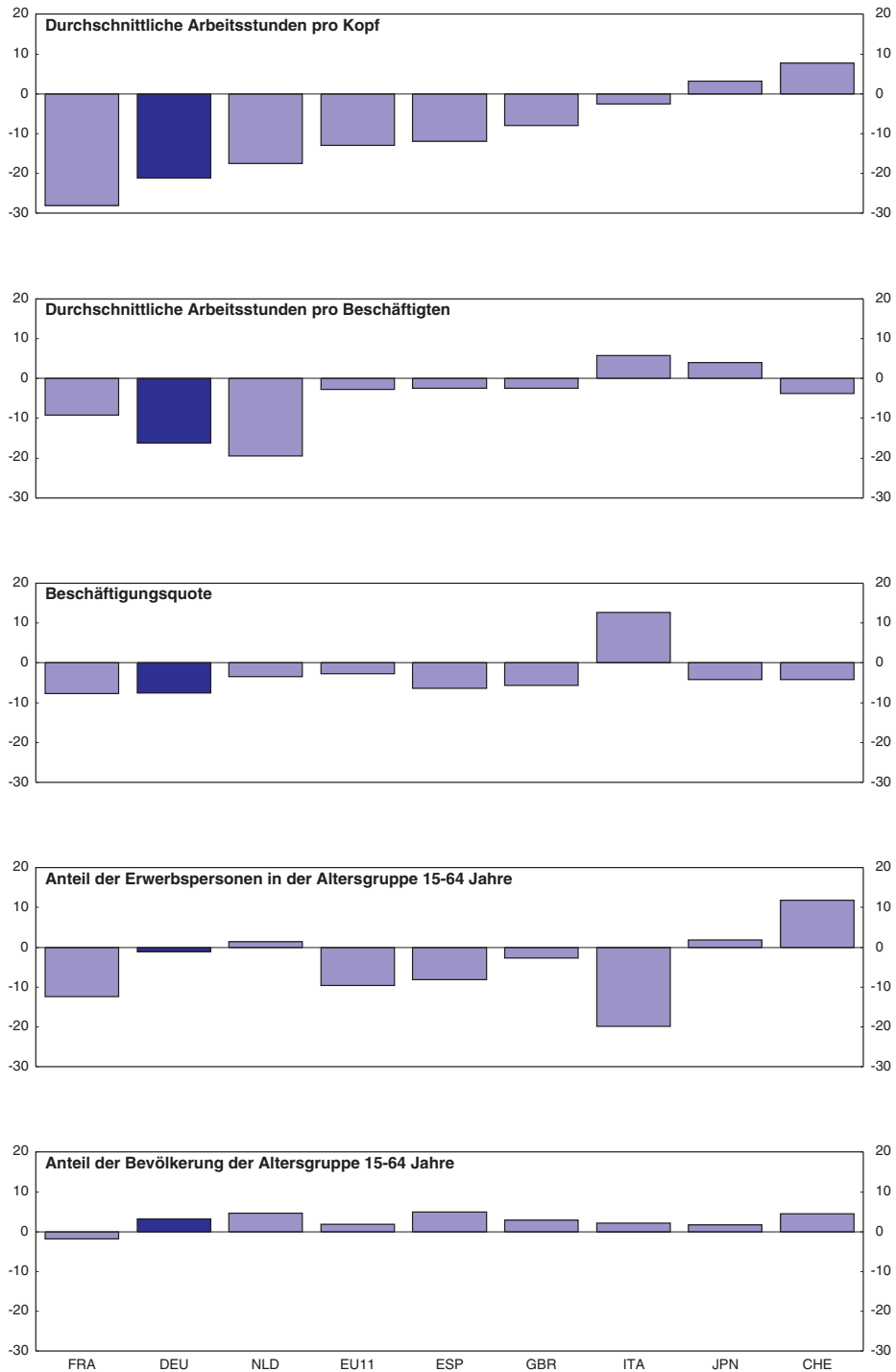
Anmerkung: Die Zerlegung gründet sich auf $BIP/POP = [(ET \times HRS)/POP] \times [BIP/(ET \times HRS)]$, wobei POP für die Gesamtbevölkerung, ET für die Gesamtbeschäftigung und HRS für die durchschnittliche Zahl der Arbeitsstunden je Beschäftigten steht. Außer für POP handelt es sich um Trendreihen. Das BIP zu laufenden Preisen wurde in US-\$-Kaufkraftparitäten umgerechnet. Die Vergleichsgrößen zu den Vereinigten Staaten für eine Variable v und ein Land c sind $100 \times [v(c) - v(USA)] / v(USA)$ und sind analog zu den Wachstumsraten im Zeitverlauf. Eine genaue additive Zerlegung des Pro-Kopf-BIP im Land c im Vergleich zu dem der Vereinigten Staaten erfolgt durch Anwendung natürlicher Logarithmen auf die multiplikative Beziehung. In den obigen Grafiken werden stattdessen genaue Verhältniszahlen dargestellt, so dass für jedes Land ein Residuum bleibt, das von +6 für Spanien 1995 bis -4 für Japan 1995 reicht und zumeist zwischen +2 und -2 liegt. EU11 bezieht sich auf die ursprünglichen EU15-Länder ohne Österreich, Luxemburg und Portugal, wo keine entsprechenden Daten vorliegen, sowie Deutschland.

Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick 82* und OECD (2007), *National Accounts Database*.

allen diesen Branchen außer im Kommunikationssektor, wo sich der deutsche Produktivitätsvorsprung weiter ausweitete, auf das US-Niveau abgesunken war. In folgenden Sektoren besteht noch erheblicher Aufholspielraum: IKT-intensive Industrien, Energie- und Wasserversorgung, Bergbau, Verkehr und Lagerei, Landwirtschaft, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Gastgewerbe.

Das jahresdurchschnittliche Wachstum der Arbeitsproduktivität pro Stunde lag in Deutschland in der privaten Wirtschaft im Zeitraum 1997-2004 mit 1,7% erheblich unter den in den Vereinigten Staaten erzielten 3,1% (Tabelle 1.3). Die IKT-intensiven Dienstleistungsbranchen – Handel, Kredit- und Versicherungsgewerbe, Unternehmensdienstleistungen – leisteten in Deutschland einen geringeren Beitrag zum Arbeitsproduktivitätswachstum als in den Vereinigten Staaten, was auch für die IKT-Herstellung und den Kommunikationssektor der Fall war. Die Produktivitätswachstumsraten blieben in allen diesen Sektoren weit hinter denen der Vereinigten Staaten zurück, eine Ausnahme bildete nur der Kommunikationsbereich, wo das Produktivitätswachstum in Deutschland höher war; dieser Sektor macht in Deutschland einen kleineren Teil der gesamtwirtschaftlichen Produktion aus als in den Vereinigten Staaten.

Abbildung 1.7 Zerlegung des Pro-Kopf-Arbeitseinsatzes im Vergleich zu den Vereinigten Staaten

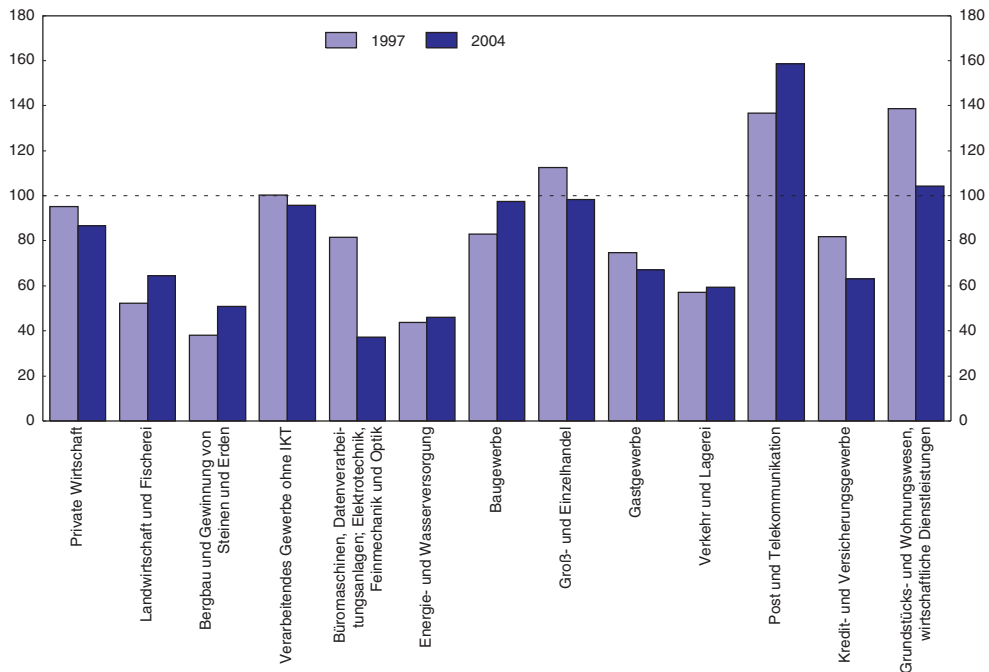



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280070208130>

Anmerkung: Die Zerlegung gründet sich auf $(ET \times HRS) / POP = (HRS) \times (ET/LF) \times (LF/POPT) \times (POPT/POP)$, wobei ET für die Gesamtbeschäftigung und HRS für die durchschnittliche Zahl der Arbeitsstunden je Beschäftigten, POP für die Gesamtbevölkerung, LF für die Erwerbsbevölkerung und POPT für die Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren steht. Außer für POP und POPT handelt es sich um Trendreihen. Die Vergleichsgrößen zu den Vereinigten Staaten werden berechnet wie in der Anmerkung zu Abbildung 1.6 beschrieben und beziehen sich auf 2006. Die Residuen sind zumeist 0 oder 1 und schwanken zwischen -2 und 5. EU11 bezieht sich auf die ursprünglichen EU15-Länder ohne Österreich, Luxemburg und Portugal, wo keine entsprechenden Daten vorliegen, sowie Deutschland.

Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum *Wirtschaftsausblick* 82, OECD (2007), *Labour Force Statistics Database* und OECD (2007), *National Accounts Database*.

Abbildung 1.8 **Entwicklung der Arbeitsproduktivität je Stunde nach Sektoren im Vergleich zu den Vereinigten Staaten**
In Prozent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280081043246>

Anmerkung: Produktivität der jeweiligen Sektoren in Deutschland in Prozent der Produktivität der entsprechenden Sektoren in den Vereinigten Staaten. Die Produktivität entspricht der Wertschöpfung, geteilt durch die Zahl der Gesamtarbeitsstunden aller Beschäftigten. Die Wertschöpfung der Vereinigten Staaten wurde auf der Grundlage der Preisstruktur von 1997 in Euro-Kaufkraftparitäten umgerechnet. „Private Wirtschaft“ bezieht sich auf ISIC, Rev. 3, A bis K.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Grundlage der EU-KLEMS-Datenbank.

Bei der Haushaltskonsolidierung wurden große Fortschritte erzielt, auf lange Sicht kann jedoch Handlungsdruck entstehen

In den vergangenen Jahren hat sich die öffentliche Finanzlage deutlich verbessert. Das Haushaltsdefizit ist seit 2003 um 4 Prozentpunkte des BIP gesunken, und 2007 wurde ein Ausgleich des gesamtstaatlichen Haushalts erzielt. Diese Entwicklung ist fast ausschließlich das Resultat einer Konsolidierung auf der Ausgabenseite infolge des verhaltenen Beschäftigungs- und Lohnwachstums im öffentlichen Sektor, der gesunkenen Transferleistungszahlungen und gekürzter Subventionen. Trotz der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes im Jahr 2007 und höherer Körperschaftsteuereinnahmen waren die Gesamteinnahmen im Verhältnis zum BIP seit 2003 rückläufig. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass jegliche Einnahmeerhöhungen durch den kontinuierlichen Rückgang der Sozialversicherungsbeiträge ausgeglichen wurden, was nicht zuletzt dem bis vor kurzem schwachen Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zuzuschreiben war. Bei der in den letzten Jahren verzeichneten Verbesserung der Haushaltsergebnisse haben konjunkturelle Entwicklungen eine geringere Rolle gespielt als strukturelle. Nach der Haushaltskonsolidierung der letzten Jahre ist der konjunkturbereinigte Haushalt jetzt ausgeglichen.

Die in den vergangenen Jahren erzielte Haushaltskonsolidierung schafft eine gute Ausgangslage, um den langfristigen Haushaltszwängen zu begegnen. Die öffentlichen Ausgaben für Gesundheit, Langzeitpflege und Renten werden den Projektionen zufolge bis 2050 um 7½ Prozentpunkte des BIP steigen (Tabelle 1.4). Fast die Hälfte dieses Anstiegs entfällt auf die Gesundheitskosten (+3,6 Prozentpunkte). Der Großteil der voraussichtlichen Zunahme der Gesundheitskosten resultiert aus den Auswirkungen des technologischen Fortschritts, dank dem immer wirkungsvollere, aber zugleich auch teurere Behandlungsmethoden zur Verfügung stehen; nur ein Neuntel des projizierten

Tabelle 1.3 **Beitrag der einzelnen Sektoren zum Wachstum der Arbeitsproduktivität je Stunde in der privaten Wirtschaft¹**

In Prozent

	Deutschland	Vereinigte Staaten
Private Wirtschaft	1.8	3.1
Landwirtschaft und Fischerei	0.1	0.0
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0.0	0.0
Verarbeitendes Gewerbe ohne IKT	0.4	0.6
Büromaschinen, Datenverarbeitungsanlagen; Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik	0.2	0.5
Energie- und Wasserversorgung	0.1	0.1
Baugewerbe	0.1	-0.1
Groß- und Einzelhandel	0.3	0.7
Gastgewerbe	0.0	0.0
Verkehr und Lagerei	0.1	0.1
Post und Telekommunikation	0.2	0.3
Kredit- und Versicherungsgewerbe	0.0	0.4
Grundstücks- und Wohnungswesen, wirtschaftliche Dienstleistungen	-0.5	0.7
Stundenumverteilung	0.8	-0.1

1. Zerlegung des jahresdurchschnittlichen Wachstums 1997-2004, Produktivität gemäß Definition von Abbildung 1.8. Bei den Wachstumsbeiträgen der einzelnen Sektoren handelt es sich um die mit ihrem Anteil an der Wertschöpfung gewichteten Wachstumsraten der Sektoren. Bei der Stundenumverteilung handelt es sich um den gewichteten Durchschnitt des Gesamtarbeitsstundenwachstums der Sektoren abzgl. des Arbeitsstundenwachstums in der privaten Wirtschaft. Wegen Einzelheiten vgl. Inklaar, R., M.P. Timmer und B. von Ark (2007), „Mind the Gap! International Comparisons of Productivity in Services and Goods Production“, *German Economic Review* 8(2): 281-307, Gleichung (6) und Tabelle 1, S. 285, 290.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Grundlage der EU-KLEMS-Datenbank.

Anstiegs der Gesundheitskosten ist durch die Bevölkerungsalterung bedingt⁷. Es wird unterstellt, dass sich die Gesundheitsausgaben durch den technologischen Fortschritt jährlich um 1% erhöhen werden, wie dies im Durchschnitt der OECD-Länder im Zeitraum 1980-2000 der Fall war⁸. Ungefähr die Hälfte des projizierten Anstiegs der Kosten der Langzeitpflege (1,9 Prozentpunkte) ist der Bevölkerungsalterung zuzuschreiben, während sich der Anstieg der Rentenkosten (2,0 Prozentpunkte) in vollem Umfang aus der Bevölkerungsalterung erklärt.

Der projizierte Gesamtanstieg der Ausgaben für Gesundheit, Langzeitpflege und Renten liegt in Deutschland im unteren Bereich der in den OECD-Ländern erwarteten Erhöhungen. Dies ist vor allem auf ein deutlich langsames Wachstum der Rentenausgaben als im Durchschnitt der OECD-Länder zurückzuführen. Ein wichtiger zu dieser günstigen Situation beitragender Faktor ist die Reform, mit der 2004 ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel aufgenommen wurde. Durch diesen Faktor, mit dem die Höhe der Rentenzahlungen um Veränderungen im zahlenmäßigen Verhältnis zwischen Rentenempfängern und Beitragszahlern berichtigt wird, werden sich die Renten im Zuge der fortschreitenden Bevölkerungsalterung deutlich verringern. Im Anschluss an diese Reform wurde der projizierte Anstieg der Rentenkosten bis 2050 von 5,5% auf 2% des BIP nach unten revidiert. Durch die vor kurzem beschlossene Reform, die eine schrittweise Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre über den Zeitraum 2012-2029 vorsieht (diese Reform wird ab dem Jahrgang 1964 voll wirksam sein) und die in den Projektionen von Tabelle 1.4 nicht berücksichtigt ist, wird sich der voraussichtliche Anstieg der Rentenausgaben weiter reduzieren. Die Arbeitskräfte werden über einen längeren Zeitraum hinweg Beitragszahlungen entrichten und über einen kürzeren Zeitraum Renten beziehen⁹. Indem sie länger Beiträge entrichten, werden sie aber auch höhere Anwartschaften erwerben. Der Nettoeffekt dürfte Schätzungen zufolge zu einer Verringerung der öffentlichen Rentenausgaben führen. Laut den Projektionen des Sachverständigenrats entspricht die Reform einer Entlastung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte bis 2030 (Sachverständigenrat, 2007)¹⁰.

Tabelle 1.4 **Projizierte Veränderung der öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsversorgung, Langzeitpflege und Renten**
2005-2050, in Prozentpunkten des BIP

	Gesundheitsversorgung		Langzeitpflege		Renten	Insgesamt
		davon: Demografieeffekt		davon: Demografieeffekt		
Vereinigte Staaten	3.4	0.2	1.7	0.9	1.8	7.0
Japan	4.3	1.1	2.2	1.4	0.6	7.1
Euroraum	3.7		2.2		3.0	8.9
Deutschland	3.6	0.4	1.9	0.9	2.0	7.5
Frankreich	3.5	0.3	1.7	1.2	2.1	7.3
Italien	3.8	0.5	2.9	1.4	0.4	7.0
Vereinigtes Königreich	3.6	0.4	1.9	1.0	1.7	7.2
Kanada	4.1	0.8	2.1	1.1	1.7	7.9
Belgien	3.3	0.1	1.9	0.9	5.1	10.3
Niederlande	3.8	0.6	2.0	0.7	3.8	9.6
Schweden	3.2	0	1.1	0.3	0.8	5.1
Schweiz	3.5	0.2	1.4	0.5	3.6	8.5
Australien	4.2	0.9	2.0	1.3	1.7	7.9
Dänemark	3.5	0.3	1.5	0.7	3.2	8.2
Finnland	3.6	0.4	2.4	1.4	3.3	9.3
Griechenland	3.9	0.6	2.7	0.8	10.3	16.8
Irland	4.0	0.9	3.8	1.0	6.5	14.4
Korea	4.9	1.6	3.8	3.8	7.8	16.4
Luxemburg	3.7	0.5	3.1	0.9	7.4	14.3
Neuseeland	4.2	0.9	2.0	1.5	5.9	12.0
Portugal	4.2	1.0	2.0	1.1	9.3	15.5
Spanien	4.1	0.9	2.4	0.8	7.0	13.5

Anmerkung: Die OECD-Projektionen zum Anstieg der Kosten von Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege wurden unter der Annahme einer unveränderten Politik und gleichbleibender struktureller Trends erstellt. Die entsprechenden Hypothesen sind in OECD (2006) unter der Überschrift „Cost-pressure scenario“ erläutert. Die Projektionen zu den öffentlichen Rentenausgaben stammen aus EU EPC (2006) für die EU-Länder, aus Visco (2005) für Kanada, Japan, die Schweiz und die Vereinigten Staaten sowie aus Dang et al. (2001) für Australien, Korea und Neuseeland.

Quelle: OECD (2006), „Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditures: What Are the Main Drivers?“, *Economics Department Working Papers*, No. 477, OECD, Paris; Visco, I. (2005), „Ageing and Pension System Reform: Implications for Financial Markets and Economic Policies“, *Financial Market Trends*, November 2005 Supplement, OECD, Paris; EU EPC (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Europäische Kommission, Brüssel; Dang et al. (2001), „Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending“, *Economics Department Working Papers*, No. 305, OECD, Paris.

Bei Berücksichtigung der aktuellen Maßnahmen (d.h. ohne die vor kurzem beschlossene Reform des Rentenalters) wird sich die gesamtstaatliche Nettoverschuldung zwischen 2006 und 2050 von 52% auf über 170% des BIP erhöhen (Tabelle 1.5). Die Fiskalpolitik befindet sich folglich nicht auf einem nachhaltigen Pfad, was definiert ist als ein Pfad, auf dem die aktuellen Maßnahmen über einen unbegrenzten Zeitraum mit konstanten Steuersätzen finanziert werden können, ohne dass die Staatsverschuldung explodiert (oder implodiert). Diese Situation ist allen OECD-Ländern gemeinsam, auch wenn einige von ihnen den Projektionen zufolge 2050 nur ein mäßiges Schuldenniveau aufweisen werden. Bedingt durch den im internationalen Vergleich moderaten Umfang des projizierten Ausgabenanstiegs (Tabelle 1.4) ist die projizierte Zunahme der Nettostaatsverschuldung zwischen 2006 und 2050 im Verhältnis zum BIP (120%) niedriger als in den meisten anderen OECD-Ländern. Um die Nettoschuldenquote langfristig auf ihrem Niveau von 2006 halten zu können, hätte 2006 ein konjunkturbereinigter Überschuss im Primärhaushalt von 4,1% des BIP anstelle der geschätzten tatsächlich erreichten 1,3% des BIP erzielt werden müssen.

In Anbetracht der Tatsache, dass ein großer Teil des projizierten langfristigen Anstiegs der Staatsausgaben nicht mit der Bevölkerungsalterung zusammenhängt, wäre es weder wirkungsvoll noch gerecht, diesen Ausgabenanstieg in vollem Umfang vorzufinanzieren. Durch den technologischen Fortschritt und steigende Einkommen bedingte Erhöhungen der Gesundheitsausgaben werden nach und nach den künftigen Generationen zugute kommen. Folglich sollten die künftigen Generationen für die damit verbundenen Vorteile zahlen, wenn diese entstehen. Auf diese Weise bleibt es den künftigen

Tabelle 1.5 Viele OECD-Länder sind noch weit von langfristig tragfähigen öffentlichen Finanzen entfernt

	Nettoschuldenquote, in % des BIP			Konjunkturbereinigter Primärüberschuss, in % des potenziellen BIP		
	Situation	Projektion bei unveränderter Politik		Situation	Projektion des <i>OECD-Wirtschaftsausblicks 81</i>	Erforderliches Niveau für eine Nettoschuldenquote von 20% des BIP im Jahr 2050
		2006	2013			
Vereinigte Staaten	43	50	267	-0.3	-0.6	3.7
Japan	85	94	425	-1.5	-2.0	5.1
Euroraum	50	42	203	1.4	1.7	5.0
Deutschland	52	45	171	1.3	1.6	4.1
Frankreich	42	40	192	0.6	0.6	4.0
Italien	95	91	268	0.5	2.2	5.1
Vereinigtes Königreich	40	45	247	-0.9	-0.7	3.7
Kanada	27	14	129	1.9	2.0	3.8
Belgien	76	57	189	4.7	4.2	6.2
Niederlande	34	26	213	3.5	1.6	4.9
Schweden	-16	-26	6	1.5	1.9	1.5
Schweiz	18	7	137	2.2	2.0	4.1
Australien	-5	-9	99	2.6	2.3	3.2
Dänemark	3	-14	137	4.7	3.9	3.8
Finnland	-61	-67	66	3.1	2.7	3.6
Griechenland	67	56	343	1.0	1.2	9.8
Irland	3	-7	200	2.5	1.5	8.0
Korea	-35	-38	231	1.4	1.4	7.6
Luxemburg	-45	-35	240	-0.1	-0.2	7.2
Neuseeland	-9	-20	210	2.8	2.5	5.3
Portugal	45	41	352	0.6	1.1	7.9
Spanien	26	7	187	3.2	2.6	6.9

Anmerkung: Die Angaben zu den Ergebnissen für 2006 und den Projektionen zum konjunkturbereinigten Primärüberschuss für 2007 stammen aus der Datenbank des *OECD-Wirtschaftsausblicks 81*, die Projektionen für 2013 zur Nettoverschuldung beziehen sich auf das mittelfristige Referenzszenario des *OECD-Wirtschaftsausblicks 81*. Die Projektionen zur Nettoverschuldung bis 2050 gründen sich auf ein Szenario, in dem zum strukturellen Defizit im Primärhaushalt von 2013 (aus dem mittelfristigen Referenzszenario des *OECD-Wirtschaftsausblicks 81*) die langfristigen Haushaltszwänge (aus Tabelle 1.1) hinzugerechnet werden und das Potenzialwachstum und die langfristigen realen Zinssätze auf ihrem Stand von 2013 verharren (ebenfalls bezogen auf das mittelfristige Referenzszenario des *OECD-Wirtschaftsausblicks 81*).

Quelle: OECD (2007), *OECD-Wirtschaftsberichte: Euroraum*, und OECD-Berechnungen auf der Grundlage der Datenbank zum *OECD-Wirtschaftsausblick 81*.

Generationen freigestellt, zu entscheiden, ob der Grenznutzen der zusätzlichen Gesundheitsausgaben die entsprechenden Grenzkosten wert ist, was zu einer effizienten Allokation der Ressourcen für die Gesundheitsversorgung beiträgt. Und von den heutigen Generationen wird nicht verlangt, für den Gesundheitskonsum künftiger Generationen aufzukommen. Desgleichen sollten nur die Erhöhungen der Langzeitpflegekosten, die aus der Bevölkerungsalterung resultieren, in fiskalischen Tragfähigkeitsberechnungen für eine Vorfinanzierung der Gesundheitskosten in Betracht gezogen werden. Nach diesem Ansatz müsste etwas weniger als die Hälfte des in Tabelle 1.4 für Deutschland ausgewiesenen voraussichtlichen Anstiegs der langfristigen staatlichen Aufwendungen vorfinanziert werden, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern¹¹. Nach den Rentenreformen der letzten Jahre ist Deutschland laut den vorliegenden Projektionen auf dem Weg, diesen Grad der Vorfinanzierung zu erreichen¹². Dennoch bleibt die Eindämmung des Wachstums der Gesundheitsausgaben eine große Herausforderung.

Maßnahmen zur Sicherung eines höheren Wachstums des Lebensstandards

Die Haushaltskonsolidierung wahren (Kapitel 2)

Die Sicherung der jüngsten Haushaltskonsolidierungserfolge wird aus konjunkturellen ebenso wie längerfristigen Gründen in der kommenden Zeit eine große Herausforderung darstellen. Was den konjunkturellen Aspekt anbelangt, sollten prozyklische Maßnahmen, wie sie in der

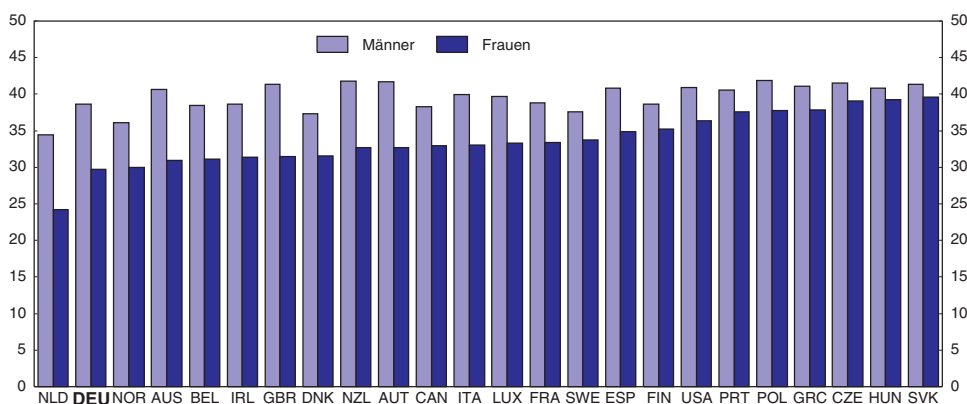
Vergangenheit ergriffen wurden, vermieden werden. Im letzten Konjunkturzyklus wurde die Fiskalpolitik in der Aufschwungphase expansiv, wobei sich das konjunkturbereinigte Defizit zwischen 1999 und 2001 um über 2½ Prozentpunkte ausweitete. Die Konsolidierung musste dann während des Abschwungs ab 2003 erfolgen, als Deutschland dem Defizitverfahren gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Maastricht unterzogen wurde. Dadurch hat sich die Phase langsamen Wachstums zweifellos verlängert, und die Konsolidierung wurde schmerzhafter. Deshalb ist es von größter Wichtigkeit, Ausgabendruck während des aktuellen Aufschwungs zu widerstehen. Doch auch unter längerfristigen Gesichtspunkten sollten die jüngsten Konsolidierungserfolge gewahrt werden, damit die Herausforderungen im Zusammenhang mit den alterungsbedingten Kosten bewältigt werden können.


Belege aus anderen Ländern lassen darauf schließen, dass solide Haushaltsregeln hilfreich sein können, um Konsolidierungserfolge dauerhafter zu sichern. Wie sich an den prozyklischen Politiken der Vergangenheit und am Anstieg des Schuldenstands zeigt, hat sich die derzeitige im Grundgesetz verankerte Regel, der zufolge das Haushaltsdefizit nicht höher sein darf als die Investitionen, jedoch als unwirksam erwiesen, weshalb sie reformiert werden sollte. Da steigende Defizite in der Vergangenheit häufig von der Einnahmeseite ausgingen, sollte zudem größere Aufmerksamkeit auf die Sicherung der Haushaltseinnahmen in einer globalisierten Wirtschaft gerichtet werden. Die Unternehmenssteuerreform ist diesbezüglich ein Schritt in die richtige Richtung. Es sollte jedoch mehr unternommen werden, um die Steuerlast von mobilen auf immobile Steuerbasen zu verlagern. Hohe Priorität sollte schließlich noch der Verbesserung des Steuereinzugsverfahrens zukommen, damit das derzeitige System optimal genutzt werden kann.

Hindernisse für die Erhöhung der Arbeitszeit und der Beschäftigung beseitigen (Kapitel 3)

Die Arbeitsmarktbedingungen haben sich während des jüngsten Konjunkturaufschwungs insgesamt merklich verbessert, wozu die bisherigen Reformen wohl beigetragen haben. Die noch bestehenden strukturellen Probleme sollten jedoch nicht übersehen werden; das derzeitige günstige Umfeld bietet in der Tat eine ideale Gelegenheit zur Umsetzung von Maßnahmen, die einen Beitrag zur Erhöhung der Dauerhaftigkeit der erzielten Verbesserungen und damit auch zur Verringerung der im Vorstehenden festgestellten Lücke beim Arbeitsvolumen leisten könnten. Ein solches Problem besteht mit der geringen Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten, die hauptsächlich auf die weite Verbreitung von Teilzeitarbeit mit sehr geringer Wochenstundenzahl zurückzuführen ist. Dies bezieht sich vor allem auf verheiratete Frauen und Mütter (Abb. 1.9). Die tieferen Gründe hierfür sind in den erheblichen Fehlanreizen zu sehen, die von der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehepaaren (Ehegattensplitting), der beitragsfreien Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehepartner und den fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten ausgehen.

Abbildung 1.9 **Durchschnittliche Wochenarbeitszeiten, 2006**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280088823612>

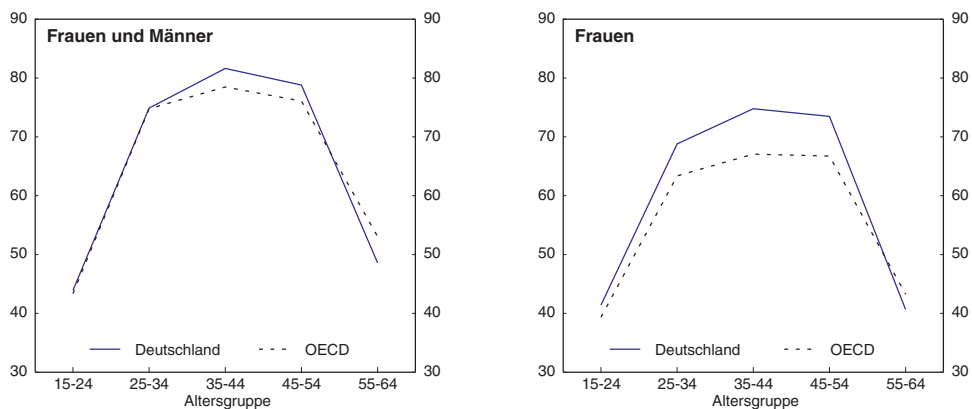

Anmerkung: Die Daten beziehen sich nur auf die abhängige Beschäftigung.

Quelle: OECD, Labour Force Statistics.

Zusätzlich zur Anhebung der Zahl der Arbeitsstunden je Beschäftigten besteht eine weitere Herausforderung darin, mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit ist höher als in den meisten anderen OECD-Ländern, und die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte liegen unter dem OECD-Durchschnitt (Abb. 1.10). Mit den Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre wurde begonnen, gegen diese Problembereiche vorzugehen, indem die Arbeitsanreize erhöht wurden. Die Lohnersatzquoten in der Arbeitslosigkeit wurden für Langzeitarbeitslose gesenkt, und die Frühverrentungsmöglichkeiten wurden weniger großzügig gestaltet. Die ersten positiven Effekte sind bereits zu erkennen, da die Beschäftigungsquoten in der Altersgruppe 55-64 Jahre deutlich zu steigen begonnen haben. Weitere Reformen, namentlich eine Lockerung der strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen für Arbeitnehmer in regulären Beschäftigungsverhältnissen, würden die Beschäftigungschancen Arbeitssuchender mit geringer Arbeitsmarktbindung vergrößern helfen. Die Rücknahme bereits erfolgter Reformen bzw. die Einführung neuer Reformen mit negativen Beschäftigungseffekten, wie z.B. die Festsetzung von Mindestlohnsätzen auf hohem Niveau, würde die in den letzten Jahren bei der Erhöhung des Arbeitsvolumens erzielten Erfolge gefährden.

Abbildung 1.10 Beschäftigungsquoten

In Prozent

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280115865454>

Anmerkung: Die Beschäftigungsquoten entsprechen der Zahl der Beschäftigten der Altersgruppe X in Prozent der Bevölkerung der Altersgruppe X im Jahr 2006.

Quelle: OECD, Labour Force Database.

Die Bildungsergebnisse verbessern (Kapitel 4)

Durch eine Verbesserung der Bildungsergebnisse könnte die Qualität und Quantität des im Produktionsprozess eingesetzten Humankapitals erhöht, die Arbeitsproduktivität gesteigert und das Produktionspotenzial folglich angehoben werden. In einer höher qualifizierten Erwerbsbevölkerung ist auch die Wahrscheinlichkeit von Arbeitslosigkeit geringer, was die Arbeitsergebnisse stärkt (vgl. Kapitel 3) und dem Produktionspotenzial weiteren Auftrieb gibt. Gestützt auf eine länderübergreifende Panelregressionsanalyse stellen Hanushek und Wößmann (2007) fest, dass die Schülerleistungen ein wichtiger Bestimmungsfaktor des langfristigen Wirtschaftswachstums sind; die Zahl der Bildungsjahre, die in länderübergreifenden Wachstumsstudien üblicherweise verwendete Variable, ist nicht mehr statistisch signifikant, wenn die Schülerleistungen in die Regressionsgleichung aufgenommen werden. Laut der PISA-Studie der OECD von 2006 liegen die Schülerleistungen in Deutschland je nach Bereich beim bzw. über dem OECD-Durchschnitt (über dem Durchschnitt in Naturwissenschaften, beim Durchschnitt in den Bereichen Lesekompetenz und Mathematik). Die Leistungsverteilung ist in Deutschland jedoch sehr breit, vor allem in Lesekompetenz und Mathematik, wobei die Ergebnisse der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler unter der am Durchschnittsergebnis gemessenen Platzierung Deutschlands in der Gruppe der OECD-Länder und die leistungsstärkeren Schüler darüber lagen. Deutschland rangierte unter den OECD-Ländern in Lesen und Mathematik beim 10. Perzentil der Schülerleistungen an 16. bzw. 18. Stelle und beim

90. Perzentil an 10. bzw. 11. Stelle. Eine Verbesserung der Ergebnisse der leistungsschwächeren Schüler könnte einen großen Beitrag zur Anhebung der Durchschnittsleistungen in Deutschland leisten, vor allem in den Bereichen Lesekompetenz und Mathematik: Die Leistungsungleichheit, die am Verhältnis zwischen den Ergebnissen des 75. und des 25. Perzentils gemessen wird, ist im OECD-Vergleich umgekehrt korreliert mit den PISA-Durchschnittsergebnissen (vgl. Kapitel 4). Leistungsschwächere Schüler stammen häufig aus sozioökonomisch weniger günstigen Verhältnissen und/oder haben einen Migrationshintergrund – diese Faktoren haben in Deutschland in der Tat einen relativ starken Effekt auf die Schülerleistungen. Würde der Effekt dieser Faktoren auf die Leistungen verringert, könnte nicht nur die Gesamtleistung tendenziell verbessert werden, sondern auch ein Beitrag zur Stärkung der sozialen Nachhaltigkeit geleistet werden, indem die Verdienstaussichten von Personen mit solchen Hintergrundmerkmalen verbessert würden. Die Stärkung der sozialen Nachhaltigkeit könnte positive Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben, weil populistische wirtschaftspolitische Maßnahmen, die die Wachstumsaussichten beeinträchtigen, dann leichter vermieden werden könnten.

Eine weitere Schwachstelle der deutschen Bildungsergebnisse sind die im internationalen Vergleich niedrigen Tertiärabschlussquoten der jüngeren Kohorten. Die internen Ertragsraten der Tertiärbildung sind relativ gering, und die Universitäten verfügen nur über begrenzten Spielraum für eine flexible Anpassung von Input oder Output, um den Anforderungen der Kunden besser gerecht zu werden. Der sozioökonomische Hintergrund übt einen im internationalen Vergleich starken Einfluss auf die Chancen der Teilnahme an Tertiärbildung aus, worin sich die bei den Schülerleistungen im Sekundarbereich beobachtete Situation widerspiegelt.

Bund und Länder haben in den letzten Jahren umfangreiche Reformen umgesetzt, um die Bildungsergebnisse zu verbessern, und weitere Reformen sind geplant. Bei diesen Reformen lag bzw. liegt der Schwerpunkt auf der Verbesserung der Qualität der frühkindlichen Betreuung und Erziehung sowie des Zugangs zu den entsprechenden Einrichtungen, der Anhebung der Unterrichtsqualität in den Schulen – namentlich durch eine Erhöhung der Autonomie und der Rechenschaftspflicht –, der Steigerung der Erträge der Tertiärbildung (insbesondere durch eine Verkürzung der Studiengänge und eine stärkere Ausrichtung auf die Arbeitsmarktanforderungen) sowie der Erhöhung der Autonomie der Universitäten in einem Kontext zunehmender Rechenschaftspflicht. Es besteht noch erheblicher Spielraum, um auf diesen Reformen aufzubauen und die Bildungsergebnisse so weiter zu verbessern.

Den Produktmarkt Wettbewerb stärken, insbesondere in den Netzindustrien (Kapitel 5)

Wie im Vorstehenden erwähnt, wurden in Deutschland im Verkehrs- ebenso wie im Gas- und Stromsektor in den letzten Jahren wenig Fortschritte bei der Verringerung der beträchtlichen Produktivitätsdefizite erzielt, die gegenüber den Ergebnissen dieser Sektoren in den Vereinigten Staaten, dem in Bezug auf die Produktivität insgesamt führenden Land, festzustellen sind (Abb. 1.8). Zugleich besteht in Deutschland viel Spielraum für eine Verbesserung des Wettbewerbsrahmens dieser Branchen, was wichtig sein wird, um ein bislang ungenutztes Potenzial zur Anhebung des Produktivitätswachstums und der Konsumentenwohlfaht durch niedrigere Preise zu erschließen. Insbesondere im Gas- und Stromsektor sowie im Schienenverkehr ähneln sich die Herausforderungen für die Wettbewerbspolitik, da die Dienstleistungserbringung in diesen Branchen von der Nutzung von Netzinfrastrukturen abhängig ist, denen Merkmale natürlicher Monopole mit hohen versunkenen Investitionskosten gemeinsam sind. Damit der Wettbewerb gedeihen kann, ist es äußerst wichtig, einen freien und fairen Netzzugang der Leistungsanbieter zu sichern. Was dies anbelangt, steht Deutschland in der kommenden Zeit vor wichtigen politischen Entscheidungen:

- Im Energiesektor hat die hohe Konzentration auf der Großhandelsebene mit marktbeherrschenden Unternehmen, die einen großen Teil der Netze des Landes besitzen und umfangreiche Beteiligungen an den Einzelhandelsunternehmen halten, die Entwicklung von wirksamem Wettbewerb verhindert. Vertikal integrierte marktbeherrschende Unternehmen verfügen über großen Spielraum, um Konkurrenten ihrer Tochtergesellschaften zu diskriminieren, die Zugang zu ihren Netzen verlangen. Um die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zu verbessern, wird sich Deutschland mit der Frage der hohen Marktkonzentration und der vertikalen Integration in diesen Sektoren auseinandersetzen müssen.

- Im Schienenverkehr hat sich der Wettbewerb in gewissem Umfang entwickelt, es besteht jedoch erheblicher Spielraum für eine Wettbewerbsstärkung. Dabei wird es entscheidend auf die politischen Entscheidungen über die Gestaltung der Privatisierung der staatlichen Beteiligung am marktbeherrschenden Unternehmen, der Deutschen Bahn AG (DB AG) ankommen. Die Erfahrungen sowohl aus dem Schienenverkehr als auch aus dem Energiesektor lassen vermuten, dass die vertikale Integration für die Regulierungsbehörden erhebliche Hindernisse beim Ausbau des Wettbewerbs aufwirft, weil das Potenzial für die Entfaltung des Wettbewerbs von der ausreichenden Unabhängigkeit des Netzbetreibers von den Leistungserbringern abhängig ist.

Wenn Deutschland die richtigen Entscheidungen trifft, besteht ein erhebliches Potenzial für eine Anhebung des Produktivitätswachstums durch stärkeren Wettbewerb. Davon würden sowohl direkte als auch indirekte positive Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum ausgehen, da der Energiesektor ebenso wie der Schienenverkehr wichtige Vorleistungen für die übrige Volkswirtschaft bereitstellt.

Eine tragfähige und effiziente Finanzierung der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sichern (Kapitel 6)

Die Kosten der Gesundheitsversorgung sind im internationalen Vergleich bereits hoch – in der Gruppe der OECD-Länder verwenden nur die Vereinigten Staaten, die Schweiz und Frankreich einen größeren Teil ihres BIP für Gesamtgesundheitsausgaben – und werden in der kommenden Zeit voraussichtlich weiter steigen (Tabelle 1.4)¹³. Da die gesetzliche Krankenversicherung hauptsächlich über Sozialabgaben finanziert wird, die auf die Erwerbseinkommen erhoben werden, verringern sich im Fall steigender Gesundheitskosten die Arbeitsanreize, während die Arbeitskosten steigen. Davon geht erheblicher Druck auf die Beschäftigung und damit letztlich auch auf das Wirtschaftswachstum aus. Der auf die Sozialabgaben zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung entfallende Anteil der Lohnkosten hat sich zwischen 1970 und 2007 durchschnittlich von 8,2% auf 13,9% erhöht (seit Juli 2005 wird bei den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenkassen ein Zusatzbeitrag von 0,9% erhoben). Um die Beschäftigung nicht weiter zu belasten, will die Bundesregierung zumindest der Notwendigkeit einer weiteren Anhebung der Beitragssätze zuvorkommen.

Mit ihrer jüngsten Gesundheitsreform verfolgt die Bundesregierung im Prinzip eine umfassende Strategie, die darauf abzielt, den Effekt der Gesundheitsfinanzierung auf die Beschäftigung zu begrenzen und sie nachhaltiger zu gestalten, wobei sie hauptsächlich auf verstärkten Wettbewerb als Instrument zur Erhöhung der Kosteneffizienz der Gesundheitsversorgung setzt:

- Eine Reform der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung soll die Gesundheitsfinanzierung stärker von der Beschäftigung entkoppeln und den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen verstärken.
- Eine Reform zur Verbesserung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern sowie auf dem Arzneimittelmarkt soll die Kosteneffizienz der Gesundheitsversorgung erhöhen und das Kostenwachstum in ausreichendem Umfang eindämmen, um den Bundesbürgern eine qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung bieten zu können.

Die Gesundheitsreform von 2007 enthält zwar vielversprechende Elemente, das Resultat ist aber z.T. ein schwieriger Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Konzepten der beiden Koalitionspartner, die sich nicht leicht miteinander vereinbaren ließen. Mit der Reform ist die Verwirklichung der Ziele der Bundesregierung etwas näher gerückt, sie muss jedoch immer noch weiter ausgebaut werden.

Unter anderem auf Grund ihrer Schwierigkeiten bei der Erzielung eines Kompromisses bei der Gesundheitsreform sah die Bundesregierung entgegen ihrer ursprünglichen Pläne davon ab, eine kapitalgedeckte Säule oder Elemente einer vorbeugenden Ersparnisbildung in die Pflegeversicherung aufzunehmen. Dennoch spricht in der Langzeitpflege mehr für eine vorbeugende Ersparnisbildung als in der Gesundheitsversorgung, da ein größerer Teil des voraussichtlichen Kostendrucks mit der Bevölkerungsalterung zusammenhängt (Tabelle 1.4); das Pflegebedürftigkeitsrisiko steigt im Alter steil an. Im Fall einer über Erwarten hohen Zunahme der Erwerbsquoten der Frauen könnte der Kostendruck sogar wesentlich stärker ausfallen als in den obigen Projek-

tionen, weil sich dadurch die Verfügbarkeit der Frauen für die Pflege gebrechlicher älterer Familienangehöriger (vor allem der Eltern) verringert – die Mehrzahl dieser Pflegefälle wird derzeit von weiblichen Familienangehörigen versorgt –, womit sich der Bedarf an kostspieligerer formeller Pflege erhöhen würde. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung eine Gelegenheit verpasst, das System durch die Einführung von Elementen einer vorbeugenden Ersparnisbildung nachhaltiger zu gestalten. Stattdessen beschloss sie, die seit der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 in nominaler Rechnung konstant gebliebenen Leistungen anzuheben und die Notwendigkeit weiterer Anpassungen entsprechend der Preisentwicklung in Zukunft in regelmäßigen Abständen zu prüfen. So bleibt die Herausforderung bestehen, die Pflegeversicherung tragfähiger zu gestalten, u.U. durch eine Entkopplung der Finanzierung von den Arbeitskosten und die Einführung von Elementen einer vorbeugenden Ersparnisbildung, durch die es leichter würde, den von der raschen Bevölkerungsalterung ausgehenden Kostendruck zu bewältigen. Je schneller Deutschland entsprechende Reformen in Angriff nimmt, umso geringer werden die Kosten der vorbeugenden Ersparnisbildung zur Begrenzung künftiger Beitragserhöhungen ausfallen und umso höher wird der potenzielle Nutzen sein.

Anmerkungen

1. In der Bundesbankstudie wurden im Einzelnen folgende Determinanten des realen Weltexportmarktanteils identifiziert: eine verbesserte kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit, das Einfuhrwachstum bei den Handelspartnern (Markteffekt), die Zusammensetzung der Exporte (Produkteffekt) und die Internationalisierung der Produktion (Direktinvestitionen im Ausland, die einen komplementären Effekt auf das Exportwachstum ausüben). Im Zeitraum 1995-2005 leisteten die gestiegene kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit und die Internationalisierung der Produktion in Deutschland einen stärkeren Beitrag zur Verbesserung der Exportergebnisse als in anderen Industrieländern. Markt- und Produkteffekt fielen in Deutschland während des weltweiten Wirtschaftsaufschwungs zwar günstiger aus als in anderen Industrieländern, in anderen Phasen wirkten sie aber weniger positiv und über den gesamten Zeitraum gerechnet war ihre Wirkung weitgehend neutral (vom „Handelspartnernmix“ ging im Gesamtzeitraum effektiv ein leicht negativer Effekt aus).
2. Die Zahl der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden stieg in den ersten 13 Quartalen der aktuellen Erholung mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 0,8% im Vergleich zu -0,8% während der Erholung, die im ersten Quartal 1993 begonnen hatte, -0,7% während der Erholung, die im dritten Quartal 1982 begonnen hatte und -0,1% während der Erholung, die im zweiten Quartal 1975 eingesetzt hatte. Die Daten zu den beiden weiter zurückliegenden Erholungsphasen beziehen sich auf Westdeutschland.
3. Die realen Produzentenlöhne sind für die Arbeitgeber von Interesse, die um eine Maximierung ihres Gewinns bemüht sind und die solange zusätzliche Arbeitskräfte einstellen, bis der Grenzertrag der Arbeit (der von den Erzeugerpreisen und nicht von den Verbraucherpreisen abhängig ist) dem Lohnsatz entspricht. Für die Arbeitnehmer, die ihren Nutzen zu maximieren suchen, sind es die Verbraucherpreise und nicht die Erzeugerpreise, die über den Umfang des Konsumzuwachses entscheiden, der durch eine Erhöhung des Arbeitsangebots erzielt werden kann.
4. Der starke Anstieg der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden während der aktuellen Erholung (ab Ende 2006) kam zu spät, um sich in diesen Trendschätzungen widerspiegeln zu können.
5. EU11 ist hier definiert als die EU15-Länder ohne Österreich, Luxemburg und Portugal, wo keine entsprechenden Daten vorliegen, sowie Deutschland.
6. Die Erörterung der Entwicklungen der Arbeitsstundenproduktivität in diesem und im nächsten Abschnitt stützt sich auf Daten aus der EU-KLEMS-Datenbank. Anders als bei den Daten, die im Vorstehenden zur Erörterung der Entwicklung des potenziellen BIP und seiner Bestandteile verwendet wurden, handelt es sich bei diesen Angaben nicht um Trendwerte.
7. Dabei wird angenommen, dass die Einkommenselastizität der Gesundheitsausgaben gleich 1 ist.
8. Hierbei dürfte es sich um ein Worst-Case-Szenario handeln, weil unterstellt wird, dass die Maßnahmen zur Eindämmung des durch nichtdemografische Faktoren bedingten Ausgabenwachstums wirkungslos bleiben. Unter der Annahme, dass das über die demografischen und einkommensbezogenen Effekte hinausgehende Wachstum bis 2050 stattdessen gegen null konvergiert („Kostendämpfung“), würden die Gesundheitsausgaben bis 2050 statt um 3,6% wie im Basisszenario um 1,6% des BIP und die Kosten der Langzeitpflege statt um 1,9% um 1,1% des BIP steigen (Oliveira Martins und de la Maisonnewe, 2006).

9. Alternativ dazu können sich die Arbeitskräfte auch noch nach der Reform entscheiden, mit 65 Jahren in Rente zu gehen. In diesem Fall steigen die Beitragszahlungen im Vergleich zum Status quo nicht, die Ausgaben werden aber geringer ausfallen, weil die fraglichen Personen nur eine reduzierte Rente erhalten werden. Der Abschlagsfaktor beträgt derzeit 0,3% pro Monat des vorgezogenen Rentenbezugs vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters. Werding (2007) vertritt die Ansicht, dass ein versicherungsmathematisch neutraler Satz ungefähr zweimal so hoch wäre.
10. Laut den Berechnungen des Sachverständigenrats wird die Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre im Vergleich zu einem Szenario, in dem das Erwerbsleben bis zum 67. Lebensjahr verlängert wird, das Regelrentenalter aber unverändert bleibt, in einer dauerhaften Rentenausgabenersparnis in Höhe von 3,6-6% resultieren.
11. Die optimale Antwort auf langfristige, mit der Bevölkerungsalterung zusammenhängende Haushaltszwänge beschränkt sich natürlich nicht auf eine Vorfinanzierung. Die Begrenzung der alterungsbedingten Ausgaben spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Wie im Vorstehenden erwähnt, hat sich das voraussichtliche langfristige Wachstum der Rentenausgaben in Deutschland durch die Rentenreformen deutlich verringert. Die Arbeitskräfte haben bereits auf diese Reformen zu reagieren begonnen, indem sie später in Rente gehen, und es ist mit einer weiteren Verlängerung des Erwerbslebens zu rechnen.
12. Alternative Berechnungen ergeben allerdings, dass die Fiskalpolitik selbst bei einer niedrigeren Projektion der alterungsbedingten Kosten langfristig nicht tragfähig ist. Bei Zugrundelegung eines alterungsbedingten Ausgabenanstiegs (abzüglich des durch demografische Entwicklungen bedingten Rückgangs der Ausgaben für Bildung und Arbeitslosigkeit) in Höhe von 2½% des BIP bis 2050 (im Vergleich zu 3,3% in den Projektionen von Tabelle 1.3) kommt das Bundesministerium für Finanzen (2005) zu dem Ergebnis, dass sich die öffentliche Verschuldung auf einem explosiven Pfad befindet. Der IWF (2006) geht von einem etwas höheren Anstieg der alterungsbedingten Kosten aus (4% des BIP bis 2050) und kommt zu dem gleichen Schluss, wobei das dann erreichte Schuldenniveau allerdings wesentlich höher ist als in den Projektionen des Bundesfinanzministeriums oder der OECD (Tabelle 1.4).
13. In Bezug auf die Gesamtgesundheitsausgaben steht die Bundesrepublik an vierter Stelle unter den OECD-Ländern, bei alleiniger Betrachtung der öffentlichen Ausgaben liegt sie jedoch an zweiter Stelle hinter Frankreich.

Literaturverzeichnis

- Bundesministerium der Finanzen (2005), *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2007a), "Leistungsbilanzsalden und preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Raum", *Monatsbericht*, Juni 2007.
- Deutsche Bundesbank (2007b), *Finanzstabilitätsbericht 2007*.
- EU EPC (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Europäische Kommission, Brüssel.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2007), "The Role of School Improvement in Economic Development", *CESifo Working Paper*, No. 1911, Februar.
- IWF (2006), "Germany: Selected Issues", *IMF Country Report 06/436*, Washington, D.C.
- OECD (2001), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2003), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- Oliveira Martins, J. und C. de la Maisonnette (2006), "Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures – What are the Main Drivers?", *Economics Department Working Papers*, No. 477, OECD, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), *Das Erreichte nicht verspielen*, Jahresgutachten 2007/08.
- Werding, M. (2007), "Versicherungsmathematisch korrekte Rentenabschläge für die gesetzliche Rentenversicherung", *ifo Schnelldienst*, No. 16.

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
Verbesserung der Arbeitsmarktleistung	
<p>Verringerung der Frühverrentungsmöglichkeiten, die z.B. mit der Befreiung älterer Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen von der Pflicht zur Arbeitsuche, mit der staatlich geförderten Altersteilzeit sowie mit der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit gegeben sind.</p>	<p>Seit Januar 2008 werden ältere Empfänger von Arbeitslosenversicherungsleistungen nur noch dann von der Pflicht zur Arbeitsuche freigestellt, wenn der Leistungsanspruch vor dem 1. Januar 2008 entstanden ist und der Arbeitslose vor diesem Tag das 58. Lebensjahr vollendet hat. Die Regelungen für das Arbeitslosengeld II werden derzeit entsprechend angepasst. Die Altersteilzeitförderung wird 2009 auslaufen. Danach kann die Förderung nur noch in Anspruch genommen werden, wenn der Eintritt in die Altersteilzeit vor dem 1. Januar 2010 erfolgte.</p>
<p>Anhebung des Regelrentenalters auf 67 Jahre ohne Ausnahmeregelungen für bestimmte Berufsgruppen. Harmonisierung des Mindestalters für den Anspruch auf Einkommensteuervergünstigungen für Einkünfte aus der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge an das gesetzliche Mindestalter der allgemeinen staatlichen Rentenversicherung.</p>	<p>Wie im März 2007 beschlossen, wird das Rentenalter zwischen 2012 und 2029 schrittweise auf 67 Jahre angehoben, beginnend mit den Jahrgängen 1947 und jünger. Diese Anhebung gilt für alle Rentenarten. Es gibt keine Ausnahmen für bestimmte Berufsgruppen.</p>
<p>Stärkere Ausrichtung der finanziellen Unterstützung für Kinderbetreuungsaufwendungen auf Doppelverdienerhepaare, wobei Vorschuleinrichtungen der Vorzug gegeben werden sollte. Statt der steuerlichen Abzugsfähigkeit sollte die Einführung eines Gutscheinsystems in Erwägung gezogen werden. Ausweitung des Angebots an Ganztagschulen.</p>	<p>Mit dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, das zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung ihr System der Familienleistungen neu ausgerichtet. Das Elterngeld unterstützt Mütter und Väter während der ersten 12-14 Monate nach der Geburt des Kindes. Erwerbstätige Eltern, die sich nach der Geburt des Kindes von ihrer Erwerbsbeschäftigung beurlauben lassen oder ihre Arbeitszeit auf maximal 30 Std./Woche verringern, erhalten 67% ihres ausfallenden Erwerbseinkommens (höchstens 1 800 Euro monatlich) erstattet; Geringverdiener haben Anspruch auf eine höhere Ersatzquote. Das Elterngeld beläuft sich auf mindestens 300 Euro, selbst für Nichterwerbstätige. Ein Elternteil kann maximal 12 Monate lang Elterngeld beziehen. Anspruch auf weitere zwei Monate besteht, wenn beide Eltern das Elterngeld nutzen wollen und sich ihr Erwerbseinkommen während des Zeitraums, in dem sie die Leistung beziehen, mindestens 2 Monate verringert (Partnermonate).</p>

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
<p>Herabsetzung der durchschnittlichen effektiven Steuersätze auf die Arbeitseinkommen von Zweitverdienern. Es sollte in Erwägung gezogen werden, die gemeinsame Einkommensteuerveranlagung von Ehepaaren durch eine Individualbesteuerung zu ersetzen und Beiträge für die Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten einzuführen.</p>	<p>Bund, Länder und Gemeinden sind übereingekommen, bis 2013 bundesweit Tagesbetreuungsplätze für durchschnittlich 35% der Kinder unter 3 Jahren zu schaffen. Ab 2013 soll ein gesetzlicher Anspruch auf Tagesbetreuung für Unter-3-Jährige bestehen. Finanzierung und Betrieb von Kindertageseinrichtungen fallen im Prinzip in den Zuständigkeitsbereich der Länder und Gemeinden. Die Einführung eines Gutscheinsystems hängt somit im Einzelnen eng von den in den jeweiligen Bundesländern geltenden Finanzierungsmodalitäten ab. Folglich ist es Sache der Bundesländer, über die Einführung eines Gutscheinsystems zu entscheiden.</p> <p>Zur Verringerung der Grenzbelastung von Ehegatten in der Steuerklasse V, die von Zweitverdienern gewählt werden kann, hat die Bundesregierung die Einführung eines anreizfreundlicheren Lohnsteuersystems vorgeschlagen, mit dem sich die Steuerlast des weniger gut verdienenden Ehegatten im laufenden Jahr verringern würde. Der vom Haushalt zu entrichtende Jahressteuerbetrag würde sich durch diese Reform jedoch nicht verändern, so dass die Fehlanreize bestehen blieben. Dieser Vorschlag hat keine Gesetzeskraft erlangt, es soll aber weiter an gangbaren Lösungen gearbeitet werden.</p>
<p>Senkung der Entzugsraten beim Arbeitslosengeld II (ALG II). Beseitigung von Spitzen beim Bezug von ALG-II-Leistungen für Familien mit Kindern. Prüfung der Ersatzquoten. Allmähliche Abschaffung der Zusatzleistungen für die Differenz zwischen Arbeitslosenversicherungsleistungen und ALG II.</p>	<p>Zur Beseitigung eines Teils der Fehlanreizprobleme wurde 2003 der Übergang von Teilzeitarbeit in reguläre Beschäftigung erleichtert, indem eine Gleitzone für Einkommen zwischen 400 Euro und 800 Euro mit ermäßigten Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung eingeführt wurde.</p>
<p>Absolut verpflichtende Teilnahme an Aktivierungsprogrammen für Leistungsempfänger nach deren Zuweisung durch die Beratungskräfte der Bundesagentur für Arbeit. Evaluierung der Wirksamkeit von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Zusammenlegung der beiden bestehenden Systeme zur Unterstützung beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Selbstständigkeit.</p>	<p>Die Bundesregierung arbeitet derzeit an einem Gesamtkonzept für den Niedriglohnssektor. In diesem Kontext werden auch niedrigere ALG-II-Entzugsraten geprüft. Die Spitzen beim Leistungsbezug für Familien mit Kindern werden in dieses Gesamtkonzept einbezogen werden.</p> <p>Die Leistungsempfänger sind zur Teilnahme an Trainingsmaßnahmen, einschließlich Berufsqualifizierungs- sowie Weiterbildungsaktivitäten, verpflichtet. Leistungsempfänger, die ein Programm ohne guten Grund nicht beginnen oder es vorzeitig abbrechen, müssen eine befristete Leistungskürzung in Kauf nehmen.</p>
<p>Prüfung der Bezahlung für die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten; die an dem Programm beteiligten Arbeitgeber sollten einen Teil der Kosten für die Einkommensersatzleistungen tragen, und die Dauer der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten sollte für ältere Langzeitarbeitslose nicht verlängert werden.</p>	<p>Die Evaluierung der aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen ist eine gesetzliche Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) wahrgenommen wird. Wie im Fall dieses institutionellen Rahmens einer permanenten Forschungseinrichtung wurden Arbeitsmarktreforment häufig mit einem parlamentarischen oder gesetzlich verpflichtenden Evaluierungsauftrag verbunden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales initiiert auch spezifische Projekte zur Beurteilung der Wirkung von Arbeitsmarktmaßnahmen auf bestimmte Zielgruppen. Mit der Einführung des sog. Gründungszuschusses wurden die beiden Systeme zur Unterstützung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit in die Selbstständigkeit zusammengelegt.</p> <p>Die Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten erhalten kein Arbeitsentgelt, sondern eine Mehraufwandsentschädigung, z.B. für Fahrtkosten. Die fraglichen Programme müssen im öffentlichen Interesse liegen, und es muss sich um Zusatzjobs handeln. Da sie keinen erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienen dürfen, können die</p>

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
<p>Konzentration der Zuständigkeiten für Leistungsauszahlung und beschäftigungspolitische Maßnahmen auf einer einzigen Verwaltungsebene, vorzugsweise bei der Bundesagentur für Arbeit.</p>	<p>Arbeitgeber nicht für entstehende Ausgaben aufkommen. Die Dauer der Teilnahme ist vom individuellen Schulungs- und Unterstützungsbedarf abhängig und sollte daher nicht reguliert werden (z.B. entsprechend dem Alter der Teilnehmer).</p> <p>Infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts (verkündet am 20. Dezember 2007) muss die Verteilung der Zuständigkeiten für die Verwaltung des Arbeitslosengelds II bis zum 31. Dezember 2010 neu geregelt werden.</p>
<p>Umsetzung der Pläne der Bundesregierung, den Kündigungsschutz während der ersten zwei Jahre eines regulären Beschäftigungsverhältnisses aufzuheben.</p>	<p>Keine.</p>
<p>Untersuchung der Möglichkeit, Arbeitnehmern und Arbeitgebern die Option einzuräumen, nach Ablauf der Probezeit im Arbeitsvertrag festzulegen, dass der Arbeitnehmer im Fall einer Entlassung im Gegenzug für einen weniger strengen Kündigungsschutz eine Abfindungszahlung erhält. Untersuchung der Möglichkeit der Einführung einer Bonus-Malus-Regelung für die Arbeitgeberbeiträge in der Arbeitslosenversicherung.</p>	<p>Keine.</p>
<p>Beschränkung der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen auf Fälle, in denen negative Konsequenzen für den Arbeitsmarkt vermieden werden können. Ausdehnung des Spielraums für eine Lohnfindung auf Betriebsebene.</p>	<p>Tarifverträge können nur dann für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn dies im öffentlichen Interesse steht, was auch die Berücksichtigung etwaiger Konsequenzen für den betroffenen Wirtschaftssektor beinhaltet. Allgemeinverbindlicherklärungen werden zudem vom sog. Tarifausschuss geprüft (welcher sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Spitzenverbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammensetzt), der über sie abstimmen muss. In den vergangenen Jahren haben sich die Tarifparteien zunehmend auf Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen geeinigt und so den Spielraum für eine Lohnfindung und Arbeitszeitregelung auf Betriebsebene ausgedehnt.</p>
Verbesserung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten	
<p>Erhöhung der Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts und seiner Durchsetzung durch Einrichtung einer Verbraucherschutzbehörde unter dem Dach des Bundeskartellamts, Ausbau der Ressourcen des Bundeskartellamts, effizientere Gestaltung der Bußgeldverfahren und Stärkung der Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur.</p>	<p>Einrichtung des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zuständige Behörde für die Durchsetzung von Verbraucherrechten im Fall grenzüberschreitender Rechtsverstöße bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des deutschen Systems der zivilrechtlichen Durchsetzung von Verbraucherrechten. Was den Ausbau der Ressourcen des Bundeskartellamts anbelangt, wurden im Kontext der letzten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen neue Stellen geschaffen. In Bezug auf die Wirksamkeit der Bußgeldverfahren wurde eine entsprechende Änderung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgenommen; das Bundeskartellamt hat zudem neue Bußgeld-Leitlinien aufgestellt.</p>
<p>Stärkung des Wettbewerbs im öffentlichen Auftragswesen.</p>	<p>Die Bundesregierung plant, die komplexen Bestimmungen des Vergaberechts zu modernisieren und zu vereinfachen, um transparentere und wettbewerbsoffenere Vergabeverfahren zu gewährleisten.</p>
<p>Abbau öffentlicher Beteiligungen im Unternehmenssektor, insbesondere im Post- und Telekommunikationssektor sowie im Strom- und Gasgeschäft der lokalen Versorgungsunternehmen.</p>	<p>Kontinuierliche Kürzung öffentlicher Beihilfen seit 1990. Allmähliche Fortschritte bei der Privatisierung der Deutschen Telekom und der Deutschen Post. An der Privatisierung der Deutschen Bahn wird gearbeitet.</p>

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Verringerung der administrativen Intransparenz. Evaluierung der Kosten bestehender ebenso wie neuer Gesetze.	Die Gesetzeskosten auf Bundesebene wurden einer Evaluierung unterzogen. Die Bundesregierung hat beschlossen, den Verwaltungsaufwand der Unternehmen bis 2011 um 25% zu reduzieren. Der durch neue Gesetze entstehende Verwaltungsaufwand wird vom nationalen Normenkontrollrat geprüft.
Verbesserung der Regulierung der Netzindustrien.	Einführung einer Ex-ante-Regulierung der Netzzugangsentgelte im Strom- und Gassektor und Stärkung der Kompetenzen des Regulierers. Einführung einer Anreizregulierung für die Netzzugangsentgelte im Energiesektor. Vereinfachte Rechtsmittelverfahren gegen Entscheidungen des Regulierers im Telekommunikationsbereich. Die Schienennetz-Zugangsgebühren unterliegen der Genehmigung durch den Regulierer.
Stärkung der vertikalen Trennung in den Netzindustrien.	Strengere Regelungen für die Trennung der Geschäftsführung und der Rechnungslegung im Energiesektor und im Schienenverkehr.
Verringerung der Kosten der Verwirklichung von Umweltzielen durch Reduzierung der Beihilfen für erneuerbare Energien und eine bessere Wärmedämmung von Wohngebäuden.	Keine.
Förderung von mehr Wettbewerb im Telekommunikationssektor.	Keine.
Verbesserung der Bedingungen für Wettbewerb im Schienenverkehr.	Umsetzung der europäischen Richtlinien für einen diskriminierungsfreien Netzzugang; Überprüfung der Netzzugangsbedingungen durch einen unabhängigen Regulierer.
Stärkere Wettbewerbsöffnung der inländischen Dienstleistungsmärkte im Bereich der freien Berufe, im Handwerk und im Einzelhandel durch schrittweise Abschaffung der gesetzlich festgelegten Gebührenordnungen. Abschaffung der qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerk.	Die Bundesregierung arbeitet an einem Gesetz zur Liberalisierung des Markts für Schornsteinfegerleistungen. Das Ziel ist ein freier Marktzugang für alle qualifizierten Anbieter in der EU für fast alle Schornsteinfegerarbeiten, sofern sie keine Kontrollaufgaben beinhalten. Die Schornsteinfeger-Gebührenverordnung wird ebenfalls abgeschafft werden.
Abschaffung des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis, falls keine marktbeherrschende Stellung vorliegt.	Keine.
Lockerung der geltenden Beschränkungen für die Einrichtung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Weitere Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten.	Die Zuständigkeiten für die Festlegung der Ladenöffnungszeiten wurden vom Bund an die Länder übertragen, und in einigen Ländern wurden die entsprechenden Bestimmungen in der Folge gelockert.
Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit	
Beseitigung von Verwaltungslasten für Unternehmen.	Fortsetzung der Vorhaben, z.B. mit verstärkten Gesetzesfolgenabschätzungen in einigen Bundesländern. Abschaffung bestimmter Steuervergünstigungen und -freistellungen. Einführung neuer Steuervergünstigungen. Zur Verringerung der Verwaltungslasten wurden entsprechende Vorschläge auch direkt bei den betroffenen Unternehmen und Bürgern eingeholt. Diese Vorschläge sollten in ein „Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft“ einfließen. Seit der Entwicklung dieses Verfahrens in einem Pilotprojekt hat das Parlament zwei solcher Mittelstandsentslastungsgesetze verabschiedet. Ein drittes Gesetz ist in Arbeit.

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Steigerung der Effizienz der Tertiärbildung.	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. Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs von Maschinenbau-, Elektrotechnik- und Automobilingenieuren aus den neuen EU-Mitgliedstaaten sowie von ausländischen Studienabsolventen, die ihr Studium an einer deutschen Hochschule abgeschlossen haben.

Effizientere Gestaltung des Bildungssystems

Stärkere Ausrichtung der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung auf die Verbesserung der Bildungsergebnisse und Ausdehnung des Zugangs zu den entsprechenden Einrichtungen.

Die Länder haben ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Kindertageseinrichtungen und des Übergangs vom Kindergarten in die Grundschule ausgearbeitet. Die Kindergärten richten besonderes Augenmerk auf die Verbesserung der Sprachkenntnisse von Kindern mit Migrationshintergrund. Im Primarbereich wird besondere Aufmerksamkeit auf die Einführung nationaler Bildungsstandards, die Einrichtung und Ausweitung von Fremdsprachenunterricht, Möglichkeiten der flexiblen Einschulung sowie die Erhöhung der Zahl der Schulen mit Ganztagsangebot gerichtet.

Der Bund unterstützt die Aktivitäten der Länder zur Entwicklung verlässlicher Bildungskonzepte für den Elementar- und Primarbereich (Übergangsproblem) durch: Bildungsforschung und eine berufliche Qualifizierungskampagne für die Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften; Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Hinblick auf ein modernes Angebot an Bildungs- und Betreuungseinrichtungen; Förderung einer noch engeren Verknüpfung von Elementar- und Primarbereich durch wissenschaftliche Unterstützung für die Entwicklung von Bildungshäusern; Identifizierung von Lernaussgangssituationen und Ausarbeitung eines Bezugsrahmens für die Beurteilung der Sprachkenntnisse.

Verbesserung der Bildungsergebnisse im Sekundarbereich durch regelmäßige Evaluierungen der Schülerleistungen in allen Schulen anhand bundes- oder landesweiter Standards und Ausweitung der Managementkapazitäten der Schulen.

Für mehrere Fächer wurden bundesweit geltende Standards festgelegt, und die Einhaltung der Bildungsstandards wird zentral im Kontext eines Vergleichs der Bundesländer geprüft. Zur Beurteilung der Leistung aller Schulen auf Bundes- oder Länderebene werden an den Bildungsstandards orientierte Vergleichstests durchgeführt. Im Kontext der Erhöhung der Schulautonomie werden Weiterbildungen für Schulleitungen angeboten, die ihnen bei der Erledigung von Managementaufgaben helfen sollen.

Untersuchung der Möglichkeit, den Zeitpunkt der Selektion und Verteilung der Schülerinnen und Schüler auf die unterschiedlichen Sekundarschultypen auf ein späteres Alter zu verschieben.

Die erste Selektion erfolgt in den meisten Bundesländern weiterhin im Alter von 10 Jahren. In zwei Ländern findet sie erst im Alter von 12 Jahren statt, und in vier anderen Ländern wurden Klasse 5 und 6 (11-12 Jahre) als Orientierungsstufe ausgestaltet.

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
<p>Ausbau der Autonomie der Schulen in Bezug auf Einstellungsentscheidungen und Erhöhung der Mobilität der Lehrkräfte.</p>	<p>Die einzelnen Schulen erhalten mehr Verantwortung bei Schulentwicklung, Qualitätssicherung und Evaluierung sowie bei der Einstellung von Lehrkräften. Zur Erleichterung der Mobilität der Lehrkräfte wurden gemeinsame, gegenseitig anerkannte Standards für die Lehrerausbildung vereinbart, diese müssen jedoch breitere Anwendung finden, damit sich die Mobilität erhöht. Die Länder fördern die Mobilität der Lehrkräfte durch ein besonderes Austauschprogramm, das den Wechsel von einem Bundesland in ein anderes ermöglicht.</p>
<p>Erhöhung der Attraktivität von Hochschulstudiengängen durch eine stärker an Output-Indikatoren orientierte Verteilung der öffentlichen Mittel bei gleichzeitiger Stärkung der Autonomie der Hochschulen. Einführung von Studiengebühren zusammen mit Darlehensprogrammen und einkommensabhängigen Tilgungssystemen.</p>	<p>Im Zusammenhang mit der Einführung des Systems der zweistufigen Studiengänge wurde das Qualitätssicherungssystem ausgebaut. Mehrere alte Bundesländer haben inzwischen niedrige Studiengebühren eingeführt. Dies ist jedoch in keinem der fünf neuen Bundesländer geschehen.</p>
<p>Ausdehnung des Hochschulzugangs, indem gewährleistet wird, dass die nicht allgemeinbildenden Zweige des Sekundarbereichs eine bessere Vorbereitung auf das Hochschulstudium bieten.</p>	<p>Es wurden keine Maßnahmen zur Ausdehnung des direkten Hochschulzugangs von Schülern mit Fachhochschulreife ergriffen. In allen Bundesländern bestehen Hochschulzugangsmöglichkeiten für Personen, die statt der sonst erforderlichen schulischen Zugangsberechtigung eine besondere berufliche Qualifikation besitzen, auf sie entfällt allerdings nur ein kleiner Teil der Hochschulzugänge.</p>
Sicherung einer tragfähigen Finanzpolitik und Erhöhung der Effizienz im öffentlichen Sektor	
<p>Stärkung der Entscheidungsbefugnisse des Finanzplanungsrats.</p>	<p>Das Bundesfinanzministerium plädiert für eine Stärkung des Finanzplanungsrats. Bei den Verhandlungen der Kommission für die Föderalismusreform II engagieren sich die Vertreter der Bundesregierung für diesen Ansatz.</p>
<p>Formulierung von Haushaltszielen und Monitoring-Indikatoren gemäß den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die Wirtschaftsprognosen, auf denen die Haushaltsziele fußen, sollten von unabhängigen Prognostikern stammen.</p>	<p>Seit dem Bestehen des Maastricht-Prozesses spielt die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für den Finanzplanungsrat eine wichtige Rolle. In der jüngsten Vergangenheit wurden keine Haushaltsziele vereinbart, ohne dass dabei die Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigt wurden.</p>
<p>Knüpfung der Transferzahlungen an die neuen Bundesländer im Rahmen des Solidarpakts II an die Bedingung, dass diese Ausgabenanpassungen zu Gunsten von Investitionsvorhaben vornehmen, mit deren Hilfe Hindernisse für ein höheres Wachstum beseitigt werden können.</p>	<p>Die neuen Bundesländer haben sich verpflichtet, Transferzahlungen aus dem Solidarpakt II für Infrastrukturinvestitionen zu verwenden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip werden die Ausgabenentscheidungen von den Empfängerländern getroffen (die eine bessere Kenntnis der Investitionsprojekte in ihrer Region besitzen).</p>
<p>Beendigung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Bundesländer mit hohen Haushaltsdefiziten („Bailing out“).</p>	<p>Das Bundesverfassungsgericht entschied in seinem Urteil über die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für das Land Berlin, dass der Bund nur im Fall einer absoluten und relativen Haushaltsnotlage (d.h. wenn das Bundesland seine ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben nicht erfüllen kann) finanzielle Unterstützung leisten muss.</p>
<p>Entflechtung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern und Verringerung der Einbeziehung der Länder in die Bundesgesetzgebung.</p>	<p>Mit der Föderalismusreform I (2006) wurde die Zahl der Bundesgesetze, die der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, deutlich reduziert. Zudem wurden zahlreiche zuvor konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen.</p>
<p>Überprüfung der Kofinanzierung regionaler Projekte durch den Bund.</p>	<p>Mit der Föderalismusreform I (2006) wurden mehrere Rechtsvorschriften, die eine Kofinanzierung regionaler Projekte durch den Bund vorsahen, abgeschafft.</p>

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Übertragung der Verwaltung von Steuereinnahmen, die ausschließlich dem Bund zukommen oder zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, von den Ländern auf den Bund.	Zu diesem Thema laufen Gespräche im Rahmen der Verhandlungen der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sollen Mitte 2008 vorliegen.
Umgestaltung der bundesstaatlichen Finanztransfers im Hinblick auf eine Verringerung der Negativanreize für die Länder zur Entwicklung ihrer eigenen Steuerbasis und entsprechender Steuereinzugsbemühungen. Berechnung von Ausgleichspositionen auf der Basis virtueller Einnahmen anstatt von Ist-Einnahmen.	Im Rahmen der Föderalismusreform II wird derzeit über Änderungen im System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs diskutiert.
Schaffung eines Rechts der Bundesländer zur Erhebung eigener Steuern (z.B. indem ihnen ein Zuschlagsrecht bei einem neu geregelten – und entsprechend reduzierten – Einkommensteuertarif gewährt wird). Es sollte erwogen werden, der Grundsteuer bei der Gemeindefinanzierung eine größere Rolle zuzuweisen.	Bei der Grundsteuer haben die Kommunen durch ihr Recht zur Festlegung eines Hebesatzes bereits eine Möglichkeit zur Beeinflussung ihrer Einnahmen. Diese Form der Autonomie wird als ausreichend betrachtet.
Effektivere Nutzung der Vorteile öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP).	Im September 2006 wurde ein Standardleitfaden zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im Vergleich zu herkömmlichen öffentlichen Investitionen verabschiedet. Im Dezember 2007 entschied die Bundesregierung über weitere Schritte zur Schaffung einer speziellen, am Vorbild der bereits existierenden <i>Partnerships UK</i> orientierten Einrichtung zur Erschließung des Markts für ÖPP in Deutschland, der sog. Partnerschaften Deutschland Gesellschaft, die als Beratungsorganisation mit öffentlichen und privaten Mitteln ausgestattet werden soll.
Weitere Verringerung der Steuerbefreiungen.	Die Subventionen des Bundes werden zwischen 2005 und 2008 – dem Berichtszeitraum des aktuellen 21. Subventionsberichts der Bundesregierung – um rd. 2 Mrd. Euro auf 21,5 Mrd. Euro reduziert werden. Den größten Beitrag wird dazu die Abschaffung von Steuervergünstigungen leisten. Letztere werden sich um 9% auf 15,8 Mrd. Euro verringern. Beim Finanzministerium läuft derzeit ein Forschungsprojekt, in dessen Rahmen die 20 größten Steuervergünstigungen evaluiert werden.
Aufhebung der Vorzugsbehandlung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Erbschaftsteuer.	Keine.
Schrittweise Aufhebung der Steuervergünstigungen für energieintensive Industriezweige.	Wird derzeit geprüft.
Untersuchung der Möglichkeit, künftige CO ₂ -Emissionsrechte über einen Auktionsmechanismus und nicht mehr nach dem Prinzip des <i>Grandfathering</i> zuzuteilen.	In der zweiten Handelsperiode 2008-2012 werden 40 Millionen Emissionsrechte jährlich nicht mehr kostenlos zugeteilt, sondern versteigert werden. Dies entspricht knapp unter 9% der gesamten Zuteilungsmenge. Im Gegenzug werden die Zuteilungen für sämtliche Kraftwerke (Bestands- ebenso wie Neu- und Ersatzanlagen) um ungefähr 17% gekürzt. Durch den Einstieg in die Versteigerung als grundsätzlich effizienteste Zuteilungsmethode werden die Zusatzgewinne der Energieversorger abgeschöpft.

Kapitel 2

Bisherige Erfolge in der Finanzpolitik wahren und das Steuersystem effizienter gestalten

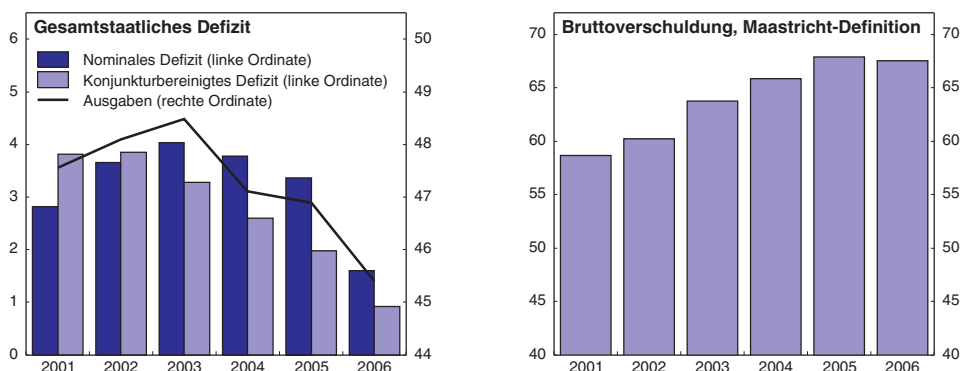
Die Staatsfinanzen haben sich in den letzten Jahren sowohl auf Grund konjunkturebedingter Mehreinnahmen als auch struktureller Ausgabeneinsparungen deutlich verbessert. Um diese Erfolge längerfristig zu konsolidieren, sollte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, die im Grundgesetz verankerte Haushaltsregel zu reformieren, die sich im Hinblick auf die Verhinderung eines wachsenden Schuldenstands als unwirksam erwiesen hat. Die Sicherung künftiger Steuereinnahmen stellt ebenfalls eine Herausforderung dar, und dabei wird die in Kraft getretene Unternehmensteuerreform einen hilfreichen Beitrag leisten. In diesem Kapitel werden weitere Optionen betrachtet, mit denen die Steuerlast für mobile Steuerbasen noch stärker verringert werden könnte. Abschließend werden Möglichkeiten für eine effizientere Gestaltung des Steuereinzugs untersucht.


Ein ausgeglichener Haushalt wurde erreicht

Die Staatsfinanzen haben sich seit 2003 deutlich verbessert, als das Haushaltsdefizit bei nahezu 4% des BIP lag und der Ecofin-Rat, gemäß den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, ein Defizitverfahren wegen Überschreitung der 3%-Defizitobergrenze einleitete. Nach einer Periode mit kontinuierlich niedrigeren Defiziten hat der Staatshaushalt 2007 wahrscheinlich zum ersten Mal seit 1989 ausgeglichen abgeschlossen¹. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch einen kräftigen Konjunkturaufschwung (der für höhere Einnahmen und eine geringere Inanspruchnahme von Sozialversicherungsleistungen sorgte) sowie durch die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes im Jahr 2007, doch spielten auch strukturelle Faktoren auf der Ausgabenseite eine wichtige Rolle. Die konjunkturbereinigte Ausgabenquote verringerte sich in diesem Zeitraum um rd. 3 Prozentpunkte, wozu auch die moderate Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst und ein Abbau von Subventionen beitrugen (Abb. 2.1). Der konjunkturbereinigte Haushalt war 2007 ebenfalls ausgeglichen, und die Bundesregierung hat sich gemäß ihrem Stabilitätsprogramm zum Ziel gesetzt, bis 2011 für diese Messgröße einen Überschuss von ½% des BIP zu erzielen.

Entsprechend der positiven Entwicklung des Haushaltssaldos hat sich die Bruttoverschuldung im Verhältnis zum BIP (nach dem Maastricht-Kriterium) nicht weiter erhöht und ist seit 2006 sogar etwas zurückgegangen. Rund zwei Drittel des gesamtstaatlichen Schuldenstands entfallen auf den Bund. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll die Schuldenquote 2010 unter 60% des BIP sinken.

Abbildung 2.1 **Deutliche Verbesserung der Staatsfinanzen**
In Prozent des BIP



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280147312358>

Anmerkung: Alle Variablen beziehen sich auf den Gesamtstaat. In Prozent des potenziellen BIP für das konjunkturbereinigte Defizit.

Quelle: OECD (2007), OECD-Datenbank zum Wirtschaftsausblick 82 und OECD (2007), National Accounts Database.

Die Haushaltsregel muss verbessert werden

Angesichts der Herausforderungen in Bezug auf die längerfristige Tragfähigkeit und um prozyklische Maßnahmen, wie sie in der Vergangenheit ergriffen wurden, zu vermeiden, sollte besonderes Augenmerk darauf liegen, die jüngsten Konsolidierungserfolge für die Zukunft zu wahren. In dieser Hinsicht legen empirische Befunde aus dem Ländervergleich den Schluss nahe, dass Länder, die Haushaltsregeln anwenden, eine dauerhaftere Haushaltskonsolidierung erzielen (OECD, 2007a). Deutschland hat eine solche Haushaltsregel, die in Artikel 115 Grundgesetz

verankert ist und die besagt, dass die Nettokreditaufnahme des Bundes nicht die investiven Ausgaben übersteigen darf; dies gleicht folglich einer „Goldenen Regel“. Ähnliche Regeln gelten auch für viele Bundesländer. Wie das Bundesverfassungsgericht feststellte, hat sich die derzeitige Regelung jedoch als wirkungslos erwiesen und muss aus diesem Grund verbessert werden. Die internationale Erfahrung zeigt, dass erfolgreiche Haushaltsregeln Transparenz mit hinreichender Flexibilität zur Absorption von Schocks, einer breiten Erfassung von Budgetposten und wirksamen Umsetzungsmechanismen verknüpfen (OECD, 2007a).

In Bezug auf die derzeitige Haushaltsregel gibt es zwei Hauptkritikpunkte: Erstens stellt die Regel auf die Bruttoinvestitionen ab und gestattet es damit, den Kapitalverzehr (Abschreibungen) über Schulden zu finanzieren und Privatisierungserlöse zu konsumieren. Der Investitionsbegriff sollte vielmehr auf dem Konzept der Nettoinvestitionen basieren, um Privatisierungen und Abschreibungen zu berücksichtigen. Die derzeitige Regel hat dazu geführt, dass das Vermögen des Staatssektors trotz eines Anstiegs des Schuldenstands kontinuierlich zurückging (Deutsche Bundesbank, 2007). Zweitens bestehen Mängel bei der Umsetzung, da die Regel nur bei der Aufstellung der Haushaltspläne anzuwenden ist. Zwar standen die Haushaltsplanungen stets mit den Bestimmungen des Grundgesetzes in Einklang, im Haushaltsvollzug kam es aber – auch wegen einer in Artikel 115 GG verankerten Ausnahmeklausel, die eine Abkehr von der Regel im Falle einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zulässt – häufig zu Planabweichungen. Zwischen 1991 und 2005 stand der Haushaltsvollzug im Ergebnis in sieben Jahren nicht im Einklang mit der Regel, denn das Haushaltsdefizit überstieg die investiven Ausgaben. Ein weiterer Kritikpunkt bei der derzeitigen Regel ist, dass sie eine prozyklische Politik nicht ausschließt und keine Kompensation für zurückliegende Inanspruchnahmen der Ausnahmeklausel verlangt.

Eine Umgestaltungsmöglichkeit bestünde darin, bei der derzeitigen Haushaltsregel zu einem Investitionsbegriff überzugehen, der auf den Nettoinvestitionen basiert, doch würde dies das Problem nur teilweise lösen und für sich genommen die Regel wahrscheinlich nicht wirksamer machen. Damit wäre die Gefahr gegeben, dass die Regel willkürlich ausgelegt wird, insbesondere in Bezug auf die Definition der investiven Ausgaben (z.B. ob Bildungsausgaben berücksichtigt werden sollten), was dem Ziel einer besseren Umsetzung nicht förderlich wäre. Darüber hinaus würde eine solche Regel nicht das Kriterium der Transparenz erfüllen und zudem nicht die Möglichkeit prozyklischer Maßnahmen ausschließen.

Eine bessere Option wäre eine Orientierung an den Grundzügen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, wobei insbesondere das Erfordernis eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Grundgesetz verankert werden könnte². Eine solche Regelung wäre nicht nur transparenter, sondern würde auch für größere nationale Eigenverantwortung gegenüber den EU-Bestimmungen sorgen, die Deutschland ohnehin einhalten muss. Darüber hinaus wären prozyklische Maßnahmen nicht gestattet, während das Ziel eines strukturellen Haushaltsausgleichs genügend Raum für eine Ausweitung des nominalen Defizits lassen würde (durch das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren), ohne das Risiko, die Defizitobergrenze von 3% des BIP zu überschreiten. Anzumerken ist auch, dass mit einem strukturell ausgeglichenen Haushalt (einschließlich Zinszahlungen) die Schuldenquote im Zeitverlauf abnimmt (da, während das nominale BIP steigt, die nominalen Schulden über den Konjunkturzyklus hinweg konstant bleiben). Es sollte folglich in Erwägung gezogen werden, den derzeitigen Artikel 115 GG durch die Vorschrift eines strukturell ausgeglichenen Haushalts gemäß der Definition des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu ersetzen.

Für eine bessere Umsetzung und eine Erhöhung der politischen Kosten eines Regelverstößes sollte eine neue Regelung strikte Berichtspflichten beinhalten, einschließlich Ex-post-Evaluierungen (wie es in Schweden oder den Niederlanden der Fall ist). Die bisherige im Grundgesetz verankerte Regel findet indessen nur auf die Haushaltsplanungen Anwendung, nicht jedoch die Ex-post-Ergebnisse.

Mehrjährige nationale Ausgabenplafonds wurden in einigen anderen Ländern (Schweden, Finnland, Niederlande) erfolgreich als Ergänzung zur Defizitregel eingesetzt. Sie zielen darauf ab, politikinduzierte Ausgabensteigerungen zu begrenzen, und fördern eine bessere Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite. Ausgabenobergrenzen können für einige Jahre vorab festgelegt werden – in der Regel für eine Legislaturperiode – in Übereinstimmung mit dem Defizitziel und einem vorgegebenen

Einnahmepfad. Wenn die Haushaltsergebnisse günstiger ausfallen als erwartet, würde eine Ausgabenregel erfordern, den haushaltspolitischen Kurs unverändert zu belassen und den Überschuss zu sparen (wodurch die Verschuldung weiter reduziert wird). Bei schwacher Haushaltslage dagegen würde eine Ausgabenregel das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren zulassen, darüber hinaus aber keine Politikveränderungen tolerieren (OECD, 2007a, 2007b). Im Prinzip dürfte eine auf den konjunkturbereinigten Saldo ausgerichtete Defizitregel bereits für diese Effekte sorgen, dennoch können Ausgabenregeln in der Praxis für die Einhaltung der Regel hilfreich sein, und sie haben sich als nützliche Ergänzung bewährt.

Analog zur Schweizer Schuldenbremse hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Einrichtung eines Ausgleichskontos vorgeschlagen, das dazu dient, eingetretene Regelverstöße (z.B. auf Grund von Schätzfehlern oder diskretionären Eingriffen) zu verbuchen. Dieses Konto wäre mit einer Obergrenze versehen, über die hinaus keine weiteren Überschreitungen möglich sind. Zwar würde ein solches Ausgleichskonto dazu beitragen, die Aufmerksamkeit auf den langfristigen Schuldenstand (anstatt die jährlichen Defizite) zu lenken, es bleiben aber Fragen der Umsetzung bestehen, wie z.B. die Schwierigkeit, einen angemessenen Schwellenwert (ab dem keine Verstöße mehr erlaubt sind) festzusetzen und einen geeigneten Sanktionsmechanismus zu definieren. Darüber hinaus könnte das mechanische Befolgen einer solchen Regel die Finanzpolitik zu prozyklischem Verhalten zwingen, wenn die Obergrenze des Kontos während eines Konjunkturabschwungs erreicht wird und die Ausgaben gekürzt oder die Steuern erhöht werden müssten. Es besteht zudem eine inhärente Asymmetrie bei der Behandlung von Steuermehr- bzw. -mindereinnahmen.

Eine Stärkung der Haushaltsregel müsste auch die nachgeordneten Gebietskörperschaften einbeziehen, wie dies derzeit im Rahmen der Föderalismusreform II erörtert wird. Die derzeitigen Regelungen werden weitgehend als wirkungslos erachtet, nicht zuletzt deshalb, weil die Verpflichtung für Bund und Länder, ausgeglichene Haushalte anzustreben, nicht sehr strikt ist und in Konflikt zu Artikel 115 GG steht (der Defizite erlaubt, wenn sie mit investiven Ausgaben verbunden sind – Deutsche Bundesbank, 2005). Darüber hinaus könnte der gesamtstaatliche Haftungsverbund einen zusätzlichen Verschuldungsanreiz für die Länder darstellen (Heppke-Falk und Wolff, 2007)³. Eine erfolgreiche Anwendung einer revidierten Regel auch auf Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften könnte eine Stärkung der Steuerautonomie der Länder erfordern. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, den Ländern ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer zu gewähren, ohne dass diese Einnahmen im Finanzausgleich zu berücksichtigen wären (OECD, 2006).

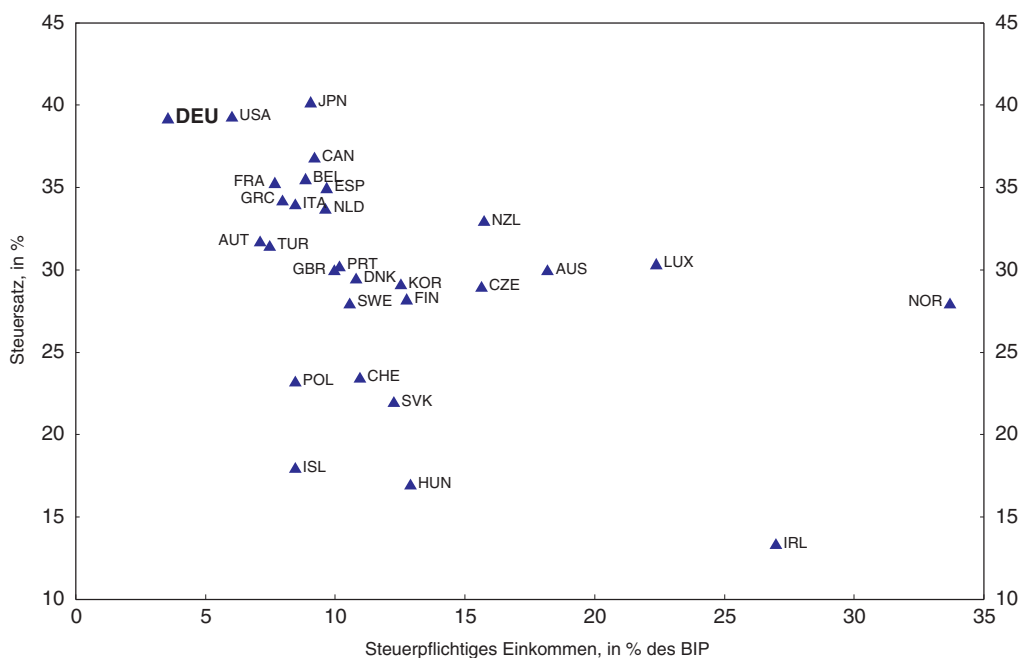

Einnahmen bei einer international mobilen Steuerbasis sichern

Wenngleich Haushaltsregeln bei einer langfristigen Strategie zur Verbesserung der Haushaltsergebnisse hilfreich sind, besteht auch die Notwendigkeit, eine solide Einnahmehasis zu sichern. Was dies betrifft, so hat die Globalisierung die Besteuerung mobiler Steuerbasen schwieriger gemacht und zu einem Steuerwettbewerb unter den Ländern geführt. Dieser Wettbewerb tritt vor allem im Bereich der Unternehmensbesteuerung zu Tage, wo die Steuersätze in den letzten Jahren in vielen europäischen Ländern und auch OECD-weit gesenkt worden sind (OECD, 2007c). Die vorliegenden Daten zeigen, dass niedrigere Unternehmensteuersätze generell mit einem höheren steuerpflichtigen Einkommen einhergehen (Abb. 2.2). Länder mit niedrigeren Steuersätzen haben breitere Bemessungsgrundlagen und trotz starker Senkungen der tariflichen Steuersätze hat das Steueraufkommen mit dem BIP Schritt gehalten oder es sogar übertroffen. Eine Erklärung für dieses Phänomen liegt darin, dass Unternehmen ihre Gewinne von Hochsteuerländern in Niedrigsteuerländer verlagern (Weichenrieder, 2007).

Im Vergleich zu anderen Ländern sieht sich Deutschland in einer recht ungünstigen Situation. Während der neunziger Jahre hatte Deutschland den höchsten Unternehmensteuersatz unter den OECD-Ländern. Selbst nach der Unternehmensteuerreform 2001 blieb dieser Satz einer der höchsten im OECD-Raum, während Deutschland gleichzeitig die schmalste Steuerbasis in Prozent des BIP aufwies. Eine Erklärung für die niedrige steuerliche Bemessungsgrundlage liegt darin, dass es sich bei einem großen Teil der deutschen Unternehmen um Personengesellschaften handelt, die anstelle

Abbildung 2.2 **Unternehmensteuersätze und steuerpflichtiges Einkommen**

Durchschnitt 2002-2005

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280258751084>

Anmerkung: Der Steuersatz ist der standardisierte kombinierte zentralstaatliche und regionale Unternehmensteuersatz. Das Einkommen wird berechnet als Unternehmensteueraufkommen dividiert durch Unternehmensteuersatz.

Quelle: OECD (2007), *Revenue Statistics 1965-2006* und *OECD Tax Database*.

von Körperschaftsteuern Einkommensteuern und Gewerbesteuren entrichten (Kasten 2.1). Aber selbst unter Berücksichtigung der von Personengesellschaften gezahlten Steuern ändert sich das Bild in qualitativer Hinsicht nicht⁴. Vielmehr scheinen steueroptimierende Gestaltungsstrategien und die Verlagerung von Gewinnen ins Ausland eine wichtige Rolle zu spielen; einigen Berechnungen zufolge vermindern diese Effekte die Bemessungsgrundlage um bis zu 5% des BIP (Bach und Dwenger, 2007)⁵.

Die Steuerreform 2008 beinhaltet eine Reduzierung der Unternehmensteuersätze ...

Die im Juli 2007 beschlossene – und im Januar 2008 in Kraft getretene – Unternehmensteuerreform hat zwei Ziele: Erhöhung der Standortattraktivität Deutschlands und Sicherung der Steuerbasis. Zu diesem Zweck folgt Deutschland dem internationalen Trend zur Senkung der Unternehmensteuersätze und Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Verschiedene Maßnahmen der Gegenfinanzierung zielen darauf ab, der Gewinnverlagerung ins Ausland entgegenzuwirken, insbesondere eine „Zinsschranke“, die die Abzugsfähigkeit von Zinsausgaben für Konzerne begrenzt (Anhang 2.A1). Die Nettokosten der Reform werden auf rd. 5 Mrd. Euro pro Jahr oder 0,2% des BIP beziffert (die Kosten für die Senkung der Steuersätze betragen mehr als 25 Mrd. Euro).

Unter Berücksichtigung aller Reformmaßnahmen sinkt die tarifliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften auf 29,8% (Tabelle 2.1). Unter den OECD-Ländern verbessert sich die Rangposition Deutschlands damit von Platz 28 auf etwa Platz 17⁶. Dies setzt jedoch voraus, dass die durchschnittliche Gemeinde ihren Gewerbesteuerhebesatz als Reaktion auf die Senkung der Gewerbesteuerermesszahl nicht erhöht (Kasten 2.1). Um wieder auf ihren vorherigen Gesamtsteuersatz bei der Gewerbesteuer zu kommen, müsste eine Gemeinde ihren Hebesatz von 400% auf 476% erhöhen. In diesem Fall würde sich die Tarifbelastung der Kapitalgesellschaften nur auf 32,5% ermäßigen⁷.

Kasten 2.1 Unternehmensbesteuerung in Deutschland

Der tarifliche Steuersatz für Kapitalgesellschaften in Deutschland setzt sich aus zwei separaten Steuern zusammen:

- der Körperschaftsteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag)¹; und
- der Gewerbesteuer – eine auf Gewerbebetriebe erhobene Steuer, deren Aufkommen hauptsächlich an die Gemeinden fließt.

Der Körperschaftsteuersatz wurde von 25% des Einkommens auf 15% gesenkt. Der Solidaritätszuschlag wird mit 5,5% auf die Steuerschuld der Unternehmen erhoben. Die Gewerbesteuer wird berechnet, indem die Gewerbesteuermesszahl von 5% (die mit der Reform auf 3,5% reduziert wurde) auf die Bemessungsgrundlage angewandt und mit dem Hebesatz der Gemeinde multipliziert wird, der in den einzelnen Gemeinden zwischen 200% und 490% liegt. Die gewerbesteuerliche Bemessungsgrundlage wird durch mehrere Anpassungen des einkommen- bzw. körperschaftsteuerlichen Gewinns ermittelt, wie z.B. durch die 50%ige Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen und sonstigen Finanzierungsaufwendungen (Mieten und Pachten), und Kürzungen von Anteilen am Gewinn einer ausländischen Gesellschaft sowie in Bezug auf den Grundbesitz (mit der Reform wurde die Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen ausgeweitet und umfasst nun sämtliche Finanzierungsentgelte zu 25%). Vor der Reform war die Gewerbesteuer als Betriebsausgabe von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage sowie der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage abzugsfähig (was mit der Reform entfällt). Theoretisch konnte die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften, d.h. durch Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer, je nach Hebesatz der Gemeinde zwischen 33,1% und 40,9% betragen; bei einem Hebesatz von 400% (der durchschnittliche Hebesatz einer Gemeinde mit 50 000 oder mehr Einwohnern beträgt rd. 433%) ergab sich vor der Reform ein Satz von 38,7%, und damit eine der höchsten Steuerbelastungen für Unternehmen im OECD-Raum, die nur noch von den Vereinigten Staaten und Japan übertroffen wurde. Dieser tarifliche Steuersatz wurde mit der Reform auf 29,8% gesenkt.

Während Kapitalgesellschaften beide Steuerarten zu entrichten haben, wird von Einzelunternehmen und Personengesellschaften (die 80% der deutschen Unternehmen ausmachen) nur die Gewerbesteuer erhoben, und Einzelunternehmer oder Gesellschafter unterliegen der Einkommensteuer. Vor der Reform 2008 wurde eine Staffelung der Gewerbesteuermesszahl für Einzelunternehmen und Personengesellschaften mit Gewinnen von bis zu 72 500 Euro angewandt (die mit der Reform zu Gunsten einer einheitlichen Gewerbesteuermesszahl von 3,5% abgeschafft wurde). Eine Reihe von Maßnahmen stellt sicher, dass Einzelunternehmen und Personengesellschaften nicht sehr stark von der Gewerbesteuer betroffen sind. Erstens können Einzelunternehmen und Personengesellschaften ihren Gewerbeertrag um einen Freibetrag von 24 500 Euro kürzen. Zweitens kann das 1,8-Fache des Gewerbesteuermessbetrags (das mit der Reform auf 3,8 erhöht wurde) vor Anwendung des Hebesatzes von der auf gewerbliche Einkünfte entfallenden Einkommensteuerschuld abgezogen werden, insofern letztere auf dem Einkommen des Unternehmens basiert (wurde 2001 eingeführt, um die Senkung des Körperschaftsteuersatzes zu kompensieren).

Auch wenn die Einnahmen zwischen den einzelnen Jahren erheblichen Schwankungen unterliegen, war das Aufkommen aus der Gewerbesteuer im Zeitraum 2004-2005 in etwa doppelt so hoch wie die Erträge aus der Körperschaftsteuer. Die Körperschaftsteuer wird von den Ländern erhoben und die Einnahmen werden zwischen den Ländern und dem Bund geteilt². Die Gewerbesteuer wird von den Gemeinden erhoben, die Länder und der Bund werden jedoch durch eine Umlage an der Gewerbesteuer beteiligt. Diese Gewerbesteuerumlage basiert auf den Steuereinnahmen der Gemeinde vor Anwendung des Hebesatzes (deshalb müssen Gemeinden mit einem höheren Hebesatz nicht mehr umlegen als andere) und konzentriert sich folglich auf die kommunale Finanzkraft. Geht man von einem durchschnittlichen Hebesatz von 433% aus, beträgt die Umlage an der Gewerbesteuer, die den Ländern und dem Bund zufließt, rd. 17%.

1. Der Solidaritätszuschlag wurde 1995 eingeführt und wird auf das Einkommen von natürlichen Personen und von Unternehmen erhoben.
2. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs werden Einnahmen von Ländern mit einem über dem bevölkerungsgewichteten Länderdurchschnitt liegenden (Gesamtsteuer-)Aufkommen an Länder mit niedrigeren Einnahmen transferiert.

Tabelle 2.1 **Unternehmensteuersätze**

	2007			2008		
Gewerbesteuerhebesatz	200	400	490	200	400	490
Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften	33.1	38.7	40.9	22.8	29.8	33

Der Steuerwettbewerb zwischen den Ländern beeinflusst das Verhalten multinationaler Unternehmen in verschiedener Weise. Erstens ist dies ein Bestimmungsfaktor für den Unternehmens- und Investitionsstandort. Zweitens kann ein niedergelassenes Unternehmen versuchen, seinen Gewinn ins niedriger besteuerte Ausland zu verlagern (sogenanntes *Profit shifting*), um seine Steuerverbindlichkeiten weltweit zu reduzieren.

... und trägt dazu bei, der Gewinnverlagerung ins Ausland entgegenzuwirken

Die Verlagerung von zu versteuernden Gewinnen von dem Sitzland eines Unternehmens an Tochtergesellschaften in anderen Ländern kann durch verschiedene Transaktionen erfolgen. Die gängigsten unter ihnen sind (Huizinga und Laeven, 2005):

- Verrechnungspreise (Berechnung höherer oder niedrigerer Preise als der Fremdvergleichspreis für firmeninterne Transaktionen),
- strategische Zuweisung gemeinsamer Ausgaben (wie FuE-Ausgaben oder durch den Hauptsitz erbrachte Leistungen) an Tochtergesellschaften in anderen Ländern, und
- Anpassung der Finanzstruktur durch Verlagerung hochverzinslicher Schulden in Hochsteuerländer oder Berechnung höherer Zinssätze für konzerninterne Finanztransaktionen.

Die Gewinnverlagerung erfolgt von einem Hochsteuerland (wo z.B. Zinsausgaben abgesetzt werden können) in ein Niedrigsteuerland. Da die Bemessungsgrundlage bei der Gewinnverlagerung keine Rolle spielt, ist der nominale Steuersatz ausschlaggebend für die Wahl des Ortes, an dem der Gewinn deklariert wird. Auf der Basis von Unternehmensdaten für 1999 schätzen Huizinga und Laeven (2005), dass Deutschland (neben Italien und Rumänien) zu den wenigen europäischen Ländern zählte, aus denen Gewinne verlagert wurden, und dies auf Grund seines hohen tariflichen Steuersatzes⁸. Ihren Schätzungen für Deutschland zufolge dürften sich die ausgewiesenen Gewinne vor Steuern bei einem um 1 Prozentpunkt höheren tariflichen Steuersatz um 0,32% verringern. Dischinger (2007) ermittelt in einer länderübergreifenden Vergleichsstudie über europäische Unternehmen eine Semi-Elastizität von 0,7%.

Nach der Absenkung des tariflichen Steuersatzes um 8,9 Prozentpunkte durch die Unternehmensteuerreform erwartet das Bundesministerium der Finanzen eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um 9% (13 Mrd. Euro, was ½% des BIP entspricht) und geht folglich von einer Elastizität von nahezu 1 aus⁹. Diese Elastizität ist zwar etwas höher als empirische Studien vermuten lassen, es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Steuerreform den Anreizeffekt niedrigerer tariflicher Steuersätze durch explizite Reformmaßnahmen zur Eindämmung von Gewinnverlagerungen verstärkt, wie z.B. durch die Zinsschranke sowie die Ausweitung der gewerbesteuerlichen Hinzurechnung auf sämtliche Fremdkapitalzinsen und sonstige Finanzierungsaufwendungen (Anhang 2.A1). Die Gewährung von Ausnahmeregelungen (Escape-Klausel) und großzügigen Freibeträgen, die in der Praxis hauptsächlich kleine und mittlere Unternehmen betreffen und die die schädigenden Auswirkungen dieser Maßnahmen begrenzen sollen, macht deutlich, dass eines der Reformziele darin besteht, multinationale Unternehmen anzuvisieren, bei denen Gewinnverlagerungsaktivitäten ins Ausland am wahrscheinlichsten sind. Die Regelung scheint flexibel genug, um die Zinsschranke in Fällen zu umgehen, in denen die Fremdfinanzierung nicht der Steuervermeidung dient¹⁰.

Zusammengenommen legen die vorliegenden Befunde den Schluss nahe, dass die implementierte Reform durchaus erfolgreich dazu beitragen könnte, Gewinnverlagerungen bis zu einem gewissen Grad entgegenzusteuern. Indessen liegen die deutschen Unternehmensteuersätze selbst nach der Reform deutlich über den Sätzen mehrerer kleinerer Länder, wie Ungarn und der Slowakischen Republik, die zu den Hauptnutznießern von Gewinnverschiebungen innerhalb Europas

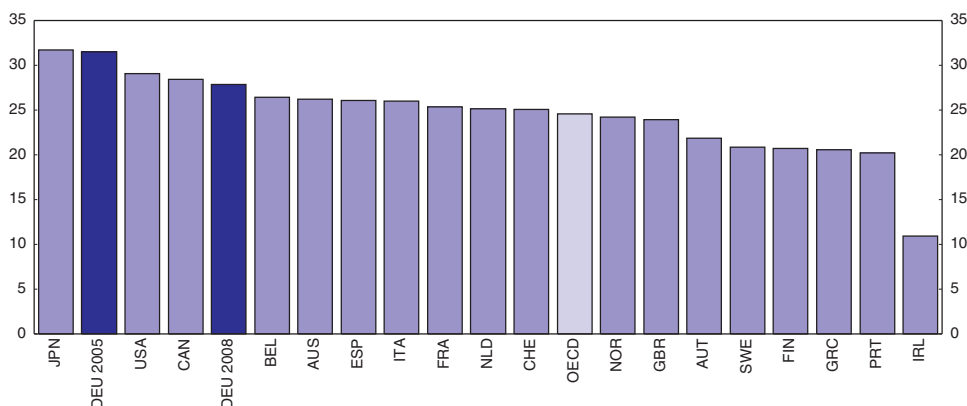
gehören (Huizinga und Laeven, 2005). Und wengleich die neuen Regelungen zur Einschränkung der Gewinnverlagerung hilfreich sein können, so besteht doch das Risiko, dass die Unternehmen Mittel und Wege zu ihrer Umgehung finden. Mithin sehen sich deutsche Unternehmen nach der Reform verminderten, aber immer noch vorhandenen Anreizen gegenüber, Gewinne aus Deutschland zu verlagern. In dieser Hinsicht könnten künftig weitere Reformen vonnöten sein.


Die effektiven Steuersätze sinken ebenfalls

Da das zweite Ziel der Reform darin besteht, die Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland zu fördern, sind auch die effektiven Steuersätze (die im Gegensatz zu den tariflichen Steuersätzen die tatsächliche Steuerbelastung im Verhältnis zur Bemessungsgrundlage und somit die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erfassen) gesenkt worden. Aus steuerlicher Sicht ist die effektive Durchschnittssteuerbelastung für die Standortwahl ausschlaggebend, während die effektiven Grenzsteuersätze das optimale Investitionsniveau in einem Land bestimmen dürften, sobald die Standortentscheidung getroffen wurde (Devereux und Griffith, 1998)¹¹. Vor der Reform war die effektive Durchschnittsbesteuerung in Deutschland eine der höchsten im OECD-Raum (Abb. 2.3).

Da die mit der Steuersatzsenkung verbundenen Einnahmeausfälle überwiegend durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage finanziert werden, sinkt der effektive Steuersatz Schätzungen zufolge nur um rd. 4 Prozentpunkte (Abb. 2.3). Solche Schätzungen sind allerdings mit Unsicherheiten behaftet, da sie von einer Reihe von Annahmen abhängen, und es gibt zwei Studien, die zu einem höheren Wert gelangen¹². Die in Abbildung 2.3 gezeigten länderübergreifenden Schätzungen berücksichtigen nur die tariflichen Steuersätze und die Abschreibungsbedingungen, und spiegeln folglich keine detaillierten Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wider, die in unterschiedlicher Art und Weise auf Unternehmen unterschiedlicher Größe abzielen. Nach Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) verringert sich die effektive Steuerbelastung für ein typisches deutsches Unternehmen über einen Zehnjahreszeitraum um 8½ Prozentpunkte¹³. Dies erklärt sich daraus, dass das Modellunternehmen in den ZEW-Berechnungen zu klein ist, um von den wichtigsten Gegenfinanzierungsmaßnahmen wie der

Abbildung 2.3 Effektive Durchschnittssteuersätze, 2005
In Prozent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280266463231>

Anmerkung: Effektive Durchschnittssteuersätze werden definiert als die Differenz zwischen dem Nettogegenwartswert einer ökonomischen Rendite ohne und mit Steuern und dem Nettogegenwartswert des Gesamteinkommens vor Steuern. Diese Berechnung verweist auf das Basisszenario in Devereux und Griffith (2003), in dem Investitionen in Industriegebäude und Maschinen durch Eigenkapital oder einbehaltene Gewinne finanziert werden und die Besteuerung auf Aktionärssebene nicht berücksichtigt wird. Die ökonomische Rendite beträgt 10% (d.h. die Vorsteuerrendite: 20%), der reale Abzinsungssatz 10%, die Inflationsrate 3,5% und der effektive Abschreibungssatz 12,25%. Um den abgezinsten Gegenwartswert des Abschreibungsbetrags für Deutschland im Jahr 2008 zu ermitteln, wurde eine Nutzungsdauer des Anlagevermögens von fünf Jahren unterstellt.

Quelle: Institute for Fiscal Studies und OECD-Berechnungen.

Zinsschranke, dem Übergang zu linearer Abschreibung und den Hinzurechnungsregeln voll betroffen zu sein. Die Einbeziehung kleiner Unternehmen in die Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage hätte die Reform weniger kostenintensiv gemacht und/oder eine stärkere Senkung der tariflichen Steuersätze ermöglicht¹⁴. Diese implizite Subvention durch die Gewährung großzügiger Freibeträge, die insbesondere KMU zugute kommen, könnte negative Anreizeffekte für Unternehmen haben, über eine bestimmte Größe hinaus zu expandieren.

Empirische Studien legen den Schluss nahe, dass Änderungen des effektiven wie auch des tariflichen Steuersatzes signifikante Auswirkungen auf Standortentscheidungen und Direktinvestitionsimporte haben. In einer Untersuchung von 25 Studien stellen De Mooij und Ederveen (2003) eine mittlere Semi-Elastizität der einem Land zufließenden ausländischen Direktinvestitionen von -3,3% auf eine Veränderung um 1 Prozentpunkt entweder des effektiven oder des tariflichen Steuersatzes fest¹⁵. Wenn sich also der effektive deutsche Durchschnittssteuersatz nach der Reform um etwa 4 Prozentpunkte verringert, müsste dies einen Anstieg der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland um rd. 13% nach sich ziehen. Becker et al. (2006) ermitteln eine Semi-Elastizität der Direktinvestitionsimporte von -1, wonach eine Ausweitung der Investitionen in Deutschland um rd. 4% zu erwarten wäre¹⁶. Wenngleich diese Schätzungen in der Tat auf erhebliche positive Effekte auf ausländische Direktinvestitionen hindeuten, besteht doch die Gefahr, dass sich die Senkung der effektiven Steuersätze auf kleine und mittelständische Unternehmen konzentriert, die im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen nicht sonderlich engagiert sind¹⁷. Daher könnten die Effekte geringer ausfallen als oben angedeutet. Zwar sollte die Bundesregierung ihre Bemühungen um eine Senkung der Unternehmensteuersätze weiter fortsetzen, aber eine Differenzierung der Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nach Unternehmensgröße vermeiden.

Einen größeren Teil der Steuerlast auf immobile Steuerbasen verlagern

Trotz der zuvor geäußerten Kritik geht die Unternehmensteuerreform zu Recht auf das Problem des Steuerwettbewerbs ein und wird Deutschlands Position in dieser Hinsicht verbessern. Andere Länder werden bei der Jagd nach mobilen Steuerbasen jedoch nachziehen. Folglich wäre Deutschland auf längere Sicht besser beraten, die Steuerlast stärker auf immobile Steuerbasen zu verlagern. Im Vergleich zu anderen Ländern lässt die Struktur der deutschen Steuereinnahmen eine größere Abhängigkeit von der Einkommensteuer (und den Sozialversicherungsbeiträgen) als von Verbrauchsteuern sowie Besitz- und Verkehrsteuern erkennen (Tabelle 2.2).

Die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes zu Beginn des Jahres 2007 und die gleichzeitige Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung brachten die Struktur dem OECD-Durchschnitt etwas näher. Es könnte aber mehr getan werden, um die Steuerlast noch weiter von mobilen zu immobilien Steuerbasen zu verlagern. Eine Option bestünde in der Senkung oder Abschaffung der Gewerbesteuer (wie bereits in früheren *Wirtschaftsberichten* argumentiert wurde). In jedem Fall eignet sich diese auf Unternehmen erhobene Steuer nicht sonderlich für die Finanzierung der von den Gemeinden erbrachten Dienstleistungen (wie Bildung und Sozialleistungen), die hauptsächlich der ansässigen Bevölkerung zugute kommen (OECD, 2006). Um Steuerausfälle

Tabelle 2.2 Struktur der Steuereinnahmen
In Prozent der Gesamtsteuereinnahmen

	Deutschland			OECD-Raum		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge	69	69	68	60	61	61
Einkommensteuer	28	25	23	27	26	25
Sozialversicherungsbeiträge	39	39	40	25	25	26
Unternehmensteuer	3	5	5	8	10	10
Verbrauchssteuern	27	27	28	31	30	30
Besitz- und Verkehrsteuern	3	2	3	6	6	6

Quelle: OECD Revenue Statistics.

zu kompensieren, sollte eine Erhöhung der Grundsteuer auf kommunaler Ebene erwogen werden, die nach internationalen Standards niedrig ist. Zum Beispiel könnte die Grundsteuer vielmehr auf den tatsächlichen Preisen basieren als auf den 1964 festgestellten Einheitswerten, wie es derzeit der Fall ist. Plänen zur Abschaffung der Erbschaftsteuer sollte widerstanden werden.

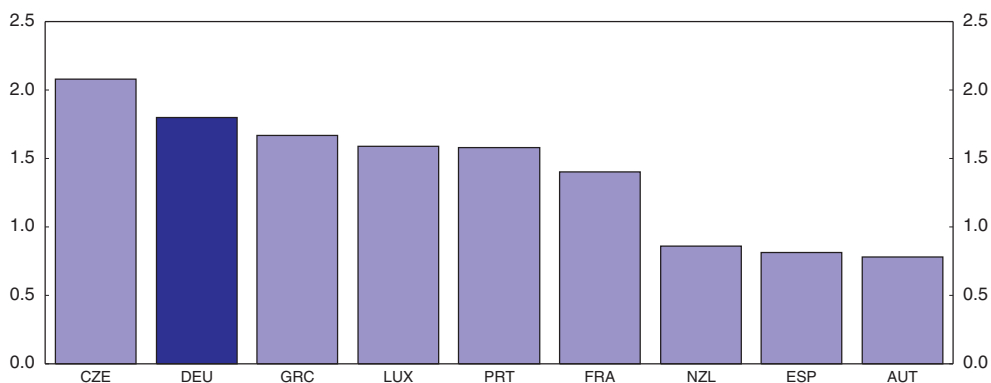
Die Effizienz des Steuereinzugs verbessern


Selbst wenn Veränderungen der Besteuerungsstruktur eine Priorität der Regierung bleiben sollten, könnte Deutschland seine Einnahmen aus dem derzeitigen Steuersystem auch durch eine Verbesserung des Steuereinzugsverfahrens steigern. Die Steuerverwaltung ist etwas weniger effizient als in anderen OECD-Ländern (Abb. 2.4). Ein Grund dafür könnte die Komplexität des Steuersystems sein, die zu Befolgungskosten für die Unternehmen, aber auch zu Verwaltungskosten der Besteuerung für die Finanzbehörden führt (da es häufige Schulungen der Mitarbeiter erfordert und zeitaufwendig ist) (OECD, 2007d; Bundesrechnungshof, 2006). Als Schritt in Richtung eines effizienteren Steuereinzugs würde sich die Einführung einer Selbstveranlagung der Steuerpflichtigen eignen, was den Arbeitsaufwand der Finanzämter reduzieren würde.

Die Anreize für einen verbesserten Einzug der Körperschaftsteuer durch die Länder verstärken

Die organisatorische Struktur der Steuerverwaltung könnte ein weiterer Grund für die hohen Kosten sein. Studien legen den Schluss nahe, dass die Effizienzverluste bei der Steuererhebung (Deklarationskosten der Steuerpflichtigen und Kontrollkosten der Finanzbehörden) beim Einzug der Körperschaftsteuer besonders hoch sind, sie machen 10½% des Steueraufkommens aus – und sind damit höher als für alle anderen deutschen Steuerarten (Wagner, 2006; RWI, 2003) und mehr als doppelt so hoch wie in anderen Ländern (OECD, 2007d). Das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer wird zwischen Bund und Ländern geteilt, die Körperschaftsteuer wird jedoch von den Landesfinanzbehörden (im Auftrag des Bundes) erhoben. In dieser Situation besteht für manche Länder möglicherweise kein sonderlicher Anreiz, die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer zu maximieren, z.B. wenn sie Nettozahler im Finanzausgleich sind (und folglich Ausgaben für zusätzlichen Personalaufwand nicht durch höhere Nettoeinnahmen kompensiert würden) oder

Abbildung 2.4 **Effizienz der Steuerverwaltung**
Verwaltungskosten der Besteuerung im Verhältnis zum Nettosteuerertrag, in Prozent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280270247108>

Anmerkung: Die Daten beruhen auf dem Durchschnitt der Quotienten für die verfügbaren Jahre 2000-2004. Für Deutschland beziehen sich die Daten auf 2004 und die Schätzung basiert auf Daten von 12 der 16 Bundesländer. Bei allen in der Abbildung betrachteten Ländern sind in der Einnahmebasis die Sozialversicherungsbeiträge ausgeklammert und sie weisen eine recht ähnliche Steuerquote auf. Wegen weiterer Informationen zu entsprechenden internationalen Vergleichen wird auf die Quellenangabe verwiesen.

Quelle: OECD (2006), *Tax Administration in OECD and Selected non-OECD Countries: Comparative Information Series*, Februar 2007.

Kasten 2.2 Empfehlungen zur Finanzpolitik

Haushaltsregeln

- Die bestehende Haushaltsregel sollte reformiert werden, und zwar nach den Grundzügen des Stabilitäts- und Wachstumspakts (was eine Verankerung im Grundgesetz einschließen könnte), und möglichst durch mehrjährige Ausgabenplafonds ergänzt werden.
- Es sollte erwogen werden, die Steuerautonomie der Länder zu stärken, indem ihnen ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer gewährt wird, ohne dass diese Einnahmen im Finanzausgleich zu berücksichtigen wären.

Unternehmensteuerreform

- Die Bemühungen um eine Reduzierung der Unternehmensteuersätze sollten fortgesetzt und von einer Differenzierung der Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nach Unternehmensgröße sollte abgesehen werden.
- Es sollte überlegt werden, die Gewerbesteuer zu senken oder abzuschaffen und die Grundsteuer in der Weise zu erhöhen, dass sie auf der Basis der tatsächlichen Preise ermittelt und nicht mehr nach den Einheitswerten von 1964 bemessen wird. Eine Abschaffung der Erbschaftsteuer sollte nicht ins Auge gefasst werden.

Effizienz des Steuereinzugs

- Es sollte in Betracht gezogen werden, eine Selbstveranlagung der Steuerpflichtigen einzuführen, was den Arbeitsaufwand der Finanzämter reduzieren würde.
- Die Regierung sollte die derzeitige Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überprüfen und eine Anhebung auf den Regelsteuersatz für Produkte erwägen, für die eine Ermäßigung nicht länger gerechtfertigt ist.
- Es sollte erwogen werden, die Erhebung der Körperschaftsteuer dem Bund zu übertragen, um potenzielle Einnahmeverluste auf Grund mangelnder Anreize für den Steuereinzug durch die Länder zu verhindern.
- Das Finanzausgleichssystem sollte umgestaltet werden, so dass die Berechnung von Ausgleichspositionen auf der Basis virtueller Einnahmen und nicht der Ist-Einnahmen erfolgt.

wenn sie ein Interesse daran haben, die Steuerlast für ihre Unternehmen zu senken (Subventionselement) (Bundesrechnungshof, 2006). Wenn dies ein weitverbreitetes Phänomen ist, wird der Gesamtsteuereinzug beeinträchtigt. Eine Möglichkeit, die Effizienz des Steuereinzugs zu verbessern, würde darin bestehen, die Erhebung der Körperschaftsteuer dem Bund zu übertragen. Eine vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebene Studie zeigte signifikante Effizienzgewinne bei der Übertragung des Vollzugs der Gemeinschaftsteuern von den Ländern auf den Bund (Bundesfinanzministerium, 2007a).

Eine andere Option ist die Umgestaltung des Finanzausgleichssystems, wie sie bereits in früheren *Wirtschaftsberichten* empfohlen wurde (OECD, 2006). Eine der Hauptschwächen des derzeitigen Systems besteht darin, dass die Berechnung von Ausgleichspositionen auf der Basis der Ist-Einnahmen erfolgt, was die Bundesländer, wie bereits erwähnt, davon abhält, ihre eigene Steuerbasis zu entwickeln und sich um eine effiziente Steuerverwaltung zu bemühen. Es sollte in Betracht gezogen werden, das Finanzausgleichssystem zu reformieren, indem die Ausgleichspositionen auf der Basis virtueller Einnahmen ermittelt werden, wie dies in einigen anderen Staaten praktiziert wird, oder indem in stärkerem Maße von Pauschaltransfers über einen Mehrjahreszeitraum Gebrauch gemacht wird¹⁸.

Die Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersätze überprüfen

Ein anderer Bereich, in dem der Steuereinzug verbessert werden könnte, ist die Anwendung der Mehrwertsteuer. Obwohl der Mehrwertsteuerregelsatz Anfang 2007 auf 19% angehoben wurde, gibt es noch immer zahlreiche Produkte, für die ein ermäßigter Satz (7%) gilt. Rund 16% der Mehrwertsteuerbasis profitieren von dem ermäßigten Steuersatz, und die aus der Anwendung dieses Satzes resultierenden Steuervergünstigungen könnten sich 2007 auf fast 20 Mrd. Euro (0,8% des BIP) belaufen¹⁹. Die Unterscheidung zwischen Regelsatz und ermäßigtem Steuersatz ist häufig willkürlich und kommt oft einer impliziten Subvention gleich. Die Bundesregierung sollte die derzeitige Anwendung des ermäßigten Steuersatzes überprüfen und eine Anhebung des Satzes auf den Regelsteuersatz für Produkte erwägen, für die eine Ermäßigung nicht länger gerechtfertigt ist, was Senkungen bei Steuern mit stärker verzerrender Wirkung ermöglichen würde.

Anmerkungen

1. Zwar war im Jahr 2000 ein signifikanter Haushaltsüberschuss realisiert worden, der jedoch hauptsächlich auf Einmaleinnahmen aus der Veräußerung von UMTS-Lizenzen zurückging.
2. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt schreibt als mittelfristiges Haushaltsziel vor, eine annähernd ausgeglichene oder einen Überschuss aufweisende Haushaltsposition zu erreichen und zu wahren (worunter in der Praxis ein konjunkturbereinigtes Defizit von 0,5% des BIP verstanden wird) und legt eine Defizitobergrenze von 3% des BIP fest.
3. Artikel 109 GG legt die Selbstständigkeit der Länder im Hinblick auf die Haushaltspolitik fest. In einem historischen Urteil erklärte das Bundesverfassungsgericht 1992 jedoch, dass sich zwei Länder (Bremen und das Saarland) in einer „extremen Haushaltsnotlage“ befänden, was Sanierungshilfen des Bundes auf der Basis des bündnischen Prinzips rechtfertige. Dies hatte Auswirkungen auf die Risikoeinschätzungen am subnationalen deutschen Anleihemarkt. Heppke-Falk und Wolff (2007) zeigen, dass die Finanzmärkte die von den Ländern ausgegebenen Anleihen mit einem geringeren Ausfallrisiko bewerten, wenn sich deren Finanzlage (gemessen an der Zins-Steuer-Quote zu Einnahmen) deutlich verschlechtert. Sie erklären ihre Erkenntnisse mit der Erwartung des Marktes eines Bail-Out seitens des Bundes durch zusätzliche Finanzhilfen (Gläubiger-Moral-Hazard).
4. Bach und Dwenger (2007) zufolge betragen die Steuern auf Gewinne der Kapital- und Personengesellschaften 2001 und 2005 2,2% bzw. 2,7% des BIP. Dividiert durch die durchschnittlichen Unternehmenssteuersätze ergibt sich im Durchschnitt ein steuerpflichtiges Einkommen von 6,1% des BIP. Dieser Betrag ist zwar höher als der Wert von 3,5% des BIP, der sich aus Körperschaftsteuereinnahmen allein zwischen 2002 und 2005 ergibt, er liegt aber noch immer deutlich unter dem ungewichteten OECD-Durchschnitt von 11,3% des BIP.
5. Dies ist bei einem Vergleich zwischen den Gewinnen der Personen- und Kapitalgesellschaften in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Steuerstatistik ersichtlich. Bach und Dwenger (2007) zufolge beläuft sich die Differenz auf 100 Mrd. Euro (5% des BIP).
6. Vgl. *OECD Tax Database 2006*, www.oecd.org/ctp/taxdatabase.
7. Selbst wenn die Hebesätze unverändert bleiben, steigt das Gewicht der Gewerbesteuer in der Gesamtsteuerbelastung von 43,1% auf 47%, was zur Folge hat, dass die Standortentscheidung innerhalb Deutschlands potenziell an Bedeutung gewinnt (Spengel et al., 2007).
8. Für deutsche multinationale Unternehmen und ihre ausländischen Tochtergesellschaften zeigt Weichenrieder (2007), dass eine Erhöhung des Steuersatzes um 10 Prozentpunkte im Sitzland der Muttergesellschaft mit einer um rd. ½ Prozentpunkt höheren Rentabilität der ausländischen Tochtergesellschaft verbunden ist. Dies deutet auf Gewinnverlagerung hin.
9. Das Bundesministerium der Finanzen rechnet mit einem Mehraufkommen aus der Körperschaftsteuer in Höhe von 2 Mrd. Euro, was einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage um 13 Mrd. Euro (bei einem Steuersatz von 15%) entspricht. Unter Zugrundelegung einer körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage von 146 Mrd. Euro entspricht dies einem Anstieg um 9%. Bezogen auf die Steuersatzsenkung um 23% (von 38,7% auf 29,8%) ergibt sich eine Elastizität der Steuereinnahmen auf die Steuersatzänderung von -0,4 (Bach et al., 2007).

10. Da auf die Nettozinsausgaben abgestellt wird, sind Banken von der Zinsschranke nicht betroffen. Die gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Finanzierungsentgelten findet ebenfalls keine Anwendung.
11. Der effektive Grenzsteuersatz spiegelt die prozentuale Differenz zwischen den Kapitalkosten einer Investition und der realen Rendite nach Steuern wider und entspricht mithin dem Anteil des Ertrags einer marginalen Investition, der um die Steuern gekürzt wurde. Der effektive Durchschnittssteuersatz entspricht demgegenüber der prozentualen Reduzierung des Nettogegenwartswerts einer gewinnbringenden, inframarginalen Investition (Overesch, 2005).
12. Diese Schätzung basiert auf OECD-Berechnungen, die sich auf den Ansatz und historische Daten des Institute for Fiscal Studies (Devereux und Griffith, 2003) stützen. Diese Berechnungen beziehen sich auf die effektive Besteuerung auf Unternehmensebene und berücksichtigen nicht die Besteuerung von Kapitaleinkünften inländischer Investoren, da unterstellt wird, dass es sich bei dem Grenzanleger um einen Pensionsfonds oder einen anderen institutionellen Anleger handelt, für den die inländische Besteuerung kein ausschlaggebender Faktor ist. Unter Verwendung eines ähnlichen Ansatzes, jedoch mit verschiedenen Anlagekategorien und Finanzierungsoptionen, schätzen Berrer et al. (2007) sowie Kremer und Ruf (2008), dass der durchschnittliche effektive Steuersatz in Deutschland infolge der Unternehmensteuerreform um $7\frac{1}{2}$ Prozentpunkte sinken wird.
13. Die Berechnungen des ZEW basieren auf seinem European Tax Analyzer und messen die steuerinduzierten Veränderungen im Vermögen eines Unternehmens nach einem Zehnjahreszeitraum (unter Berücksichtigung der Zinseffekte bei einer Änderung der Steuer- und Abgabenbelastung). Das Modellunternehmen ist ein mittelständisches Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes mit typischen Bilanz- und Erfolgsrelationen (basierend auf der Bilanzstatistik der Bundesbank) (Spengel et al., 2007).
14. Heinemann und Janeba (2007) stellen fest, dass das Gewicht, das die Bundestagsabgeordneten der Bedeutung der Gewinnverlagerung beimessen, deutlich nach Parteizugehörigkeit variiert, was mit einer Erklärung für den Kompromiss zwischen der Senkung des tariflichen Steuersatzes und der Ausnahme mancher Unternehmen von den Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage liefert.
15. Hajkova et al. (2006) schätzen, dass die Semi-Elastizität der ADI-Bestände auf eine Veränderung des effektiven Durchschnittssteuersatzes um 1 Prozentpunkt zwischen 3,5-5,5% liegt.
16. Buettner und Ruf (2007) zufolge erhöht eine Senkung des tariflichen Steuersatzes um 10 Prozentpunkte die Wahrscheinlichkeit einer Investition in Deutschland signifikant um nahezu 25%. Laut ihrer Studie müssten die Arbeitskosten je Stunde um 1,40 Euro sinken, um einen ähnlichen Investitionseffekt zu erzielen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Körperschaftsteuersätze als Instrument zur Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen häufig überschätzt werden. Hajkova et al. (2006) zeigen, dass ein weitaus größerer Teil der grenzüberschreitenden Investitionen von Politikvariablen wie Arbeitsmarktregelungen (Beschäftigungsschutzbestimmungen, Steuer- und Abgabenkeil) und Produktmarktregulierungen abhängt.
17. Der durchschnittliche Umfang der Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen (ohne Banken- und Finanzsektor) betrug 2003 rd. 50 Mio. Euro (und 70 Mio. Euro, wenn es sich bei dem Direktinvestor um eine ausländische Tochtergesellschaft mit Sitz in Deutschland handelt) (Weichenrieder, 2007).
18. 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 vorzunehmen.
19. Schätzungen zufolge beläuft sich das gesamte Mehrwertsteueraufkommen 2007 auf 172,6 Mrd. Euro, wovon 11,22 Mrd. Euro auf den ermäßigten Satz von 7% entfallen (Bundesfinanzministerium, 2007b). Wenn man auf diese Einnahmen den jeweiligen Mehrwertsteuersatz anwendet ($11,22 \text{ Mrd. Euro} / 0,07$) und $(172,6 \text{ Mrd. Euro} - 11,22 \text{ Mrd. Euro}) / 0,19$, ergibt sich insgesamt eine Mehrwertsteuerbasis von 1 009,66 Mrd. Euro. Eine Besteuerung der Bemessungsgrundlage, für die der ermäßigte Steuersatz gilt ($11,22 \text{ Mrd. Euro} / 0,07 = 160,29 \text{ Mrd. Euro}$), mit 19% anstatt mit 7% würde Erträge in Höhe von 30,4 Mrd. Euro erbringen, d.h. verglichen mit dem Status quo zusätzliche Einnahmen von 19,18 Mrd. Euro oder etwas weniger, wenn man einen gewissen Rückgang der Nachfrage nach diesen Gütern auf Grund der höheren Besteuerung mit ins Bild nimmt.

Literaturverzeichnis

- Bach, S., H. Buslei und N. Dwenger (2007), "Unternehmensteuerreform 2008: Positives Signal auf Kosten der Steuersystematik", *DIW Wochenbericht*, No. 18/2007.
- Bach, S. und N. Dwenger (2007), "Unternehmensbesteuerung: Trotz hoher Steuersätze mäßiges Aufkommen", *DIW Wochenbericht*, No. 5/2007.
- Becker, J., C. Fuest und T. Hemmelgarn (2006), "Corporate Tax Reform and Foreign Direct Investment in Germany – Evidence from Firm-Level Data", *CESifo Working Paper*, No. 1722.
- Berrer, H., C. Helmenstein und L. Strohner (2007), *Effektive Körperschaftsteuersätze in Mitteleuropa*, Economica, Wien.
- Buettner, T. und M. Ruf (2007), "Tax Incentives and the Location of FDI: Evidence from a Panel of German Multinationals", *International Tax and Public Finance*, Vol. 14, S. 151-164.
- Bundesministerium der Finanzen (2007a), *Studie zur Schätzung der Effizienzgewinne durch eine Bundessteuerverwaltung*, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2007b), *Bericht über die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes*, Berlin.
- Bundesrechnungshof (2006), *Probleme beim Vollzug der Steuergesetze*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- De Mooij, R. und S. Ederveen (2003), "Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research", *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, S. 673-693.
- Deutsche Bundesbank (2005), "Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland", *Monatsbericht*, April.
- Deutsche Bundesbank (2007), "Zur Reform des deutschen Haushaltsrecht", *Monatsbericht*, Oktober.
- Devereux, M.P. und R. Griffith (1998), "Taxes and the Location of Production: Evidence from a Panel of US Multinationals", *Journal of Public Economics*, Vol. 68, S. 335-367.
- Devereux, M.P. und R. Griffith (2003), "Evaluating Tax Policy for Location Decisions", *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, S. 107-126.
- Dischinger, M. (2007), *Profit shifting by multinationals: Indirect Evidence from European Micro Data*, Ludwig-Maximilians-Universität München, Mimeo.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia und K.-Y. Yoo (2006), "Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries", *Economics Department Working Papers*, No. 502, OECD, Paris.
- Heinemann, F. und E. Janeba (2007), "The Globalization of Tax Policy: What German Politicians Believe", *ZEW Discussion Paper*, No. 07-057.
- Heppke-Falk, K. und G. Wolff (2007), "Moral Hazard and Bail-Out in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder", *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*, No. 7.
- Huizinga, H. und L. Laeven (2005), "International Profit Shifting Within European Multinationals", *CEPR Discussion Paper*, No. 6048.
- Kremer, J. und M. Ruf (2008), "Belastung der Kapitalgesellschaften nach der Unternehmensteuerreform 2008", *Wirtschaftsdienst*, No. 1, S. 64-72.
- OECD (2006), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2007a), *OECD-Wirtschaftsausblick 81*, Paris.
- OECD (2007b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Euroraum*, Paris.
- OECD (2007c), *OECD Economic Survey: United Kingdom*, Paris.
- OECD (2007d), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, CTPA/CFA/WP2(2002)21, Paris.
- Overesch, M. (2005), "The Effective Tax Burden of Companies in Europe", *CESifo DICE Report*, 4/2005, S. 56-63.
- RWI (2003), *Ermittlung von Tax Compliance Costs*, Essen.
- Spengel, C., C. Elschner, M. Grünewald und T. Reister (2007), "Einfluss der Unternehmensteuerreform 2008 auf die effektive Steuerbelastung", *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, No. 2, S. 86-97.
- Wagner, F.W. (2006), "Was bedeutet Steuervereinfachung wirklich?-", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 7(1), S. 19-33.
- Weichenrieder, A. (2007), "Profit Shifting in the EU: Evidence from Germany", *CESifo Working Paper*, No. 2043.

ANHANG 2.A1

Einzelheiten zu den wichtigsten Maßnahmen der Unternehmensteuerreform

Der Körperschaftsteuersatz wurde im Januar 2008 von 25% auf 15% und die Gewerbesteuermesszahl von 5% auf 3,5% gesenkt. Darüber hinaus werden Personenunternehmen durch eine Erhöhung des Vielfachen des Gewerbesteuermessbetrags (von 1,8 auf 3,8) begünstigt, das von der auf gewerbliche Einkünfte entfallenden Einkommensteuerschuld abgezogen werden kann (was effektiv bedeutet, dass die Steuerbelastung durch die Gewerbesteuer bei einem Hebesatz von bis zu 380% neutralisiert wird). Für diese Unternehmen besteht zudem die Möglichkeit, nicht entnommene Gewinne einem ermäßigten pauschalen Steuersatz von 28,25% zu unterwerfen (um eine Benachteiligung zu vermeiden, da sie nicht von der Senkung des Körperschaftsteuersatzes profitieren). Auf Ebene der Anleger unterliegen private Kapitaleinkommen ab 2009 einer Abgeltungsteuer von 25% (26,4% einschließlich Solidaritätszuschlag) (zuvor unterlagen Dividenden und Spekulationsgewinne nur zur Hälfte der Einkommensteuer – Halbeinkünfteverfahren), darunter fallen auch private Veräußerungsgewinne aus Wertpapieren, die zuvor außerhalb der einjährigen Spekulationsfrist steuerfrei waren. Privatpersonen mit einem Einkommensteuersatz unter 25% müssen zuerst die Abgeltungsteuer begleichen, können sie jedoch später auf ihrer Einkommensteuererklärung geltend machen (Zahlung einer verminderten Einkommensteuer). Schätzungen zufolge werden sich die Kosten dieser Reformmaßnahmen auf 30,6 Mrd. Euro belaufen.

Die Nettokosten der Reform werden auf 5 Mrd. Euro jährlich beziffert und zwar weil einmal ein gewisses Selbstfinanzierungselement unterstellt wird (es wird erwartet, dass infolge des niedrigeren tariflichen Steuersatzes mehr Gewinne in Deutschland versteuert werden) und darüber hinaus eine Reihe von Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage eingeführt wird. Die wichtigsten dieser Maßnahmen sind (finanzieller Beitrag in Klammern):

- Die Abzugsfähigkeit der Gewerbesteuer von ihrer eigenen Bemessungsgrundlage sowie von der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage entfällt (+11,4 Mrd. Euro).
- Die degressive Abschreibung von 30% wird abgeschafft und durch lineare Abschreibung ersetzt (+3,4 Mrd. Euro).
- Verschärfung der Mantelkaufregelungen, durch die Verlustvorträge im Falle einer Unternehmensveräußerung eingeschränkt werden* (+1,5 Mrd. Euro).
- Einschränkung der Wertpapierleihe (Aufwendungen im Rahmen der Wertpapierleihe sind künftig nicht mehr abzugsfähig; damit sollen Kapitalgesellschaften davon abgehalten werden, Aktien von Banken zu leihen, 95% der Dividende steuerfrei zu vereinnahmen (da dies die rechtliche Grundlage für den Beteiligungsbesitz von Kapitalgesellschaften ist) und die zu entrichtende Leihgebühr von der Bemessungsgrundlage abzuziehen) (+1,2 Mrd. Euro).

* Da die Verschärfung der Mantelkaufregelungen (Verlustabzugsbeschränkung) negative Auswirkungen auf die Bereitstellung von Risikokapital haben dürfte, befindet sich ein weiteres Gesetz (MoRaKG – Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalgesellschaften) im Gesetzgebungsverfahren, das Wagniskapitalbeteiligungsgesellschaften, die Anteile an einer Zielgesellschaft mindestens vier Jahre halten, von dieser Maßnahme ausnimmt.

Maßnahmen zur Einschränkung grenzübergreifender Gewinnverlagerungen durch Fremdfinanzierung:

- Einführung einer „Zinsschranke“, die die Abzugsfähigkeit von Zinsausgaben für Konzerngesellschaften beschränkt. Sie ersetzt die frühere Regelung zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung (§8a KStG) und geht über diese hinaus, indem sie alle Fremdfinanzierungen erfasst (nicht nur solche aus dem Gesellschafterkreis). Die Beschränkung wird angewendet, wenn die (Netto-)Zinsaufwendungen mehr als 30% des EBITDA betragen oder 1 Mio. Euro übersteigen (bei einem unterstellten Zinssatz von 5% entspricht dies Schulden in Höhe von 20 Mio. Euro). In diesen Fällen können die Zinskosten nur bis zu 30% des EBITDA in Abzug gebracht werden und der nicht abgezogene Zinsaufwand kann zeitlich unbefristet vorgetragen werden. Eine Escape-Klausel bestimmt, dass die Zinsschranke keine Anwendung auf konzerngebundene Betriebe findet, deren Eigenkapitalquote die des Gesamtkonzerns bis zu 1% unterschreitet (+1,5 Mrd. Euro).
- Der gewerbesteuerlichen Bemessungsgrundlage können sämtliche Finanzierungsentgelte (und ein bestimmter Anteil vergleichbarer Finanzierungsaufwendungen wie Mieten, Pachten, Leasingraten und Lizenzgebühren) zu 25% hinzugerechnet werden. Es besteht allerdings ein Freibetrag von 100 000 Euro. Zuvor konnten nur 50% der Dauerschuldzinsen und einige andere Finanzierungsaufwendungen hinzugerechnet werden (+1,0 Mrd. Euro).
- Die Besteuerung von „Funktionsverlagerungen“ ins Ausland, für die im Inland Aufwendungen steuerlich geltend gemacht wurden (z.B. Ergebnisse aus FuE-Projekten, die im Ausland vermarktet werden) wird sichergestellt (+1,7 Mrd. Euro).

Kapitel 3

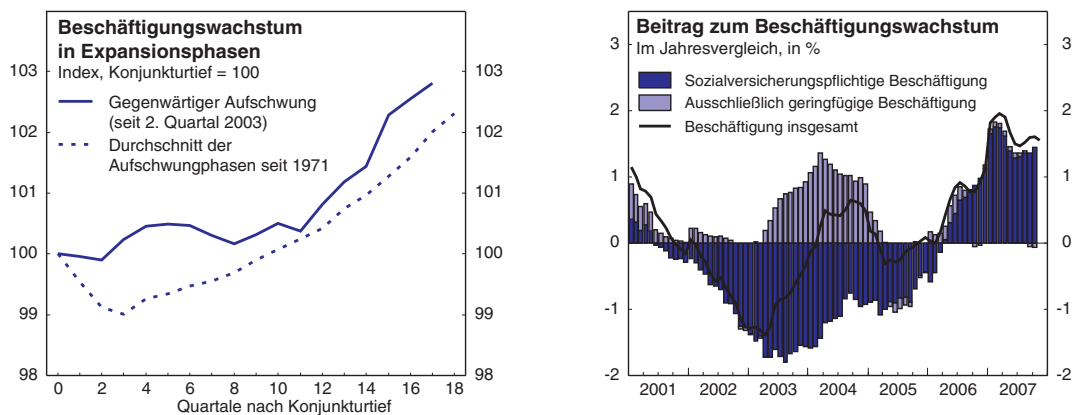
Dauerhafte Sicherung der Arbeitsmarktverbesserungen durch Beibehaltung des Reformelans


Mit dem gegenwärtigen Aufschwung gehen rasche Verbesserungen der Situationen am Arbeitsmarkt einher, zu denen auch die vorherigen Reformanstrengungen beigetragen haben. Um diese Verbesserungen nachhaltiger zu machen, zugleich aber auch die positiven Wirkungen zu verstärken, sollten sich weitere Reformbemühungen insbesondere darauf richten, a) die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten zu erhöhen, b) den hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen zu reduzieren und c) die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte weiter zu steigern. Diese Herausforderungen bedingen neue Reformmaßnahmen in gewissen Bereichen, z.B. den Abbau von Hindernissen zur Aufnahme einer Beschäftigung für Zweitverdiener und eine Reform der Beschäftigungsschutzbestimmungen für Arbeitnehmer in regulären Arbeitsverträgen. In anderen Bereichen sollte sichergestellt werden, dass die bereits eingeleiteten Reformen nicht rückgängig gemacht werden und dass der Reformelan beibehalten wird. Das bezieht sich vor allem auf die zuvor beschlossene Erhöhung der Arbeitsanreize für Langzeitarbeitslose und Maßnahmen zur schrittweisen Abschaffung der Frühverrentungsmöglichkeiten für ältere Arbeitskräfte. Zudem sollten potenziell negative Beschäftigungseffekte in Verbindung mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in Grenzen gehalten werden.

Die Erfolge am Arbeitsmarkt waren bisher beeindruckend ...

Im Zuge des kräftigen Konjunkturaufschwungs haben sich die Ergebnisse am Arbeitsmarkt deutlich verbessert. Es wurden wesentlich mehr Arbeitsplätze geschaffen als in früheren Expansionsphasen, und es handelt sich in zunehmendem Maße nicht um geringfügige, sondern um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Abb. 3.1). Die Arbeitslosigkeit ist auf ihren tiefsten Stand seit mehreren Jahren gesunken, und es werden auch immer mehr Langzeitarbeitslose in Arbeit gebracht, wenn auch in geringerem Umfang als Kurzarbeitslose. Die durchschnittliche Zahl von Kurzarbeitslosen war 2007 um fast 30% niedriger als 2005, während sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen (über 12 Monate) im selben Zeitraum um 13% verringert hat. Die früheren Arbeitsmarktreformen haben wahrscheinlich durch die Verstärkung der Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu diesem Rückgang der Arbeitslosigkeit beigetragen. Indessen ging diese Entwicklung bislang nicht mit einer merklichen Abnahme der Stellenangebote einher, was darauf hindeutet, dass sie größtenteils konjunkturbedingt ist. Es ist jedoch noch zu früh, um klar zwischen konjunkturellen und strukturellen Wirkungen unterscheiden zu können, zum einen wegen der kurzen Zeitspanne, zum anderen aber auch wegen der verfügbaren Arbeitsmarktdaten, die durch die jüngst vorgenommenen methodischen Änderungen, Revisionen sowie den Effekt der Arbeitsmarktreformen beeinflusst werden (Kasten 3.1).

Abbildung 3.1 **Kräftiger Beschäftigungsaufbau**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280280822501>

Anmerkung: Die durchschnittliche Expansion seit 1971 umfasst Aufschwungphasen, die im 2. Quartal 1975, im 3. Quartal 1982 und im 1. Quartal 1993 begonnen haben (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2007 für die zeitliche Bestimmung der konjunkturellen Tiefpunkte).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Deutsche Bundesbank; und Bundesagentur für Arbeit.

Kasten 3.1 Ein Leitfaden zu den deutschen Arbeitsmarktstatistiken

Während die Arbeitskräfteerhebungen in den meisten OECD-Ländern die hauptsächliche Datenquelle für die Arbeitsmarktstatistiken darstellen, spielen in Deutschland die Daten, die aus den Registern der Bundesagentur für Arbeit abgeleitet werden, ebenfalls eine wichtige Rolle.

Bei den Daten zur **Beschäftigung** wird gewöhnlich die Erwerbstätigenrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Quelle herangezogen. Die Erwerbstätigenzahlen für die Statistiken der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden nach den Richtlinien der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) monatlich bekannt gegeben. Veröffentlicht werden Erwerbstätigendaten sowohl nach dem Inlandskonzept als auch dem Inländerkonzept (aber nur die nach dem Inlandskonzept berechneten Daten werden in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesen). Die Daten stammen aus 48 unterschiedlichen amtlichen und externen Quellen (u.a. dem in Form von Haushaltsbefragungen erhobenen Mikrozensus, der Personalstandstatistik über das Personal im öffentlichen Dienst, Stichprobenerhebungen für bestimmte Wirtschaftsbereiche, Statistiken der Bundesagentur für Arbeit usw.). Auch Eurostat gibt dieser Quelle den Vorzug, da sich gezeigt hat, dass durch die alleinige Verwendung der Daten aus der Arbeitskräfteerhebung die Zahl der Erwerbstätigen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen unterschätzt wird. Nähere Einzelheiten über die verschiedenen Beschäftigungsarten liefern die Daten der Bundesagentur für Arbeit über die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die geringfügige Beschäftigung und andere Formen der Beschäftigung (Kurzarbeit), die auf der Basis der Sozialversicherungsangaben der Arbeitgeber gesammelt werden.

Für die Daten über die **Erwerbslosen** sind die zwei wichtigsten Quellen die Arbeitskräfteerhebung (die zur Berechnung der international vergleichbaren Erwerbslosenquote nach den ILO-Richtlinien herangezogen wird) und die Register der Bundesagentur für Arbeit (die zeitnähere Daten liefern als die Arbeitskräfteerhebung). Die beiden Quellen unterscheiden sich in Bezug auf die Definition der Arbeitslosigkeit deutlich voneinander (Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1 **Definition der Arbeitslosigkeit**

ILO-Definition	Definition der Bundesagentur für Arbeit
Als erwerbslos gelten Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht (oder weniger als eine Stunde pro Woche) arbeiten, in den letzten vier Wochen aktiv nach einer Arbeit gesucht haben und dem Arbeitsmarkt innerhalb von zwei Wochen zur Verfügung stehen.	Als arbeitslos gelten Personen, die bei einer Agentur für Arbeit oder einem kommunalen Träger registriert sind , keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten) und nach einer Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche suchen.

Arbeitskräfteerhebung

Die Arbeitskräfteerhebung wird zur Berechnung der Erwerbslosenquoten nach dem ILO-Konzept herangezogen. Diese Erhebung ist Teil des Mikrozensus – einer seit 1957 (in den neuen Bundesländern seit 1991) durchgeführten Befragung von Haushalten, bei der neben Angaben über die Beschäftigungssituation auch nähere Informationen über Lebensstandard, Bildung usw. eingeholt werden¹. Bis 2005 wurde die Erhebung jährlich in einer bestimmten Referenzwoche im Frühjahr durchgeführt. Eurostat verwendete zur Berechnung der monatlichen ILO-konformen Erwerbslosenquoten gewöhnlich die Ergebnisse des jährlichen Mikrozensus zusammen mit monatlichen Angaben aus den Arbeitslosenregistern. Für eine bessere Harmonisierung der Statistiken auf europäischer Ebene ging das Statistische Bundesamt 2005 von einer jährlichen Periodizität auf einen kontinuierlichen Mikrozensus mit einer gleitenden Referenzwoche über (die Erhebung verteilt sich gleichmäßig über das Jahr). Wegen der gleichzeitigen Umsetzung der Hartz-IV-Arbeitsmarktreflexionen, von denen eine beträchtliche Wirkung auf die Zahl der registrierten Arbeitslosen erwartet wurde, konnte jedoch nicht mehr von einer hinreichend stabilen Beziehung zwischen den Registern und den aus der Arbeitskräfteerhebung resultierenden Arbeitslosenzahlen ausgegangen werden. Deshalb wurde beschlossen, die Daten für einen bestimmten Zeitraum anhand einer Telefonerhebung zu sammeln (von Januar 2005 bis April 2007). Während dieser Periode wurde weiter daran gearbeitet, die kontinuierliche Arbeitskräfteerhebung so zu gestalten, dass sie monatliche Erwerbslosenzahlen liefert. Seit Oktober 2007 wurde die Telefonerhebung durch den kontinuierlichen Mikrozensus ersetzt, was zu einer deutlichen Aufwärtsrevision der früheren Daten führte (für eine längere Zeitspanne sind lediglich saisonbereinigte Angaben zur Erwerbslosigkeit verfügbar). Da der Fragebogen bei beiden Erhebungsarten weitgehend ähnlich ist, könnten die grundlegenden Ursachen für die voneinander abweichenden Ergebnisse – die noch vom Statistischen Bundesamt analysiert werden – auf große Unterschiede bei Methodologie und Interviewarbeit zurückzuführen sein².

(Fortsetzung nächste Seite)

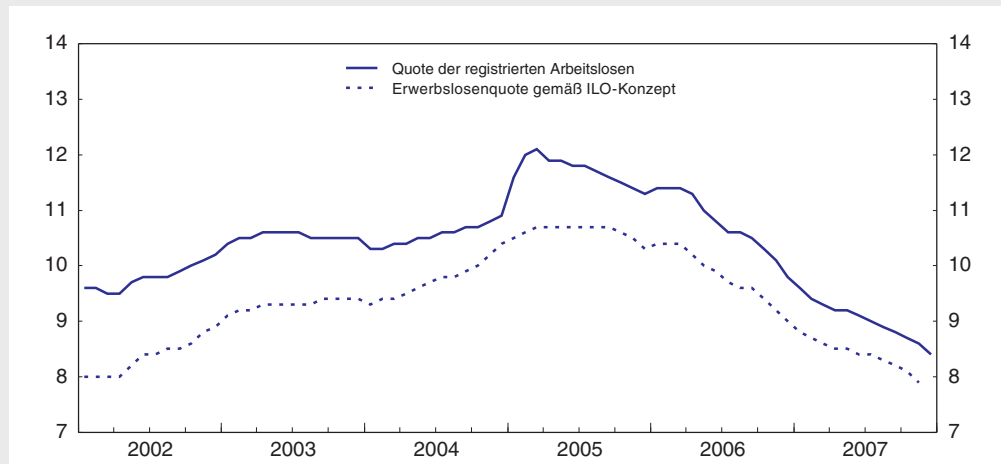
(Fortsetzung)


Registrierte Arbeitslosigkeit (Bundesagentur für Arbeit)

Die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht monatliche Daten über die Arbeitslosen auf der Basis ihrer Register. Der Nenner der Arbeitslosenquote ist eine Bezugsgröße der zivilen Erwerbsbevölkerung, die sich von der in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen verwendeten Größe für die Darstellung der Erwerbstätigkeit unterscheidet³. Auf Grund ihrer unterschiedlichen Definition der Arbeitslosigkeit wie auch der Beschäftigung ist die von der Bundesagentur für Arbeit berechnete Arbeitslosenquote in der Tendenz etwas höher als die, die sich aus der Arbeitskräfteerhebung ergibt (wenngleich die Differenz nach der Aufwärtsrevision der durch die Arbeitskräfteerhebung ermittelten Quote im Oktober 2007 wesentlich geringer geworden ist) (Abb. 3.2). Der starke Anstieg der Zahl der registrierten Arbeitslosen im Januar 2005 hängt mit den Hartz-IV-Arbeitsmarktreformen zusammen, da sich erwerbsfähige ehemalige Sozialhilfeempfänger als arbeitslos registrieren lassen mussten, um Anspruch auf das neu eingeführte Arbeitslosengeld II zu erhalten.

Die Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht auf der Basis ihrer Register auch Monatsdaten über offene Stellen. Da aber lediglich rund ein Drittel aller offenen Stellen der Bundesagentur für Arbeit gemeldet wird, ist der Aussagewert dieser Daten als ein Indikator für Kräftemangel in der Wirtschaft ziemlich begrenzt. Eine umfassendere Messgröße für offene Stellen wird vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auf der Basis seiner vierteljährlichen Erhebungen bei Unternehmen erstellt.

Abbildung 3.2 Arbeitslosenquoten
In Prozent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280322074671>

Quelle: Deutsche Bundesbank und Statistisches Bundesamt.

1. Der Stichprobenumfang beträgt rd. 1% der Bevölkerung, d.h. rd. 830 000 Personen in 380 000 Haushalten. Dank der Regelmäßigkeit seiner Erhebung ist der Mikrozensus ein nützliches Instrument, um den Abstand zwischen den beiden Volkszählungen zu überbrücken (der letzte Zensus für Deutschland geht bereits auf das Jahr 1987 zurück, und der nächste ist für 2011 geplant).
2. Anders als bei der Telefonerhebung ist die Teilnahme am Mikrozensus obligatorisch. Die Nichtbeantwortungsquote bei der Arbeitskräfteerhebung beträgt rd. 5%, gegenüber einer ersten Ausfallquote von mehr als 50% (und weiteren 10% jedes Mal, wenn Personen erneut befragt werden) bei der Telefonerhebung. Darüber hinaus werden die Informationen im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung größtenteils in Form direkter Besuche und Befragungen gesammelt (im Gegensatz zur beaufsichtigten Telefonbefragung bei der Telefonerhebung). Das kann sich durchaus auf die Antworten auswirken, z.B. auf den Umfang, in dem die geringfügige Beschäftigung registriert wird. Viele geringfügig Beschäftigte befinden sich – subjektiv oder objektiv betrachtet – in einer Grauzone der unerlaubten Erwerbstätigkeit. Etwaige Befürchtungen der Befragten über die Verwendung der Daten können sie dazu veranlassen, solche Aktivitäten bei einer persönlichen Befragung zu verschweigen. Proxy-Interviews (ein Haushaltsmitglied kann Informationen über andere Haushaltsmitglieder liefern), die beim Mikrozensus zulässig sind, können eine andere Fehlerquelle darstellen. Schließlich ähneln sich die Fragen bezüglich des Erwerbsstatus bei beiden Erhebungsarten zwar, doch gibt es Unterschiede bei den von den Erwerbslosen zu beantwortenden Fragen über ihre Arbeitsuche. Wegen weiterer Informationen vgl. das Eurostat-Hintergrunddokument „Revision of the monthly harmonised unemployment figures for Germany“.
3. Wird auf der Basis der Unternehmensangaben an die Sozialversicherungsregister sowie anderer Quellen berechnet und erfasst sozialversicherungspflichtige Erwerbspersonen, Auszubildende, geringfügig Beschäftigte, Beamte (ohne Angehörige der Bundeswehr), Selbstständige und registrierte Arbeitslose.

... es bestehen aber weiterhin Herausforderungen

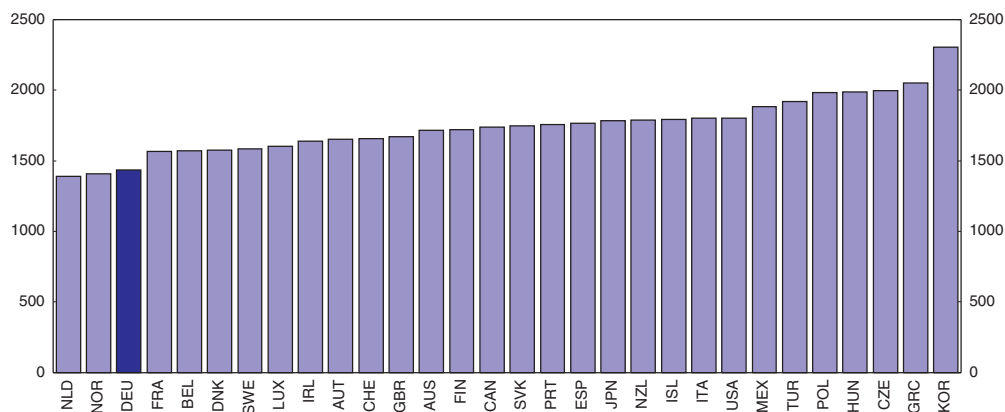
Trotz der positiven Lage am Arbeitsmarkt dürfen die verbleibenden Strukturprobleme nicht übersehen werden. In der Tat verdeutlicht der gegenwärtige Aufschwung die positiven Wirkungen vergangener Reformanstrengungen, wie z.B. die höheren Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte, und er bietet eine einzigartige Gelegenheit, weitere Reformen zur langfristigen Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse durchzuführen. Hier sind insbesondere drei Reformbereiche hervorzuheben:


1. Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten zählt zu den niedrigsten im OECD-Raum, was sich hauptsächlich durch den hohen Anteil von Zweitverdienern in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen erklärt.
2. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosenzahl ist im internationalen Vergleich hoch.
3. Die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte sind trotz der jüngsten Zunahme immer noch niedriger als in anderen Ländern.

Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten ist gering

Im OECD-Vergleich weist Deutschland eine sehr geringe Zahl von geleisteten Arbeitsstunden auf. Mit rd. 1 430 jährlich durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten lag die Zahl 2006 um etwa 17% unter dem OECD-Durchschnitt und um annähernd 30% unter dem Wert, auf den die OECD-Länder mit der höchsten Zahl an geleisteten Arbeitsstunden kamen. Wenn diesem Vergleich auch die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu Grunde liegen, die für die einzelnen Länder nicht unbedingt vergleichbar sind, so sieht das länderspezifische Gesamtbild nicht viel anders aus, wenn unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden¹. Hinzu kommt, dass in allen OECD-Ländern ein Trend zu kürzeren Arbeitszeiten zu beobachten war, der aber in Deutschland etwas stärker ausfiel.

Abbildung 3.3 Jahresdurchschnitt der geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280364222860>

Anmerkung: Die Angaben beziehen sich auf die Gesamtbeschäftigung im Jahr 2006 oder 2005 und sind den Daten zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung oder, bei fehlender Verfügbarkeit, den Arbeitskräfteerhebungen entnommen.

Quelle: OECD, *Hours Worked Database*.

Die Differenz, die im Hinblick auf die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zwischen Deutschland und anderen Ländern besteht, hängt mit dem Anteil der Teilzeitbeschäftigten (in Prozent der Gesamtzahl der Erwerbstätigen) zusammen, der über dem OECD-Durchschnitt liegt. Insbesondere arbeiten die Teilzeitbeschäftigten weniger Stunden pro Woche als in irgendeinem anderen OECD-Land (OECD, 2008). So beträgt der Anteil der Erwerbstätigen, die bis zu 19 Stunden pro Woche

arbeiten, 12,5% und ist damit fast doppelt so hoch wie der durchschnittliche OECD-Anteil. Diese Differenz erklärt sich fast ausschließlich durch die weiblichen Erwerbstätigen (22% aller erwerbstätigen Frauen arbeiten bis zu 19 Stunden – im Vergleich zu 11% im OECD-Raum insgesamt). Es sind vor allem die durchschnittlichen Arbeitsstunden von verheirateten Frauen mit Kindern und alleinerziehenden Müttern sowie von kinderlosen verheirateten Frauen, die deutlich vom OECD-Durchschnitt abweichen. Demgegenüber entspricht die Zahl der Arbeitsstunden der alleinstehenden kinderlosen Frauen ungefähr dem OECD-Durchschnitt (Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2 **Normale Wochenarbeitszeit in Stunden nach Familienstand und Zahl der Kinder**
Je Beschäftigten, 2005

	Männer				Frauen			
	Verheiratet		Single		Verheiratet		Single	
	Kinder	Keine Kinder	Kinder	Keine Kinder	Kinder	Keine Kinder	Kinder	Keine Kinder
Deutschland	41.88	40.28	37.55	39.22	24.3	30.59	29.8	35.12
OECD	43.09	41.78	36.24	39.77	32.99	35.51	32.27	36.02
Westeuropa	42.4	41.1	37.59	39.97	29.9	32.52	30.45	35.55

Quelle: OECD (2008), *Arbeitskräfteerhebungen*.

Auch wenn sich dieser Sachverhalt z.T. vermutlich durch gesellschaftliche Präferenzen erklärt, so deuten empirische Forschungen gleichwohl auf die wichtige Rolle hin, die die institutionellen Rahmenbedingungen spielen (Jaumotte, 2003; OECD, 2008). Die vorliegenden Befunde deuten auf zwei in dieser Hinsicht möglicherweise relevante Politikbereiche hin: Erstens ist der Familienstand von Bedeutung, denn bei verheirateten Paaren bestehen offenbar steuerliche Fehlanreize für Zweitverdiener; zweitens beeinflusst die Präsenz eines Kindes die Entscheidung über die Arbeitszeit (z.B. wenn es um einen Wechsel von einer Teilzeit- zu einer Vollzeitbeschäftigung geht), was darauf schließen lässt, dass die Kinderbetreuung (bzw. der Mangel an einem entsprechenden Angebot) ein Problem darstellen kann. Darüber hinaus wirkt sich das Vorhandensein von Kindern auch auf die grundsätzliche Entscheidung aus, überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, wie vergleichende Statistiken über die Beschäftigungsquoten zeigen. Insgesamt nimmt sich die Erwerbsbeteiligung der Frauen in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern günstig aus, doch besteht hier eine erhebliche Kluft zwischen Müttern und kinderlosen Frauen (Tabelle 3.3), die sich bei Frauen mit zwei oder mehr Kindern noch vergrößert.

Tabelle 3.3 **Beschäftigungsquoten von Müttern**
Nach Alter des jüngsten Kindes, 2005, in Prozent der Altersgruppe 15-64 Jahre

	Alter des jüngsten Kindes		
	Unter 2 Jahren	3-5 Jahre	6-16 Jahre
Deutschland	36.1	54.8	62.7
Schweden	71.9	81.3	76.1
Frankreich	53.7	63.8	61.7
Österreich	60.5	62.4	67.5
Vereinigte Staaten	54.2	62.8	73.2
EU19	51.1	58.2	63.2
OECD	51.9	61.3	66.3

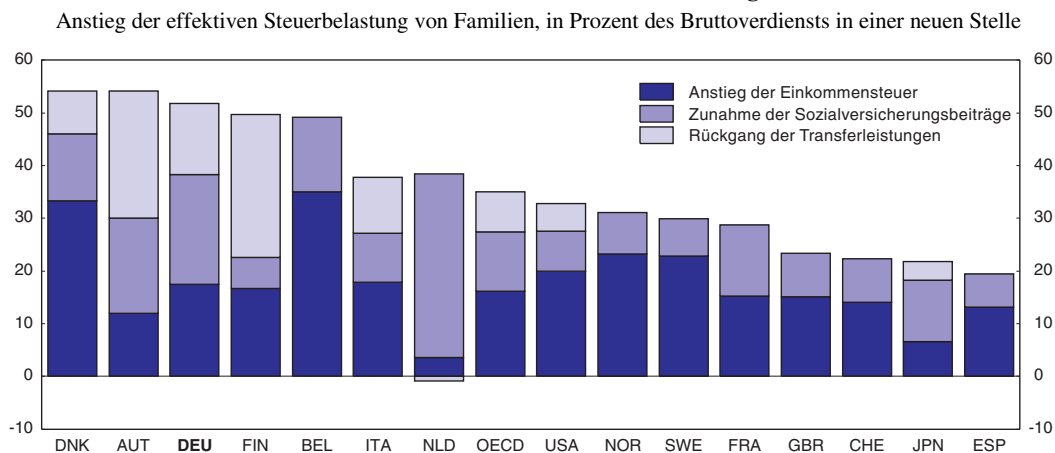
Quelle: OECD (2007), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*.

Die steuerlichen Fehlanreize für Zweitverdiener reduzieren

Eine der wichtigsten Erkenntnisse von Untersuchungen über die Wirkung der Besteuerung auf das Arbeitsangebot lautet, dass Frauen bei ihrer Entscheidung in Bezug auf eine Erwerbstätigkeit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stärker Rechnung tragen als Männer. Das gilt sowohl für die Entscheidung zur Ausübung einer Beschäftigung (eine höhere Besteuerung führt in

der Tendenz zu niedrigeren Beschäftigungsquoten, Bassanini und Duval, 2006) als auch für die Entscheidung der Erwerbstätigen, wie viele Stunden sie arbeiten wollen (OECD, 2008). In Deutschland ist die effektive Steuer- und Abgabenbelastung – d.h. bei Berücksichtigung von Steuern, Sozialversicherungsbeiträgen und dem Wegfall von Barleistungen – von Zweitverdienern (überwiegend Frauen) im Vergleich zu Erstverdienern oder Alleinstehenden besonders hoch (Abb. 3.4). Folglich werden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs), die bis zu einer Einkommensobergrenze von 400 Euro von Arbeitnehmersozialversicherungsbeiträgen befreit sind (Geringfügigkeitsgrenze), überwiegend von Frauen aufgenommen². Steigt das Einkommen über den Schwellenwert an, ist eine individuelle Krankenversicherung obligatorisch.

Abbildung 3.4 **Übergang von Zweitverdienern in Niedriglohnjobs:
die Rolle von Steuern und Transferleistungen**



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280378286342>

Anmerkung: Die Zunahme der effektiven Steuerlast entspricht dem Anteil des zusätzlichen Einkommens, das auf die Zahlung höherer Steuern auf das Familieneinkommen entfällt, wenn ein zuvor nicht erwerbstätiger Ehepartner eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. In der obigen Abbildung wurde unterstellt, dass der erwerbstätige Ehepartner 100% des Verdiensts eines Durchschnittsarbeiters (APW – average production worker earnings) bezieht, dass der Zweitverdiener nach Beendigung der Erwerbslosigkeit 67% des APW erhält und dass das Ehepaar zwei Kinder hat. Der effektive Steuersatz für den Zweitverdiener entspricht somit der Differenz der Steuer für einen „(100%+67%)*APW“-Haushalt und einen „(100%+0%)*APW“-Haushalt im Verhältnis zum Erwerbseinkommen des Zweitverdieners (67% des APW). Die Steuersätze umfassen die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und verstehen sich abzüglich universeller Barleistungen. Nicht berücksichtigt sind Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge, indirekte Steuern und bedürftigkeitsabhängige Leistungen (mit Ausnahme des einkommensabhängigen Kindergelds).

Quelle: OECD, *Benefits and Wages 2007*.

Eine Besonderheit des deutschen Steuersystems ist das Ehegattensplitting, bei dem die Einkünfte eines Ehepaars zusammengerechnet werden und die Steuerfunktion zuerst auf das geteilte Gesamteinkommen des Ehepaars angewendet und die sich so ergebende Steuerschuld dann verdoppelt wird. Folglich ist der Betrag der Einkommensteuer (bei einem gegebenen Haushaltseinkommen) für Ehepaare stets gleichbleibend, egal wie sich das Einkommen zwischen den beiden Ehepartnern verteilt. Daraus ergibt sich ein Splittingvorteil, der der Differenz des Einkommensteuerbetrags im Vergleich zu einem nichtverheirateten Paar entspricht, was von der Verteilung des Einkommens zwischen den Ehepartnern abhängt³. Der maximale Steuervorteil einer gemeinsamen Steuerveranlagung (bei nur einem Verdienere) wird bei einem jährlichen Haushaltseinkommen von 104 304 Euro erreicht und summiert sich auf 7 914 Euro (bezogen auf das Jahr 2006; Sachverständigenrat, 2007). Je mehr der Zweitverdiener zum Haushaltseinkommen beiträgt, desto geringer ist der Vorteil einer gemeinsamen Steuerveranlagung im Vergleich zu einem nichtverheirateten Paar. Anders ausgedrückt muss das Einkommen des Zweitverdieners den abnehmenden Splittingvorteil kompensieren, bevor es das Haushaltsnettoeinkommen erhöht. Der Grenzsteuersatz für Zweitverdiener ist folglich höher als für Alleinstehende oder auch in einem System der individuellen Besteuerung, und es gibt keinen fiskalischen Anreiz für eine gleichmäßigere Verteilung der Erwerbstätigkeit zwischen den Ehepartnern.

Tabelle 3.4 **Auswirkungen einer Reform der gemeinsamen Steuerveranlagung auf das durchschnittliche Haushaltseinkommen**

Mütter	Gemeinsame Steuerveranlagung		Individuelle Steuerveranlagung	
	Durchschnittseinkommen in Euro	Anstieg in %	Durchschnittseinkommen in Euro	Anstieg in %
Keine Erwerbsbeteiligung	33 487		30 388	
Teilzeitarbeit	38 100	+13.78	36 980	+21.69
Vollzeitarbeit	38 819	+1.89	38 179	+3.24

Anmerkung: Auf der Basis einer Politiksimulation unter Verwendung von Daten des Sozio-ökonomischen Panels für Deutschland aus dem Jahr 2004.

Quelle: Dearing et al. (2007), "Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis", *DIW Discussion Paper*, No. 695.

Ein Übergang zur individuellen Besteuerung von Ehegatten, wie sie in den meisten OECD-Ländern üblich ist (OECD, 2005), hätte eine signifikante Zunahme des zusätzlichen Haushaltseinkommens zur Folge, wenn der Zweitverdiener eine Beschäftigung aufnimmt (Tabelle 3.4). Zwar wäre das Niveau des Nettohaushaltseinkommens in Ermangelung des Splittingvorteils zuerst geringer, doch würde eine solche Veränderung in substantiellen Arbeitsangebotseffekten resultieren: Steiner und Wrohlich (2004) schätzen, dass sich die Frauenerwerbsquote um rd. 4¾ Prozentpunkte und die Gesamtzahl der von den Frauen geleisteten Arbeitsstunden um 11½% erhöhen würde⁴.

Eine reine Individualbesteuerung könnte in Deutschland jedoch verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen⁵. Eine Alternative wäre die Einführung eines Systems der Individualbesteuerung in Verbindung mit der Option, den individuellen Grundfreibetrag von dem nichterwerbstätigen auf den erwerbstätigen Ehegatten zu übertragen, was auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Genüge tun würde (Spangenberg, 2005). Das würde dazu beitragen, einige der Fehlanreize des gegenwärtigen Systems zu beseitigen, würde aber auch den Steuervorteil für Ehepaare verringern, vor allem bei den Beziehern höherer Einkommen (durch die Beseitigung des Vorteils in Verbindung mit der Abflachung der Steuerprogression). Die Steuermehreinnahmen dürften sich Schätzungen zufolge auf rd. 25 Mrd. Euro belaufen (Sachverständigenrat, 2007)⁶.

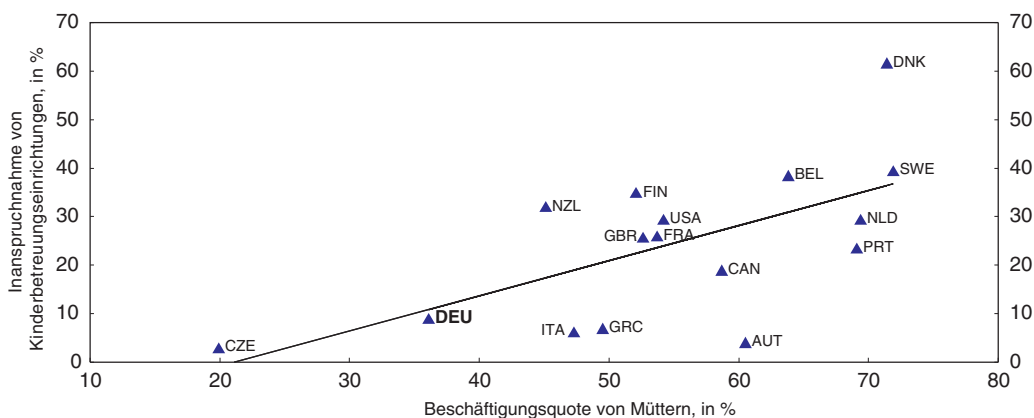
Zusätzlich zu den steuerlichen Fehlanreizen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hat das System der gemeinsamen Einkommensteuerveranlagung eine negative psychologische Wirkung auf Zweitverdiener zum Zeitpunkt des monatlichen Steuerabzugs: Da der durch die gemeinsame Veranlagung bedingte höhere Steuersatz bei monatlicher Veranlagung selbst auf niedrige Einkommen angewendet wird, weist der Gehaltszettel des Zweitverdieners ein u.U. nur geringes Nettoeinkommen auf (da der Splittingvorteil gewöhnlich dem Bezieher des höheren Nettoeinkommens zugute kommt)⁷. Dieser Tatbestand wird erst zum Zeitpunkt der jährlichen Steuererklärung korrigiert. Die Bundesregierung plant, ab 2009 eine Reform dieses Systems einzuführen, um die gesamten Freibeträge auf der Basis der jeweiligen Anteile am Gesamteinkommen zu verteilen (Anteilungsverfahren) und die monatliche Grenzsteuerlast für den Zweitverdiener zu verringern. Da dadurch die Jahressteuerschuld der privaten Haushalte nicht verändert wird, werden auch die steuerlichen Fehlanreize des gegenwärtigen Systems nicht abgebaut. Wenn man bedenkt, dass die Arbeitslosengeldleistungen an das zuletzt bezogene Nettoeinkommen der Betroffenen geknüpft sind, würde diese Reform aber dazu beitragen, die potenziellen Nachteile für Zweitverdiener im Fall von Arbeitslosigkeit zu verringern.


Abgesehen von den aus der gemeinsamen Steuerveranlagung resultierenden steuerlichen Fehlanreizen stellt auch die kostenlose Mitversicherung nichterwerbstätiger Ehepartner in der Krankenkasse ein weiteres Hindernis für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dar. Die Notwendigkeit einer eigenen Krankenversicherung bei Aufnahme einer Beschäftigung durch einen zuvor nicht erwerbstätigen Ehepartner impliziert eine hohe effektive Grenzbesteuerung bei dem Schwellenwert, ab dem die Sozialversicherungspflicht beginnt; dieser Effekt hat dieselbe Größenordnung wie der aus der Einkommensbesteuerung resultierende Negativanreiz (Abb. 3.4). Die Bundesregierung sollte daher im Rahmen einer Reform der Finanzierung des Gesundheitssystems, die einen angemessenen Zugang zur Gesundheitsversorgung gewährleistet, die Abschaffung des kostenlosen Krankenversicherungsschutzes für nichterwerbstätige Ehepartner erwägen (Kapitel 6).

Das Kinderbetreuungsangebot verbessern

Sieht man einmal von den steuerlichen Fehlanreizen für verheiratete Zweitverdiener ab, so ist das Arbeitsangebot besonders für Mütter gering. Ein Schritt in die richtige Richtung wurde 2007 mit der Reform des Erziehungsgeldes getan, von der positive Anreizeffekte in Bezug auf die Erwerbsbeteiligung und die geleisteten Arbeitsstunden von Frauen nach dem ersten Lebensjahr des Kindes zu erwarten sind (Spiess und Wrohlich, 2006)⁸. Ein entscheidendes Hindernis für eine verstärkte Erwerbsbeteiligung von Müttern besteht jedoch nach wie vor in dem fehlenden Angebot an Kinderbetreuungsstätten: Im Vergleich zu anderen OECD-Ländern sind in Deutschland weniger Mütter mit kleinen Kindern erwerbstätig und ein deutlich geringerer Anteil von Kleinkindern besucht Kinderbetreuungseinrichtungen (Abb. 3.5).

Abbildung 3.5 **Erwerbstätigkeit von Müttern und Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280378630837>

Anmerkung: Die Beschäftigungsquote von Müttern bezieht sich auf Mütter, deren jüngstes Kind weniger als drei Jahre alt ist und die erwerbstätig sind, in Prozent der Altersgruppe 15-64 Jahre. Die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen bezieht sich auf Kinder in registrierten Einrichtungen, in Prozent der Kinder im Alter von 0-2 Jahren. Die Daten gelten für 2005 oder das letzte verfügbare Jahr.

Quelle: OECD (2007), *Benefits and Wages*, und *Gesellschaft auf einen Blick: OECD-Sozialindikatoren*, Ausgabe 2006.

Die Situation der Betreuung von Kindern von bis zu drei Jahren ist durch eine übermäßige Nachfrage nach subventionierten Betreuungsplätzen charakterisiert. Die gesamte Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen in Deutschland verdeckt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern: Während die Besuchsquote im Westen 10% beträgt, erreicht sie in den ostdeutschen Ländern nahezu 41%⁹. Empirischen Schätzungen zufolge besteht ein beträchtlicher Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen: Es fehlen rd. 250 000 Plätze für erwerbstätige Mütter mit Kleinkindern; werden Mütter, die gerne eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würden, sowie Mütter in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen in diese Schätzung einbezogen, würde der Bedarf um weitere 160 000 Kindergartenplätze steigen (Wrohlich, 2005)¹⁰. Die Bundesregierung plant, die Zahl der Betreuungsplätze (größtenteils in öffentlichen Einrichtungen, aber auch in der Tagespflege) bis 2013 um 465 000 zu erhöhen, wodurch die Versorgungsquote auf 35% ansteigen würde, was mit dem 2002 auf dem EU-Gipfeltreffen in Barcelona formulierten Ziel von 33% in Einklang stehen würde.

Gegenwärtig wird das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen in Deutschland überwiegend vom öffentlichen Sektor erbracht, es ist stark reguliert und hoch subventioniert. Die gesamten Kinderbetreuungskosten (unter Berücksichtigung der von den Kinderbetreuungsstätten erhobenen Gebühren, der Kindergeldleistungen und der Steuerermäßigungen) sind nur etwa halb so hoch wie im Durchschnitt der OECD-Länder (OECD, 2007)¹¹. Die Ausgaben für die Kinderbetreuung sind jedoch nicht so ausgerichtet, dass damit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch die Mütter in besonderem Maße gefördert würde. Zwar sind die gesamten öffentlichen Aufwendungen für Familienleistungen (Barleistungen, Dienstleistungen und Steuererleichterungen) höher als im Durchschnitt der OECD-Länder, doch wird in fast keinem anderen OECD-Land so wenig für

Kinderbetreuungsleistungen (Krippen, Tages- und Familientagesstätten für Kinder unter drei Jahren) ausgegeben wie in Deutschland (Tabelle 3.5). Politiksimulationen zeigen, dass sich eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung stärker auf die Erwerbstätigkeit von Müttern auswirkt als ein höheres Kindergeld oder eine Senkung der Kinderbetreuungsgebühren (Jaumotte, 2003; Wrohlich, 2006). Würde ein Teil der Ausgaben statt z.B. für Steuererleichterungen für Familien (die höchsten im OECD-Raum) für eine stärker zielgerichtete Förderung des Kinderbetreuungsangebots verwendet, würde ein bedeutendes Hindernis für die Erwerbsbeteiligung von Frauen aus dem Weg geräumt.

Tabelle 3.5 **Öffentliche Ausgaben für familienbezogene Leistungen und Kinderbetreuung**
In Prozent des BIP

	Steuervorteile für Familien	Barleistungen	Dienstleistungen	Insgesamt	davon: Förderung der Kinderbetreuung
Deutschland	1.0	1.2	0.77	3.0	0.04
OECD-Durchschnitt	0.2	1.3	0.9	2.4	0.31

Anmerkung: Hier bezieht sich öffentliche Förderung nur auf Maßnahmen, die ausschließlich Familien zugute kommen (z.B. Kindergeld und Kinderfreibeträge, Elterngeld und finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuung). Bei den Steuervorteilen wurden nicht solche berücksichtigt, die auch für Ehepaare gelten, wie z.B. die gemeinsame Steuerveranlagung. Ebenfalls ausgeklammert sind Ausgaben in anderen Sozialbereichen, wie z.B. Zuschüsse zur Krankenversicherung und Wohngeld, von denen zwar auch, aber nicht ausschließlich Familien profitieren. Zu den öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung zählen alle Formen staatlicher Unterstützung (Bar- und Sachleistungen wie auch Steuerermäßigungen) für Familien mit Kindern, die formale Tagesbetreuungsleistungen in Anspruch nehmen (Krippen, Tages- und Familientagesstätten für Kinder unter drei Jahren).

Quelle: OECD *Social Expenditure Database*.

Daher sollte die Bundesregierung ihre Pläne zur Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots (und zur Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Krippenplatz für sämtliche Kinder im Alter zwischen einem und drei Jahren bis 2013) rasch umsetzen. Ein wirksames Vorgehen würde darin bestehen, das System der regulierten Gebühren durch den Übergang zu Marktpreisen in Kombination mit einem Gutscheinsystem für die Kinderbetreuung zu ersetzen. Familien mit Kindern könnten die Gutscheine für eine Kinderbetreuung ihrer Wahl, entweder in öffentlichen oder privaten Einrichtungen, einlösen. Ein solches System würde zudem gewährleisten, dass nur solche Familien gefördert werden, die einen effektiven Bedarf an Kinderbetreuung haben und nicht auch jene, die ihre Kinder zu Hause lassen. Die potenziell negativen Konsequenzen von Barzahlungen an Eltern (z.B. in Form von Betreuungsgeld, über das derzeit diskutiert wird), die sich dafür entscheiden, ihr Kind nicht in eine Betreuungseinrichtung zu geben, sondern es zu Hause zu behalten, können derzeit in Thüringen beobachtet werden, wo ein solches System 2006 eingeführt wurde: Seit diesem Zeitpunkt ist die Besuchsquote von Kindern dieser Altersgruppe gegenüber dem vorherigen Niveau erheblich gesunken¹². Folglich könnte sich die Einführung eines solchen Systems durchaus als kontraproduktiv erweisen.

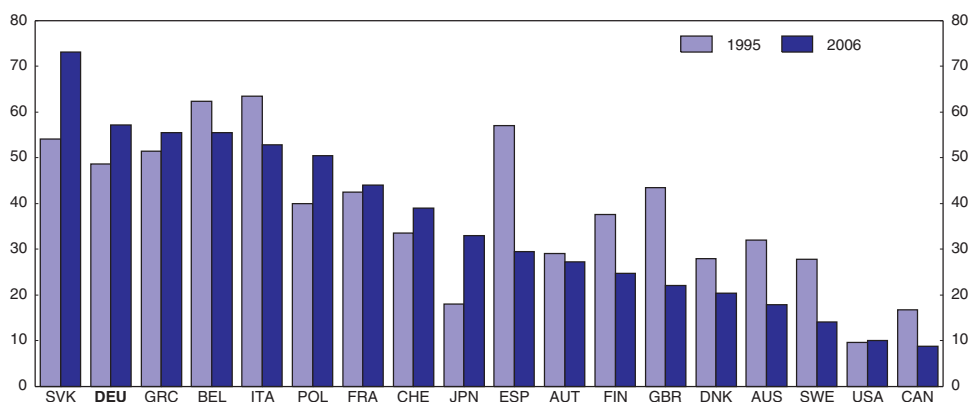
Eine umfassende politische Lösung des Problems der Unterversorgung mit Betreuungseinrichtungen für Kinder sollte auch die Beseitigung von angebotsseitigen Hindernissen für eine Ausweitung des Angebots im privaten Sektor einbeziehen. Derzeit ist für jede Betreuungseinrichtung eine behördliche Erlaubnis erforderlich, und es bestehen Regulierungsvorschriften bezüglich der Qualifikation der Angestellten, der Gruppengröße oder der Relation zwischen Betreuungspersonal und Kindern (die alle jeweils auf Länderebene festgelegt werden). Ähnliche Bestimmungen gelten für private Tagesmütter. Zwar sind Regelungen zur Gewährleistung hoher Qualitätsstandards wichtig, vor allem wenn eine solche Wahl der Eltern durch ein staatlich angebotenes Gutscheinsystem gefördert wird (was möglicherweise zu einer größeren Vielfalt bei der Art der angebotenen Dienstleistungen wie auch der Leistungserbringer führt), doch sind sie in Deutschland vielleicht zu strikt. Bei einer Umfrage unter 1 100 Unternehmen erwähnten zwei Drittel der Befragten den Abbau der Bürokratie beim betrieblichen Kinderbetreuungsangebot als eine notwendige Maßnahme für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (DIHK, 2007). Daher sollte erwogen werden, die Bestimmungen über die Schaffung von Kinderbetreuungseinrichtungen zu ändern, um eine Ausweitung des privaten Angebots zu fördern.


Zwar ist das allgemeine Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen ein wichtiger Faktor, der die Entscheidung der Frauen über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beeinflusst, er ist aber nicht allein ausschlaggebend. Diesbezüglich spielt die Ausweitung der Öffnungszeiten solcher Einrichtungen eine wichtige Rolle. Zudem müsste eine Strategie, mit der die Beschäftigungsquoten der Frauen erhöht werden sollen, auch Mütter mit Kindern im schulpflichtigen Alter einbeziehen. Das bedingt ein hinreichendes Angebot an Ganztagschulen. Beblo et al. (2005) schätzen, dass mit den derzeitigen Plänen der Bundesregierung, den Anteil der Ganztagschulen auf 30% zu steigern, die Erwerbsquote der Mütter um 1 Prozentpunkt und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden um 4% zunehmen würde¹³.

Die Langzeitarbeitslosigkeit bleibt hoch

Der gegenwärtige Aufschwung am Arbeitsmarkt erfasst zunehmend auch die Langzeitarbeitslosen. Gleichwohl ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosenzahl immer noch einer der höchsten im OECD-Raum (Abb. 3.6)¹⁴. Sowohl für den betroffenen Arbeitslosen als auch für die Volkswirtschaft insgesamt ist Langzeitarbeitslosigkeit mit besonderen Kosten in Form eines Verlusts an Humankapital verbunden. Ländervergleichende Analysen zeigen, dass arbeitsmarktpolitische Regelungen wie hohe und über einen langen Zeitraum gewährte Arbeitslosengeldleistungen, hohe Steuer- Abgabenkeile sowie strikte Beschäftigungsschutzbestimmungen wichtige Faktoren sind, die zu Langzeitarbeitslosigkeit beitragen (Bassanini und Duval, 2006; OECD, 2006a).

Abbildung 3.6 Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280401520357>

Anmerkung: Prozentualer Anteil der seit mindestens 12 Monaten arbeitslosen Personen an den Arbeitslosen insgesamt.
Quelle: OECD, Labour Force Statistics Database.

Die Reformen haben die arbeitsangebotsseitigen Anreize erhöht

Die Bemühungen der Bundesregierung um die Arbeitsmarktreform (die Hartz-Gesetze) zur Förderung des Arbeitskräfteangebots müssen in dieser Perspektive gesehen werden. Vor allem der letzte Reformschritt, Hartz IV, war gezielt auf die Aktivierung der Langzeitarbeitslosen gerichtet (Kasten 3.2). Durch die Zusammenlegung der früheren Arbeitslosenhilfe (die Empfängern von Arbeitslosengeld gewährt wurde, deren Leistungsansprüche ausgelaufen waren) und der ehemaligen Sozialhilfe (die jenen Personen gezahlt wurde, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten) zum sogenannten Arbeitslosengeld II sind die Lohnersatzquoten für die meisten Leistungsbezieher gesunken¹⁵. Der summarische OECD-Indikator für die Leistungsansprüche ist zwischen 2003 und 2005 für Deutschland stärker gesunken als für die meisten anderen Mitgliedsländer. Die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wurden 2006 durch eine erhebliche Verkürzung der Arbeitslosengeldbezugsdauer für ältere Langzeitarbeitslose weiter verstärkt, wobei allerdings kürzlich beschlossen wurde, die Bezugsdauer wieder etwas zu verlängern und gleichzeitig die Aktivierung älterer Arbeitskräfte zu intensivieren (Abb. 3.7)¹⁶.

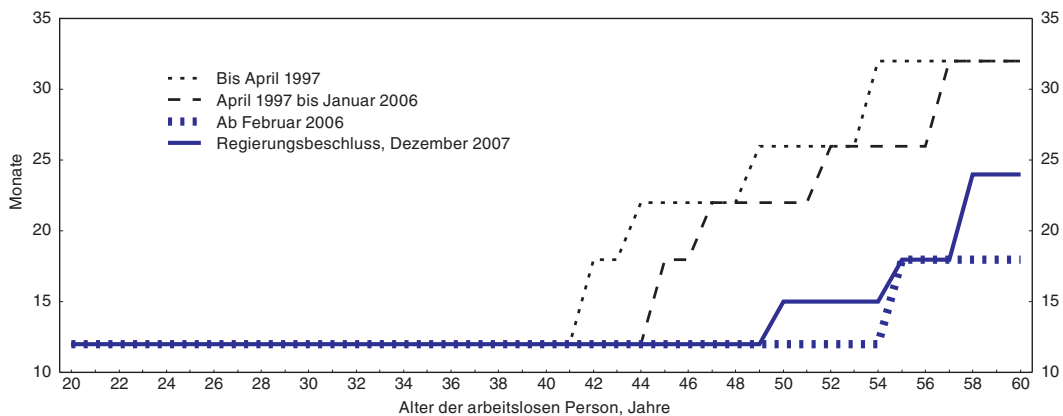
Kasten 3.2 Ein kurzer Überblick über die Hartz-IV-Reform

Die Hartz-IV-Reform ist Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets von Arbeitsmarktreformen, das nach dem Vorsitzenden der Kommission, Peter Hartz, benannt wurde und zwischen 2003 und 2005 in Kraft getreten ist. Ziel der Hartz-I- und Hartz-II-Reformen (2003) war eine bessere Integration der Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt durch die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten in befristeten Arbeitsverhältnissen, die Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit und der Beschäftigung in Privathaushalten, sowie die Schaffung eines neuen Arbeitsvertrags mit niedrigeren Sozialversicherungsbeiträgen. Die Hartz-III-Reform (2004) zielte in erster Linie darauf ab, die Bundesanstalt für Arbeit in einen modernen Dienstleistungsanbieter umzuwandeln. Im Fokus der 2005 eingeführten Hartz-IV-Reform stand die Aktivierung Erwerbsloser durch eine Verbesserung der Beschäftigungsaussichten und verstärkte Arbeitsanreize für Sozialhilfeempfänger. Unter dem Motto „Fordern und Fördern“ wurde im Rahmen dieser Reform hauptsächlich die Einkommensunterstützung für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger neu geregelt.

Bis 2005 hatte das deutsche Sozialversicherungssystem zwischen Empfängern von Arbeitslosengeldleistungen und Personen unterschieden, die zuvor nicht erwerbstätig waren oder die keinen Anspruch auf diese Leistungen hatten (Wunsch, 2005). Mit der Reform wurden die Arbeitslosenhilfe (die bis dahin Arbeitslosengeldempfängern, deren Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen erschöpft war, zu einer niedrigeren, aber immer noch am vorherigen Verdienst bemessenen Ersatzquote gezahlt worden war) und die Sozialhilfe (die Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenhilfe erhielten) zum sogenannten Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengelegt. Für die Mehrzahl der früheren Arbeitslosenhilfeempfänger war diese Reform mit einer Leistungskürzung verbunden. Im Gegensatz zum Arbeitslosengeld I (Arbeitslosenversicherung), das für einen Zeitraum von 12 Monaten (bis zu 24 Monaten für Personen über 50 Jahre) gewährt wird und vom zuvor bezogenen Verdienst abhängt, handelt es sich beim ALG II um eine bedürftigkeitsabhängige steuerfinanzierte Leistung für erwerbsfähige Personen, die sich nach dem gesetzlich definierten sozialen Minimum für Haushalte richtet¹. Das Grundsicherungsniveau beträgt derzeit 347 Euro pro Monat (angepasst nach Haushaltstyp) zuzüglich Hilfe zum Lebensunterhalt (je nach Haushaltsgröße). Bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1 200 Euro (1 500 Euro für Haushalte mit Kindern) liegen die Leistungsentzugsraten unter 100%. Darüber hinaus wurden flankierende Maßnahmen eingeführt, wie die Schaffung sogenannter 1-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten, bei denen ALG-II-Empfänger eine Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt für eine Mehraufwandsentschädigung annehmen müssen, während sie ihren vollen Anspruch auf ALG-II-Leistungen behalten) sowie eine Reihe von Fördermaßnahmen, z.B. für Existenzgründungen. Abgesehen von den Änderungen bei der Höhe der gezahlten Leistungen hatte die Reform auch zur Folge, dass Sozialhilfeempfänger nunmehr die gleichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Anspruch nehmen können wie zuvor Erwerbstätige (was unter dem vorherigen System nicht möglich war). Zu den ab Januar 2007 in Kraft getretenen Änderungen zählt die Einführung erheblicher Sanktionen für den Fall, dass Arbeitsangebote nicht angenommen (oder andere Pflichten verletzt) werden, was im Extremfall zu einem vollständigen Aussetzen der Leistungen führen kann.

1. Nichterwerbsfähige Personen (d.h. solche, die wegen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage sind, mindestens drei Stunden pro Tag eine Erwerbstätigkeit unter normalen Bedingungen auszuüben) erhalten ein sogenanntes Sozialgeld in gleicher Höhe, für sie besteht aber keine Verpflichtung zur Arbeitsuche.

Abbildung 3.7 Maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeldleistungen nach Alter



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280401521700>

Anmerkung: Die Höchstdauer für den Anspruch auf Arbeitslosengeldleistungen hängt von der Zahl der in den vergangenen sieben Jahren gearbeiteten Monate ab.

Quelle: Schmitz H. und V. Steiner (2007), „Benefit-Entitlement Effects and the Duration of Unemployment: An Ex ante Evaluation of Recent Labour Market Reforms in Germany“, DIW Discussion Paper, No. 678.

Auch wenn sich noch nicht genau feststellen lässt, inwieweit sich die Effekte dieser Reformmaßnahmen in den derzeitigen Arbeitsmarktdaten niederschlagen, so deuten länderübergreifende empirische Befunde doch darauf hin, dass die Wirkung auf die strukturelle Arbeitslosigkeit signifikant sein könnte (die länderspezifischen Unterschiede bei der strukturellen, d.h. gleichgewichtigen Arbeitslosigkeit sind großenteils auf die unterschiedliche Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen). Auf der Basis von Schätzungen für das durchschnittliche OECD-Land könnte die Wirkung der Hartz-IV-Reformen durch die Absenkung der durchschnittlichen Lohnersatzquoten zu einem Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit um rd. ½ Prozentpunkt führen (Tabelle 3.6). Das wird erhärtet durch die Ergebnisse von Umfragen bei Arbeitgebern, die berichten, dass arbeitslose Stellenbewerber zunehmend zu Konzessionen im Hinblick auf die Lohnhöhe bereit sind und dass die Zahl der Initiativbewerbungen seit 2005 zugenommen hat, was darauf hindeutet, dass die Anreize zur Arbeitsuche größer geworden sind (Kettner und Rebien, 2007). Die Reform dürfte nicht nur eine Abnahme der strukturellen Arbeitslosigkeit bewirken, sie wird voraussichtlich auch zu deutlichen höheren Beschäftigungsquoten führen.

Tabelle 3.6 Geschätzte Wirkungen der Hartz-IV-Reformen auf den Arbeitsmarkt
In Prozentpunkten

	Veränderung der Bruttoersatzquoten	Veränderung der Nettoersatzquoten
Strukturelle Arbeitslosenquote	-0.58	-0.46
Beschäftigungsquoten der 20- bis 24-Jährigen	1.16	0.91
Beschäftigungsquoten der 25- bis 54-jährigen Männer	0.82	0.65
Beschäftigungsquoten der 25- bis 54-jährigen Frauen	1.54	1.22
Beschäftigungsquoten der 55- bis 65-Jährigen	0.92	0.72

Anmerkung: Die Schätzungen basieren auf Bassanini und Duval (2006) unter Heranziehung der Grenzeffekte der jeweiligen Basisgleichungen. Bei ihren Schätzungen verwenden sie Bruttoersatzquoten; die obigen Effekte der Nettoersatzquoten unterstellen, dass die Grenzeffekte für die Netto- und Bruttoersatzquoten dieselben sind. Der verwendete Indikator für die (Netto- und Brutto-)Ersatzquoten ist der summarische Indikator der OECD für die Leistungsansprüche, der die durchschnittliche Ersatzquote für zwei verschiedene Einkommenssituationen, drei Familiensituationen und drei unterschiedliche Arbeitslosengeldbezugsdauern erfasst. Während der auf den Nettoersatzquoten basierende summarische Indikator zwischen 2001 und 2005 um 4 Prozentpunkte zurückgegangen ist, hat sich der Indikator der Bruttoersatzquote zwischen 2003 und 2005 um 5 Prozentpunkte verringert.

Quelle: Bassanini, A. und R. Duval (2006) „Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions“, OECD Economics Department Working Paper, No. 486, OECD, Paris und Berechnungen der OECD.

Abgesehen von der durch Hartz IV bedingten Minderung der Lohnersatzquoten wurde im Zuge einer Reform vom Oktober 2005 auch die Transferentzugsrate herabgesetzt, die zuvor für ein breites Spektrum von Erwerbseinkommen 100% betragen hatte. Empfänger von ALG II, die weniger als 15 Stunden pro Woche arbeiten, können nun bis zu 100 Euro des Erwerbseinkommens behalten, ohne eine Absenkung des Leistungsniveaus hinnehmen zu müssen. Für Einkommen zwischen 100 Euro und 800 Euro beträgt die Transferentzugsrate 80% und für Einkommen zwischen 800 Euro und 1 200 Euro (1 500 Euro für Haushalte mit Kindern) 90%, was heißt, dass die Leistungsempfänger 20% bzw. 10% des Hinzuverdiensts ohne eine entsprechende Absenkung des Leistungsniveaus behalten können. Durch diese Senkung der Transferentzugsrate wurde die effektive Durchschnittssteuerbelastung für einen Arbeitswilligen verringert, ebenso wie das Risiko einer „Arbeitslosigkeitsfalle“ (das besteht, wenn die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit finanziell unattraktiv ist). Jetzt nehmen sich die Transferentzugsraten bei einem Vergleich mit Ländern, die eine relativ niedrige Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen, wie z.B. Australien oder das Vereinigte Königreich, günstiger als zuvor aus. Gleichwohl wird durch die gegenwärtigen Bestimmungen immer noch eher die Aufnahme von Mini-Jobs oder anderen Teilzeitstellen als die einer Vollzeitbeschäftigung gefördert.

Wie im vorherigen Wirtschaftsbericht (OECD, 2006b) vorgeschlagen, sollte eine weitere Herabsetzung der Transferentzugsraten als Ansporn für eine höhere Zahl von Arbeitsstunden erwogen werden, wobei aber auch die fiskalischen Kosten einer solchen Reform zu bedenken sind. Mehrere der von den verschiedenen Forschungsinstituten unterbreiteten Vorschläge plädieren für eine deutliche Herabsetzung der Transferentzugsraten, die durch eine Absenkung der Regelleistungen des ALG II finanziert werden sollte, bei gleichzeitiger Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (Workfare), um es ALG-II-Beziehern zu erlauben, ihr bisheriges Leistungsniveau beizubehalten (Sinn et al., 2007). Bei Überlegungen über solche Reformen sollten einige wichtige Punkte berücksichtigt werden. Erstens soll mit dem Niveau des ALG II ein Existenzminimum gesichert werden, was bedeutet, dass dieser Betrag nicht gesenkt werden kann, ohne den Leistungsbezieher der Gefahr auszusetzen, unter den gesellschaftlich definierten Mindestlebensstandard zu sinken¹⁷. Auch wenn viele Vorschläge die positiven Beschäftigungseffekte den aus der Absenkung des Transferrniveaus resultierenden Anreizwirkungen zuschreiben (vgl. Sachverständigenrat, 2006), tragen die meisten diesem Problem Rechnung und legen eher eine Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten nahe. Zweitens würde eine Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten den ALG-II-Beziehern zwar erlauben, wieder ihr vorheriges Leistungsniveau zu erreichen, doch müsste sichergestellt werden, dass das nicht zur Schaffung eines umfassenden öffentlich subventionierten zweiten Arbeitsmarkts führt (d.h. dass private Arbeitgeber in dieses Programm einbezogen werden müssten). Ein solches Instrument könnte aber Verdrängungseffekte zur Folge haben und würde auch die den Leistungsempfängern zur Arbeitsuche zur Verfügung stehende Zeit verringern. Das ist das wichtigste Argument, das gegen solche Ansätze spricht. Empirische Untersuchungen lassen darauf schließen, dass relativ selten ein Übergang vom zweiten auf den ersten Arbeitsmarkt stattfindet, und vor allem nicht, wenn der Leistungsempfänger auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine Vollzeitbeschäftigung ausüben muss, um das vorherige Leistungsniveau beizubehalten. Drittens könnten die mit einer Absenkung der Transferentzugsraten verbundenen fiskalischen Kosten ohne die kompensierende Wirkung einer Absenkung des Leistungsniveaus effektiv sehr hoch sein.

Rückschritte bei dem bisher Erreichten sollten vermieden werden

Angesichts der Schwierigkeiten, eine weitere bedeutende Reform des Leistungssystems vorzunehmen und auch in Anbetracht des Erfolgs der bislang durchgeführten Reformmaßnahmen, sollte die Bundesregierung zumindest dem Druck widerstehen, diese z.T. wieder rückgängig zu machen. Mit der jüngst beschlossenen Verlängerung der Leistungsbezugsdauer für ältere Arbeitslose könnten die bei der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte verzeichneten Zuwächse z.T. gefährdet werden, selbst wenn das geplante Gutscheinsystem, das die Zahlung eines beträchtlichen Lohnkostenzuschusses unter bestimmten Bedingungen an den Arbeitgeber vorsieht, die nachteiligen Effekte mindern könnte. Es sollte aufmerksam beobachtet werden, ob sich dieses Maßnahmenpaket negativ auf das Kräfteangebot auswirkt.

Die Arbeitsanreize könnten für Kurzarbeitslose weiter verstärkt werden. Zwar mildern die Zusatzleistungen, die Personen nach Erlöschen ihres Anspruchs auf Arbeitslosenversicherungsleistungen für eine Dauer von zwei Jahren gezahlt werden, wenn sie in das ALG-II-System

überwechseln, den Leistungsrückgang ab, doch könnten sie auch die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schwächen¹⁸. Daher sollte eine schrittweise Abschaffung dieser Zusatzleistungen erwogen werden, wie im vorherigen *Wirtschaftsbericht* (OECD, 2006b) argumentiert wurde.

Es könnte mehr getan werden, um die Nachfrage nach Langzeitarbeitslosen zu erhöhen

Während bei den bisherigen Reformen die Arbeitsangebotsseite im Mittelpunkt stand, könnte auch mehr getan werden, um die Kräftenachfrage zu steigern. Hier sind zwei Bereiche hervorzuheben: die Diskussion über den Mindestlohn und eine Reform der strikten Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitskräfte.

Negative Auswirkungen von Mindestlöhnen verhindern

Mindestlöhne können derzeit durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Branchentarifverträgen eingeführt werden. Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz erlaubt es der Bundesregierung, ein Tarifabkommen zum gesetzlichen Mindestlohn für das Baugewerbe, das Gebäudereinigerhandwerk und den Bereich Briefdienstleistungen des Postsektors zu erklären. Eine Novellierung dieses Gesetzes zur Ausdehnung auf andere Branchen ist geplant. Die Bundesregierung zog die Einführung eines Mindestlohns durch die Allgemeinverbindlicherklärung der Alternative eines einheitlichen Mindestlohns für alle Branchen vor, da ihrer Ansicht nach den Sozialpartnern die Festsetzung des richtigen Mindestlohniveaus überlassen werden sollte. Der Beschluss der Bundesregierung, Mindestlöhne durch Allgemeinverbindlicherklärungen von bestehenden Tarifverträgen einzuführen, ist jedoch insofern bedauerlich, als das effektiv bedeutet, dass jene Unternehmen, die nicht am ursprünglichen Tarifabkommen beteiligt waren, die von anderen Unternehmen dieser Branche gezahlten Löhne übernehmen müssen, was eine Verringerung des Wettbewerbs zur Folge hat. Das kann z.B. im Postsektor beobachtet werden, wo ein Tarifabkommen für Briefzusteller, das hauptsächlich für jene Briefzusteller galt, die bei dem ehemaligen Monopolisten Deutsche Post AG angestellt sind, gesetzlich auf die gesamte Branche ausgedehnt wurde. Das könnte Konkurrenzunternehmen, deren Geschäftsmodelle auf niedrigeren Lohnkosten basieren, nach der Liberalisierung des Markts für Briefdienstleistungen im Januar 2008 effektiv an einem Markteintritt hindern. Folglich hat die derzeitige Anwendung des Mindestlohns in Deutschland den Wettbewerb in diesem Dienstleistungssektor null und nichtig gemacht und sollte überprüft werden. Konkurrenten der Deutsche Post AG haben gegen die Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags für Briefzusteller Klage vor Gericht erhoben¹⁹.

Im Gegensatz zu Allgemeinverbindlicherklärungen können flächendeckende Mindestlöhne ein wirksames Mittel sein, um einer monopsonistischen Kräftenachfrage entgegenzuwirken, d.h. einer Situation, in der Arbeitgeber ihre Monopsonmacht dazu nutzen, den Arbeitnehmern niedrigere Löhne zu zahlen, als das bei einem vollkommenen Wettbewerb der Fall wäre. In einer solchen Situation würde ein auf einem angemessenen Niveau festgesetzter Mindestlohn (d.h. über dem Lohnniveau bei einem Nachfragemonopol, aber auf oder unter dem Lohnniveau bei vollkommenem Wettbewerb) zu einem Anstieg sowohl der Tariflöhne als auch der Beschäftigung führen (Boal und Ransom, 1997). In Deutschland findet die Diskussion über Mindestlöhne in einem Kontext statt, in dem Beschäftigte im Niedriglohnsektor Lohnergänzungsleistungen erhalten. Ein Erwerbstätiger mit einem unter dem ALG-II-Niveau liegenden Erwerbseinkommen erhält eine Ergänzungsleistung, mit der dieses Niveau erreicht wird (sogenannte „Aufstocker“). Im Januar 2007 waren rd. 1,3 Millionen Beschäftigte (3,3% aller Erwerbstätigen) Empfänger solcher Ergänzungsleistungen²⁰. Die Gewährung derartiger Leistungen mag es dem Arbeitgeber erleichtern, solchen Beschäftigten, deren Einkommen in jedem Fall durch zusätzliche staatliche Unterstützung auf das ALG-II-Niveau aufgestockt wird, niedrigere Löhne zu zahlen (die Lohnergänzungsleistungen würden dann effektiv auf eine Subventionierung der dem Arbeitgeber entstehenden Lohnkosten hinauslaufen). Auch dieses Argument beruht jedoch wiederum auf der Hypothese, dass der Arbeitgeber eine Monopsonmacht besitzt.

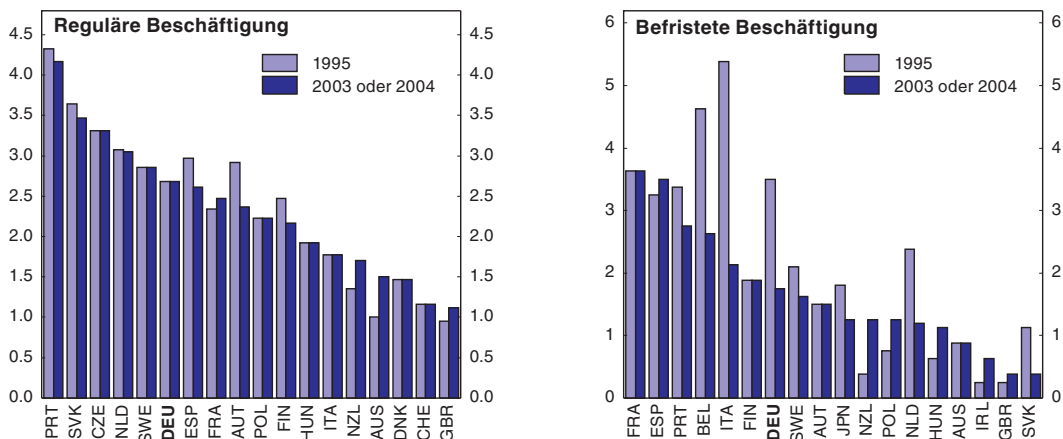
Inwieweit eine solche Monopsonmacht auf dem Arbeitsmarkt existiert, lässt sich nicht sagen, und es gibt diesbezüglich vor allem im Fall Deutschlands kaum empirische Evidenz (Neumark und Wascher, 2007). Auch wenn der Mindestlohn in der Theorie ein geeignetes Instrument darstellen

könnte, um die Löhne im Fall einer monopsonistischen Kräfteachfrage auf ihr Gleichgewichtsniveau zurückzubringen, so würde das in der Praxis die Kenntnis über das richtige Niveau des Gleichgewichtslohns voraussetzen. Die mit einem Mindestlohn verbundene Gefahr besteht darin, dass er auf einem zu hohen Niveau festgesetzt wird, was zu Arbeitsplatzverlusten führen würde. Die unterschiedlichen Effekte, die Mindestlöhne in den verschiedenen Ländern haben, hängen ganz entscheidend von ihrem unterschiedlichen Niveau ab. Wird ein Mindestlohn für notwendig erachtet, um den negativen Wirkungen einer monopsonistischen Kräfteachfrage in bestimmten Bereichen entgegenzuwirken, sollte er landesweit auf einem hinreichend niedrigen Niveau festgesetzt werden, das nicht zu Arbeitsplatzverlusten führt, d.h. unter dem Niveau, das auf einem Markt mit vollkommenem Wettbewerb vorherrschen würde. Ausgehend von den Erfahrungen in anderen Ländern sollten Entscheidungen über ein allgemeines Mindestlohnniveau von einer unabhängigen Sachverständigenkommission getroffen werden, um eine Politisierung dieser Entscheidungen zu vermeiden, was die Gefahr verringert, dass der Mindestlohn auf einem beschäftigungsschädigenden Niveau festgesetzt wird.

Die Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsplätze sollten gelockert werden

Ein Bereich, in dem insgesamt nur wenig Fortschritte verzeichnet wurden, ist die Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) für reguläre Arbeitsverträge (Abb. 3.8). Zu den in der letzten Zeit unternommenen Reformschritten zählt die Deregulierung der Zeitarbeitsunternehmen im Jahr 2003, die 2004 beschlossene Anhebung des Schwellenwerts für die Unternehmensgröße, ab der die BSB Anwendung finden, sowie die Einführung fünfjähriger befristeter Arbeitsverträge für Erwerbsspersonen über 52 Jahre, die seit mindestens vier Monaten arbeitslos waren, im Jahr 2007²¹. Von der Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Verlängerung der Probezeit für neue Arbeitsverträge auf zwei Jahre wurde jedoch abgesehen. Diese bisher durchgeführten Reformen zielten mithin auf bestimmte Segmente des Arbeitsmarkts ab und nicht auf eine allgemeinere Liberalisierung.

Abbildung 3.8 **Bestimmungen in Bezug auf reguläre und befristete Beschäftigung**
Index von 0 bis 6 nach zunehmendem Rigiditätsgrad der Bestimmungen



Quelle: OECD (2004), *OECD Employment Outlook*.

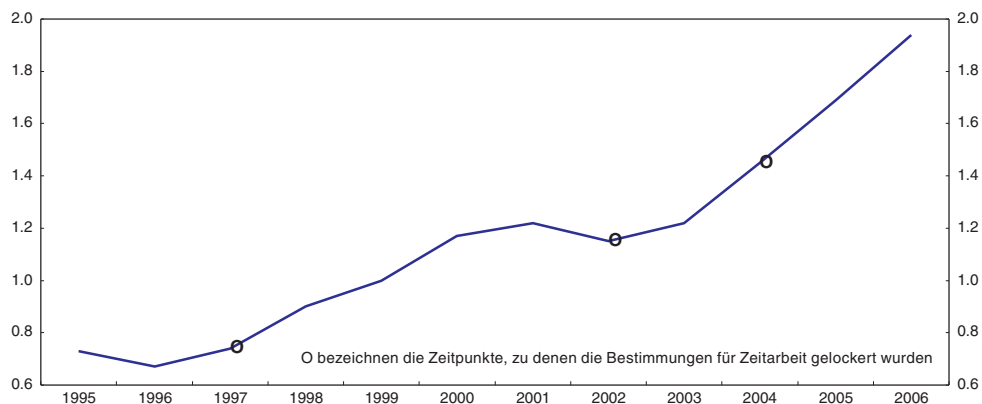
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280447074451>

Der Gesamteffekt eines strikten Beschäftigungsschutzes auf die Arbeitslosigkeit ist nicht eindeutig, da er zu weniger Einstellungen, aber auch zu weniger Entlassungen führen kann. Gravierender ist das Problem, dass strenge BSB der Tendenz nach jene Personen benachteiligen, die eine schwache Bindung an den Arbeitsmarkt haben, wie z.B. Langzeitarbeitslose, vor allem dann, wenn sich das Niveau des Schutzes nach Arbeitnehmergruppen oder Arbeitsverträgen unterscheidet. Diesbezüglich deutet die Evidenz aus Ländervergleichen darauf hin, dass die Politik der Liberalisierung

befristeter Beschäftigungsverhältnisse ohne eine entsprechende Anpassung im Bereich der regulären Beschäftigung die Gefahr birgt, einen dualen Arbeitsmarkt zu schaffen, auf dem bestimmte Arbeitsplätze stärker als andere geschützt sind, was die hinreichend bekannte Insider-Outsider-Problematik (zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen) in Verbindung mit einem strengen Beschäftigungsschutz noch verschärft.

Es ist in der Tat augenfällig, dass die Zahl der Beschäftigten in befristeten Arbeitsverhältnissen in Deutschland in der jüngsten Zeit nach der Liberalisierung der Zeitarbeit signifikant gestiegen ist (von rd. 10% Mitte der neunziger Jahre auf 14,8% im Jahr 2006, was ungefähr dem OECD-Durchschnitt entspricht). Ein Beispiel hierfür ist die Zunahme der Zeitarbeitskräfte in den letzten Jahren (Abb. 3.9). Die Arbeitgeber greifen zunehmend auf diese flexible Art der Einstellung zurück, um die relativ strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen zu umgehen und ihre Arbeitskosten zu senken. Zwar gilt nach dem Gesetz der Grundsatz der Gleichbehandlung für Zeitarbeitnehmer in Kundenunternehmen, doch bleibt das in der Praxis wirkungslos, da die Vertragsparteien den Grundsatz umgehen können, wenn es in der betreffenden Zeitarbeitsbranche einen Tarifvertrag gibt. Berichten zufolge beträgt die Bruttolohn Differenz zwischen Zeitarbeitnehmern und regulär Beschäftigten rd. 40% (Antoni und Jahn, 2006). Trotz der Vorteile, die die Erleichterung befristeter Arbeitsverträge in Form einer insgesamt größeren Flexibilität für die Unternehmen mit sich bringt, ist darauf hinzuweisen, dass befristete Arbeitsverhältnisse die Aufstiegschancen und die Produktivität von Arbeitnehmern beeinträchtigen können, die in unständigen Formen der Beschäftigung gefangen bleiben, die sich gewöhnlich durch eine schwache Arbeitsplatzbindung und beschränkte Möglichkeiten zur Verbesserung des Humankapitals auszeichnen (OECD, 2004).

Abbildung 3.9 Zeitarbeitskräfte in Prozent der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280456644555>

Anmerkung: Zeitarbeitnehmer sind die von Zeitarbeitsagenturen beschäftigten Personen und schließen Mini-Jobs aus.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

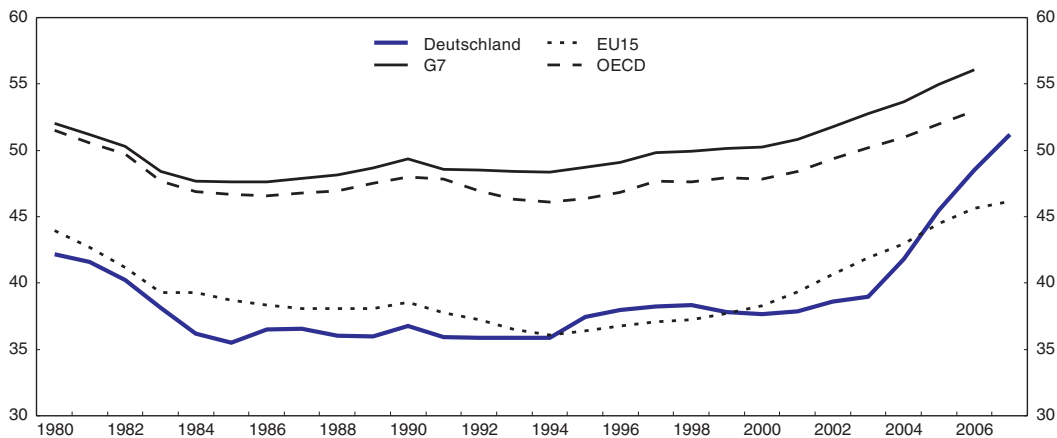
Es wäre jedoch eine falsche Entscheidung, die vorgenommene Deregulierung der befristeten Arbeitsverhältnisse rückgängig zu machen. Die Bundesregierung sollte stattdessen eine Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverträge, die im internationalen Vergleich strikt sind, in Erwägung ziehen, um den gegenwärtigen Aufschwung dafür zu nutzen, eine größtmögliche Zahl von regulären Beschäftigungsverhältnissen zu schaffen. Zweifellos haben die BSB Vorteile, so z.B. längerfristige Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, die die Bereitschaft zu Investitionen in betriebliche Weiterbildung erhöhen können, doch sind sie auch mit Kosten für den Arbeitgeber verbunden, da sie die Fähigkeit der Unternehmen einschränken, sich rasch wandelnden Rahmenbedingungen anzupassen. Diese Kosten sind in Deutschland wegen der Bedeutung, die die Arbeitsgerichte bei der Umsetzung der BSB spielen, beträchtlich (rd. 20% aller Kündigungen werden vor das Arbeitsgericht gebracht, das ist ein höherer Anteil als in vielen anderen OECD-Ländern – OECD, 2004). Wegen der Ungewissheit über das Gerichtsurteil und der Dauer des Verfahrens werden viele Arbeitskonflikte schon vor Anrufung des Arbeitsgerichts einvernehmlich gelöst (oder eine Einigung wird während der Gerichtsverhandlung erzielt, und die Klage wird vor dem Gerichtsentscheid zurückgezogen).


Wie die in verschiedenen Ländern gewonnenen Erkenntnisse zeigen, sollten BSB, um derartige Kosten zu minimieren, so effizient wie möglich gestaltet werden, indem sichergestellt wird, dass die Umsetzung der Kündigungsschutzbestimmungen rasch und vorhersehbar ist und die Stellenfluktuation dadurch so wenig wie möglich verzerrt wird. In diesem Zusammenhang muss auch die Transparenz der Kosten der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gewährleistet werden. Eine Möglichkeit für eine gewisse Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen in Deutschland würde darin bestehen, statt einer Klage beim Arbeitsgericht eine pauschale Abfindungszahlung im Fall einer betriebsbedingten Kündigung festzulegen, was den Prozess transparenter und weniger ungewiss machen würde. Reformmaßnahmen in diesem Sinne, durch die die impliziten Kosten des Beschäftigungsschutzes offengelegt würden, und die derzeit bestehende Rechtsunsicherheit deutlich verringert würde, wurden vom Sachverständigenrat vorgeschlagen (Sachverständigenrat, 2006)²².

Die Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte könnten weiter erhöht werden

Ein besonderes Merkmal des derzeitigen Aufschwungs am Arbeitsmarkt ist die Integration älterer Arbeitskräfte. Seit 2003 sind die Beschäftigungsquoten von Arbeitskräften im Alter von 55 Jahren und darüber kräftig um über 10 Prozentpunkte gestiegen und liegen knapp über dem Lissabon-Ziel von 50% (Abb. 3.10). Noch ausgeprägter war die Zunahme in der Altersgruppe 60-64 Jahre. Dank dieser Entwicklung wurde die Lücke gegenüber dem OECD-Durchschnitt, die seit jeher die Situation älterer Arbeitskräfte in Deutschland gekennzeichnet hatte, zwar nicht ganz geschlossen, aber doch deutlich verringert.

Abbildung 3.10 Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich
In Prozent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280462331513>

Anmerkung: Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen in Prozent der Altersgruppe 55-64 Jahre. Bei den Daten für 2007 handelt es sich um die Durchschnittsquoten vom ersten bis zum dritten Quartal, sofern diese verfügbar waren.

Quelle: OECD, Labour Force Database und Eurostat.

Die bisherigen Reformen waren erfolgreich ...

Der Anstieg der Beschäftigungsquoten, der Mitte der neunziger Jahre eingesetzt hatte, kann z.T. der Tatsache zugeschrieben werden, dass besser ausgebildete Alterskohorten neu in den Arbeitsmarkt eintraten, deren Beschäftigungsquote in der Regel höher ist (worin die Bildungsanstrengungen der sechziger Jahre zum Ausdruck kamen). Die Beschäftigungsquoten haben jedoch auch unabhängig von den unterschiedlichen Bildungsniveaus zugenommen (Brenke, 2007). So sind die Beschäftigungsquoten von Personen mit den niedrigsten Bildungsabschlüssen seit 2003 effektiv sogar stärker gestiegen als die der Personen mit den höchsten Bildungsabschlüssen, was auf eine durch die vergangenen Reformen induzierte allgemeinere Verhaltensänderung hindeutet.

Kasten 3.3 Empfehlungen zum Arbeitsmarkt

Erhöhung der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten

- Eine Abschaffung des Systems der gemeinsamen Steuerveranlagung von Ehepaaren zu Gunsten der individuellen steuerlichen Veranlagung sollte erwogen werden, möglicherweise in Verbindung mit der Option, den persönlichen Grundfreibetrag vom nicht-erwerbstätigen auf den erwerbstätigen Ehegatten zu übertragen.
- Der beitragsfreie Krankenversicherungsschutz des nicht-erwerbstätigen Ehegatten sollte schrittweise abgeschafft werden.
- Der geplante Ausbau der Kinderbetreuung sollte vorangetrieben werden, während davon abgesehen werden sollte, zu Hause bleibenden Müttern ein Betreuungsgeld zu gewähren. Es sollte erwogen werden, ein Gutscheinsystem für die Kinderbetreuung einzuführen. Die Bestimmungen für die Einrichtung von Kinderbetreuungsstätten sollten gelockert werden, um eine Ausweitung des privaten Angebots zu fördern.

Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

- Es sollte eine schrittweise Abschaffung des ehemaligen Arbeitslosengeldbeziehern bei ihrem Übergang zum ALG-II-System für eine Dauer von zwei Jahren gezahlten Zuschlags erwogen werden, um die Arbeitsanreize weiter zu stärken. Wenngleich an eine Absenkung der Transferentzugsrate bei ALG-II-Leistungen gedacht werden könnte, sollte die Bundesregierung doch davon absehen, einen bedeutenden zweiten Arbeitsmarkt (Workfare) entstehen zu lassen.
- Wenn ein Mindestlohn für notwendig erachtet wird, um den negativen Effekten einer monopsonistischen Kräftenachfrage in gewissen Bereichen entgegenzuwirken, sollte dieser nicht, wie das gegenwärtig der Fall ist, auf Branchenebene, sondern bundesweit auf einem hinreichend niedrigen Niveau festgesetzt werden, das nicht zu Stellenverlusten führt. Würde die Entscheidung über die Höhe eines bundesweiten Mindestlohns einer unabhängigen Sachverständigenkommission übertragen, könnte damit u.a. eine Politisierung der Entscheidung vermieden und gleichzeitig die Gefahr verringert werden, dass der Mindestlohn auf einem Niveau festgesetzt wird, das beschäftigungsschädlich ist.
- Die Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverträge sollten gelockert werden, indem das arbeitsgerichtliche Verfahren bei betriebsbedingten Kündigungen durch eine generelle Abfindungszahlung ersetzt wird, wodurch der Prozess transparenter und weniger ungewiss gemacht würde.

Steigerung der Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte

- Die schrittweise Abschaffung von Frühverrentungsoptionen sollte fortgesetzt und es sollte erwogen werden, die finanzielle Förderung von Teilzeitbeschäftigungsprogrammen für ältere Arbeitskräfte (Altersteilzeit) früher als geplant auslaufen zu lassen.
- Es sollte genau beobachtet werden, ob sich die Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer für ältere Arbeitskräfte, die an eine verstärkte Aktivierung solcher Arbeitskräfte geknüpft ist, negativ auf das Kräfteangebot auswirkt.

Die internationale Evidenz legt die Vermutung nahe, dass die Hartz-IV-Reformen durch die Absenkung der durchschnittlichen Lohnersatzquoten zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte um bis zu $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte führen könnten (Tabelle 3.6). Darüber hinaus dürften sich in den jüngsten positiven Ergebnissen auch frühere Reformbemühungen zur schrittweisen Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten niederschlagen. Hierzu zählt u.a. die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, die es Arbeitslosen erlaubte, Rentenleistungen bereits ab dem Alter von 60 Jahren zu beziehen²³. Die Altersgrenze für diese Rente wird von 2006 bis 2008 schrittweise auf 63 Jahre angehoben²⁴. Für nach 1952 geborene Personen steht dieser Weg in die

Frühverrentung nicht mehr offen. Außerdem wurde mit der vorherigen Arbeitslosengeldbezugsdauer von 32 Monaten sichergestellt, dass jemand, der mit 58 Jahren arbeitslos wurde, bis zum Alter von 60 Jahren Arbeitslosengeld und danach die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit erhielt. Diese Praxis wurde implizit durch eine Regelung gefördert, durch die Arbeitslose mit 58 Jahren Arbeitslosengeld beziehen konnten, ohne zur aktiven Arbeitsuche verpflichtet zu sein, wenn sie bereit waren, zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Frühverrentung für Arbeitslose in Anspruch zu nehmen (58er Regelung)²⁵. Diese Regelung lief im Januar 2008 aus.

... und noch verbleibende Frühverrentungsoptionen sollten bald abgeschafft werden

Das finanziell geförderte Teilzeitbeschäftigungsprogramm für ältere Arbeitskräfte (Alterszeit) wird neuen Teilnehmern nur bis Dezember 2009 offenstehen. Im Rahmen dieses Programms können Arbeitskräfte ab 55 Jahre die ihnen bis zum Renteneintritt verbleibende Arbeitszeit um die Hälfte reduzieren. In der Praxis entscheiden sich die meisten Teilnehmer an diesem Programm dafür, fünf Jahre lang eine Vollzeittätigkeit zu behalten und dann bis zur Rente nicht mehr zu arbeiten. Der Arbeitgeber zahlt einen Zuschlag von 20% des (nicht sozialversicherungspflichtigen) Teilzeitlohns, so dass dem Arbeitnehmer trotz halber Arbeitszeit 70% seines früheren Nettolohns verbleiben. Außerdem muss der Arbeitgeber weiterhin Rentenbeiträge auf 90% des vorherigen Vollzeitlohns zahlen. Die ihm entstehenden zusätzlichen Kosten werden von der Bundesagentur für Arbeit erstattet, wenn die frei werdende Stelle mit einer arbeitslosen Erwerbsperson oder einem Berufsanfänger nach der Ausbildung besetzt wird²⁶. Diese Art der Förderung soll 2010 auslaufen. Seit seiner Einführung im Jahr 1996 hat sich dieses Programm großer Beliebtheit erfreut, und 2006 nahmen daran mehr als 5% der Bevölkerung im Alter von 55-64 Jahren teil (wovon 80% noch in der Arbeitsphase waren). Im gegenwärtigen Aufschwung, der zunehmend durch einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und eine steigende Nachfrage nach älteren Arbeitskräften charakterisiert ist, scheinen staatliche Subventionen, mit denen ein frühzeitiges Ausscheiden von Arbeitskräften aus dem Erwerbsleben gefördert wird, indessen kaum noch gerechtfertigt. Zudem besteht das Risiko, dass sich die Arbeitsmarktsituation zum Zeitpunkt des vorgesehenen Auslaufens dieses Programms im Jahr 2010 weniger günstig darstellt als jetzt. Daher sollte die Bundesregierung ernsthaft in Erwägung ziehen, die Förderung dieses Programms früher als geplant einzustellen, nicht zuletzt deshalb, weil die planmäßige Beendigung in eine Phase der Arbeitsmarktschwäche fallen könnte.

In jüngerer Zeit hat die Bundesregierung eine Reihe von Initiativen zur Ausweitung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte eingeleitet, die in erster Linie darauf abgestellt sind, die Arbeitsnachfrage nach Kräften in dieser Altersgruppe zu fördern. Dazu zählt die Bereitstellung von Lohnzuschüssen für Unternehmen, die ältere Arbeitskräfte einstellen, sowie eine Lockerung der Bestimmungen für befristete Beschäftigungsverhältnisse (Anhang 3.A1). Solche Maßnahmen können nach den verstärkten angebotsseitigen Anreizen zur längeren Ausübung einer Erwerbstätigkeit während einer Übergangsphase hilfreich sein, um die Integration älterer Arbeitskräfte zu erleichtern.

Anmerkungen

1. Statistiken über die Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen, wie sie z.B. in der *OECD Productivity Database* oder dem *Employment Outlook* veröffentlicht werden (die im Text für Deutschland angegebenen Zahlen entsprechen dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und stammen vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB), leiden gewöhnlich unter einer mangelnden Vergleichbarkeit mit den Daten anderer Länder (obwohl sie im Zeitverlauf miteinander vergleichbar sind). Das erklärt sich durch Differenzen bei den in den einzelnen Ländern verwendeten Methoden, Arbeitsstunden-Konzepten und Datenquellen. Eine vom OECD-Sekretariat erstellte standardisierte Datenreihe auf der Basis von Arbeitsmarkterhebungen (OECD, 2008) ergibt geringere Unterschiede zwischen den Ländern. Ausgehend von dieser Datenreihe weist Deutschland bei den geleisteten Arbeitsstunden die sechsniedrigste Zahl auf, die um rd. 7% unter dem OECD-Durchschnitt und um 19% unter dem Wert des Landes mit der höchsten Stundenzahl liegt.
2. Eine Beschäftigung wird als geringfügig eingestuft (seit April 2003 geltende Regelung), wenn das regelmäßige Arbeitsentgelt weniger als 400 Euro beträgt (ausnahmsweise höhere Verdienste in einem Monat sind demnach zulässig). Die Voraussetzungen einer geringfügigen Beschäftigung liegen auch dann vor, wenn diese als Nebenerwerbstätigkeit ausgeübt wird. Geringfügig Beschäftigte sind von der Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen befreit, aber der Arbeitgeber hat einen bestimmten pauschalen Beitrag zur Sozialversicherung und eine Pauschalsteuer von 2% (was rd. 30% des effektiven Lohns ausmacht) zu leisten. Durch die Arbeitgeberbeiträge erhält der Beschäftigte keinen Leistungsanspruch für die Krankenversicherung (seinem Rentenkonto werden die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung jedoch gutgeschrieben). Bei Arbeitsentgelten im Bereich von 400-800 Euro werden die Beschäftigungsverhältnisse als Midi-Jobs eingestuft, die sozialversicherungspflichtig sind, aber für die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung eine gleitende Erhöhung vorsehen.
3. Im Splittingvorteil kommt sowohl die effektive Verdoppelung des persönlichen Einkommensteuerfreibetrags als auch die Abflachung der Steuerprogression zum Ausdruck.
4. Allerdings würde den Ergebnissen ihrer Schätzungen zufolge die Erwerbsquote der Männer um nahezu 1 Prozentpunkt und die Zahl der von Männern geleisteten Arbeitsstunden um 1,8% zurückgehen.
5. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1957 dürfen verheiratete gegenüber unverheirateten Paaren finanziell nicht schlechter gestellt werden, und das zu versteuernde gesamte Haushaltseinkommen wird gleichmäßig auf beide Ehepartner aufgeteilt. Vor 1957 wurden beide Einkommen addiert und nach dem progressiven Steuersystem veranlagt; das führte zu einer steuerlichen Benachteiligung von Ehepaaren, da auf beide Einkommen der höhere Grenzsteuersatz angewendet wurde. Reformen führten zu dem gegenwärtigen System der Zusammenveranlagung, das dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts insofern Genüge leistet, als es einen fiktiven Transfer von dem höheren auf das niedrigere Einkommen des Ehegatten zulässt (in Höhe der Hälfte der Differenz zwischen beiden Einkommen). Es ist jedoch nicht das einzige System, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht; der fiktive Transfer könnte namentlich geringer sein als dies derzeit der Fall ist.
6. Der Splittingvorteil entspricht Steuervergünstigungen in Höhe von 29,3 Mrd. Euro, wovon 24,7 Mrd. Euro auf die Abflachung der Steuerprogression und 4,6 Mrd. Euro auf die Verdoppelung des individuellen Grundfreibetrags entfallen (Sachverständigenrat, 2007). Folglich würde eine Reform des gegenwärtigen Systems in der Form eines Übergangs zur individuellen Besteuerung, die aber die Möglichkeit einer Übertragung des persönlichen Grundfreibetrags von nichterwerbstätigen auf den erwerbstätigen Ehepartner bestehen lassen würde, die Steuervergünstigungen um 24,7 Mrd. Euro vermindern. Berechnungen des Sachverständigenrats (2007) zeigen, dass die Steuermehreinnahmen wesentlich geringer ausfallen würden, wenn statt des übertragbaren persönlichen Freibetrags (von lediglich 7 664 Euro) zwischen Ehegatten ein Betrag von insgesamt 15 000 Euro zulässig wäre.
7. Der monatliche Lohnsteuerabzug erfolgt nach einem System verschiedener Steuerklassen. Ehepaare wählen häufig eine Kombination von Steuerklasse III für den Erstverdiener und von Steuerklasse V für den Zweitverdiener. Dadurch wird sichergestellt, dass der Splittingvorteil dem Erstverdiener mit dem höheren Einkommen zugerechnet wird, während auf das Monatseinkommen des Zweitverdieners kein Freibetrag angerechnet wird. Der Splittingvorteil kommt folglich im Jahresverlauf zum Tragen. Beide Ehepartner können auch die Steuerklasse IV wählen, wodurch die Gleichbehandlung (wie für Alleinstehende) gewährleistet wird, was aber auch bedeutet, dass ihnen der Splittingvorteil erst zum Zeitpunkt der jährlichen Steuererklärung zugute kommt.
8. Im Januar 2007 wurde ein einkommensabhängiges Elterngeld nach dem in den skandinavischen Ländern bestehenden Modell eingeführt. Das Elterngeld wird 12 Monate lang (14 Monate, wenn beide Elternteile

- Erziehungsurlaub nehmen) mit einer Ersatzquote in Höhe von 67% des zuletzt bezogenen Nettoeinkommens gezahlt. Verglichen mit dem vorherigen System eines bedürftigkeitsabhängigen Erziehungsgelds für zwei Jahre (die Eltern genossen einen Kündigungsschutz von bis zu 3 Jahren) könnte diese Reform dazu beitragen, dass weniger Mütter in Deutschland aus dem Beruf aussteigen, da die Anreize zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erhöht werden (Spiess und Wrohlich, 2006).
9. Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2007 und verstehen sich ohne Berlin (Destatis, Pressemitteilung Nr. 515 vom 19.12.2007). Sie schließen keine „informellen“ Formen der Kinderbetreuung (z.B. Tagesmütter) ein. Nach den Erhebungsdaten für Deutschland sind bis zu 7% der Kinder unter zwei Jahren in solchen Betreuungseinrichtungen (es liegen keine länderspezifischen Angaben vor; Spiess und Wrohlich, 2005).
 10. Die Situation der frühkindlichen Erziehung ist bei Kindern im Alter zwischen drei und sechs Jahren ganz anders, da die Eltern einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz haben. Die Besuchsquoten liegen zwischen 70% für dreijährige Kinder und 87% für fünfjährige Kinder, was etwas über den OECD-Durchschnitt hinausgeht. Die Versorgungsquote im Kindergartenbereich beläuft sich auf 90% in Westdeutschland (hauptsächlich Teilzeitbetreuung) und 105% in Ostdeutschland (gewöhnlich Ganztagsbetreuung) (Wrohlich, 2006).
 11. Bei den länderspezifischen Daten über die Kinderbetreuungsgebühren wird wegen bestehender regionaler Unterschiede bei den Gebühren Nordrhein-Westfalen für Deutschland als Vergleichsbasis herangezogen. Zwei Drittel der Betreuungskosten sind bis zu einer Obergrenze von 4 000 Euro, wenn beide Elternteile erwerbstätig sind, steuerlich abzugsfähig. Nach Angaben von Wrohlich (2006) belaufen sich die Kosten für subventionierte Ganztagsbetreuungsplätze auf rd. 110 Euro pro Monat, während die Kosten für private Kinderbetreuung (z.B. durch eine Kinderfrau) etwa 800 Euro pro Monat ausmachen.
 12. Vgl. „Eltern nutzen Betreuungsgeld“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Oktober 2007.
 13. Diese Ergebnisse beziehen sich auf Westdeutschland; für Ostdeutschland wären die Wirkungen nur etwa halb so groß.
 14. Das ist ein weitverbreitetes Phänomen in ganz Deutschland: Die Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass die Gesamtarbeitslosenquote in den ostdeutschen Bundesländern zwar doppelt so hoch ist wie im Westen (13,7% gegenüber 6,7%), der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Osten aber nur geringfügig höher ist (40,1% gegenüber 37,1% der insgesamt arbeitslosen Personen).
 15. Für etwa die Hälfte der Personen, die zuvor Arbeitslosen- oder Sozialhilfe empfangen, verringerten sich die Leistungen infolge der Hartz-IV-Reform von 2005 (und zwar um durchschnittlich 31%). Das trifft vor allem auf jene Personen zu, die als Erwerbstätige ein relativ hohes Einkommen bezogen hatten. Gleichzeitig erhielten ein Drittel der bisherigen Empfänger von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe nach der Reform höhere Leistungen. Das gilt hauptsächlich für die früheren Sozialhilfeempfänger, da das Arbeitslosengeld II (ALG II) höher als die frühere Sozialhilfe sein kann (Goebel und Richter, 2007).
 16. Die im Dezember 2007 getroffene Entscheidung zur Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugsdauer für ältere Arbeitnehmer (von 12 auf 15 Monate für die Altersgruppe der 50- bis 54-Jährigen und von 18 auf 24 Monate für Arbeitslose über 58 Jahre) wurde mit einem Lohnkostenzuschuss kombiniert. Ältere Arbeitskräfte (über 50 Jahre), die seit mehr als 12 Monaten arbeitslos sind, erhalten einen Eingliederungsgutschein, der die Lohnkosten für den Arbeitgeber erheblich subventioniert, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis für mindestens ein Jahr und mit einer Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden pro Woche zustande kommt. Der Eingliederungszuschuss wird für 12 Monate geleistet und beläuft sich auf 50% des Arbeitsentgelts. Über 50-Jährige, die weniger als 12 Monate arbeitslos sind, aber Anspruch auf Arbeitslosengeldleistungen für eine Dauer von mehr als 12 Monaten haben, können einen solchen Eingliederungsgutschein (nach Ermessen der Bundesagentur für Arbeit) erhalten. In diesem Fall beträgt der Zuschuss zwischen 30% und 50% des Arbeitsentgelts.
 17. Vgl. Dietz et al. (2006)
 18. Die Zusatzleistungen werden ALG-II-Empfängern, die zuvor Arbeitslosenversicherungsleistungen erhalten haben, für eine Dauer von zwei Jahren gezahlt. Die Zulage macht zwei Drittel der Differenz zwischen den beiden Beträgen aus, mit einem monatlichen Höchstbetrag von 160 Euro (320 Euro für Ehepaare) im ersten Jahr, der sich im zweiten Jahr um 50% verringert.
 19. *Financial Times*, „Court rules German minimum wage illegal“, 8. März 2008.
 20. Bei über der Hälfte der Personen, die diese Art von Lohnergänzungsleistungen erhalten, handelt es sich um geringfügig Beschäftigte. Von den Arbeitskräften in Vollzeitbeschäftigungen erhielt die Mehrzahl Lohnergänzungsleistungen für einen Zeitraum von maximal drei Monaten (Bruckmeier et al., 2007).

21. Die Maßnahmen zur Deregulierung der Zeitarbeitsunternehmen umfassten die Abschaffung der Höchstdauer einer Arbeitnehmerüberlassung an ein Kundenunternehmen (zuvor 24 Monate) und den Grundsatz der Gleichbehandlung von Zeitarbeitnehmern, sofern in einem Tarifvertrag nichts anderes festgelegt ist. Die Unternehmensgröße, ab der Beschäftigungsschutzbestimmungen gelten, wurde von fünf auf zehn Beschäftigte erhöht. Was die fünfjährigen Zeitarbeitsverträge für ältere Arbeitskräfte betrifft, musste eine vorherige liberalere Regelung auf Grund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs aufgegeben werden.
22. Diesem Vorschlag zufolge sollte die Kündigungsfrist je nach Dauer des Arbeitsverhältnisses maximal sechs Monate betragen.
23. Diese Möglichkeit bestand auch für Teilnehmer am subventionierten Teilzeitbeschäftigungsprogramm für ältere Arbeitskräfte (Altersteilzeit). Bei einer vorgezogenen Altersrente wird für jeden Monat, um den die Rente vor dem gesetzlichen Rentenalter von 65 Jahren in Anspruch genommen wird, ein Abschlag von 0,3% angerechnet. Folglich bewirkt ein Renteneintritt mit 60 Jahren einen Abschlag von 18% (60 Monate x 0,3%).
24. Das gilt für Personen, die zwischen 1946 und 1951 geboren sind (was der Altersgruppe der 55- bis 60-Jährigen im Jahr 2006 entspricht).
25. Diese Regelung gilt noch für Erwerbsspersonen, die vor der Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds im Frühjahr 2006 arbeitslos wurden. Personen, die nach diesem Datum arbeitslos wurden, müssen ebenfalls keine aktive Arbeitsuche nachweisen, erhalten die Leistungen aber nur für den verkürzten Zeitraum, so dass für sie in der Regel zwischen dem Ende der Arbeitslosengeldzahlungen und dem Beginn der Frührente eine Leistungsdifferenz entsteht. Das könnte einige Personen bereits davon abgehalten haben, diesen Weg der Frühverrentung einzuschlagen.
26. Die von der Bundesagentur für Arbeit gezahlten Zuschüsse beliefen sich 2006 auf 1,26 Mrd. Euro (0,05% des BIP).

Literaturverzeichnis

- Antoni, M. und E. Jahn (2006), "Do Changes in Regulation Affect Employment Duration in Temporary Work Agencies?", *IAB Discussion Paper*, No. 18.
- Bassanini, A. und R. Duval (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *Economics Department Working Papers*, No. 486, OECD, Paris.
- Beblo, M., C. Lauer, K. Wrohlich (2005), "Ganztagsschulen und Erwerbsbeteiligung von Müttern – Eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland", *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, Vol. 38(2/3), S. 357-372.
- Boal, W.M. und M.R. Ransom (1997), "Monopsony in the Labor Market", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35(1), S. 86-112.
- Brenke, K. (2007), "Die Bedeutung der Älteren auf dem Arbeitsmarkt nimmt deutlich zu", *DIW Wochenbericht*, Nr. 21.
- Bruckmeier, K., T. Graf und H. Rudolph (2007), "Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit", *IAB Kurzbericht*, Ausgabe Nr. 22.
- Dearing, H., H. Hofer, C. Lietz, R. Winter-Ebmer und K. Wrohlich (2007), "Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany? A Comparative Micro Simulation Analysis", *Fiscal Studies*, Vol. 28/4, S. 463-495.
- Dietz, M., S. Koch und U. Walwei (2006), "Kombilohn – Ein Ansatz mit Haken und Ösen", *IAB Kurzbericht*, Ausgabe Nr. 3.
- DIHK (2007), *Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Die Sicht der Unternehmen*, Berlin.
- Goebel, J. und M. Richter (2007), "Nach der Einführung von Arbeitslosengeld II: Deutlich mehr Verlierer als Gewinner unter den Hilfeempfängern", *DIW Wochenbericht*, Nr. 50.
- Jaumotte, F. (2003), "Female Labour Force Participation", *Economics Department Working Papers*, No. 376, OECD, Paris.

- Kettner, A. und M. Rebien (2007), "Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt", *IAB Kurzbericht*, Ausgabe Nr. 19.
- Neumark, D. und W. Wascher (2007), "Minimum Wages and Employment", *IZA Discussion Paper*, No. 2570.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2005), *OECD Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2006a), *Boosting Jobs and Incomes – Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*, Paris.
- OECD (2006b), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- OECD (2007), *Benefits and Wages: OECD Indicators*, Paris.
- OECD (2008), *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2008*, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen; Jahrgutachten 2006/07*.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), *Das Erreichte nicht verspielen; Jahrgutachten 2007/08*.
- Schmitz, H. und V. Steiner (2007), "Benefit-Entitlement Effects and the Duration of Unemployment: An Ex-ante Evaluation of Recent Labour Market Reforms in Germany", *DIW Discussion Paper*, No. 678.
- Sinn, H.-W., W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2007), "Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick", *ifo Schnelldienst*, No. 4.
- Spangenberg, U. (2005), "Neuorientierung der Ehebesteuerung: Ehegattensplitting und Lohnsteuerverfahren", *Hans-Boeckler-Stiftung Arbeitspapier*, Nr. 106.
- Spiess, C.K. und K. Wrohlich (2005), "Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland?", *DIW Wochenbericht*, Nr. 14.
- Spiess, C.K. und K. Wrohlich (2006), "The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving Towards the Scandinavian Model", *DIW Discussion Paper*, No. 630.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2004), "Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany", *CESifo Economic Studies*, Vol. 50/3, S. 541-568.
- Wrohlich, K. (2005), "The Excess Demand for Subsidized Childcare in Germany", *DIW Discussion Paper*, No. 470.
- Wrohlich, K. (2006), "Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market", *DIW Discussion Paper*, No. 570.
- Wunsch, C. (2005), "Labour Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification", *University of St. Gallen Discussion Paper*, No. 6.

ANHANG 3.A1

Die Initiativen der Bundesregierung zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte

Um die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte zu fördern, hat die Bundesregierung im Rahmen der sogenannten „Initiative 50plus“ eine Reihe von Maßnahmen initiiert, von denen einige im Mai 2007 (mit dem Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen) in Kraft getreten sind, darunter folgende:

- Zuvor arbeitslose Personen im Alter von 50 Jahren und darüber, die eine Stelle annehmen, in der sie weniger als in ihrer vorherigen Beschäftigung verdienen, erhalten einen teilweisen Ausgleich für die Differenz (Entgeltsicherung)¹. Darüber hinaus werden die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe von 90% der Beiträge in der vorherigen Beschäftigung ergänzt.
- Arbeitgeber, die Personen im Alter von 50 Jahren und darüber einstellen, die zuvor schwer vermittelbar waren (6 Monate oder länger arbeitslos), erhalten einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 30-50% der Lohnkosten für eine Dauer von bis zu 36 Monaten (Eingliederungszuschüsse).
- Die bestehenden Regelungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung werden ausgebaut. Nunmehr können Arbeitnehmer ab 45 Jahre, die in Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten arbeiten, Förderleistungen für eine außerbetriebliche Weiterbildung erhalten.
- Personen ab 52 Jahre, die zuvor arbeitslos waren (vier Monate und länger), kann ein befristeter Arbeitsvertrag von fünf Jahren angeboten werden, ohne dass dafür ein sachlicher Grund vorliegen muss².

Darüber hinaus hat die Regierung 2005 das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ initiiert, mit dem 62 verschiedene regionale Beschäftigungspakte für ältere Arbeitskräfte gefördert werden. Auch wenn diese von verschiedenen Ansätzen ausgehen, so sehen alle eine nachhaltige Förderung für die Eingliederung älterer Arbeitsloser in den allgemeinen Arbeitsmarkt vor. Zudem wurden auch vermehrt Maßnahmen zur Aktivierung älterer Langzeitarbeitsloser getroffen, namentlich die Schaffung von 30 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor für bis zu drei Jahren. Auch Maßnahmen zu Gunsten des lebenslangen Lernens werden finanziell gefördert.

Anmerkungen

1. Die Differenz beim Nettolohn wird im ersten Jahr zu 50% und im zweiten Jahr zu 30% ausgeglichen.
2. Das unterscheidet sich von der gewöhnlichen Regelung von befristeten Arbeitsverhältnissen, die vorsieht, dass eine solche Befristung von Arbeitsverträgen für eine Dauer von höchstens zwei Jahren nur dann zulässig ist, wenn ein sachlicher Grund vorliegt.

Kapitel 4

Verbesserung der Erträge des Bildungssystems

Eine Verbesserung der Bildungsergebnisse ist für die langfristige Wirtschaftsleistung und den sozialen Zusammenhalt Deutschlands von wesentlicher Bedeutung. Zwar liegen die Schülerleistungen nach den Ergebnissen der PISA-Studie 2006 in Naturwissenschaften über dem OECD-Durchschnitt und in Lesekompetenz und Mathematik im OECD-Durchschnitt, doch schneiden schwächere Schüler im internationalen Vergleich in der Regel schlecht ab und der sozioökonomische und/oder Migrationshintergrund hat starken Einfluss. Ein weiteres Problem ist der relativ geringe Anteil jüngerer Menschen, die einen tertiären Bildungsabschluss erwerben. Die zuständigen Behörden haben weitreichende Reformen auf allen Bildungsstufen in Angriff genommen, um diese Probleme anzugehen. Gleichwohl könnten die Bemühungen noch weitergehen und sich auf folgende Bereiche richten: Erhöhung der Teilnahme an der Vorschulerziehung, intensivere Betreuung von Kindern aus sozial schwächeren Familien und Verbesserung der Qualität dieser Erziehung, Steigerung der Unterrichtsqualität, geringere Gliederung des Schulsystems sowie attraktivere Gestaltung der Tertiärbildung und deren stärkere Ausrichtung an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts. Mit den eingeleiteten bzw. vorgeschlagenen Reformen dürfte Deutschland in der Lage sein, im Bildungswesen ein höheres Leistungs- und Abschlussniveau und vor allem eine höhere Chancengleichheit zu erreichen.

Die Entwicklung des Humankapitals ist für die langfristige Wirtschaftsleistung von größter Bedeutung (vgl. Kapitel 1). Seine Verteilung ist auch ein wichtiger Faktor für die Wahrung des sozialen Zusammenhalts. Die Leistungen 15-jähriger Schülerinnen und Schüler in Deutschland liegen je nach Kompetenzbereich an oder über dem OECD-Durchschnitt (überdurchschnittliche Leistungen in Naturwissenschaften, durchschnittliche Ergebnisse in Lesekompetenz und Mathematik; OECD, 2007a), sie werden jedoch in starkem Maße durch den sozioökonomischen und/oder den Migrationshintergrund beeinflusst. Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen, die einen tertiären Bildungsabschluss erwerben, unter den jüngeren Kohorten im internationalen Vergleich gering und wird wiederum stark durch den sozioökonomischen Hintergrund beeinflusst. Nach einer Untersuchung der wichtigsten Bildungserträge, die es zu verbessern gilt, werden in diesem Kapitel die Ursachen dieser Schwächen beleuchtet, die derzeit durchgeführten Reformen zur Verbesserung der Leistungen erörtert und Vorschläge unterbreitet, wie auf diesen Reformen aufgebaut werden kann. Die in diesem Kapitel erörterten Bereiche der Bildungspolitik betreffen die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, die Unterrichtsqualität, die Schulstruktur sowie die Tertiärbildung. Wenngleich Berufsausbildung und Weiterbildung für die Entwicklung des Humankapitals ebenfalls von Bedeutung sind, werden diese Bereiche hier nicht aufgegriffen, da sie weniger eng mit den spezifischen Herausforderungen für die Leistungen und Abschlüsse in Verbindung stehen, auf die sich dieses Kapitel konzentriert, und da die Themen Berufsausbildung und Weiterbildung in anderen OECD-Publikationen behandelt werden¹.

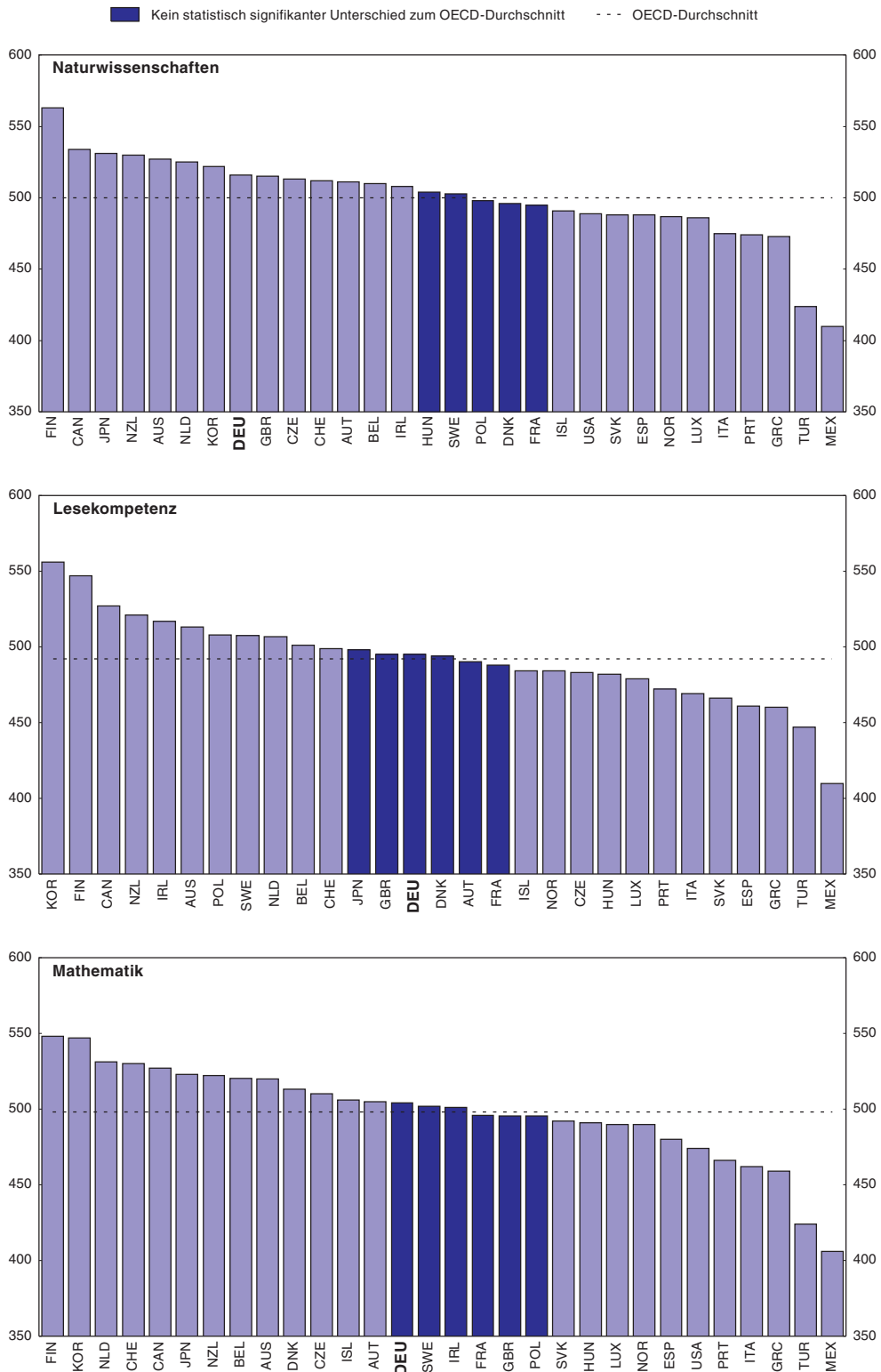
Bildungsergebnisse

Die Schülerleistungen liegen je nach Kompetenzbereich im oder über dem OECD-Durchschnitt, werden aber in erheblichem Maße durch den sozioökonomischen und den Migrationshintergrund geprägt

Nach den Ergebnissen der PISA-Studie 2006 der OECD liegt das Leistungsniveau 15-Jähriger in Deutschland in Naturwissenschaften über dem OECD-Durchschnitt (Rang 8 unter den OECD-Ländern) und in Lesekompetenz und Mathematik im OECD-Durchschnitt (in beiden Bereichen Rang 14 unter den OECD-Ländern). Bei den Ergebnissen in Lesekompetenz und Mathematik ist gegenüber den Tests von 2000 bzw. 2003 keine statistisch signifikante Veränderung eingetreten, so dass über die längsten Zeiträume, für die sich intertemporale Vergleiche anstellen lassen, kein Leistungstrend erkennbar ist (a.a.O., Abb. 6.9 und 6.21); intertemporale Vergleiche in Naturwissenschaften sind nicht möglich, da Änderungen am Test vorgenommen wurden². Deutschland weist bei den PISA-Ergebnissen, insbesondere in Lesekompetenz und Mathematik, eine breite Streuung auf. In Lesekompetenz und Mathematik verbessert sich Deutschlands Rangposition unter den OECD-Ländern in jedem aufeinanderfolgenden Leistungsperzentil ab dem 10. Perzentil, steigt jedoch in Naturwissenschaften nur bis zum 25. Perzentil. Das legt den Schluss nahe, dass ein Grund für die bessere Durchschnittsleistung in Naturwissenschaften als in den anderen beiden Bereichen darin liegen könnte, dass es Deutschland hier besser gelungen ist, das Leistungsniveau unter den schwächeren Schülerinnen und Schülern anzuheben. Dieses Ergebnis würde mit dem in den OECD-Ländern beobachteten Muster übereinstimmen: Länder, in denen der Leistungsabstand zwischen dem 25. und dem 75. Perzentil geringer ist, weisen beispielsweise in der Regel höhere Durchschnittsleistungen auf³.

Der sozioökonomische Hintergrund (gemessen am ESCS-Index der OECD⁴) hat im internationalen Vergleich in Deutschland großen Einfluss auf die Ergebnisse und erklärt 19% der Varianz der Schülerleistungen im Naturwissenschaftstest, dessen Ergebnisse in der PISA-Studie 2006 eingehend analysiert wurden, verglichen mit 14% im OECD-Durchschnitt (a.a.O., Abb. 4.6 und 4.10)⁵. Eine Zerlegung dieses Effekts zeigt, dass dieser eine steile sozioökonomische Gesamt-

Abbildung 4.1 Schülerleistungen in der PISA-Studie 2006 der OECD



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280501028773>

Anmerkung: Je höher die Punktzahl, desto besser die Leistungen. Die gepunktete Linie gibt den Ländermittelwert an. Dunklere Balken verweisen auf Punktwerte, bei denen kein statistisch signifikanter Unterschied zum OECD-Durchschnitt besteht.
 Quelle: OECD (2007), PISA 2006: Naturwissenschaftliche Kompetenzen für die Welt von morgen, Paris.

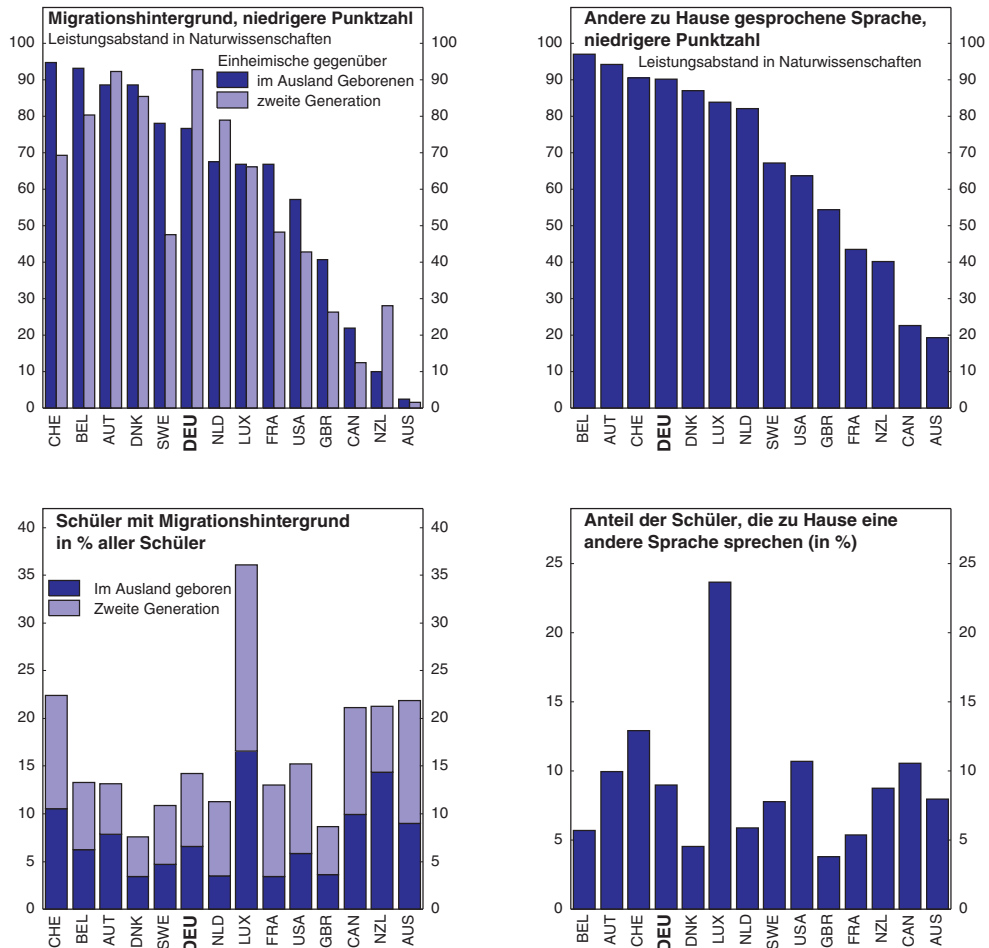
gradiente widerspiegelt, die den Leistungsanstieg misst, der mit einem Anstieg um eine Einheit auf dem ESCS-Index verbunden ist, und keine breite Variation auf dem ESCS-Index (die Standardabweichung des ESCS-Index liegt nahe am OECD-Durchschnitt, OECD, 2007b, Tabelle 4.4a). Die steile sozioökonomische Gradienten in Deutschland, die auf eine geringe Chancengleichheit im Bildungswesen schließen lässt, spiegelt vor allem einen starken Effekt des durchschnittlichen sozioökonomischen Hintergrunds der Schüler einer Schule wider, während der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds innerhalb der Schule relativ gering ist (OECD, 2007a, Abb. 4.11).


In Deutschland erreichen Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Naturwissenschaften (und in den anderen Erhebungsbereichen) wesentlich niedrigere Punktzahlen als einheimische Schülerinnen und Schüler⁶, wobei dieser Leistungsabstand im Vergleich der OECD-Länder mit am stärksten ausgeprägt ist (Abb. 4.2; OECD, 2007b, Tabelle 4.2d für Lesekompetenz und Tabelle 4.2e für Mathematik). Auf Grund des relativ hohen Anteils von Schülern mit Migrationshintergrund in Deutschland wirkt sich dieser Leistungsunterschied stark negativ auf die durchschnittlichen PISA-Ergebnisse des Landes aus: Bei ausschließlicher Berücksichtigung einheimischer Schülerinnen und Schüler in Deutschland und in anderen OECD-Ländern würde Deutschland seine Rangposition unter den OECD-Ländern in Naturwissenschaften, Lesekompetenz und Mathematik um 3, 4 bzw. 5 Plätze verbessern. Eine Besonderheit in Deutschland ist, dass Schülerinnen und Schüler der zweiten Generation schlechter abschneiden als im Ausland geborene Schüler. Dieser Umstand ist auf die unterschiedliche nationale Herkunft der im Ausland geborenen Schüler und der Schüler der zweiten Generation zurückzuführen: Während ein großer Teil der im Ausland geborenen Schüler aus den ehemaligen Ostblockstaaten kommt und in der Familie deutsche Sprachkenntnisse erworben hat, ist die überwiegende Mehrheit der Schüler der zweiten Generation türkischer Abstammung und hat im familiären Umfeld oft kein Deutsch gelernt. Der Leistungsunterschied zwischen Schülern, die zu Hause meist in der Testsprache (oder einer anderen offiziellen Landessprache oder in einem landesüblichen Dialekt) kommunizieren, und Schülern, die zu Hause eine andere Sprache sprechen, ist in Deutschland ebenso wie in anderen OECD-Ländern ausgeprägter als bei Migranten generell und ist auch im OECD-Vergleich mit am größten (vgl. Abb. 4.2; a.a.O., Tabelle 4.3a für Naturwissenschaften und Tabelle 4.3b für Lesekompetenz und Mathematik); diese Leistungsabstände entsprechen auch annähernd den Unterschieden zwischen einheimischen Schülern und Schülern der zweiten Generation.

Ein wichtiger Faktor, der zu den relativ schwachen Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund beiträgt, ist der Umstand, dass sie meist auch aus sozioökonomisch relativ schwachen Verhältnissen stammen. Der Unterschied zwischen dem durchschnittlichen ESCS-Index einheimischer Schüler und dem von Schülern mit Migrationshintergrund ist in Deutschland in der Tat wesentlich größer als in den meisten anderen OECD-Ländern (a.a.O., Tabelle 4.3d). Diese Differenzen erklären etwa die Hälfte der Leistungsunterschiede zwischen einheimischen Schülern und solchen mit Migrationshintergrund und ein Viertel der Leistungsunterschiede zwischen denjenigen, die meistens zu Hause die Unterrichtssprache sprechen, und denen, die zu Hause eine andere Sprache sprechen (a.a.O., Tabelle 4.3c). Folglich lassen sich die Leistungsunterschiede zwischen einheimischen Schülern und solchen mit Migrationshintergrund zwar zu einem großen Teil durch die sozioökonomisch schwächere Herkunft der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund erklären, doch wird der durch den Migrationshintergrund in Deutschland bestehende Nachteil noch zusätzlich verstärkt, wenn Deutsch im familiären Umfeld nicht als Kommunikationssprache verwendet wird.

Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen starke Leistungsdifferenzen, wobei einige Länder (Bayern und Sachsen) in PISA 2003 im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Punktzahlen erreichten, während andere (Hamburg und Bremen) relativ schwach abschnitten (Abb. 4.3; Prenzel et al., 2005); für diese Analyse wurden Daten aus der PISA-Studie 2003 herangezogen, da die PISA-Daten von 2006 auf Länderebene (PISA-E) noch nicht zur Verfügung stehen. Die Leistungsunterschiede zwischen den Bundesländern sind in den höheren Perzentilen weniger ausgeprägt, was darauf schließen lässt, dass Länder mit niedrigen Durchschnittsergebnissen durch ein besonders geringes Leistungsniveau der schwächeren Schüler zurückgehalten werden; dasselbe Muster ist bei der internationalen Studie festzustellen⁷. Im internationalen Vergleich weisen die Bundesländer mit schwacher Durchschnittspunktzahl einen relativ hohen Anteil an Schülerinnen und

Abbildung 4.2 **Leistungsunterschiede in Naturwissenschaften zwischen Schülern mit Migrationshintergrund und einheimischen Schülern**



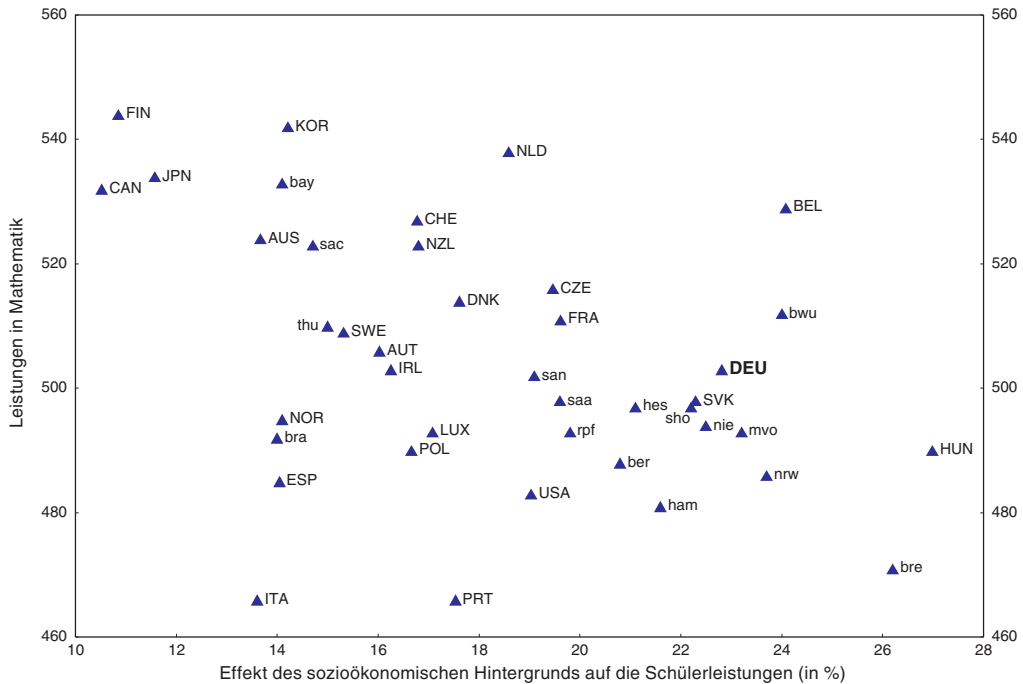
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280514337148>


Anmerkung: Einheimische Schüler sind im Erhebungsland geborene Schüler mit mindestens einem im gleichen Land geborenen Elternteil. Im Ausland geborene Schüler sind diejenigen, die in einem anderen als dem Erhebungsland geboren sind und auch im Ausland geborene Eltern haben. Schüler der zweiten Generation sind im Erhebungsland geborene Schüler mit im Ausland geborenen Eltern. Die zu Hause normalerweise gesprochene Sprache ist entweder dieselbe oder eine andere als die Testsprache, eine andere offizielle Landessprache oder andere landesübliche Dialekte.

Quelle: OECD (2007), *PISA 2006: Naturwissenschaftliche Kompetenzen für die Welt von morgen*, Paris.

Schülern auf, die auf der PISA-Gesamtskala Mathematik (die bis zu Stufe 6 reicht) nicht mehr als oder nicht einmal die Stufe 1 erreichen, was darauf hindeutet, dass viele Schülerinnen und Schüler Schwierigkeiten bei ihrer künftigen Weiterbildung haben werden (Abb. 4.4); noch gravierender sind diese Probleme im Bereich Lesekompetenz, wo 20-30% der Schüler in drei Viertel der Bundesländer nur den Anforderungen von Stufe 1 genügen oder darunter liegen. In Bundesländern mit relativ hohen Punktzahlen in Mathematik hat der sozioökonomische Hintergrund in der Regel einen geringeren Effekt auf die Leistungen als in Ländern mit relativ niedrigen Punktzahlen (vgl. Abb. 4.3). In der Tat besteht in den Bundesländern zwischen der Steigung der sozioökonomischen Gradienten und den Durchschnittsleistungen eine inverse Korrelation⁸. In den vier Ländern⁹, die deutlich über dem OECD-Durchschnitt liegende Punktzahlen verzeichnen, ist die Steigung der sozioökonomischen Gradienten bis auf eine Ausnahme geringer als im OECD-Durchschnitt (42), während sie in drei Viertel der anderen Länder¹⁰ innerhalb oder oberhalb des OECD-Durchschnittsbereichs liegt. Der Migrantenanteil steht ebenfalls in umgekehrter Korrelation zu den Ergebnissen in den einzelnen Ländern¹¹. In den drei Ländern mit den niedrigsten PISA-Punktzahlen – Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen – liegt der Migrantenanteil mit 30-36% deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 22%.

Abbildung 4.3 Leistungen in Mathematik und der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280517122183>

Anmerkung: Die Codes für die deutschen Bundesländer sind in Kleinbuchstaben dargestellt und im Glossar aufgeführt. Die Schülerleistungen in Mathematik (abhängige Variable) wurden auf den PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS) regressiert. Der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Schülerleistungen ergibt sich in der Regression aus $R^2 \times 100$. Damit wird der Anteil der Leistungsvarianz erklärt, der auf den unterschiedlichen Hintergrund zurückzuführen ist.

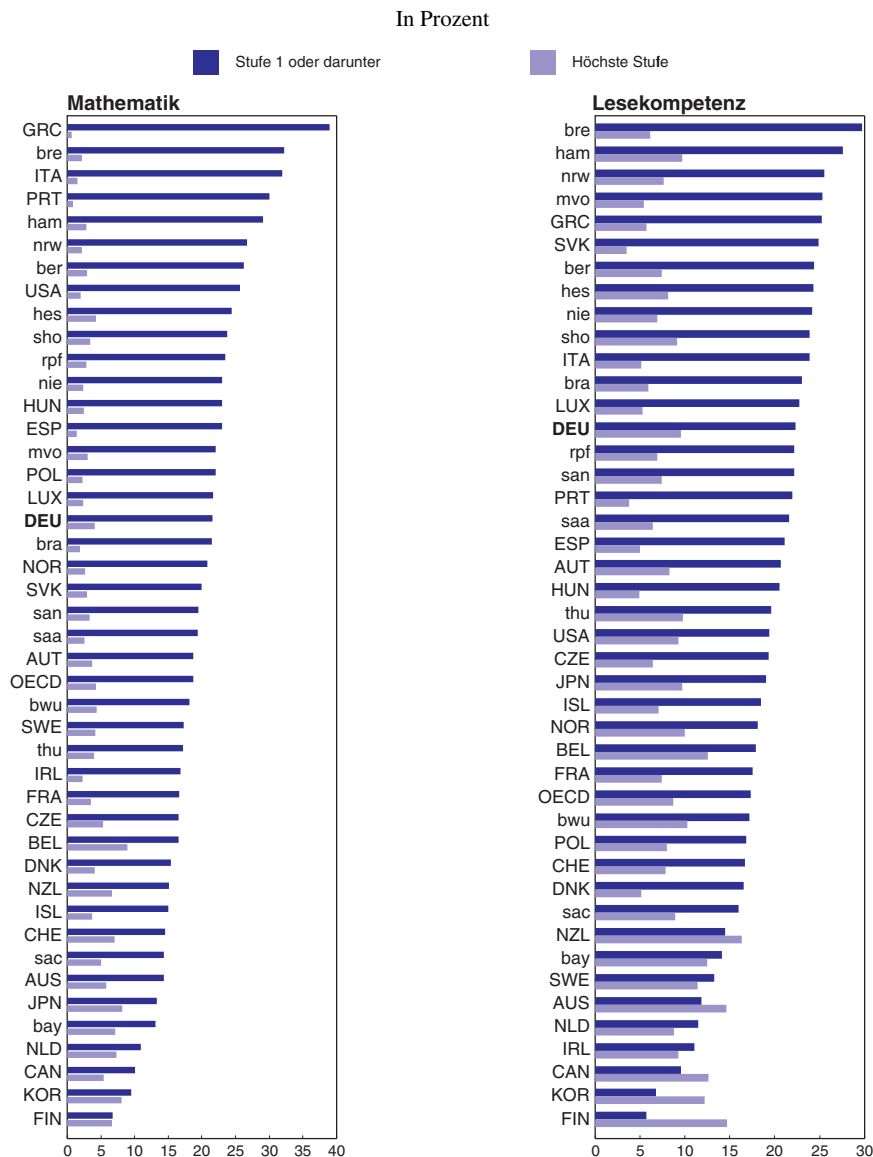
Quelle: OECD (2004), *Lernen für die Welt von morgen: Erste Ergebnisse von PISA 2003*, Paris, und Prenzel, M. et. al. (2005), *PISA 2003: „Ergebnisse des Zweiten Ländervergleichs – Zusammenfassung“*.


Die Abschlussquoten haben stagniert und sind im Tertiärbereich nun relativ niedrig

In der Bevölkerungsgruppe der 25- bis 64-Jährigen besitzt ein relativ hoher Anteil mindestens einen Sekundarstufe-II-Abschluss (83% im Jahr 2005, OECD, 2007c, Tabelle A1.2a). Im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Ländern wurde im Hinblick auf diesen Anteil in den aufeinanderfolgenden Alterskohorten jedoch keine steigende Tendenz beobachtet (Abb. 4.5); nur zwischen den Kohorten der Altersgruppen 45-54 Jahre und 55-64 Jahre ergab sich ein Anstieg. Während Deutschland unter den OECD-Ländern in der Altersgruppe 45-54 Jahre im Sekundarbereich II die vierthöchste Abschlussquote erreicht, kommt es bei den 25- bis 34-Jährigen nur noch auf Rang 13 (a.a.O.). Was den Abschluss des Sekundarbereichs II betrifft, so bleibt eine signifikante Minderheit (17%) der jüngeren Kohorten ohne das Mindestbildungsniveau, das in der Regel notwendig ist, um größere Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt zu vermeiden: Die Beschäftigungsquote von Personen ohne Sekundarstufe-II-Abschluss lag 2005 nur bei 52%, während sie für Personen mit einem Abschluss im Sekundarbereich II oder einem Abschluss im postsekundären nichttertiären Bereich¹² 71% und für Absolventen des tertiären Bildungsbereichs 83% betrug (a.a.O., Tabelle A8.3a); die Arbeitslosenquote von Personen ohne Sekundarstufe-II-Abschluss war 2005 fast doppelt so hoch wie die von Personen mit einem solchen Abschluss oder einem Abschluss im postsekundären nichttertiären Bereich und viermal so hoch wie die von Personen mit tertiärem Bildungsabschluss (a.a.O., Tabelle A8.4a).

Auch im Tertiärbereich hat die Abschlussquote in Deutschland von einer Alterskohorte zur nächsten stagniert, wohingegen die meisten anderen Länder kräftige Zuwächse verzeichneten (vgl. Abb. 4.5). Während der Anteil von Absolventen tertiärer Bildungsgänge bei älteren Kohorten über dem OECD-Durchschnitt liegt, ist er bei jüngeren Kohorten unterdurchschnittlich; in der Altersgruppe 25-64 Jahre besitzen 25% einen tertiären Bildungsabschluss (a.a.O., Tabelle A1.3a), was

Abbildung 4.4 Anteil der Schüler auf der niedrigsten und der höchsten Kompetenzstufe der PISA-Studie 2003



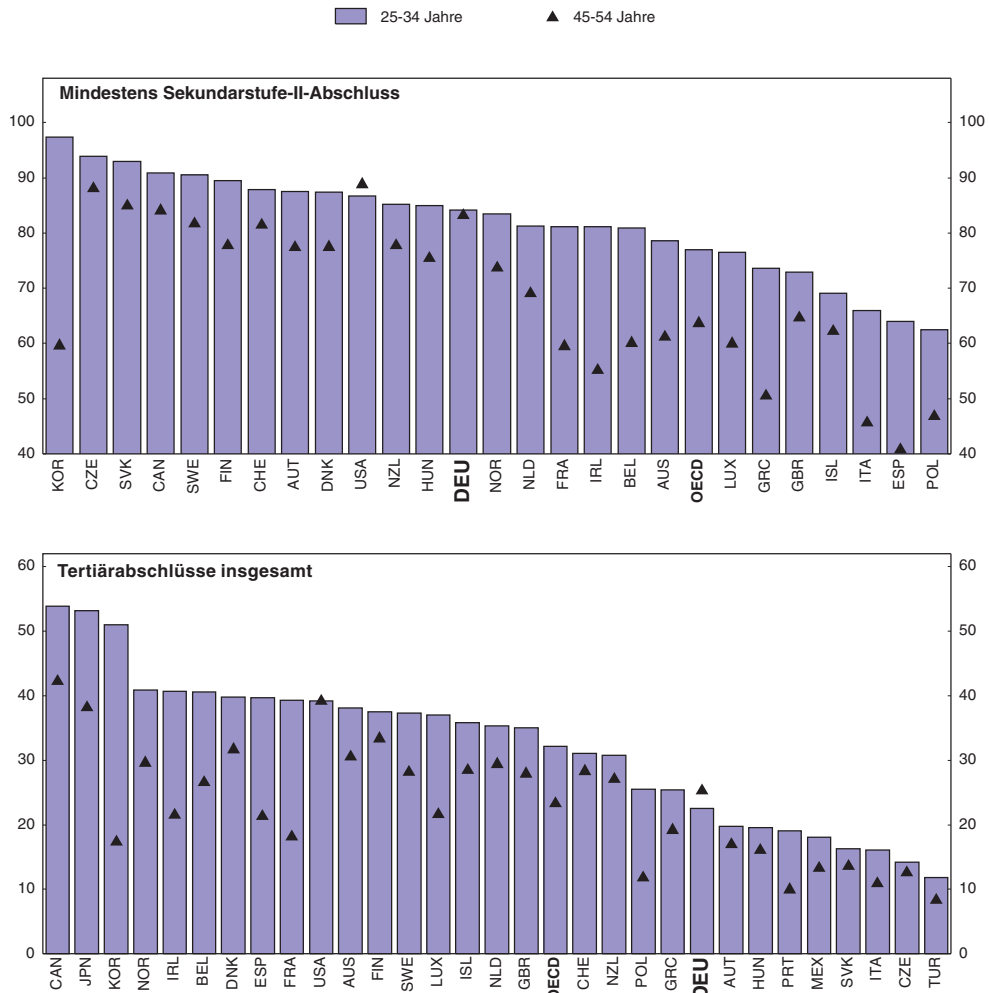
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280530372366>


Anmerkung: Die höchsten Stufen sind die Stufen 6 bzw. 5 für Mathematik und Lesekompetenz. OECD bezieht sich auf das arithmetische Mittel der jeweiligen Anteile der in der Grafik aufgeführten Länder. Die Codes für die deutschen Bundesländer sind in Kleinbuchstaben dargestellt und im Glossar aufgeführt.

Quelle: OECD (2004), *Lernen für die Welt von morgen: Erste Ergebnisse von PISA 2003*, Paris, und Prenzel, M. et. al. (2005), *PISA 2003: „Ergebnisse des Zweiten Ländervergleichs – Zusammenfassung“*.

etwa dem OECD-Durchschnitt entspricht. In den letzten Jahren sind die Abschlussquoten im tertiären Bereich etwas gestiegen, wobei höhere Abschlussquoten im Tertiärbereich A¹³ zum Teil durch rückläufige Abschlussquoten im Tertiärbereich B¹⁴ kompensiert wurden, im internationalen Vergleich bleiben sie jedoch niedrig (Abb. 4.6); insbesondere im Tertiärbereich A liegen die Abschlussquoten deutlich unter dem OECD-Durchschnitt, während sie im Tertiärbereich B in etwa dem Durchschnitt entsprechen. Wenngleich die Zunahme der Abschlussquoten im Tertiärbereich einen künftigen Anstieg des Anteils von Absolventen tertiärer Bildungsgänge bewirken wird, sind die Abschlussquoten in den meisten anderen Ländern noch schneller gestiegen, was darauf hindeutet, dass Deutschland in der tertiären Bildung noch weiter hinter dem Niveau der meisten anderen OECD-Länder zurückbleiben wird¹⁵.

Abbildung 4.5 **Bildungsabschlüsse nach Altersgruppe, 2005**
In Prozent der Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe



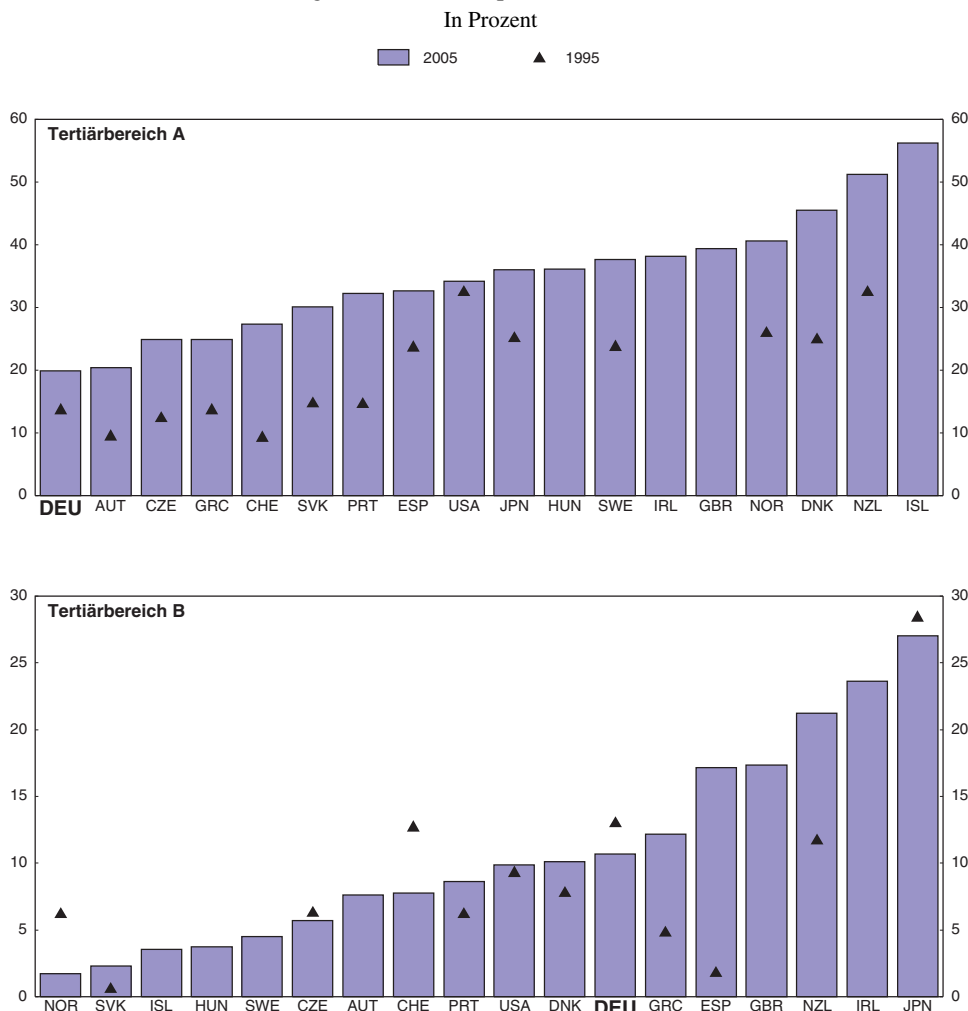
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280542624141>


Quelle: OECD (2007), *Bildung auf einen Blick 2007: OECD-Indikatoren*, Paris.

Die Zahl der Absolventen in naturwissenschaftlichen Fächern (Tertiärbereich A und B)¹⁶ je 100 000 Beschäftigten in der Altersgruppe 25-34 Jahre liegt unter dem OECD-Durchschnitt (OECD, 2007c, Abb. A3.4). Dieser Umstand ist aber eher auf die niedrige Absolventenquote im Tertiärbereich generell denn auf einen geringen Anteil von Studierenden zurückzuführen, der sich für diese Fachrichtungen entscheidet; gemessen an der Gesamtabsolventenzahl weist Deutschland unter den OECD-Ländern effektiv den zweithöchsten Anteil von Absolventen in Naturwissenschaften nach Korea auf (*OECD Education at a Glance Database*, Abb. A3.7). In einem vom Bundesministerium für Wirtschaft in Auftrag gegebenen Bericht heißt es, dass das geringe Angebot an Absolventen in diesen Fachbereichen die Expansionsmöglichkeiten in Sektoren mit hoher FuE-Intensität wie der Automobil-, der Investitionsgüter- und der Elektronikbranche einschränken könnte.

Die Einkommen von Personen mit einem Abschluss im Tertiärbereich (ohne Bereinigung um die Dauer der Studiengänge) sind in den letzten Jahren im Vergleich zu den Verdiensten von Personen mit einem Abschluss im Sekundarbereich II recht kräftig gestiegen, nämlich von 133% im Jahr 1997 auf 156% im Jahr 2005, was darauf hindeutet, dass das Angebot mit der Nachfrage nach Personen mit Spitzenqualifikationen nicht Schritt gehalten hat. Dies kontrastiert mit den Entwicklungen in den meisten anderen OECD-Ländern, in denen das zunehmende Angebot von Absolventen des

Abbildung 4.6 Abschlussquoten im Tertiärbereich



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280546005532>

Anmerkung: Studiengänge im Tertiärbereich A vermitteln Qualifikationen für den Zugang zu weiterführender Forschung und zu Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen. Studiengänge im Tertiärbereich B sind stärker praktisch, technisch oder berufsorientiert. Es liegen nicht für alle Länder Daten zu früheren Jahren vor.

Quelle: OECD (2007), *Bildung auf einen Blick 2007: OECD-Indikatoren*, Paris.

Tertiärbereichs mit einer relativen Stabilität des Einkommensaufschlags für derartige Qualifikationen verbunden war. Die Zunahme der relativen Einkommen in Deutschland ist ausschließlich auf den starken Anstieg der Verdienste von Absolventen des Tertiärbereichs B zurückzuführen, deren Einkommensvorteil gegenüber Personen mit Sekundarstufe-II-Abschluss sich von 102% im Jahr 1997 auf 115% im Jahr 2000 und 132% im Jahr 2005 erhöhte. Die Einkommen von Absolventen des Tertiärbereichs A sind mit etwas über 160% der Einkommen von Personen mit einem Sekundarstufe-II-Abschluss konstant geblieben. Die Tatsache, dass die Abschlussquoten im Tertiärbereich B im gleichen Zeitraum zurückgegangen sind (siehe oben), deutet auf eine mangelnde Flexibilität des Bildungssystems hin, auf Veränderungen der Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren.

Der sozioökonomische Hintergrund der Eltern hat in Deutschland großen Einfluss auf die Beteiligung der Schülerinnen und Schüler an der Hochschulbildung (BMBF, 2004). Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Studierender einen Arbeiter zum Vater hat, ist im internationalen Vergleich gering (OECD, 2007c, Abb. A7.1), die Wahrscheinlichkeit, dass er einen Vater mit Tertiärabschluss hat, dagegen groß (a.a.O., Abb. A7.2b). Die in PISA gemessenen Leistungsunterschiede scheinen sich in der Hochschulbildung fortzusetzen (a.a.O., vgl. S. 120-121 wegen dieser Aussage

und dem Rest des Abschnitts). Um mehr Schülerinnen und Schüler aus sozial schwächeren Familien zur Aufnahme eines Studiums zu bewegen, wäre offensichtlich eine ausgewogenere Verteilung der Lernerträge und Lernmöglichkeiten in der Schule notwendig.

Reformen zur Verbesserung der Ergebnisse

Die Beteiligung an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung erhöhen und ihre Qualität verbessern

Die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE), die sowohl Regelungen für Kleinstkinder als auch für Vorschulkinder (Kindergarten) umfasst, bildet das Fundament, auf dem lebenslanges Lernen aufbaut. Die in der FBBE erworbenen Fähigkeiten beeinflussen das Lernen in den späteren Bildungsstufen – vorhandenes Wissen erleichtert zusätzlichen Kompetenzerwerb (Carneiro und Heckman, 2003). Qualitativ hochwertige Erziehungsprogramme in entsprechenden Einrichtungen verbessern nachweislich die Leistungen und das Verhalten von Kleinkindern, insbesondere von Kindern aus armen Familienverhältnissen bzw. von Eltern mit niedrigem Bildungsniveau (Brooks-Gunn, 2003). Eine qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung kann durch die Entwicklung von Fähigkeiten, die für den Erfolg in der Schule und auf dem Arbeitsmarkt wichtig sind, die Anhebung des Bevölkerungsanteils mit tertiärem Bildungsabschluss nachweislich wirksamer beeinflussen als spätere Politikinterventionen (Carneiro und Heckman, 2003). Sehr frühe Interventionen mit einer entsprechenden Betreuung und Begleitung der Eltern können bei der Verringerung des Effekts des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungserträge besonders wirksam sein (Kasten 4.1). Wie aus ländervergleichenden Studien hervorgeht, scheint der Besuch einer Vorschuleinrichtung in Deutschland bei der Verringerung des Effekts des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungserträge leider weniger wirksam zu sein als in den meisten anderen Ländern (Wößmann, 2007)¹⁷. Für einige Kinder, insbesondere aus Migrantenfamilien, wirken sich bei Eintritt in die Grundschule die sprachlichen Fähigkeiten als Lernhindernis aus – schätzungsweise 5-6% der Kinder im Einschulungsalter verfügen nicht über die sprachliche Schulreife (Aktionsrat Bildung, 2007). Diese mangelnde Sprachkompetenz ist ein wesentlicher Faktor für die schwächeren schulischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund (wie beispielsweise in mehreren aufeinanderfolgenden PISA-Studien festgestellt), da diese Schwächen für die betreffenden Schüler eine spätere Einschulung und Klassenwiederholung nach sich ziehen können, also Faktoren, die mit schwächeren Leistungen einhergehen (Ammermueller, 2007).

Die deutschen Behörden haben eine Reihe von Reformen eingeleitet, die die Qualität der FBBE insbesondere von Kindern aus sozial schwachen und Migrantenfamilien verbessern sollen. Nachdem Bayern und das Saarland bereits in den siebziger und achtziger Jahren integrierte Bildungsprogramme für Kinder im Alter von 0-6 Jahren eingeführt haben, folgen andere Bundesländer nun diesem Beispiel. Im Jahr 2004 verständigten sich die Bundesländer auf einen diesbezüglichen Rahmen (*Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen und Stärkung und Weiterentwicklung des Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung*). Im Vordergrund steht dabei eine enge Verknüpfung zwischen Erziehungsprogrammen im letzten Vorschuljahr und dem ersten Grundschuljahr (Schulpflicht besteht ab dem 6. Lebensjahr)¹⁸. Um zu vermeiden, dass mangelnde Sprachkenntnisse zum Lernhindernis werden, nehmen die Kinder ein bis zwei Jahre vor Schuleintritt an einem obligatorischen Sprachstandstest teil, und zwar unabhängig davon, ob sie einen Kindergarten besuchen oder nicht. Werden bei diesen Tests unzureichende Deutschkenntnisse festgestellt, sind die Kinder zur Teilnahme an einem sechsmonatigen bis einjährigen Sprachförderkurs verpflichtet. Einige Bundesländer stellen den Kindergärten zusätzliche Mittel für Migrantenkinder zur Deckung der zusätzlichen Kosten zur Verfügung, die bei der Vorbereitung der betreffenden Kinder auf den Schuleintritt entstehen; in Bayern wird beispielsweise ein Aufschlag von 30% für Migrantenkinder gezahlt.

Die dezentralisierten Finanzierungsvereinbarungen für FBBE-Dienste in Deutschland tragen zu geografischen Ungleichheiten bei der Versorgung bei. Bezüglich der Finanzierung bestehen zwischen den einzelnen Bundesländern und Gemeinden große Unterschiede, was in Regionen mit

Kasten 4.1 Gezielte Programme zur Förderung der Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern aus sozial schwächeren Milieus

Zahlreiche empirische Forschungsarbeiten kommen zu dem Ergebnis, dass sich die fundamentalen kognitiven und nichtkognitiven Fähigkeiten in der frühen Kindheit herausbilden, also lange vor dem fünften Lebensjahr (Heckman und Masterov, 2007, S. 34)¹. Empirische Befunde lassen darauf schließen, dass Kinder aus sozial schwächeren Familien deutlich weniger kognitive und emotionale Stimulierung erfahren als andere Kinder und die Ausbildung ihrer Fähigkeiten dadurch in Verzug gerät (a.a.O., 2007, Abb. 8c und 8d). Erfahrungen mit in den Vereinigten Staaten auf freiwilliger Basis durchgeführten Programmen (speziell auf sozial benachteiligte Kinder zugeschnittene Vorschuleinrichtungen in Verbindung mit Hausbesuchsprogrammen zur Unterstützung der Eltern beim Mentoring ihrer Kinder)², durch die diese Defizite in der kognitiven und emotionalen Stimulierung von sozial benachteiligten Kindern zum Teil ausgeglichen werden, zeigen, dass sich Fähigkeiten durch frühzeitige Interventionen dauerhaft verbessern lassen (a.a.O.)³. Da es sich bei Lernen und Motivation um dynamische, kumulative Prozesse handelt, fördert die Stärkung von kognitiven und nichtkognitiven Fähigkeiten in der Kindheit das spätere Lernen, weshalb die Programme sehr hohe Ertragsraten bringen (a.a.O., Abb. 12 und Tabelle 7); darüber hinaus tragen sie zu einer Verringerung der sozialen Ungleichheit bei. Ebenso hat ein in Neuseeland unter dem Namen „Early Start“ durchgeführtes Hausbesuchsprogramm für Kinder aus sozial benachteiligten Familien (d.h. ein ähnliches Programm wie in den USA, jedoch ohne die speziellen Vorschuleinrichtungen) wesentliche Verbesserungen bei der Kindergesundheit, Teilnahme an der Vorschulerziehung sowie dem Eltern- und Kinderverhalten bewirkt.

Ein Pilotprojekt, bei dem sich Aspekte der US-amerikanischen Programme und des neuseeländischen Programms überschneiden, wird derzeit im nordrhein-westfälischen Monheim durchgeführt (*Monheim für Kinder, Mo.Ki*) (OECD, 2004b, Kasten 8). Zweck des Projekts ist die Prävention und Überwindung von Armutfolgen bei Kindern von der Geburt bis zum Alter von 12 Jahren. Das Programm umfasst drei Aktionsfelder: Präventionsprogramme für Kinder (Betreuung und Frühförderung), Stärkung der Elternkompetenzen, Koordinierung und Vernetzung bestehender Programme sowie Unterstützung neuer Initiativen. Kinderbetreuungseinrichtungen sind die Plattform für erste Aktionen. Die Erfahrungen aus diesem und vergleichbaren internationalen Projekten sollte genutzt werden, um Programme zu entwickeln, die speziell darauf ausgerichtet sind, bei kleinen Kindern (ab dem Alter von wenigen Monaten) aus sozial benachteiligten Milieus familiär bedingte Benachteiligungen auszugleichen, die die Entwicklung ihrer Fähigkeiten behindern. Derartige Programme könnten wesentlich dazu beitragen, den starken Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsergebnisse in Deutschland zu mindern.

1. Zu den kognitiven Fähigkeiten gehören der IQ und die Lernfähigkeit. Nichtkognitive Fähigkeiten umfassen emotionale Merkmale wie Ausdauer, Motivation, Zeitpräferenz, Risikoabneigung, Selbstachtung, Selbstkontrolle und Freizeitpräferenz, die sowohl bei der Entwicklung kognitiver Fähigkeiten als auch allgemein im Leben für den Erfolg wichtig sind (Heckman und Masterov, 2007).
2. Die von Heckman und Masterov (2007) erörterten Programme umfassen das Perry Preschool Experiment, das Abecedarian Project sowie das Chicago Child-Parent Centre and Expansion Programme.
3. Das Durchschnittsalter, in dem Kinder in das Abecedarian Project in den Vereinigten Staaten (im Zeitraum 1972-1977) eingegliedert wurden, betrug 4,4 Monate. Dieses Programm scheint eine dauerhafte Wirkung auf den IQ gehabt zu haben, überwiegend jedoch bei Mädchen (Heckman und Masterov, 2006).

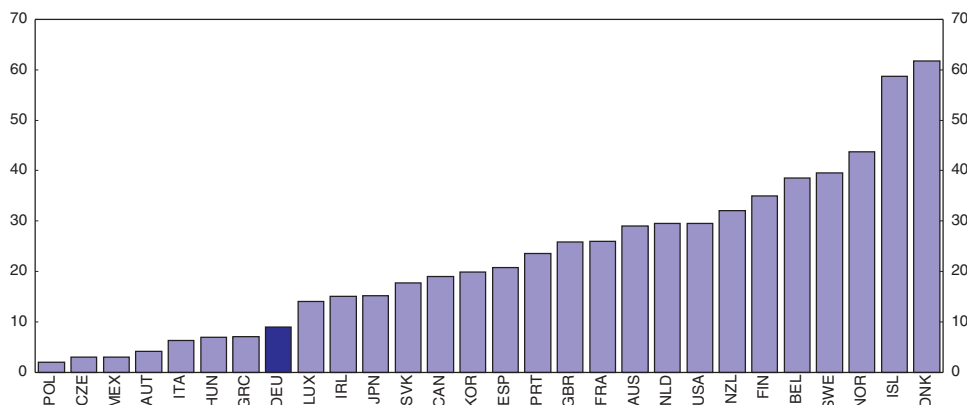
niedrigem Einkommensniveau und hohem Migrantenanteil zu Schwierigkeiten beim Zugang bzw. zu einer Qualitätsminderung (infolge hoher Gruppenstärke und weniger erfahrenem Personal) führt (OECD, 2004b); diese Ungleichheiten sind nicht auf Unterschiede in der regionalen Finanzkraft, sondern auf die unterschiedlichen Finanzierungsstandards der verschiedenen für FBBE-Dienste zuständigen Behörden zurückzuführen. Doch gerade in diesen Regionen ist die Bereitstel-


lung entsprechend angepasster FBBE-Leistungen wahrscheinlich mit den höchsten Kosten verbunden (z.B. für die Finanzierung von zusätzlichem Sprachunterricht und mehr Erziehern für eine individuellere Betreuung), aber auch dem größten potenziellen Nutzen (insbesondere durch Kompensation von Benachteiligungen, die für Kinder aus sozial schwächeren Familien bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten gegeben sind). Die Vielgestaltigkeit der Finanzierungsverfahren und Fördermaßnahmen führt auch zu Unsicherheit bei den freien Trägern. Diese Unsicherheit schränkt sie in ihrer Fähigkeit ein, auf neue Bedürfnisse angemessen einzugehen (a.a.O.). Die Bundesregierung sollte daher gemeinsam mit den Ländern, den Kommunen und anderen wichtigen Akteuren an der Entwicklung einheitlicher Finanzierungsstandards arbeiten, um eine ausgewogenere Betreuung von Kindern aus sozial schwächeren und/oder Migrantenfamilien zu gewährleisten.

Die Ausbildung von Erziehern im FBBE-Bereich erfolgt in Deutschland meist auf postsekundärem nichttertiärem Niveau in staatlich anerkannten Fachschulen^{19, 20}. Damit haben sie ein niedrigeres Ausbildungsniveau als in allen anderen westeuropäischen Ländern außer Österreich, wo diese Erziehergruppe ebenfalls auf postsekundärem nichttertiärem Niveau ausgebildet wird (a.a.O.). Nachweislich bietet Personal, das eine formilere und stärker auf die frühkindliche Erziehung spezialisierte Ausbildung durchlaufen hat, den Kindern stimulierendere, warme und unterstützendere Interaktionen, nicht zuletzt im Bereich der Sprachentwicklung (a.a.O.). Ein weiterer Nachteil einer Ausbildung außerhalb des universitären Sektors besteht darin, dass der FBBE-Bereich weitgehend von der universitären Forschung ausgeschlossen bleibt (a.a.O.). Die Behörden sollten daher in Erwägung ziehen, die Ausbildung von FBBE-Erziehern auf tertiäres – vorzugsweise universitäres – Niveau anzuheben und Erziehern von Kleinstkindern (unter 3 Jahren) in Kindertageseinrichtungen eine stärker spezialisierte Ausbildung zu vermitteln. Kinder dieser Altersgruppe bedürfen einer individuelleren Zuwendung als ältere Kinder. Um diesem Bedürfnis gerecht zu werden, könnte auch die Ausbildung von mehr Erziehern für diese Gruppe erforderlich sein. Eventuell sollte auch in Betracht gezogen werden, die Ausbildungsanforderungen für Anbieter der Kindertagespflege zu erhöhen, die wesentlich niedriger sind als für Erzieher in Kindertageseinrichtungen: Ihre Ausbildung besteht aus einem zweitägigen Schnellkurs und weiteren 60 Unterrichtsstunden.

Die Teilnahme von Kindern unter 3 Jahren an Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist im internationalen Vergleich gering (Abb. 4.7); die Teilnahmequoten von Migrantenkindern sind mit rund zwei Drittel der Quoten einheimischer Kinder besonders niedrig. Die niedrigen Gesamtteilnahmequoten bei Kindern bis zu einem Lebensjahr scheinen auf gesellschaftliche Präferenzen zurückzuführen zu sein – die Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder dieser Altersgruppe ist sehr gering. Hingegen besteht für die Gruppe der Ein- bis Zweijährigen ein gravierender Mangel an (öffentlich subventionierten) Betreuungsplätzen; ein Grund für die starke Nachfrage nach solchen Plätzen ist der Umstand, dass die von den Eltern zu tragenden Kosten für die Kinderbetreuung unter Berücksichtigung von familienbezogenen staatlichen Leistungen und Steuervergünstigungen im internationalen Vergleich sehr niedrig sind (Immervoll und Barber, 2005, Abb. 2.3). Die Bundesregierung und die Länderregierungen haben sich verpflichtet, für Kinder unter 3 Jahren bis zum Jahr 2013 zusätzlich zu den derzeit 285 000 Plätzen 465 000 neue Betreuungsplätze zu schaffen²¹. Dadurch wird sich der Prozentsatz der für die unter Dreijährigen in Deutschland zur Verfügung stehenden Plätze auf rd. 35% erhöhen, was über dem derzeitigen Prozentsatz in den meisten anderen Ländern liegt. Der Bund wird sich mit jährlich 4 Mrd. Euro an den Kosten dieses Ausbaus beteiligen, obwohl die Kinderbetreuung nach den Bestimmungen des Grundgesetzes in die Zuständigkeit der Länder fällt; die staatliche Förderung der Kinderbetreuung beläuft sich derzeit auf rd. 11 Mrd. Euro. Nach den Plänen der Regierungen von Bund und Ländern soll jedes Kind unter 3 Jahren bis 2013 einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz erhalten – wie dies bereits für Kindergartenplätze für 3- bis 6-Jährige gilt – und Eltern, die ihre Kinder lieber selbst betreuen, soll ein monatlicher Betrag (Betreuungsgeld) gezahlt werden. Erfahrungen mit diesbezüglichen Pilotprojekten haben gezeigt, dass ein solches Betreuungsgeld einen Rückgang der Teilnahme an Kinderbetreuung zur Folge hat. Leider betrifft dieser Rückgang in der Regel vornehmlich Kinder aus sozial schwächeren Familien, also genau jene Gruppe, die am meisten von einer Teilnahme an qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung profitiert, speziell was die Entwicklung der Sprachkompetenzen betrifft, wenn es sich um Migrantenkinder handelt.

Abbildung 4.7 Anteil der Kinder im Alter von 0-2 Jahren in formaler Kinderbetreuung
In Prozent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280570674055>

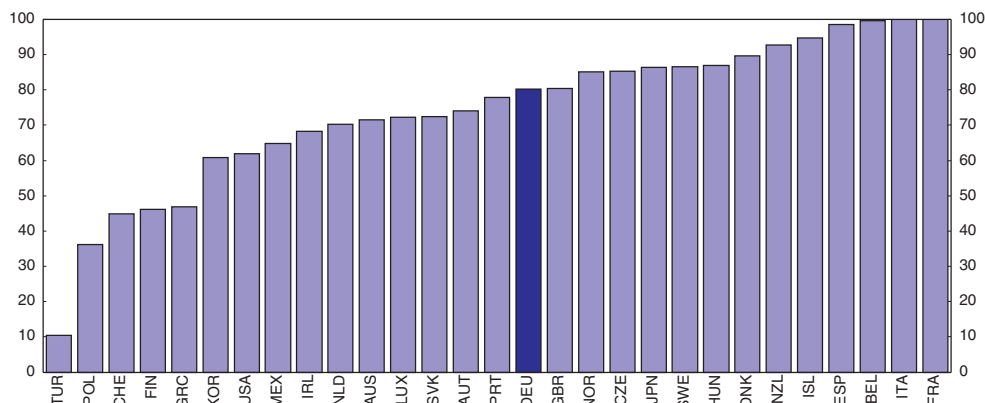
Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf die frühen 2000er Jahre.


Quelle: OECD Family Database.

Die Nettoteilnahmequote der 3- bis 5-Jährigen an der Vorschulerziehung beträgt 80% (wenngleich sich die Teilnahme in vielen Fällen auf 4 Stunden pro Tag beschränkt) und liegt damit über dem OECD-Durchschnitt, jedoch deutlich unter den Quoten vieler Länder, in denen alle oder fast alle Kinder Vorschuleinrichtungen besuchen (Abb. 4.8). Da für jedes Kind dieser Altersgruppe ein (Halbtags-)Kindergartenplatz garantiert ist, lässt eine weniger als 100%ige Teilnahme auf eine mangelnde Nachfrage schließen. Leider stammen die Kinder, die keinen Kindergarten besuchen, meist aus sozial schwächeren Familien (Bundesministerium für Bildung und Forschung und Kultusministerkonferenz, 2006, S. 150), obwohl gerade sie am meisten von diesem Besuch profitieren würden²². Die geringere Teilnahme von Kindern mit einem solchen Familienhintergrund ist wahrscheinlich nicht auf Erschwernisaspekte zurückzuführen, da finanziell schwächer gestellten Eltern die Kindergartengebühren in der Regel erlassen werden²³. In Anbetracht des starken Effekts, den der sozioökonomische Hintergrund auf die Bildungserträge in Deutschland hat, ist es ganz wesentlich, die Teilnahmequoten von Kindern aus sozial schwächeren Familien zu erhöhen. Es werden Anstrengungen unternommen, um Eltern mit niedrigem Bildungsstand davon zu überzeugen, wie wichtig es für ihre Kinder ist, ab dem Alter von 3 Jahren den Kindergarten zu besuchen. Diese Bemühungen scheinen besser zu fruchten, wenn der Familie der Kindergarten durch Freunde oder Verbände nahegebracht wird. Dennoch ist ein besseres Verständnis der Gründe notwendig, warum die Teilnahmequoten von Kindern aus solchen Familien nicht höher sind, und es sind Maßnahmen zur Überwindung dieser Barrieren erforderlich. Die niedrigen Teilnahmequoten von Migrantenkindern – in der Altersgruppe der 3- bis 6-Jährigen liegen ihre Quoten 7 Prozentpunkte unter den Quoten von einheimischen Kindern – scheinen eher auf ihren sozioökonomischen Hintergrund als auf ihren Migrantenstatus zurückzuführen zu sein (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004)²⁴.

Die Bundesregierung unterstützt ferner die Entwicklung von Ganztagskindergärten. Sie sind in Westdeutschland vergleichsweise selten (nur 24% aller Kindergartenplätze), während in den neuen Bundesländern alle Kindergärten Ganztagsstätten sind. Ein solcher Ausbau dürfte Müttern helfen, familiäre und berufliche Pflichten miteinander in Einklang zu bringen, und dem Kindergarten zusätzliche Zeit für die Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern geben. Es bleibt zu hoffen, dass die geplanten Verbesserungen bei der Bildungskomponente der Kindergartenaktivitäten in Ganztagskindergärten auf die Nachmittage konzentriert werden, die bisher mit Aktivitäten verbracht wurden, die im Allgemeinen wenig oder keinen Bildungsinhalt hatten, und deshalb für die Kinder offenbar mit keinem besonderen Vorteil im Hinblick auf ihre lebenslangen Bildungsaussichten verbunden waren²⁵.

Abbildung 4.8 **Teilnahmequoten von Kindern im Alter von 3-5 Jahren an der Vorschulerziehung**
In Prozent



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280571607127>

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf die frühen 2000er Jahre.

Quelle: OECD Family Database.

Die geplanten und vorgeschlagenen Reformen zur Verbesserung der Qualität der FBBE-Leistungen und der Teilnahmequoten sind für die öffentlichen Haushalte zweifellos kostenaufwendig. Dennoch könnte eine Aufstockung der öffentlichen Ausgaben für FBBE-Leistungen angezeigt sein, da diese Investitionen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern und dem vom Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission (1996) vorgeschlagenen Ziel von 1% des BIP in Deutschland (0,42% des BIP im Jahr 2001²⁶) niedrig sind (OECD, 2004b).

Die Unterrichtsqualität verbessern

Aus den meisten Forschungsarbeiten neueren Datums geht hervor, dass die Lehrerqualität ein ganz entscheidender Faktor für die Schülerleistungen ist (Hanushek und Wößmann, 2007; Hanushek und Rivkin, 2006). Manche Lehrer erzielen durchgängig bessere Schülerleistungen als andere. Gestützt auf eine in einem großen Stadtbezirk in den Vereinigten Staaten durchgeführte Studie stellt Hanushek (1992) fest, dass ein Lehrer am oberen Ende der Qualitätsskala (95. Perzentil) seinen Schülern in einem Schuljahr das Wissen von 1½ Klassenstufen vermittelt, während es einem Lehrer mit geringer Qualität (5. Perzentil) nur gelingt, die Hälfte des Wissens einer Klassenstufe zu vermitteln. Die Effekte, die von der Qualität der Lehrkräfte ausgehen, sind nicht nur stark, sie sind auch kumulativ (Sanders und Rivers, 1996). Durch eine Aufeinanderfolge von sehr guten Lehrkräften könnte sich der durchschnittliche Leistungsunterschied zwischen Schülern aus sozial schwachen Familien und sozial besser gestellten Familien wesentlich verringern (Hanushek, 2003; OECD, 2005b). Über eine Verbesserung der Unterrichtsqualität sind in der Bildungspolitik wohl am ehesten deutliche Steigerungen der schulischen Leistungen zu erreichen (Hanushek, 2004).

Die Qualität der Lehrkräfte zu erhöhen ist deshalb schwierig, weil sie offenbar nicht in engem Zusammenhang mit den herkömmlichen Lehreigenschaften wie dem Bildungsabschluss steht (Hanushek und Wößmann, 2007). In Anbetracht dieser Schwierigkeit gelangen Hanushek und Wößmann (2007) zu der Schlussfolgerung, dass die Politik in erster Linie dafür Sorge tragen sollte, dass Institutionen und Anreize qualitativ hochwertige Bildungserträge fördern. Damit die Schulleitungen qualitativ hochwertigen Unterricht erkennen und fördern können, muss den Schulen vor allem die Autonomie eingeräumt werden, selbst zu entscheiden, wie Bildungsziele zu erreichen sind, und die Lehrkräfte für die Bildungserträge zur Rechenschaft zu ziehen. Die Wirksamkeit eines derartigen Prozesses lässt sich durch das Angebot einer qualitativ hochwertigen Lehrerbildung und einer Stärkung der Schulleitung verbessern.

Verstärkung der Autonomie von Schulen, die für ihre Leistungen rechenschaftspflichtig sind

Es gibt empirische Befunde dafür, dass sich eine verstärkte Autonomie von Schulen, die für ihre Ergebnisse rechenschaftspflichtig sind, positiv auf die Schülerleistungen auswirkt²⁷. Autonomie erlaubt es den Schulen, lokales Wissen zur Erhöhung der Schülerleistungen besser einzusetzen, räumt den Schulen aber auch mehr Möglichkeiten zu opportunistischem Verhalten ein (hierzu und zu weiteren Ausführungen in diesem Abschnitt vgl. Wößmann, 2005). Dieser Trade-off betrifft hauptsächlich die Entscheidungsbereiche „Lehrergehälter“ und „Unterrichtsinhalte“. In Entscheidungsbereichen, in denen opportunistisches Verhalten möglich ist, lokale Wissensvorsprünge aber kaum von Belang sind (Schulautonomie in Bezug auf die Verwendung des Budgets, Einfluss der Lehrkräfte auf den zu behandelnden Lehrstoff, Entscheidungen über die Entlassung von Lehrkräften sowie Mitspracherecht des Lehrerkollegiums bei der Lehrplangestaltung), wird durch zentrale Abschlussprüfungen verhindert, dass sich die Schulautonomie negativ auf die Schülerleistungen auswirkt.

Traditionell verfügten deutsche Schulen über wenig Autonomie. Die Schulen operierten in einem hochgradig regulierten Umfeld: Die meisten Regeln für den Schulbetrieb wurden von übergeordneten Stellen festgelegt, so dass die Schulen selbst relativ geringen Einfluss auf Lehrprogramme, Personal oder materielle Ressourcen hatten (Halász et al., 2004). Gemessen am Index der Schulautonomie in PISA 2000 waren die deutschen Schulen mit einem Wert von 3,9 weniger autonom als die Schulen im OECD-Durchschnitt (5,0). Mit dem Inkrafttreten neuer Gesetze haben die Schulen mehr Autonomie und Verantwortung in den Bereichen Schulentwicklung, Qualitätssicherung und Evaluierung erhalten. Eine wichtige diesbezügliche Reform brachte das 1997 verabschiedete Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, durch das leistungsorientierte Besoldungselemente und neue berufliche Aufstiegsmöglichkeiten eingeführt wurden, bei denen die Beförderung nicht länger vom Dienstalter, sondern von der Leistung abhängt (a.a.O.); in den alten Bundesländern werden Lehrer nach ihrer Probezeit verbeamtet. Die Möglichkeit für Schulleiterinnen und Schulleiter, mehr finanzielle Anreize für gute Lehrerleistungen auf der Basis einer angemessenen Leistungsbeurteilung einzusetzen, könnte ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Unterrichtsqualität sein. Wenn es monetäre Anreize für Lehrkräfte gibt, die an die Leistungen ihrer Schüler geknüpft sind, so verbessert dies nachweislich den Lernprozess der Schüler (Hanushek und Wößmann, 2007; Vegas, 2005; Vegas und Umansky, 2005). In Israel (Lavy, 2002, 2004) und im Vereinigten Königreich (Atkinson et al., 2004) haben sich finanzielle Anreize für Lehrer basierend auf den Ergebnissen ihrer Schüler im Hinblick auf eine Leistungssteigerung als sehr wirksam erwiesen.

Stärkere Rechenschaftspflicht von Lehrkräften

Deutschland hat in letzter Zeit erhebliche Fortschritte bei der klaren Festlegung hoher Leistungsziele für Schülerinnen und Schüler erreicht. Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat 2004 Bildungsstandards für deutsche Schulen und 2006 Evaluierungsinstrumente zur Gewährleistung der Einhaltung dieser Standards verabschiedet. Die Bildungsstandards finden bereits in allen Bundesländern Anwendung. 2004 wurde das Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) gegründet, das die Aufgabe hat, die Überprüfung dieser Standards in den Schulen zu unterstützen und die Standards weiterzuentwickeln. Das IQB wird nun anhand von Zufallsstichproben in den Bundesländern prüfen, inwieweit die Bildungsstandards erreicht wurden, und hat dazu zentrale Testverfahren entwickelt, die mit den technischen und methodischen Standards internationaler Vergleichsstudien in Einklang stehen. In der Primarstufe sollen parallel zum PIRLS/IGLU²⁸-Zyklus alle fünf Jahre Ländervergleiche in Deutsch und Mathematik durchgeführt werden, wobei die Testreihe 2011 beginnt. In der Sekundarstufe I findet der Ländervergleich in zwei Gruppen von Fächern statt – Deutsch, Englisch und Französisch sowie Mathematik, Biologie und Chemie – und erfolgt parallel zum Schwerpunkt der jeweiligen PISA-Studie²⁹. Die Ländervergleiche werden in Zukunft anhand dieser Tests und nicht wie bisher anhand von IGLU-E³⁰ bzw. PISA-E angestellt. Dieses Bildungsmonitoring zielt vor allem darauf ab, die Lernergebnisse in den Bildungssystemen zu erfassen, mögliche Ursachen für unbefriedigende Ergebnisse zu analysieren und daraus angemessene Reformmaßnahmen für Bildungspolitik und Bildungsverwaltung abzuleiten. Dabei werden Informationen über das Bildungssystem eng mit Maßnahmen zur Unterrichts- und Qualitätsverbesserung verknüpft, die in allen Schulen anwendbar sind.

Bei den Tests der zufällig ausgewählten Schülerstichproben zur Überprüfung der Einhaltung der nationalen Bildungsstandards ist jedes Bundesland für die Ergebnisse seiner Schüler rechenschaftspflichtig. Die Rechenschaftspflicht der einzelnen Schulen und deren Lehrpersonal wird durch den verstärkten Einsatz von externen Abschlussprüfungen untermauert, die zentral in jedem Land durchgeführt werden: Alle Bundesländer außer einem (Rheinland-Pfalz), in dem derartige Prüfungen nicht existierten, haben diese (wieder-)eingeführt (Brandenburg, 2005; Hamburg, 2005; Berlin, 2006; Niedersachsen, 2006; Bremen, 2007; Hessen, 2007; Nordrhein-Westfalen, 2007) bzw. planen deren Einführung (Schleswig-Holstein, 2008). Diese zentralen Abschlussprüfungen betreffen sowohl die Abschlüsse der Sekundarstufe I als auch das Abitur. Diese Entwicklung ist positiv zu werten, da empirische Studien nahe legen, dass eine Form der externen Rechenschaftspflicht – wie externe Abschlussprüfungen – die Schülerleistungen verbessert; derartige Mechanismen scheinen hingegen die Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Ergebnisse nicht signifikant zu beeinflussen³¹. Darüber hinaus werden in verschiedenen Altersgruppen Vergleichstests und andere zentrale Testverfahren durchgeführt, in denen das Leistungsniveau der Schülerinnen und Schüler geprüft wird. Vorrangiges Ziel dieser Prüfungen ist es, Schulen mit einer großen Zahl von Schülern, die nicht die den gesetzten Lernzielen entsprechenden Leistungen erbringen, dabei zu unterstützen, in Zukunft bessere Ergebnisse zu erreichen.

In Anbetracht des schwachen Leistungsniveaus von Schülerinnen und Schülern im unteren Bereich der Leistungsverteilung in Deutschland kommt es darauf an, die einzelnen Schulen und Lehrkräfte für die Fortschritte aller Schüler, auch der schwächeren, verantwortlich zu machen und ihnen die für eine Leistungssteigerung erforderliche Unterstützung zu gewähren. Die Verantwortung für zurückbleibende Schülerinnen und Schüler zu übernehmen, bedeutet, ihnen die individuelle Betreuung zukommen zu lassen, die notwendig ist, um sie rasch auf das erforderliche Niveau zu bringen – wie dies in Finnland geschieht³² – anstatt sie einfach durchfallen zu lassen oder an weniger anspruchsvolle Bildungszweige zu verweisen; Klassenwiederholungen, die generell als schlechte Schulpraxis eingestuft werden, sind in Deutschland bei schwächeren Schülern nach wie vor häufig (Prenzel et al., 2005). Schulen mit einem relativ hohen Anteil schwächerer Schülerinnen und Schüler müssten zusätzliche Ressourcen erhalten, um solche Dienste anbieten zu können. Derartige Maßnahmen würden auch zu einer gerechteren Verteilung der Bildungschancen beitragen, da leistungsschwächere Schüler meist aus sozial benachteiligten Milieus stammen und/oder einen Migrationshintergrund aufweisen.

Stärkung der Schulleitung

Die Leitung der Schule hat einen indirekten, aber doch wichtigen Effekt auf den Lernprozess der Schüler (Leithwood et al., 2004; Marzano et al., 2005). Sie beeinflusst in entscheidendem Maße das Schulklima, die Lehr- und Lernbedingungen sowie die Schulentwicklung. Bis in die ersten Jahre dieses Jahrzehnts wurden Schulleiterinnen und Schulleiter in Deutschland nicht generell als die Führungspersönlichkeit angesehen, die für die kollektiven Anstrengungen des Lehrpersonals zur Realisierung einvernehmlich festgelegter Zielvorgaben verantwortlich zeichnet. Schulleiterinnen und Schulleiter waren oft Lehrkräfte, die einen Teil ihrer Arbeitszeit der Erledigung von Verwaltungsaufgaben widmeten und von denen „selten erwartet wurde, dass sie Prozesse leiten wie z.B. die Schulentwicklung oder schulinterne Selbstevaluation“ (Halász et al., 2004, mit einer Beschreibung der Situation im Jahr 2002). Seither hat sich die Rolle der Schulleitungen in Deutschland zu wandeln begonnen. Neue Gesetze räumen den Schulen mehr Autonomie und Verantwortung in den Bereichen Schulentwicklung, Qualitätssicherung und Evaluierung ein. Das Rollenverständnis der Schulleiter wie auch ihre tatsächliche Rolle haben sich mit der Möglichkeit, das Profil ihrer Schule zu beeinflussen, deutlich verändert. Die Umsetzung von Zielvereinbarungen zwischen Schulen und Schulbehörden und/oder Agenturen für Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung hat zu einem höheren Grad an Verantwortung für die Schulleiter geführt. Diese Entwicklung verlangt von den Schulleitern, die Aufmerksamkeit auf eine Verbesserung der Unterrichtsqualität zu richten. Angesichts dieser Veränderungen beinhaltet das Anforderungsprofil für Schulleiter nunmehr eine stärkere Managementorientierung. Neben den üblichen Verwaltungsaufgaben³³ müssen sich die Schulleiter auch auf Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie auf die Entwicklung der Humanressourcen konzentrieren. Häufig stehen den Schulleitungen verschiedene

Mechanismen zur Verfügung, wenn sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Unterstützung benötigen. Unter anderem kann das zuständige Kultusministerium Lehrkräfte auffordern, Berater zu konsultieren, die auf die Anleitung und Unterstützung von Lehrern bei ihren beruflichen Aufgaben spezialisiert sind³⁴.

Verbesserung der Lehrererstausbildung³⁵

Die Lehrerausbildung in Deutschland besteht aus zwei Phasen, die beide mit einem Examen abschließen, das von staatlichen Prüfungsämtern abgenommen wird. Die erste Phase (3-4 Jahre) wird an Universitäten durchgeführt, während die zweite (1½-2 Jahre) dem dualen Modell folgt und zum Teil als schulpraktische Ausbildung und zum Teil in außeruniversitären Einrichtungen der Lehrerbildung (Seminaren) stattfindet. In der zweiten Phase sind die Lehramtsanwärter unter der Aufsicht eines Mentorlehrers tätig. Dieser duale Ansatz in der Lehrererstausbildung hilft Berufseinsteigern zwar wesentlich dabei, ihre pädagogische Praxis zu verbessern, aber es könnte noch Raum für Verbesserungen bestehen. Die Lehrererstausbildung könnte verbessert werden, indem die erste und die zweite Phase enger miteinander verknüpft und beide stärker in das berufsbegleitende Lernen eingebunden werden. Hinderlich ist dabei, dass die für Erstausbildung, Vorbereitungsdienst und Fortbildung zuständigen Institutionen getrennt voneinander operieren, trotz der in mehreren Bundesländern unternommenen Anstrengungen, sie zu einer Zusammenarbeit zu bewegen. Es ist auch darauf zu achten, dass bei der Umsetzung des Bologna-Systems von Bachelor- und Master-Studiengängen der duale Ansatz der Lehrererstausbildung – eine der Hauptstärken des deutschen Systems – nicht abgewertet wird.

Bei der Lehrerausbildung in Deutschland wird zwar großer Wert auf die Entwicklung von Fachwissen gelegt, jedoch sind die didaktischen Fähigkeiten und allgemeinen Unterrichtskompetenzen unzureichend entwickelt. Laut Halász et al. (2004) sind deutsche Lehrer nicht hinreichend darauf vorbereitet, die Lernkompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu entwickeln, den Unterricht auf individuelle Bedürfnisse abzustimmen, das selbstregulierte Lernen zu fördern oder kooperatives Lernen in Gruppen zu organisieren. Übereinstimmend mit diesen Beobachtungen zeigten die Ergebnisse der PISA-Studie, dass in Deutschland der Zufriedenheitsgrad der Schülerinnen und Schüler mit der Unterstützung, die sie von ihren Lehrkräften erhalten, sehr niedrig ist. Soll also die Verantwortung der Lehrkräfte für die Leistungen ihrer Schülerinnen und Schüler verstärkt werden (siehe oben), sind sowohl die Erstausbildung von Lehrern als auch ihre Weiterbildung so anzupassen, dass diese Schwächen überwunden werden.

Die Gliederung des Schulsystems verringern

Das deutsche Schulsystem ist stark gegliedert: Es besteht aus drei Bildungsgängen, auf die die Schülerinnen und Schüler verteilt werden; die erste Selektion erfolgt bereits im Alter von 10 Jahren und damit früher als in allen anderen OECD-Ländern außer Österreich, wo die erste Auswahl ebenfalls im Alter von 10 Jahren stattfindet³⁶; die verschiedenen Bildungsgänge werden meist von getrennten Schularten angeboten, außer in den neuen Bundesländern und Rheinland-Pfalz, wo der untere und der mittlere Bildungsgang von einem einzigen Schultyp angeboten werden (ähnliche Regelungen werden ab 2008 auch in Hamburg und Schleswig-Holstein gelten) – in Anhang 4.A1 ist die Grundstruktur des Bildungswesens beschrieben. Rund 32% der Schülerinnen und Schüler besuchen das Gymnasium, das die begabtesten Schüler aufnimmt, 26% die Realschule, die Einrichtung für Schüler mit mittleren Fähigkeiten, und weitere 22% die Hauptschule, den Zweig für Schüler mit geringeren Fähigkeiten, wobei diese Prozentsätze je nach Bundesland jedoch deutlich variieren. Darüber hinaus besuchen 8% der Schülerinnen und Schüler eine Integrierte Gesamtschule, die zum Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife (wie das Gymnasium), zum Mittleren Schulabschluss oder zum Hauptschulabschluss führt, und weitere 7% der Schülerinnen und Schüler besuchen oben genannte Schularten mit mehreren Bildungsgängen, die eine Haupt- und Realschulbildung anbieten; die übrigen Schülerinnen und Schüler besuchen größtenteils Sonder- oder Förderschulen.

Die erste Selektion in Deutschland entscheidet nicht über den anschließenden Bildungsweg der Schülerinnen und Schüler, da sie zu einem späteren Zeitpunkt zwischen den einzelnen

Bildungsgängen wechseln können. Aus von den Behörden erfassten Daten geht hervor, dass im Schuljahr 2004/2005 rd. 10% der Schülerinnen und Schüler der Klassenstufe 9 in der Klassenstufe 5 im Schuljahr 2000/2001 einen anderen Bildungsgang besucht hatten (Bundesministerium für Bildung und Forschung und Kultusministerkonferenz, 2006). Gleichwohl ist bei der Durchlässigkeit der Trend hin zu weniger anspruchsvollen Bildungsgängen wesentlich stärker ausgeprägt als zu anspruchsvolleren: Bei etwa 60% der Schulartwechsel zwischen den Klassenstufen 5 und 9 handelte es sich um Abstiege und bei nur 20% um Aufstiege (die anderen Übergänge können nicht als Auf- oder Abwärtsmobilität charakterisiert werden) (a.a.O.). Auch schließt der Besuch einer Haupt- und Realschule statt eines Gymnasiums nicht den späteren Erwerb einer Hochschulreife aus. Von den 415 267 Schülerinnen und Schülern, die 2006 die Allgemeine oder Fachgebundene Hochschulreife bzw. die Fachhochschulreife erwarben, hatten 258 272 eine allgemeinbildende Schule besucht und 156 993 eine berufliche Schule. Seit Mitte der neunziger Jahre ist der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die im Rahmen einer beruflichen Bildung die Allgemeine Hochschulreife erwarben, in fast allen Bundesländern gestiegen (ihr Anteil liegt durchschnittlich bei 14%, in einigen Ländern jedoch deutlich höher, vor allem in Baden-Württemberg, wo etwa ein Drittel der Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Ausbildung an einem Beruflichen Gymnasium die Allgemeine Hochschulreife erwerben). Auch die Nutzung alternativer Bildungswege zum Erwerb höherer Bildungsabschlüsse hat zugenommen. In den letzten Jahren war der Erwerb von Schulabschlüssen generell weniger an eine bestimmte Schulart gebunden als in der Vergangenheit (Bundesministerium für Bildung und Forschung und Kultusministerkonferenz, 2006, S. 76).

Die Aufteilung auf die verschiedenen Schularten basiert auf der Einschätzung, die die Lehrkraft in Bezug auf die Fähigkeiten ihrer Schüler abgibt, wobei diese Empfehlungen aber von den Eltern oftmals außer Kraft gesetzt werden können. Diese Selektion dient dazu, die fähigsten Schülerinnen und Schüler dem Gymnasium und weniger fähige Schüler der Hauptschule zuzuführen, was in der Tat auch weitgehend geschieht. Allerdings hat der sozioökonomische Hintergrund selbst nach Berücksichtigung ihrer schulischen Fähigkeiten großen Einfluss darauf, ob die Kinder ein Gymnasium besuchen oder nicht. Prenzel et al. (2005) stellen fest, dass die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasialbesuchs nach Kontrolle der in PISA gemessenen Lese- und Mathematikkompetenz bei einem Kind aus dem obersten Quartil der ESCS-Verteilung in Deutschland durchschnittlich 4,0-mal höher ist als bei einem Kind aus dem zweitniedrigsten ESCS-Quartil; ohne Berücksichtigung der PISA-Leistungen liegt der Faktor bei 6,9 (Tabelle 4.1). Diese Erkenntnis lässt vermuten, dass der Prozess der Schülerselektion anhand der Empfehlungen der Lehrkraft nicht besonders gut funktioniert. Nach Ansicht von Spinath (2005) lassen die diagnostischen Kompetenzen deutscher Lehrkräfte in Bezug auf Primarschüler (Klassenstufe 1-4) sehr zu wünschen übrig. Darüber hinaus könnten sich Eltern mit sozioökonomisch günstigerem Hintergrund eher über die Empfehlungen der Lehrkräfte hinwegsetzen, um ihre Kinder einen schulisch anspruchsvolleren Bildungsgang einschlagen zu lassen und sie aufs Gymnasium zu schicken. Die Tatsache, dass Schülerinnen und Schüler in Deutschland unabhängig von ihren schulischen Fähigkeiten weitgehend nach ihrem sozioökonomischen Hintergrund selektiert werden, lässt darauf schließen, dass die frühe Gliederung die sozialen Ungleichheiten zementiert und folglich eine relativ geringe intergenerationale soziale Mobilität nach sich zieht.

Eine Mehrebenen-Regressionsanalyse der Ergebnisse des Naturwissenschaftstests in PISA 2006 zeigte, dass eine frühe Selektion den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Schülerleistungen verstärkt, jedoch keinen Effekt auf die durchschnittlichen Punktzahlen hat (OECD, 2007a, Kasten 5.2)³⁷. In einer Untersuchung der empirischen Literatur kommen Meier und Schütz (2007) zu denselben Schlussfolgerungen, nämlich dass eine frühe Selektion die Chancengleichheit in der Bildung verringert, aber keine nennenswerten Auswirkungen auf die Durchschnittsleistungen hat³⁸. Mithin dürfte bei einer Verringerung der Gliederung von Schulsystemen kein Trade-off zwischen Effizienz und Chancengerechtigkeit bestehen. Gleichzeitig legt diese Erkenntnis nahe, dass sich der Zugewinn an Unterrichtseffizienz, der mit homogeneren Klassen in einem früh selektierenden System verbunden ist, durch die nachteiligen Auswirkungen auf leistungsschwächere Schüler, wenn sie von den leistungsstärkeren Schülern getrennt werden, wieder aufhebt³⁹.

Es gibt auch Befunde dafür, dass Leistungsungleichheiten in gegliederten Schulsystemen in der Regel zwischen der Primarstufe und der Sekundarstufe zunehmen, wobei dieser Effekt in

Tabelle 4.1 **Relative Wahrscheinlichkeit des Gymnasialbesuchs nach ökonomischem, sozialem und kulturellem Status in den Ländern**
ESCS¹

	75-100% – Quartil		50-75% – Quartil		25-50% – Quartil		0-25% – Quartil	
	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II	Modell I	Modell II
Bayern	7.77	6.65	2.35	2.06	1	1	0.51	0.93
Sachsen-Anhalt	10.44	6.16	2.76	2.30	1	1	0.39	0.68
Rheinland-Pfalz	8.28	4.60	2.68	2.03	1	1	0.37	0.61
Baden-Württemberg	8.41	4.40	2.57	1.94	1	1	0.35	0.65
Nordrhein-Westfalen	8.07	4.35	2.57	2.04	1	1	0.28	0.61
Hamburg	7.53	3.55	1.89	1.63	1	1	0.30	0.53
Saarland	6.71	3.48	2.28	1.51	1	1	0.35	0.57
Mecklenburg-Vorpommern	7.96	3.47	2.24	1.58	1	1	0.31	0.50
Thüringen	5.13	3.23	2.34	2.53	1	1	0.36	0.56
Schleswig-Holstein	6.24	2.88	1.85	1.25	1	1	0.23	0.45
Bremen	9.06	2.83	2.32	1.39	1	1	0.55	1.05
Sachsen	4.49	2.79	2.19	1.72	1	1	0.36	0.69
Hessen	5.70	2.71	2.38	1.55	1	1	0.50	0.81
Berlin	4.45	2.67	1.77	1.57	1	1	0.34	0.79
Niedersachsen	6.45	2.63	2.24	1.52	1	1	0.40	0.73
Brandenburg	3.71	2.38	1.72	1.70	1	1	0.44	0.84
Deutschland gesamt	6.87	4.01	2.30	1.79	1	1	0.37	0.68

1. ESCS bezeichnet den PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status. Seine Ableitung wird in Anmerkung 4 zum Haupttext beschrieben.

Modell I = Ohne Kontrolle der PISA-Punktzahlen in Lesekompetenz und Mathematik.

Modell II = Kontrolle der PISA-Punktzahlen in Lesekompetenz und Mathematik.

Quelle: Prenzel et al. (2005), *PISA 2003, Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?*, Waxmann, Münster.

Deutschland besonders ausgeprägt ist (Hanushek und Wößmann, 2005). Wößmann (2007) stellt fest, dass die Intensität der Gliederung in den deutschen Bundesländern positiv mit Chancengleichheit korreliert ist, ob dieser Effekt nun an der Anzahl der unterschiedlichen Bildungsgänge gemessen wird oder an dem Anteil der Schüler, die in dem jeweiligen Bundesland die zum niedrigsten Abschluss führenden Schulen besuchen (ein Indikator für den Ausschluss leistungsschwacher Schüler vom Hauptstrom der Schüler) und eine späte Gliederung mit mehr Chancengleichheit im Bildungssystem einhergeht⁴⁰. Ferner verstärkt eine frühe Selektion nachweislich die Auswirkung des sozioökonomischen Hintergrunds auf den Erfolg am Arbeitsmarkt und erhöht vor allem den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf einen tertiären Bildungsabschluss (Brunello und Checchi, 2006⁴¹; Meghir und Palme, 2005⁴²).

Die Erwartungen hinsichtlich einer weiterführenden Bildung auf tertiärem Niveau auf der Grundlage der PISA-Punktzahlen in Mathematik sind in Deutschland stärker vom sozioökonomischen Hintergrund abhängig als in den meisten anderen OECD-Ländern (OECD, 2007c; Tabelle A4.4; vgl. OECD, 2006, wegen weiterer Informationen zu diesen und anderen im vorliegenden Abschnitt erörterten Schätzungen⁴³). Dies könnte daran liegen, dass Kinder aus schwächeren sozioökonomischen Verhältnissen bereits Bildungsgängen zugeordnet wurden, die die Wahrscheinlichkeit einer solchen Ausbildung reduzieren, selbst wenn sie die Fähigkeiten für einen höheren Bildungsweg besitzen. Bei Migranten sind die Erwartungen unter Schülern der zweiten Generation in Bezug auf eine Tertiärausbildung – einige ethnische Gruppen ausgenommen – insgesamt wesentlich geringer. Nach Berücksichtigung von sozioökonomischem Hintergrund und Mathematikkompetenz sind die Bildungserwartungen von Migrantenkindern jedoch deutlich höher als die von einheimischen Kindern. Dieses Ergebnis lässt darauf schließen, dass Migrantenkinder über eine hohe Motivation und eine positive Einstellung zur Bildung verfügen.

In Anbetracht der Erkenntnisse aus der empirischen Literatur zu den Auswirkungen einer frühen Selektion könnten die Landesregierungen die intergenerationale Transmission der Ungleichheit verringern, indem sie ihre Bildungssysteme weniger stark auf eine frühe Aufteilung ausrichten⁴⁴. Im weiteren Verlauf dieses Abschnitts werden einige Vorschläge für dieses Vorgehen erörtert.

Aufschub der ersten Aufteilungsentscheidung

Bei einer frühen Selektion besteht ein erhöhtes Risiko einer fehlerhaften Einschätzung der wahren Fähigkeiten und somit der Zuweisung eines Kindes in den falschen Bildungsgang. Dies kann geschehen, weil die Fähigkeiten erst allmählich erkennbar sind und bei jüngeren Kindern große Unterschiede im Reifegrad bestehen (Meier und Schütz, 2007); tatsächlich werden die jüngeren Kinder einer Klasse, bei denen die Aufteilung frühzeitiger erfolgt ist, anschließend häufiger nach oben gestuft (Puhani und Weber, 2007). Bei einer Aufteilung in einer jüngeren Altersstufe erhöht sich der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Entscheidung über den Bildungsgang; beispielsweise kommen Bauer und Riphahn (2006) anhand von Daten aus den 26 Schweizer Kantonen zu der Erkenntnis, dass eine frühe Aufteilungsentscheidung den Vorteil von Kindern mit gebildeten Eltern bei der Zuweisung in den gymnasialen Zweig deutlich erhöht. Jüngere Kinder sind stärker von ihren Eltern und den elterlichen Ressourcen abhängig als ältere Kinder (OECD, 2005c). Interessanterweise ist in den Ländern Brandenburg und Berlin, die die erste Aufteilung erst im Alter von 12 Jahren vornehmen, die Wahrscheinlichkeit eines späteren Gymnasialbesuchs bei einem Kind aus dem obersten Quartil des Index des sozioökonomischen Hintergrunds nach Kontrolle der in PISA gemessenen Lese- und Mathematikkompetenz nur 2,4- bzw. 2,7-mal so groß wie bei einem Kind aus dem zweiten Quartil des ESCS-Index, während der Durchschnittswert für Deutschland 4,0 beträgt (vgl. Tabelle 4.1). Andere Bundesländer, die die Weitergabe von sozioökonomischer Ungleichheit über Generationen hinweg verringern wollen, sollten ebenfalls in Erwägung ziehen, das Alter der ersten Selektion anzuheben. Zumindest für die vier Länder, die eine zweijährige Orientierungsstufe vor der endgültigen Aufteilungsentscheidung bieten, wäre diese Umstellung nicht mit wesentlichen organisatorischen Veränderungen verbunden – die Lehrpläne sind sich in diesen zwei Jahren bereits sehr ähnlich. Auch die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen sollte erhöht werden, so dass sich Aufteilungsentscheidungen, die die erst später zu Tage tretenden schulischen Fähigkeiten eines Kindes nicht widerspiegeln, leichter korrigieren lassen. Wie bereits erwähnt, erfolgen die meisten Transfers zwischen Bildungsgängen derzeit auf ein weniger anspruchsvolles Niveau.

Zusammenlegung von Haupt- und Realschule in einer Schulart

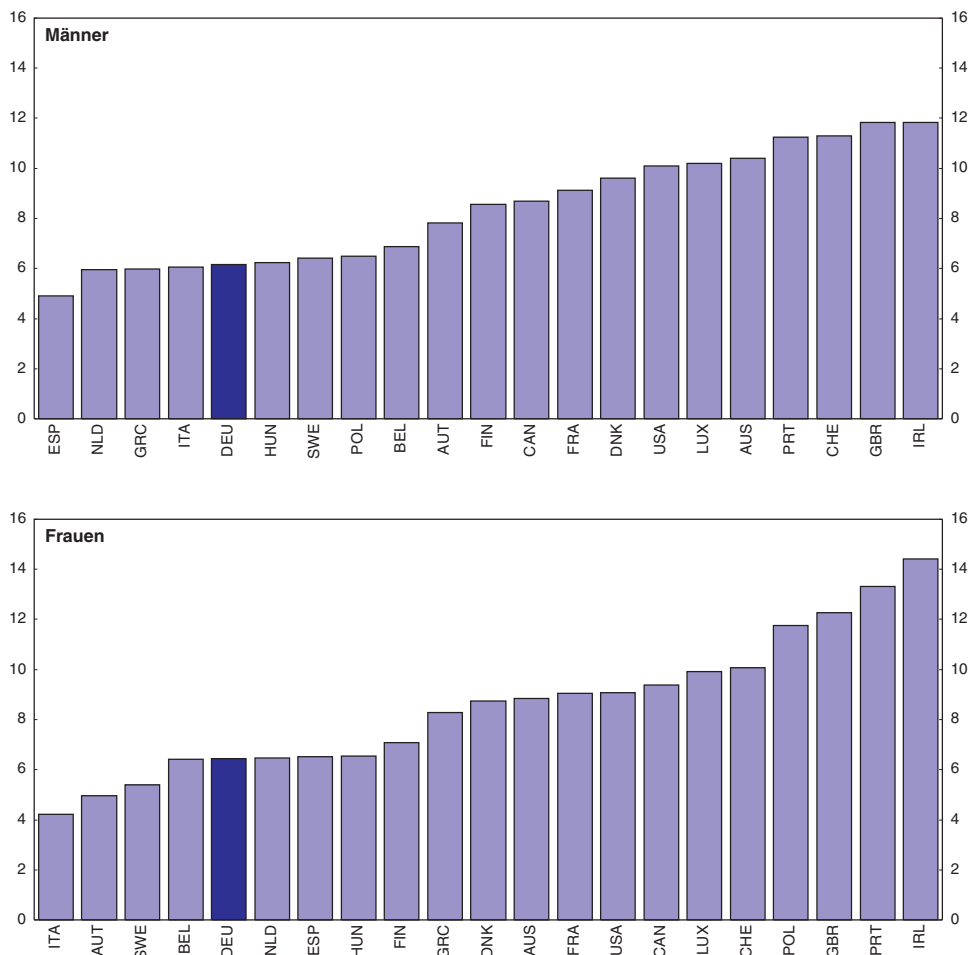
Einige Länder (die neuen Bundesländer sowie Rheinland-Pfalz) haben ein zweigliedriges Schulsystem eingeführt bzw. bereiten sich auf die Einführung eines solchen Systems vor (Hamburg und Schleswig-Holstein), in dem die Bildungsgänge, die zum Hauptschul- bzw. Realschulabschluss führen, in einer einzigen Schulart angeboten werden, und die zweite Schulart das Gymnasium ist. Diese Organisation verringert die sozioökonomische Segregation zwischen den Schulen und beugt dem Risiko vor, sehr schwache Schüler in einer einzigen Schulart (der Hauptschule) zusammenzufassen, in der die Leistungserwartungen niedrig sind. Auf diese Weise wird der Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Schülerleistungen in der Regel verringert. Andere Bundesländer, die den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsergebnisse mindern wollen, sollten eine solche Reform vor allem dann in Erwägung ziehen, wenn der Anteil der Schüler, die eine Hauptschule besuchen, gering ist (z.B. weniger als 25%) und diese Schulen einen Sockel schwacher Leistungen und niedriger Erwartungen darstellen. Verschiedene andere Länder, deren Bildungssysteme ebenfalls eine vergleichsweise frühe Selektion vorsehen (Luxemburg, Slowakische Republik), streben ähnliche Reformen an.


Die Tertiärausbildung attraktiver gestalten und stärker an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts ausrichten

Es gibt sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Faktoren auf dem Markt für Tertiärbildung, die die relativ niedrige Quote der Erstabschlüsse⁴⁵ im Tertiärbereich in Deutschland erklären. Gestützt auf eine Regressionsanalyse unter Verwendung von Paneldaten für die OECD-Länder kommen Martins et al. (2007) zu dem Schluss, dass der Anteil der Erstabschlüsse im Tertiärbereich unter den 20- bis 29-Jährigen in positivem Zusammenhang mit der internen Ertragsrate einer Tertiärbildung (ein Nachfragefaktor) und der Angebotsflexibilität/Rechenschaftslegung des Tertiärsektors (zusammengefasst im „Composite Supply Indicator for Tertiary Education“,

STE – die einzelnen Elemente des Indikators sind Anhang 4.A2 zu entnehmen⁴⁶) steht, aber negativ mit Liquiditätsbeschränkungen (ein weiterer Nachfragefaktor) korreliert ist. Deutschland fällt durch niedrige interne Ertragsraten (Abb. 4.9) sowie eine geringe Angebotsflexibilität der Hochschulen auf, wie der summarische STE-Indikator zeigt (Abb. 4.10); in Deutschland bestehen relativ geringe Liquiditätsbeschränkungen. Hauptfaktoren für die niedrigen internen Ertragsraten der Tertiärbildung in Deutschland sind dieser Studie zufolge die geringen Bruttoeinkommensvorteile pro Jahr Tertiärbildung, ein relativ progressives Einkommensteuersystem (a.a.O., Kasten 2, Abb. A sowohl im Hinblick auf die Brutto- als auch die Nettoeinkommensvorteile pro Jahr Tertiärbildung), lange Studiengänge und hohe Bruttoersatzquoten bei Arbeitslosigkeit (durch die sich der Wert eines geringeren Arbeitslosigkeitsrisikos für Personen mit einem Tertiärabschluss verringert) (Martins et al., Kasten 2, Abb. B). Bezüglich Input und Output verfügen deutsche Hochschulen über wenig Flexibilität und Autonomie, was den STE-Indikator für Deutschland senkt; diese Effekte werden teilweise durch im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe Anforderungen bei der Rechenschaftslegung abgemildert (vgl. Abb. 4.10). Die geringe Input-Flexibilität spiegelt ein geringes Maß an Autonomie bei der Auswahl der Studierenden wider; die Autonomie in den Bereichen Budget und Personalpolitik entspricht etwa dem OECD-Durchschnitt. Die geringe

Abbildung 4.9 **Geschätzte interne Ertragsraten einer Tertiärausbildung**
In Prozent



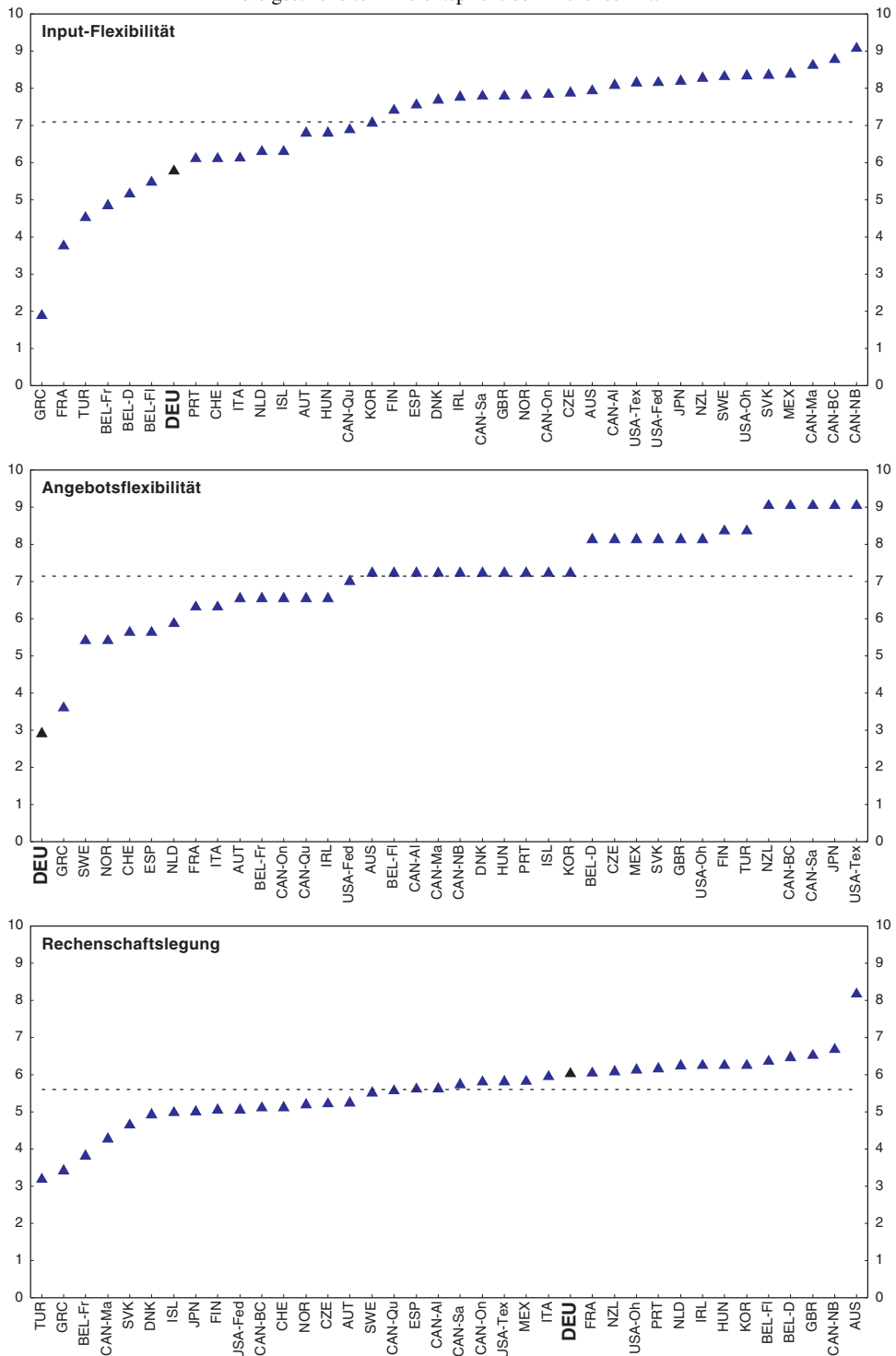
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280583601533>

Anmerkung: Es wurde ein einheitlicher Zuwachs der Arbeitsproduktivität von 1,75% pro Jahr unterstellt. Die Daten beziehen sich auf 2001, außer für Polen und die Schweiz (2000) sowie Ungarn (1997).

Quelle: Martins et al. (2007), „The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education“, *Economics Department Working Paper*, No. 576, OECD, Paris.

Abbildung 4.10 **Indikator für das Bildungsangebot im Tertiärbereich nach Kategorien, 2005-2006**

Der Grad der Flexibilität bzw. Rechenschaftslegung wird durch Werte von 0 bis 10 angezeigt, die gestrichelte Linie entspricht dem Durchschnitt



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/280633215665>

Anmerkung: Die Angabe zur Rechenschaftslegung für USA-Fed ist indikativer Natur, da mit Bundesmitteln nur ein geringer Teil der Gesamtfinanzierung von tertiären Bildungseinrichtungen gedeckt wird. Die Codes für die Regionen bzw. Bundesstaaten Belgiens, Kanadas und der Vereinigten Staaten sind im Glossar aufgeführt.

Quelle: Martins et al. (2007), „The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education“, *Economics Department Working Paper*, No. 576, OECD, Paris.

Output-Flexibilität erklärt sich durch Zulassungsbeschränkungen⁴⁷, das begrenzte Angebot von Kurzzeitstudiengängen (mit einer maximalen Dauer von 3 Jahren), die geringe regionale Mobilität der Studierenden und die begrenzte Autonomie der Institutionen bei der Festlegung der Studieninhalte. Die Rechenschaftslegung hinsichtlich der Finanzierungsvorschriften ist durchschnittlich, aber in Bezug auf die Evaluierung des Outputs leicht überdurchschnittlich.

Erhöhung der Nachfrage nach Tertiärbildung

Aus den Informationen zu den internen Ertragsraten der Tertiärbildung und zu den relativen Einkommen (siehe oben) kann abgeleitet werden, dass die interne Ertragsrate pro Bildungsjahr im Tertiärbereich A im internationalen Vergleich niedrig ist: Die Einkommen von Personen mit einem Abschluss im Tertiärbereich B sind gegenüber den Einkommen von Absolventen der Sekundarstufe II in Deutschland recht hoch, während die Länge der Studiengänge mit jenen in anderen Ländern vergleichbar ist (definitionsgemäß dauern Studiengänge des Tertiärbereichs B weniger als drei Jahre). Das würde erklären, warum die Absolventenquote im Tertiärbereich A im internationalen Vergleich niedrig ist, während die Quote im Tertiärbereich B dem OECD-Durchschnitt entspricht (vgl. Abb. 4.6). Diese Erkenntnis steht auch in Einklang mit der Beobachtung, dass viele Schülerinnen und Schüler, die für die Aufnahme eines Studiengangs im Tertiärbereich A qualifiziert sind, letztlich kein solches Studium aufnehmen – fünf Jahre nach Erlangung der Hochschulreife haben nur 75% der Absolventen ein Studium im Tertiärbereich A aufgenommen, und besonders niedrig ist der Anteil bei Absolventen, die die Fachhochschulreife⁴⁸ erworben haben (50%). Für viele dieser Schülerinnen und Schüler sind zweifellos die relativ günstigen internen Ertragsraten der Studiengänge des Tertiärbereichs B attraktiv. Ein weiterer Faktor, der manche dieser Absolventen zu der Entscheidung veranlasst, kein Fachhochschulstudium aufzunehmen, sind die guten Karrieremöglichkeiten im dualen System, die sie zumindest in den ersten fünf Jahren nach Erwerb der Fachhochschulreife davon abhalten, ein Studium aufzunehmen: Die Unternehmen stellen solche Absolventen besonders gern ein und bieten ihnen auch ohne Hochschulausbildung Aufstiegsmöglichkeiten bis hin zu Managementpositionen⁴⁹.

Die Umstellung der Studiengänge auf das zweistufige Bachelor/Master-Studiensystem im Rahmen des Bologna-Prozesses, nach der nun etwa 60% der Hochschulstudiengänge und bis 2010 voraussichtlich nahezu alle Studiengänge unter dieses neue System fallen, dürfte zur Anhebung der internen Ertragsraten beitragen, indem die Studiengänge verkürzt und stärker auf berufliche Qualifikationen (in Verbindung mit wissenschaftlichen Grundlagen und methodischer Kompetenz) ausgerichtet und die Abbrecherquoten verringert werden (da die Studierenden die Möglichkeit erhalten, ihr Studium nach dem Bachelor-Abschluss zu unterbrechen oder zu beenden, ohne als Abbrecher eingestuft zu werden). Die Sozialpartner beeinflussen im Kontext der Anerkennung der neuen Studiengänge ihren Inhalt in dem Sinne, dass sie diese arbeitsmarktrelevant machen⁵⁰. Dadurch werden die Absolventen für die Arbeitgeber interessanter. Der Umstand, dass die Studiengänge kürzer sind, verstärkt ihre Attraktivität, da die Absolventen bereits eher anfangen können, Berufserfahrung zu erwerben und sich einem unternehmerischen Umfeld anzupassen, d.h. in einem Alter, wo diese Eingliederung effizienter sein könnte.

Die Auswirkungen der Reformen im Rahmen des Bologna-Prozesses auf die Ertragsraten von Fachhochschulstudiengängen dürften weniger ausgeprägt sein als bei anderen Hochschulstudiengängen, da die Studiengänge von Fachhochschulen bereits relativ kurz und berufsorientiert waren. Sie wurden dennoch aufgewertet, um sie dem Bachelor/Master-Schema anzupassen. Diese Aufwertung dürfte den Wünschen von Arbeitgebern entgegenkommen, die Absolventen mit berufsorientierter Ausbildung und höherem Bildungsniveau suchen, die ihre Ausbildung aber dennoch relativ jung abschließen. Da die Fachhochschulen damit besser den Anforderungen der Arbeitgeber entsprechen, dürfte die interne Ertragsrate solcher Abschlüsse und somit die Nachfrage nach diesen Studiengängen ebenfalls steigen, insbesondere bei Absolventen der Sekundarstufe II mit Fachhochschulreife. Andererseits könnten Fachhochschulen infolge der Bologna-Reformen, durch die die Studiengänge an Hochschulen und Universitäten kürzer und berufsorientierter werden, vergleichsweise an Attraktivität verlieren⁵¹.

Die anderen Faktoren, die die interne Ertragsrate der Tertiärbildung in Deutschland komprimieren, sind, wie bereits erwähnt, das relativ progressive Einkommensteuersystem und die hohen Leistungen bei Erwerbslosigkeit. Die Politik in diesen Bereichen ist von zahlreichen anderen Faktoren abhängig und nicht in erster Linie darauf ausgerichtet, Anreize für den Erwerb eines tertiären Bildungsabschlusses zu schaffen. Da hiervon aber auch Effekte auf die Anreize für eine Tertiärbildung ausgehen, sollte dieser Faktor bei Entscheidungen in diesen Bereichen wohl ebenfalls berücksichtigt werden. Die Hartz-Reformen, durch die das Leistungsniveau bei Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren gesenkt wurde, zielten natürlich hauptsächlich darauf ab, die Langzeitarbeitslosigkeit und die Inaktivität zu reduzieren. Sie erhöhten aber auch die Anreize für den Erwerb eines tertiären Bildungsabschlusses, da für Absolventen tertiärer Bildungseinrichtungen das Risiko, arbeitslos zu werden, geringer ist als für andere Personen. Dieser Faktor wurde bei den vorstehend dargelegten Schätzungen der internen Ertragsraten der Tertiärbildung nicht berücksichtigt, da sie sich auf 2001 und damit auf einen Zeitpunkt vor der Umsetzung der Hartz-Reformen beziehen. Bei künftigen Entscheidungen über den angemessenen Grad der Progressivität im Einkommensteuersystem sollte neben anderen Effekten auch den Auswirkungen dieses Faktors auf die Anreize für den Erwerb eines tertiären Bildungsabschlusses Rechnung getragen werden.

Stärkere Orientierung des Bildungsangebots im Tertiärbereich an der Nachfrage

In einigen Bundesländern wird die Input-Flexibilität erhöht, indem den Hochschulen das Recht eingeräumt wird, ihre Studierenden auszuwählen; diese Maßnahme dürfte ebenfalls dazu beitragen, die Abbrecherquoten zu senken, und für einen Anstieg der zu erwartenden internen Ertragsraten der Tertiärbildung sorgen. Mehr Input-Flexibilität wird zudem dadurch gewährleistet, dass die Hochschulen in einigen Ländern seit kurzem berechtigt sind, Studiengebühren zu erheben⁵². Eine verfassungsmäßige Beschränkung bei der Festsetzung dieser Gebühren besteht darin, dass sie nicht zum Ausschluss von Studierenden führen dürfen, die die Gebühren nicht zahlen können. Diesem Kriterium wurde entsprochen, indem die Gebühren für Vollzeitstudierende auf einem niedrigen Niveau (300-500 Euro pro Semester) angesetzt und Studiendarlehen bereitgestellt wurden. Die Bundesländer, die ihren Hochschulen bisher keine größere Input-Flexibilität eingeräumt haben, sollten dies in Erwägung ziehen.

Die Output-Flexibilität wird, wie bereits erörtert, durch die Einführung kürzerer Studiengänge im Rahmen des Bologna-Prozesses und durch eine weitere Lockerung von Zulassungsbeschränkungen erhöht. Zur Unterstützung der Bundesländer bei der Lockerung von Zulassungsbeschränkungen hat die Bundesregierung mit ihnen den „Hochschulpakt 2020“ geschlossen, um die Anzahl der Studienplätze zu erhöhen⁵³. Ziel ist es, die Studienanfängerquote auf 40% pro Kohorte (von derzeit rd. 30%) zu erhöhen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Erhöhung der Anzahl von Studienanfängern an Fachhochschulen, in denen ein Großteil der Ingenieure in Deutschland ausgebildet wird.

Die Schaffung einer angemessenen Anzahl von Hochschulstudienplätzen wird in Deutschland dadurch behindert, dass für ihre Finanzierung hauptsächlich das Bundesland zuständig ist, in dem sich die betreffende Bildungseinrichtung befindet, wobei jedoch kein Kompensationsmechanismus für Studierende besteht, die aus einem anderen Bundesland stammen. Aus diesem Grund sind die Länder bestrebt, die Zahl der Studienplätze (insbesondere für Studierende aus anderen Bundesländern) zu begrenzen. Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat der Kultusministerkonferenz kürzlich einen Vorschlag für eine teilweise Kompensation dieser Kosten unterbreitet⁵⁴. Allerdings bleibt bei dieser Lösung das Trittbrettfahrer-Problem unberücksichtigt, das darin besteht, dass das Bundesland, das die Hochschulausbildung eines Absolventen finanziert, nicht unbedingt dann auch die Steuern auf dessen späteres Einkommen einnimmt. Länder mit einer Nettozuwanderung an hochqualifizierten Fachkräften, wie insbesondere Bayern, profitieren in erheblichem Maße von der gegenwärtigen Regelung und würden dies selbst bei Umsetzung des rheinland-pfälzischen Vorschlags weiterhin tun, wenngleich dieser Vorteil durch den Finanzausgleich vermindert wird; Bayern ist im System des Finanzausgleichs Nettozahler und behält nur etwa 40% der zusätzlichen Steuereinnahmen ein. Eine zu bevorzugende Lösung für diese Trittbrettfahrer-Probleme könnte darin bestehen, dass die Hochschulen nach dem Kostendeckungsprinzip fiktive Studiengebühren festlegen, deren Erstattung aus den Steuereinnahmen des Bundeslandes erfolgt, in dem der Absolvent anschließend arbeitet.

Kasten 4.2 Politikempfehlungen zur Verbesserung der Bildungserträge

Erhöhung der Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) sowie Verbesserung ihrer Qualität durch:

- Pilotprogramme zur Kompensierung von Mängeln im häuslichen Umfeld bei Kleinstkindern aus sozial schwächerem Milieu, durch die sie in der Entwicklung ihrer Fähigkeiten eingeschränkt sind;
- Entwicklung gemeinsamer Finanzierungsstandards für sämtliche Einrichtungen, um eine gerechtere Behandlung von Kindern aus sozial schwächeren Verhältnissen zu gewährleisten;
- Anhebung der Ausbildung von FBBE-Erziehern auf Tertiär- und vorzugsweise auf Hochschulniveau sowie Einführung einer stärker spezialisierten Ausbildung für Erzieher von Kleinstkindern (unter 3 Jahren);
- Überdenken der derzeit in Erwägung gezogenen Auszahlung eines monatlichen Betrags (Betreuungsgeld) an Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen statt sie in eine Kinderbetreuungseinrichtung zu geben;
- Identifizierung von Strategien zur verstärkten Teilnahme von Kinder aus sozial schwächeren Milieus ab dem Alter von 3 Jahren an der Kindertagserziehung, sowie
- Verbesserung der Qualität der Programme von Ganztagskindergärten.

Verbesserung der Lehrerqualität durch:

- Verantwortung der jeweiligen Schulen und Lehrkräfte für die Fortschritte aller ihrer Schüler und Einrichtung der für diese Entwicklung erforderlichen Strukturen;
- verstärkten Einsatz finanzieller Anreize für gute Unterrichtsleistungen auf der Basis einer angemessenen Leistungsbeurteilung in Schulen, die für ihre Ergebnisse rechen-schaftspflichtig sind;
- Weiterentwicklung der Rolle des Schulleiters als aktivere Führungspersönlichkeit und
- verstärkte Ausrichtung der Lehrerausbildung auf die Entwicklung didaktischer Fähigkeiten und allgemeiner Unterrichtskompetenzen.

Verringerung des Grads der Gliederung des Schulsystems durch:

- Aufschub der ersten Selektion, die in den meisten Bundesländern derzeit im Alter von 10 Jahren erfolgt, auf einen späteren Zeitpunkt;
- Angebot von Haupt- und Realschule in einer gemeinsamen Schulart und
- Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen in der Praxis.

Attraktivere Gestaltung der Tertiärbildung und stärkere Ausrichtung an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts durch:

- Erhöhung der Input-Flexibilität von Hochschulen, auch durch die Erteilung des Rechts zur Erhebung von Studiengebühren (und die Einführung von Darlehen mit einkommensabhängiger Tilgung, um zu gewährleisten, dass Studierende nicht wegen finanzieller Engpässe von der Hochschulbildung ausgeschlossen werden), soweit dies bisher nicht der Fall ist;
- Behebung des Trittbrettfahrer-Problems zwischen den Bundesländern bei der Finanzierung der Hochschulbildung durch Berechnung kalkulatorischer Studiengebühren nach dem Kostendeckungsprinzip, die aus den Steuereinnahmen des Bundeslandes zurückgezahlt werden, in dem der Absolvent anschließend arbeitet.

Was den Aspekt der Rechenschaftslegung betrifft, so haben die Länder in der Hochschulfinanzierung, die sie weitgehend selbst bestreiten, Reformen durchgeführt, um stärkere Anreize für eine Leistungsverbesserung zu schaffen. Derzeit werden Globalbudgets in Verbindung mit zunehmend leistungsorientierten Finanzzuweisungen – auch innerhalb der Hochschulen – und leistungsorientierten Besoldungsstrukturen für Hochschullehrer eingeführt. Dadurch erhalten die Hochschulen mehr Autonomie. Dennoch ist der unter Wettbewerbsbedingungen zugewiesene Finanzierungsanteil in einigen Ländern nach wie vor gering. Im Rahmen der Exzellenzinitiative vergibt der Bund zusätzliche Mittel an Hochschulen, die universitäre Spitzenforschung betreiben⁵⁵.

Verbesserung des Hochschulzugangs für Personen mit ungünstigerem sozioökonomischem Hintergrund

Bund und Länder finanzieren eine Vielzahl von Programmen, mit denen der Zugang von sozial benachteiligten Personen zum Hochschulstudium verbessert werden soll. Insbesondere werden Studierende – abhängig vom Einkommen der Eltern – nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) gefördert, das auch die Förderung anderer Formen der allgemeinen und beruflichen Ausbildung in Schulen vorsieht. Die Förderung wird bei einer schulischen Ausbildung als Zuschuss und im Tertiärsektor zur Hälfte als Zuschuss und zur Hälfte als Darlehen (die maximale Darlehensbelastung ist auf 10 000 Euro begrenzt) gewährt. Nach der BAföG-Reform von 2001 stieg der Anteil der Studierenden, die eine BAföG-Förderung erhalten, auf 25% (2000: 21%). Der durchschnittlich gewährte Förderbetrag wurde auf 375 Euro angehoben (2000: 326 Euro)⁵⁶. Mit dem neuen BAföG-Änderungsgesetz werden der individuelle Förderbetrag ab Herbst 2008 deutlich (um 10% oder mehr) und auch die Zahl der geförderten Studierenden angehoben (bis Ende 2009 dürfte der Anteil der Studenten, die BAföG erhalten, auf 28% steigen). Neben der BAföG-Förderung bietet die KfW Förderbank für alle Studenten Bankdarlehen an. Diese sogenannten Studienkredite sind nicht bedürftigkeitsabhängig und sind als zusätzliche Option für die individuelle Studienfinanzierung konzipiert und zählen nicht zu den Sozialleistungen. In einigen Bundesländern erhalten Studenten, die sich in einer besonders schwierigen sozialen Lage befinden, in Form von Darlehen unterschiedlichen Umfangs Unterstützung durch die Studentenwerke und durch die Hochschulen selbst. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von sowohl bundesweit als auch lokal tätigen Stiftungen – letztere sind meist kleinere private Einrichtungen –, die besonders befähigte Studierende unterstützen, wobei das Ziel darin besteht, die talentiertesten 1% aller Studenten mit Stipendien zu fördern (Begabtenförderungswerke). Wengleich alle diese Maßnahmen hilfreich sind, besteht der wirksamste Ansatz zur Verbesserung des Zugangs von Personen aus sozial schwächeren Verhältnissen zur Hochschulbildung doch darin, die Auswirkung des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Leistungen in früheren Bildungsstufen zu verringern. Die deutschen Bildungsbehörden haben diesbezüglich viel in die Wege geleitet, und es gibt, wie in den vorangegangenen Abschnitten dieses Kapitels dargelegt, noch erhebliche Möglichkeiten, auf diesen Reformen aufzubauen.

Anmerkungen

1. Das Thema Weiterbildung wurde in OECD (2005a) behandelt. Derzeit ist eine OECD-Studie über Berufsausbildung im Gange, deren Ergebnisse voraussichtlich 2009 veröffentlicht werden.
2. Intertemporale Vergleiche in einem Kompetenzbereich sind erst möglich, wenn dieser Bereich eingehend geprüft worden ist. Dies ist der Fall, wenn der betreffende Erhebungsbereich im Mittelpunkt der PISA-Studie steht. Umfassende Tests wurden 2000 in Lesekompetenz, 2003 in Mathematik und 2006 in Naturwissenschaften durchgeführt. Folglich lassen sich für Lesekompetenz seit 2003, für Mathematik seit 2006 und für Naturwissenschaften ab dem Jahr 2009, für das die nächste PISA-Studie geplant ist, intertemporale Vergleiche anstellen. Wenn der betreffende Bereich eine Nebenkomponente darstellt, erfolgen derartige Vergleiche anhand einer repräsentativen Auswahl von Fragen aus allen untersuchten Bereichen, die in den umfassenden Tests geprüft wurden.
3. Die Korrelationskoeffizienten zwischen dem Durchschnittsergebnis und dem Verhältnis der Punktzahlen vom 75. zum 25. Perzentil in Naturwissenschaften, Lesekompetenz und Mathematik betragen -0,52, -0,73 bzw. -0,64.

4. Der Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status (ESCS) beruht auf dem höchsten internationalen sozioökonomischen Index der beruflichen Stellung des Vaters oder der Mutter, dem höchsten Bildungsabschluss des Vaters oder der Mutter (umgerechnet in Bildungsjahre), der Anzahl der zu Hause vorhandenen Bücher sowie dem Zugang zu Bildungs- und Kulturressourcen im Elternhaus. Die Werte der Schülerinnen und Schüler auf dem Index sind von einer Hauptkomponentenanalyse abgeleitete Faktorwerte, die standardisiert wurden, um einen OECD-Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1 zu erhalten. Wegen weiterer Einzelheiten vgl. OECD (2004a, S. 353).
5. Diese Ergebnisse basieren auf einer einfachen Regression (d.h. mit einer erklärenden Variable).
6. Einheimische Schülerinnen und Schüler sind definiert als im Erhebungsland geborene Schüler mit mindestens einem ebenfalls im Erhebungsland geborenen Elternteil.
7. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Verhältnis der Punktzahlen vom 50. zum 25. Perzentil, das angibt, in welchem Maße schwächere Schüler hinter den durchschnittlichen Schülerleistungen zurückbleiben, beträgt im OECD-Durchschnitt -0,58. Bei dem Verhältnis der Punktzahlen vom 75. zum 50. Perzentil, an dem sich ablesen lässt, in welchem Maße die leistungsstärkeren Schüler besser abschneiden als die durchschnittlichen Schüler, ist der negative Zusammenhang mit den durchschnittlichen Punktzahlen weniger ausgeprägt – der Korrelationskoeffizient beträgt hier -0,36. Die entsprechenden Korrelationskoeffizienten für die Bundesländer liegen bei -0,76 bzw. -0,69, was darauf schließen lässt, dass dieser Zusammenhang innerhalb Deutschlands noch stärker ausgeprägt ist als im OECD-Vergleich.
8. Der Korrelationskoeffizient zwischen den PISA-Mittelwerten der Bundesländer in Mathematik und der Steigung der sozioökonomischen Gradienten beträgt -0,49. Im Gegensatz dazu besteht im Durchschnitt der OECD-Länder (wenn man den Sonderfall Mexiko außer Acht lässt) nahezu keine Beziehung zwischen den PISA-Mittelwerten in Mathematik und der Steigung der sozioökonomischen Gradienten (der Korrelationskoeffizient beträgt 0,14).
9. Dies sind Bayern (mittlere Punktzahl 533, Steigung der sozioökonomischen Gradienten 38), Sachsen (523, 39), Baden-Württemberg (512, 45) und Thüringen (510, 40).
10. Die drei Länder mit mittleren PISA-Punktzahlen unter dem OECD-Durchschnitt und einer unterdurchschnittlichen Steigung der sozioökonomischen Gradienten sind Brandenburg (mittlere Punktzahl 492, Steigung der sozioökonomischen Gradienten 38), Hamburg (481, 41) und das Saarland (498, 40).
11. Der Korrelationskoeffizient zwischen den durchschnittlichen PISA-Punktzahlen der Länder in Mathematik und dem Migrantenanteil beträgt -0,43.
12. Bei postsekundären nichttertiären Abschlüssen handelt es sich um Abschlüsse der Sekundarstufe II, die von Personen erworben werden, die bereits über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen. Zu dieser Kategorie zählen in Deutschland beispielsweise Qualifikationen nach dem dualen System, die von Personen erworben werden, die bereits die Allgemeine Hochschulreife (Abitur) besitzen.
13. Bildungsgänge des Tertiärbereichs A führen zu einem Hochschulabschluss, der nach dem Bologna-System dem Grad eines Bachelor oder Master entspricht. Diese Abschlüsse sind nach der Internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED) als ISCED 5A eingestuft. Derartige Bildungsgänge dauern bis zum Abschluss mindestens drei Jahre (für einen Bachelor-Grad oder einen gleichwertigen Abschluss).
14. Bildungsgänge des Tertiärbereichs B sind auf dem gleichen Niveau wie die des Tertiärbereichs A eingestuft, haben jedoch eine verstärkt berufliche Ausrichtung und führen normalerweise direkt zum Einstieg in den Arbeitsmarkt. Diese Bildungsgänge sind gewöhnlich kürzer als die des Tertiärbereichs A – in der Regel zwei bis drei Jahre – und sollen generell nicht zu einem Hochschulabschluss führen. Diese Bildungsgänge sind als ISCED 5B klassifiziert.
15. Bei Betrachtung der Konsequenzen der insgesamt niedrigen Abschlussquote im Tertiärbereich ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ausbildung für bestimmte Berufe wie Kindergärtnerinnen und Kindergärtner auf Sekundarstufe II (ISCED 3) statt im Tertiärbereich B (ISCED 5B) stattfindet; anders als gemeinhin angenommen sind Qualifikationen in Pflegeberufen in Deutschland jedoch wie in anderen Ländern als Abschlüsse des Tertiärbereichs B klassifiziert.
16. Zu den naturwissenschaftlichen Fächern zählen Biowissenschaften, Physikwissenschaften, Mathematik und Statistik, Informatik, Ingenieurwissenschaften, Fertigungs- und Verfahrenstechnik sowie Architektur und Bauwesen.
17. Die Bildungserträge werden in der Studie von Wößmann (2007) anhand der Mathematikleistungen der Schüler in der PISA-Studie 2003 gemessen, und die Teilnahme an der Vorschulerausbildung bezieht sich auf die Teilnahmequoten der 3- bis 5-Jährigen.

18. Zu den Maßnahmen, die dazu beitragen, die diesbezügliche Zusammenarbeit und die Lehrplanentwicklung zu fördern, gehören beispielsweise gemeinsame Konferenzen in Verbindung mit dem Schuleintritt der Kinder, themenorientierte Elternabende, der Austausch von Gastlehrern sowie frühzeitige intensive Sprachprogramme nach kindgerechten Methoden.
19. Die einzige Ausnahme bildet Baden-Württemberg, wo FBBE-Erzieher, Grundschullehrer, ein Teil des Lehrpersonals der Sekundarstufe I sowie Sonderschullehrer in nicht-universitären tertiären Bildungseinrichtungen (d.h. Tertiärbereich B) ausgebildet werden (Pädagogische Hochschulen) (Halász et al., 2004).
20. Erzieherinnen und Erzieher von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen sowie von Kindern im Alter von 3 bis 6 Jahren in Kindergärten erhalten im Wesentlichen dieselbe Ausbildung.
21. Diese Verpflichtung ist im Tagesbetreuungsausbaugesetz von 2005 verankert.
22. Rund 80% der Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren mit verheirateten Eltern, die über ein monatliches Einkommen von mindestens 3 800 Euro verfügen, besuchten 1999 eine Vorschuleinrichtung. Bei Kindern aus Familien mit einer Einkommensspanne von 500-900 Euro pro Monat betrug die Teilnahmequote lediglich 64% (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004).
23. Geringverdienende Eltern sind in der Regel von den Kindergartengebühren befreit. In Berlin zahlen die Eltern der Hälfte der Kinder keine Gebühren.
24. Die Herkunft aus diesem oder jenem Staat hat nach Berücksichtigung des sozioökonomischen Hintergrunds kaum Einfluss auf die Besuchsquoten der Kindergartenkinder (Bundesministerium für Bildung und Forschung und Kultusministerkonferenz, 2006). Diese Untersuchung zeigt auch, dass sich die Beteiligungsquote ausländischer Kinder im Zeitraum 1991-2004 den Quoten deutscher Kinder angenähert hat.
25. Landvoigt et al. (2007) kommen in ihrer Untersuchung zu der Feststellung, dass Kinder, die keinen Kindergarten besuchen, sowie Kinder, die einen Ganztagskindergarten besuchen, später seltener auf ein Gymnasium gehen. Der Besuch eines Ganztagskindergartens wirkt sich selbst nach Berücksichtigung des sozioökonomischen Hintergrunds nachteilig aus. Nach Ansicht der Autoren kompensiert diese Teilnahme nicht den fehlenden Bildungsanreiz zu Hause.
26. Einschließlich der Beiträge von Eltern und Trägern wurden 2001 in Deutschland 0,57% des BIP für FBBE-Leistungen ausgegeben.
27. Wößmann (2005) stellt fest, dass sich Schulautonomie in einem System, wo durch zentrale Abschlussprüfungen eine Rechenschaftsfunktion gegeben ist, im Allgemeinen positiv auf die Schülerleistungen auswirkt, während der gegenteilige Effekt zu beobachten ist, wenn es keine externen Abschlussprüfungen gibt.
28. Die Bezeichnung „Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung“ (IGLU) ist die deutsche Entsprechung zu der internationalen Studie Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS).
29. Das bedeutet, dass die erste Gruppe von Fächern erstmals 2009 und die zweite Gruppe erstmals 2012 getestet wird.
30. Erweiterung (E) bezieht sich auf eine Vergrößerung der Stichprobe, die einen innerdeutschen Bundesländervergleich erlaubt.
31. Nach Erkenntnissen von Wößmann (2005) verbessern zentrale Abschlussprüfungen die Schülerleistungen, wie sie in drei neueren internationalen Schulleistungsstudien gemessen wurden: der Dritten Internationalen Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie (TIMSS) von 1996; der TIMSS-Repeat-Studie von 1999 und der PISA-Studie 2000 zur Erhebung von Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften. Dieser Effekt verstärkt sich tendenziell mit zunehmenden Fähigkeiten der Schüler, ändert sich aber bei Einbeziehung der meisten betrachteten Variablen zum familiären Hintergrund nicht wesentlich. Der Effekt zentraler Abschlussprüfungen nimmt im Verlauf der Sekundarschulbildung zu, und regelmäßige standardisierte Prüfungen bewirken zusätzliche Verbesserungen. Basierend auf den Daten der PISA-Studie 2003 stellt Wößmann (2007) ebenfalls fest, dass zentrale Abschlussprüfungen mit besseren Schülerleistungen in Verbindung stehen, jedoch keine ausgewogenere Verteilung der Ergebnisse bewirken. Dieses Ergebnis gilt sowohl für die Stichprobe der 16 deutschen Bundesländer als auch die weitergefasste Stichprobe auf OECD-Ebene. Auch Jürges, Schneider und Büchel (2005) sowie Bishop (1997) vertreten die Ansicht, dass sich Bildungsstandards und externe Prüfungen positiv auf die Schülerleistungen auswirken. Indessen wurde bei einer multiplen Regressionsanalyse der Ergebnisse der PISA-Studie 2006 kein signifikanter Zusammenhang zwischen standardisierten externen Abschlussprüfungen und den durchschnittlich erreichten Punktzahlen im Naturwissenschaftstest festgestellt (OECD, 2007a).

32. In Finnland gibt es innerhalb der Schulen Verfahren und Strukturen, mit deren Hilfe festgestellt werden kann, ob einzelne Schülerinnen oder Schüler zurückbleiben, und sofort interveniert werden kann, um hier Abhilfe zu schaffen. Spezialisierte Lehrer betreuen kleine Gruppen von zurückbleibenden Schülern, um ihnen den zügigen Wiederanschluss an die Anforderungen der jeweiligen Klassenstufe zu ermöglichen. Etwa 30% der Schülerinnen und Schüler nehmen irgendwann während ihrer Schulzeit an einer solchen Betreuung teil.
33. Zu diesen Aufgaben gehören Unterrichtsverteilung, Erstellung von Stunden-, Aufsichts- und Vertretungsplänen sowie die Erledigung von Schulverwaltungsaufgaben wie die Beschaffung von Unterrichtsmaterial und Unterrichtsmitteln. Die Schulleiterin bzw. der Schulleiter soll sich durch Unterrichtsbesuche in den Klassen und Einsicht in die schriftlichen Schülerarbeiten über den ordnungsgemäßen Unterricht in der Schule informieren. Sie/er nimmt an den Eltern- und Schülerversammlungen teil und hat zu gewährleisten, dass die verschiedenen Vorschriften in Bezug auf die Schulpflicht sowie den Gesundheits- und Unfallschutz eingehalten werden.
34. Andere Formen der Unterstützung sind die Übertragung von Verantwortung für laufende Aufgaben an den stellvertretenden Schulleiter und/oder die Delegation gewisser organisatorischer und administrativer Aufgaben an einzelne Lehrkräfte. Darüber hinaus sind einige Bundesländer dazu übergegangen, in Schulen administrative Leiter einzusetzen.
35. Dieser Abschnitt basiert auf Halász et al. (2004).
36. In Berlin und Brandenburg findet die erste Selektion erst im Alter von 12 Jahren statt. Basierend auf einer Vereinbarung der Kultusministerkonferenz (KMK) wird in den anderen Bundesländern in der 5. und 6. Klasse (die ersten beiden Schuljahre der Sekundarstufe nach der ursprünglichen Entscheidung für einen Schulzweig) eine „Orientierungsstufe“ angeboten, in der sich die Schülerinnen und Schüler noch für eine Schulart entscheiden können. In diesen Klassenstufen sind die Lehrpläne so strukturiert, dass Schüler mit entsprechenden Leistungen in eine andere Schulart überwechseln können.
37. Die in der Analyse enthaltenen Variablen einer frühen Aufteilung waren: Systeme mit früher Selektion (jedes zusätzliche Jahr zwischen dem ersten Alter der Selektion und dem Alter von 15 Jahren) und die Zahl der 15-Jährigen zur Verfügung stehenden Schularten oder unterschiedlichen Bildungsgänge auf Systemebene (Zahl der Programme). Folgende demografische und sozioökonomische Hintergrundfaktoren wurden in der Analyse berücksichtigt: auf Schülerbene der PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status der Schüler, das Geschlecht, das Geburtsland der Schüler und der Eltern sowie die zu Hause gesprochene Sprache; auf Schulebene der sozioökonomische Hintergrund der Schülerschaft, der Standort der Schule und die Schulgröße; auf Landesebene der nationale Durchschnitt des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status.
38. Waldinger (2006) stellt hingegen auf der Grundlage der Ergebnisse von PISA 2003 fest, dass eine frühe Selektion keine nennenswerte Auswirkung auf die Gleichheit der Bildungschancen hat. Auch wenn der Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Ergebnisse von PISA 2003 in Ländern mit früher Selektion wesentlich stärker ist, gelangt er doch zu der Erkenntnis, dass diese Ungleichheit der Bildungschancen bereits vor der Selektion gegeben war. Ein Nachteil dieser Studie ist jedoch die relativ kleine Stichprobe von untersuchten Ländern (Meier und Schütz, 2007).
39. Bildung ist ein gemeinsamer Produktionsprozess, in den die Fähigkeiten aller Schülerinnen und Schüler einer Klasse als Produktionsfaktoren einfließen. Leistungsstarke Schüler können ihre Mitschüler beim Lernen unterstützen. Sie können sich und ihre Mitschüler auch zu größeren Leistungen anspornen. Darüber hinaus sind die Leistungserwartungen in einer Klasse mit leistungsstärkeren Schülern wahrscheinlich höher. Andererseits tendieren leistungsschwächere Schüler eher dazu, den Lernprozess zu stören. In einem gegliederten Schulsystem wirken sich diese Peer-Gruppeneffekte in der Regel für leistungsstärkere Schüler, die von schwächeren Schülern getrennt sind, positiv und für die schwächeren Schüler negativ aus. Die Tatsache, dass der Gesamteffekt einer frühen Selektion auf die Leistungen trotz der mit homogenen Klassen verbundenen Effizienzgewinne nicht erheblich ist, lässt darauf schließen, dass die negativen Peer-Gruppeneffekte auf schwächere Schüler die positiven Effekte für leistungsstarke Schüler überwiegen.
40. Wößmann (2007) stellte zwischen den vier Bundesländern mit der sogenannten Orientierungsstufe und den Ländern mit früher Selektion im Alter von 10 Jahren bei Betrachtung der Schülerergebnisse weder unter Gerechtigkeits- noch unter Effizienzaspekten einen signifikanten Unterschied fest.
41. Laut Brunello und Checchi (2006) verstärkt eine frühe Selektion den Effekt des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsabschlüsse und auf die Arbeitseinkommen der 20- bis 24-Jährigen, mindert aber die Auswirkung dieses Faktors auf die Grundqualifikationen von Erwachsenen sowie auf den Zugang zu beruflicher Ausbildung. Nach den Ergebnissen dieser Untersuchung überwiegt in Systemen

- mit früher Selektion der verstärkte Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Bildungsabschlüsse den günstigen verstärkenden Effekt auf Grundqualifikationen und den Ausbildungszugang. Die Autoren bestätigen die Ergebnisse anderer empirischer Studien, aus denen hervorgeht, dass eine frühe Selektion die Effekte des sozioökonomischen Hintergrunds auf die in der PISA-Studie gemessene Lesekompetenz verstärkt, während sie den Einfluss des sozioökonomischen Hintergrunds auf die Grundbildung zwischen dem Alter von 15 und 20-24 Jahren abschwächt.
42. In einer Studie der schwedischen Bildungsreform, mit der in den fünfziger Jahren die frühe Selektion abgeschafft, die Schulpflicht verlängert und ein nationaler Lehrplan eingeführt wurde, stellen Meghir und Palme (2005) fest, dass die Reform zu einer Anhebung des Bildungsstands von Kindern ungelerner Arbeiter geführt hat, wobei der Effekt bei leistungsstärkeren Schülern besonders ausgeprägt war. Die Erwerbseinkommen von Personen, deren Väter ungelernete Arbeiter waren, sind deutlich gestiegen. Dagegen sind die Verdienste von Personen, deren Väter zu den qualifizierten Arbeitskräften zählten, gesunken, was darauf schließen lässt, dass sich die Bildungsqualität für diese Gruppe, die zuvor den gymnasialen Zweig besuchte, verschlechtert hat und/oder sie am Arbeitsmarkt einem stärkeren Wettbewerb von Seiten der Kinder ungelerner Arbeitskräfte ausgesetzt war.
 43. Dieser Abschnitt basiert auf OECD (2007c, Indikator A4). Es ist darauf hinzuweisen, dass in OECD (2007c, Tabelle A4.4 und A4.5) eine Odds Ratio von mehr als 1 bedeutet, dass die Chancen, einen universitären Abschluss zu erreichen, für Schüler mit hohem sozioökonomischem Status bzw. für Schüler mit Migrationshintergrund größer sind als für Schüler mit niedrigem sozioökonomischem Status bzw. für Schüler ohne Migrationshintergrund.
 44. So wird sich in gegliederten Systemen der höchste Schulabschluss der Eltern sowie ihre Position in der Einkommensverteilung in verstärktem Maße in den Leistungen ihrer Kinder widerspiegeln, Meier und Schütz, 2007, gestützt auf: Dustmann, 2004; Bauer und Riphahn, 2006; sowie Pekkarinen et al., 2006.
 45. Die Absolventen werden nur bei ihrem ersten Abschluss gezählt. Weitere Abschlüsse werden nicht mitgezählt. Dies erleichtert den Vergleich zwischen Ländern mit langen Studiengängen, in denen ein Absolvent wenige Abschlüsse erwirbt, und Ländern mit kürzeren modularen Studiengängen, in denen die Absolventen mehrere Abschlüsse erwerben. Auf diese Weise wird der Anteil der Absolventen an der Bevölkerungsgruppe 20-29 Jahre und nicht die Abschlussquote in dieser Altersgruppe gemessen.
 46. Die drei wichtigsten Unterkategorien der institutionellen Merkmale des STE-Indikators sind:
 - Input-Flexibilität: Sie umfasst die Kriterien für die Auswahl der Studierenden, institutionelle Autonomie bei der Entscheidung über Finanzierungsquellen und -struktur sowie bei der Personalpolitik;
 - Output-Flexibilität: Sie beinhaltet die Möglichkeit, über den Inhalt der Studiengänge zu entscheiden sowie über die Produktvielfalt (Kurzzeitstudiengänge, Teilzeitstudium, Fernstudium), regionale Beschränkungen beim Hochschulzugang (erfasst durch den Grad der regionalen Mobilität der Studierenden) sowie Numerus-Clausus-Beschränkungen; und
 - Rechenschaftslegung: Sie erstreckt sich auf Merkmale der Art der Evaluierung und deren öffentliche Bekanntgabe sowie die Art der Finanzierung (outputgestützt, Grandfathering, inputgestützt, sowie die Art von privaten Stellen, die sich an der Finanzierung beteiligen), Martins et al. (2007).
 47. Auf Grund von Numerus-Clausus-Beschränkungen liegt die Anzahl der zugelassenen Studienanfänger in bestimmten Studiengängen unter der Zahl der Studienbewerber. Bundesweit bestehen derartige Zulassungsbeschränkungen nur in Medizin und Psychologie.
 48. Die Fachhochschulreife berechtigt zur Aufnahme eines Studiums an einer Fachhochschule. Die Fachhochschule ist ein Hochschultyp, der in den siebziger Jahren eingerichtet wurde und dessen spezifischer Auftrag die anwendungsbezogene Lehre und Forschung ist, insbesondere in den Fachrichtungen Ingenieurwesen, Wirtschaft, Verwaltung, Sozialwesen und Design.
 49. Nach dem *Berufsausbildungsbericht 2007* nahmen 2005 10,3% der Schulabgänger mit Fachhochschulreife eine duale Berufsausbildung auf.
 50. In Deutschland wurde mit der Einführung des Bologna-Systems das Qualitätssicherungssystem ausgebaut. Dieser Ausbau wurde 2007 bei der Bestandsaufnahme der in den europäischen Ländern bisher erzielten Ergebnisse bei der Umsetzung des Systems positiv bewertet.
 51. Ein weiterer Faktor, durch den die Ertragsrate von Hochschul- und Universitätsstudiengängen gegenüber Fachhochschulen steigen könnte, ist die Verkürzung der Gymnasialschulzeit von neun Jahren auf acht Jahre, durch die die Studierenden ein zusätzliches Jahr für die Amortisierung ihrer Bildungsinvestitionen

- gewinnen; derzeit ist für den Erwerb der Fachhochschulreife ein Jahr weniger erforderlich als für die Allgemeine Hochschulreife. Die ersten Schüler, für die die verkürzte Gymnasialschulzeit gilt, werden 2010 das Abitur ablegen.
52. In keinem der neuen Bundesländer erhielten die Universitäten das Recht zur Erhebung von Studiengebühren für Vollzeitstudierende. Grund dafür ist das dortige Bestreben, Studenten anzuziehen und die Studierendenzahlen in den kommenden Jahren angesichts der sehr ungünstigen demografischen Trends aufrechtzuerhalten.
 53. Bund und Länder teilen sich die diesbezüglichen Kosten – der Anteil des Bundes beläuft sich für den Zeitraum bis 2010 auf 565 Mio. Euro.
 54. Nach diesem Vorschlag würde Berlin die größten Kompensationsbeiträge erhalten, während Brandenburg am meisten zahlen müsste.
 55. Die Exzellenzinitiative ist darauf ausgerichtet, Wissenschaft und Forschung in Deutschland langfristig zu stärken, seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und Spitzen im Universitäts- und Wissenschaftsbereich sichtbar zu machen. Zwei der drei bisher ausgezeichneten Universitäten sind in München angesiedelt. Offenbar haben umfangreichere Finanzierungsmittel und die Einstellung besonders fähiger Lehrkräfte im Vergleich zu den anderen Bundesländern zu diesem Erfolg beigetragen. Darüber hinaus haben die Spitzenuniversitäten in Bayern einen stärkeren Einfluss auf die Führungsentscheidungen ihrer Einrichtung als in anderen Teilen Deutschlands.
 56. Der zurückzuzahlende Betrag der BAföG-Förderung ist auf 10 000 Euro pro Person begrenzt.

Literaturverzeichnis

- Aktionsrat Bildung (2007), *Bildungsgerechtigkeit, Jahresgutachten 2007*, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Allington, R. L. und P. H. Johnston (2000), "What Do We Know About Effective Fourth Grade Teachers and Their Classrooms?" *CELA Research Report 13010*, National Center on English Learning and Achievement, Albany, New York.
- Ammermueller, A. (2007), "Poor Background or Low Returns? Why Immigrant Students in Germany Perform so Poorly in the Programme for International Student Assessment", *Education Economics*, Vol. 15, No. 2, S. 215-230, Juni 2007.
- Atkinson, A., S. Burgess, B. Croxson, P. Gregg, C. Propper, H. Slater und D. Wilson (2004), "Evaluating the Impact of Performance-related Pay for Teachers in England", CMPO Working Paper, 04/113, University of Bristol, Dezember.
- Barber, M. und M. Mourshed (2007), *How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top*, McKinsey and Company.
- Bauer, P. und R.T. Riphahn (2006), "Timing of School Tracking as a Determinant of Intergenerational Transmission of Education", *Economics Letters*, 91, S. 90-97.
- Bishop, J. H. (1997), "The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement", *American Economic Review*, 87(2), S. 260-264.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004), *Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003*, 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch HIS Hochschul-Informationssystem, Bonn.
- Brooks-Gunn, J. (2003), "Do You Believe in Magic? What We Can Expect from Early Childhood Intervention Programs", *Social Policy Report*, XVII (1), S. 3-7.
- Brunello, G. und D. Checchi (2006), "Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence", *IZA Discussion Paper*, No. 2348, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung und Kultusministerkonferenz (2006), *Bildung in Deutschland*.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004), *OECD Early Childhood Policy Review 2002-2004, Hintergrundbericht Deutschland*.

- Carneiro, P. und J. Heckman (2003), "Human Capital Policy", *Working Paper*, 9495, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Clotfelter, C., H. Ladd und J. Vigdor (2006), "Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness", *Working Paper*, No. 11936, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Clotfelter, C., H. Ladd und J. Vigdor (2007), "How and Why Do Teacher Credentials Matter for Student Achievement", *Working Paper*, No. 12828, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Cunha, F., J.J. Heckman, L.J. Lochner und D.V. Masterov (2006), "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation", in: E.A. Hanushek und F. Welch (Hrsg.), *Handbook of the Economics of Education*, Nordholland, Amsterdam.
- Dahl, R.E. (2004), "Adolescent Brain Development: A Period of Vulnerabilities and Opportunities", in: R.E. Dahl und L.P. Spear (Hrsg.), *Annals of the New York Academy of Sciences*, New York Academy of Sciences, New York.
- Dustmann, C. (2004), "Parental Background, Secondary School Track Choice, and Wages", *Oxford Economic Papers*, 56, S. 209-230.
- 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. (2002), "Publicly Provided Education", in: A. Auerbach und M. Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, Elsevier, Amsterdam.
- Hanushek, E. (2003), "The Failure of Input-Based Schooling Policies", *The Economic Journal*, Vol. 113, S. 64-98.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2005), "Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences in Differences Evidence across Countries", *Working Paper*, No. 11124, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanushek, E.A. und L. Wößmann (2007), "The Role of School Improvement in Economic Development", *CESifo Working Paper*, No. 1911, Februar.
- Heckman, J.J. und D.V. Masterov (2007), "The Productivity Argument for Investing in Young Children", *Working Paper*, No. 13016, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- 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.
- Jürges, H., K. Schneider und F. Büchel (2005), "The Effect of Central Exit Examinations on Student Achievement: Quasi-Experimental Evidence from TIMSS Germany", *Journal of the European Economic Association* 3(5), S. 1131-1155.
- Landvoigt, T., G. Muehler und F. Pfeiffer (2007), "Duration and Intensity of Kindergarten Attendance and Secondary School Track Choice", *ZEW Discussion Paper*, No. 07-051, Juli.
- Lavy, V. (2002), "Evaluating the Effect of Teachers' Group Performance Incentives on Pupil Achievement", *Journal of Political Economy*, 110, No. 6, S. 1286-1317, Dezember.
- Lavy, V. (2004), "Performance Pay and Teachers' Effort, Productivity and Grading Ethics", *NBER Working Paper*, 10622.
- Leithwood, K., K. Seashore Louis, S. Anderson und K. Wahlstrom (2004), *How Leadership Influences Student Learning*, Wallace Foundation, New York.
- Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de Maisonrouve und C. Saadi (2007), "The Policy Determinants of Tertiary Education", *Economics Department Working Papers*, No. 576, OECD, Paris.
- Marzano, R., T. Waters und B. McNulty (2005), *School Leadership That Works*, Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, VA.
- Meghir, C. und M. Palme (2005), "Educational Reform, Ability and Family Background", *American Economic Review* 95, S. 414-424.
- Meier, V. und G. Schütz (2007), "The Economics of Tracking and Non-Tracking", *Ifo Working Paper*, No. 50, München.
- OECD (2004a), *Lernen für die Welt von morgen: Erste Ergebnisse von PISA 2003*, Paris.

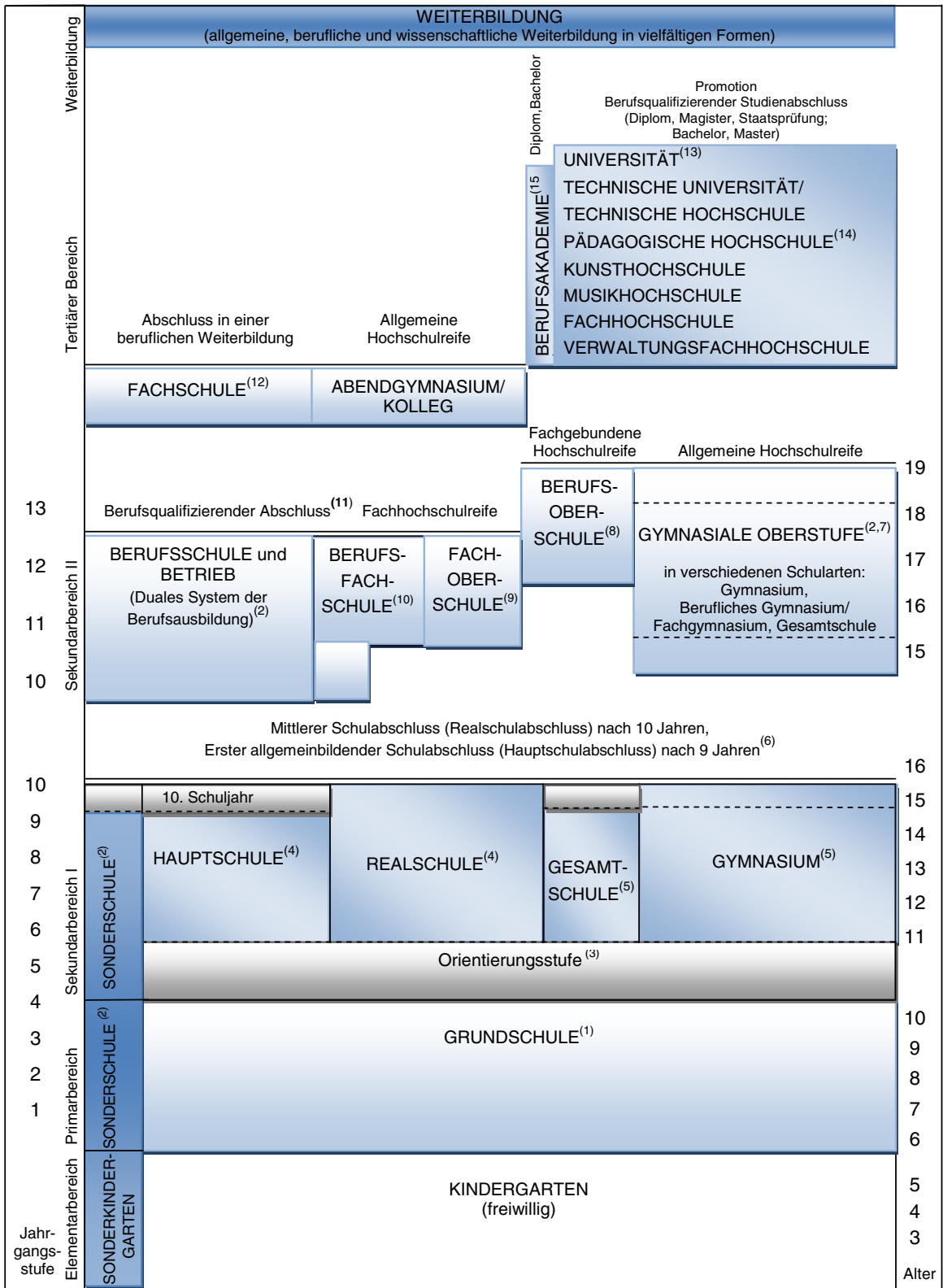
- OECD (2004b), *OECD Country Note: Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany*, Paris.
- OECD (2005a), *Promoting Adult Learning*, Paris.
- OECD (2005b), *Stärkere Professionalisierung des Lehrerberufs: Wie gute Lehrer gewonnen, gefördert und gehalten werden können*, Paris.
- OECD (2005c), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, Paris.
- OECD (2006), *Schulerfolg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich*, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Berlin.
- OECD (2007a), *PISA 2006: Naturwissenschaftliche Kompetenzen für die Welt von morgen*, Bertelsmann (Hrsg.), Paris.
- OECD (2007b), *PISA 2006*, Vol. 2: Data, Paris.
- OECD (2007c), *Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren*, Paris.
- Pekkarinen, T., R. Uusitalo und S. Pekkala (2006), "Education Policy and Intergenerational Income Mobility: Evidence from the Finnish Comprehensive School Reform", *IZA Discussion Paper*, No. 2204, Bonn.
- Puhani, P.A. und A.M. Weber (2007), *How Persistent is the Age of School Entry Effect in a System of Flexible Tracking?* Leibniz Universität Hannover, Mimeo.
- Prenzel, M., J. Baumert, W. Blum, R. Lehmann, D. Leutner, M. Neubrand, R. Pekrun, J. Rost und U. Schiefele (Hrsg.) (2005), *PISA 2003: Ergebnisse des zweiten Ländervergleichs – Zusammenfassung*, PISA-Konsortium Deutschland.
- Rutter, M. (2006), *Genes and Behaviour: Nature-Nurture Interplay Explained*, Blackwell Publishers, Oxford, UK.
- Rutter, M., T.E. Moffitt und A. Caspi (2006), "Gene-environment Interplay and Psychology: Multiple Varieties But Real Effects", *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 47 (3/4), S. 226-261.
- Sanders, W. und J. Rivers (1996), "Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Student Academic Achievement", *Research Progress Report*, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center, Knoxville, TN.
- Schuerger, J. M. und A.C. Witt (1989), "The Temporal Stability of Individually Tested Intelligence", *Journal of Clinical Psychology*, 45, S. 294-302.
- Vegas, E. (Hrsg.) (2005), *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*, Weltbank.
- Vegas, E. und L. Umansky (2005), *Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: What Can we Learn from Education Reforms in Latin America?*, Weltbank.
- Waldinger, F. (2006), *Does Tracking Affect the Importance of Family Background on Students' Test Scores?*, London School of Economics, Mimeo.
- Walsh, K. und C.O. Tracy (2004), *Increasing the Odds: How Good Policies Can Yield Better Teachers*, National Council on Teacher Quality, Washington D.C.
- Willms, J.D. und L. Paterson (1995), "A Multilevel Model for Community Segregation", *Journal of Mathematical Sociology*, 20, S. 23-40.
- Wößmann, L. (2005), "The Effect Heterogeneity of Central Examinations: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA", *Education Economics*, Vol. 13, No. 2, S. 143-169, Juni.
- Wößmann, L. (2007), "Fundamental Determinants of School Efficiency and Equity: German States as a Microcosm for OECD countries", *IZA DP*, No. 2880, Juni.

ANHANG 4.A1

Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland

Abbildung 4.A1.1 Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland

Stand November 2007



Quelle: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland.

Anmerkungen zur Abbildung

Schematisierte Darstellung des Bildungswesens. Die Verteilung der Schülerzahlen in der Jahrgangsstufe 8 für das Jahr 2005 stellt sich im Bundesdurchschnitt wie folgt dar: Hauptschule 22,5%, Realschule 25,8%, Gymnasium 30,9%, integrierte Gesamtschule 8,5%, Schularten mit mehreren Bildungsgängen 6,3%, Sonderschulen 5,3%.

Die Durchlässigkeit zwischen den Schularten und die Anerkennung der Schulabschlüsse ist bei Erfüllung der zwischen den Ländern vereinbarten Voraussetzungen grundsätzlich gewährleistet. Die Dauer der Vollzeit-schulpflicht (allgemeine Schulpflicht) beträgt neun Jahre, in vier Ländern 10 Jahre, und die anschließende Teilzeitschulpflicht (Berufsschulpflicht) drei Jahre.

1. In einigen Ländern bestehen besondere Formen des Übergangs vom Kindergarten in die Grundschule (Vorklassen, Schulkindergärten). In Berlin und Brandenburg umfasst die Grundschule sechs Jahrgangsstufen.
2. Beschulung von Behinderten entsprechend den Behinderungsarten in Sonderformen der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, teilweise auch integrativ zusammen mit Nichtbehinderten. Schulbezeichnung nach Landesrecht unterschiedlich.
3. Die Jahrgangsstufen 5 und 6 bilden unabhängig von ihrer organisatorischen Zuordnung eine Phase besonderer Förderung, Beobachtung und Orientierung über den weiteren Bildungsgang mit seinen fachlichen Schwerpunkten (Orientierungs- oder Förderstufe).
4. Die Bildungsgänge der Hauptschule und der Realschule werden auch an Schularten mit mehreren Bildungsgängen mit nach Ländern unterschiedlichen Bezeichnungen angeboten. Hierzu zählen die Mittelschule (Sachsen), Regelschule (Thüringen), Erweiterte Realschule (Saarland), Sekundarschule (Bremen, Sachsen-Anhalt), Integrierte Haupt- und Realschule (Hamburg), Verbundene oder Zusammengefasste Haupt- und Realschule (Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen), Regionale Schule (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz), Oberschule (Brandenburg), Regionalschule (Schleswig-Holstein) und Gemeinschaftsschule (Schleswig-Holstein) sowie die Gesamtschule.
5. Der Bildungsgang des Gymnasiums wird auch an Gesamtschulen angeboten. In der kooperativen Gesamtschule sind drei Bildungsgänge (der Hauptschule, der Realschule und des Gymnasiums) pädagogisch und organisatorisch zusammengefasst, in der integrierten Gesamtschule bilden sie eine pädagogische und organisatorische Einheit. Die Einrichtung von Gesamtschulen ist nach dem Schulrecht der Länder unterschiedlich geregelt.
6. Die allgemeinbildenden Schulabschlüsse nach Jahrgangsstufe 9 und 10 tragen in einzelnen Ländern besondere Bezeichnungen. Der nachträgliche Erwerb dieser Abschlüsse an Abendschulen und beruflichen Schulen ist möglich.
7. Zugangsvoraussetzung ist die formelle Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe, die in der Regel nach Jahrgangsstufe 9 oder 10 erworben wird. Der Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife erfolgt zurzeit in der Mehrzahl der Länder noch nach Jahrgangsstufe 13 (neunjähriges Gymnasium). Gegenwärtig findet jedoch in den meisten Ländern die Umstellung auf das achtjährige Gymnasium statt, in dem die Allgemeine Hochschulreife bereits nach Jahrgangsstufe 12 erworben wird.
8. Die **Berufsoberschule** besteht bisher nur in einigen Ländern und bietet Absolventen mit Mittlerem Schulabschluss und abgeschlossener Berufsausbildung bzw. fünfjähriger Berufstätigkeit die Möglichkeit zum Erwerb der Fachgebundenen Hochschulreife. Bei Nachweis von Kenntnissen in einer zweiten Fremdsprache ist der Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife möglich.
9. Die **Fachoberschule** ist eine zweijährige Schulart, die aufbauend auf dem Mittleren Schulabschluss mit Jahrgangsstufe 11 und 12 zur Fachhochschulreife führt. Für Absolventen mit Mittlerem Schulabschluss und einer beruflichen Erstausbildung ist der unmittelbare Eintritt in Jahrgangsstufe 12 der Fachoberschule möglich.
10. **Berufsfachschulen** sind berufliche Vollzeitschulen verschiedener Ausprägung im Hinblick auf Zugangsvoraussetzungen, Dauer und Abschlüsse. In ein- oder zweijährigen Bildungsgängen wird eine berufliche Grundausbildung, in zwei- oder dreijährigen Bildungsgängen eine Berufsausbildung vermittelt. In Verbindung mit dem Abschluss eines mindestens zweijährigen Bildungsgangs kann unter bestimmten Voraussetzungen die Fachhochschulreife erworben werden.
11. Zusätzlich zum berufsqualifizierenden Abschluss gegebenenfalls Erwerb des Hauptschulabschlusses oder des Mittleren Schulabschlusses.
12. **Fachschulen** dienen der beruflichen Weiterbildung (Dauer 1-3 Jahre) und setzen grundsätzlich den Abschluss einer einschlägigen Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf und eine ent-

sprechende Berufstätigkeit voraus. Unter bestimmten Voraussetzungen ist zusätzlich der Erwerb der Fachhochschulreife möglich.

13. Einschließlich Hochschulen mit einzelnen universitären Studiengängen (z.B. Theologie, Philosophie, Medizin, Verwaltungswissenschaften, Sport).
14. An **Pädagogischen Hochschulen** (nur in Baden-Württemberg) wird für verschiedene Lehrämter ausgebildet. Im Einzelfall ist auch ein Studium für Berufe im außerschulischen Bildungs- und Erziehungsbereich möglich.
15. Die **Berufsakademie** ist eine Einrichtung des tertiären Bereichs in einigen Ländern, die eine wissenschaftsbezogene und zugleich praxisorientierte berufliche Bildung durch die Ausbildung an einer Studienakademie und in einem Betrieb im Sinne des dualen Systems vermittelt.

Glossar

Abendgymnasium

Einrichtung des Zweiten Bildungswegs, an der Erwachsene im Abendunterricht die Allgemeine Hochschulreife erwerben können.

Allgemeine Hochschulreife

Zugangsberechtigung für alle Hochschulen und Fachrichtungen, die in der Regel in der Gymnasialen Oberstufe durch die Abiturprüfung erworben wird. Das Zeugnis der Allgemeinen Hochschulreife wird in der Regel nach erfolgreich abgelegter Abiturprüfung erworben und bezieht neben den Prüfungsleistungen auch die kontinuierliche Leistungsbeurteilung in der zweijährigen Qualifikationsphase ein.

Bachelor

Akademischer Grad, der an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen, Kunst- und Musikhochschulen, Fachhochschulen sowie Berufsakademien nach einer Regelstudienzeit von mindestens 3 und höchstens 4 Jahren erworben werden kann. Führt zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluss. Gehört mit dem Masterabschluss zu einem neu eingeführten Graduierungssystem gestufter Abschlüsse, das parallel neben den traditionellen Studienabschlüssen (Diplom, Magister, Staatsprüfung) besteht.

Berufliches Gymnasium

Dreijähriger Bildungsgang im Sekundarbereich II, der neben den allgemeinbildenden Fächern der Gymnasialen Oberstufe auch berufsbezogene Fächer wie z.B. Wirtschaft und Technik umfasst. Der Bildungsgang führt zur Allgemeinen Hochschulreife.

Berufsschule

Berufliche Schule des Sekundarbereichs II, die in der Regel im Rahmen einer Berufsausbildung im dualen System allgemeinen und berufsbezogenen Unterricht in Teilzeitform erteilt.

Diplom

Abschluss im tertiären Bereich, der einerseits an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen erworben werden kann (insbesondere in den Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften sowie in den Natur- und Ingenieurwissenschaften), andererseits auch an Fachhochschulen (in allen Fachrichtungen, mit dem Zusatz Fachhochschule – FH) sowie an Berufsakademien (mit dem Zusatz Berufsakademie – BA).

Fachgebundene Hochschulreife

Hochschulzugangsberechtigung für bestimmte Fachrichtungen, die in einzelnen beruflichen Bildungsgängen des Sekundarbereichs II erworben werden kann.

Fachhochschule

Hochschultyp, der in den 70er Jahren eingerichtet wurde und dessen spezifischer Auftrag die anwendungsbezogene Lehre und Forschung ist, insbesondere in den Fachrichtungen Ingenieurwesen, Wirtschaft, Verwaltung, Sozialwesen und Design.

Fachhochschulreife

Zugangsberechtigung für Fachhochschulen, die in der Regel nach 12 Schuljahren an der Fachoberschule oder – unter bestimmten Voraussetzungen – an anderen beruflichen Vollzeitschulen erworben werden kann.

Grundschule

Gemeinsame Pflichtschule für alle Kinder, die das 6. Lebensjahr vollendet haben. Sie umfasst 4 Jahrgangsstufen mit Ausnahme von Berlin und Brandenburg (6 Jahrgangsstufen).

Gymnasiale Oberstufe

Oberstufe des Gymnasiums, die jedoch auch an anderen Schularten wie der Gesamtschule eingerichtet werden kann. Sie umfasst in der Regel die Jahrgangsstufen 11-13 (oder 10-12, 11-12, je nach Land) und führt nach Bestehen der Abiturprüfung zur Allgemeinen Hochschulreife.

Gymnasium

Schulart, die Sekundarbereich I und II umfasst (in der Regel mit den Jahrgangsstufen 5-13 oder 5-12) und eine vertiefte allgemeine Bildung mit dem Ziel der Allgemeinen Hochschulreife vermittelt. Gegenwärtig findet in fast allen Ländern die Umstellung vom neunjährigen auf das achtjährige Gymnasium statt, in dem die Allgemeine Hochschulreife nach Jahrgangsstufe 12 erworben wird.

Hauptschule

Schulart im Sekundarbereich I, die eine grundlegende allgemeine Bildung vermittelt; Pflichtschule, soweit keine andere Schulart besucht wird, in der Regel mit den Jahrgangsstufen 5-9.

Kindergarten

Einrichtung des Elementarbereichs für die Altersgruppe 3-6 Jahre im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe in öffentlicher oder freier Trägerschaft (keine Einrichtung des Schulwesens).

Kolleg

Einrichtung des Zweiten Bildungswegs zum Nachholen schulischer Abschlüsse, an der Erwachsene in Vollzeitunterricht die Allgemeine Hochschulreife erwerben können.

Kunsthochschule / Musikhochschule

Hochschultyp, der die gesamte Palette an künstlerischen Studiengängen oder nur einzelne Fachrichtungen, zum Teil auch in den zugehörigen wissenschaftlichen Disziplinen, anbietet.

Magister

Akademischer Grad, der auf Grund der Magisterprüfung von Universitäten und gleichgestellten Hochschulen, insbesondere in den Geisteswissenschaften, sowie von Kunst- und Musikhochschulen verliehen wird; das Studium umfasst zwei Hauptfächer oder ein Hauptfach und zwei Nebenfächer.

Master

Weiterer berufsqualifizierender Hochschulabschluss, der nach einer Regelstudienzeit von ein bis zwei Jahren an einer Universität oder gleichgestellten Hochschule, an Kunst- und Musikhochschulen

sowie an Fachhochschulen erworben werden kann. Die Zugangsvoraussetzung für einen Masterstudiengang ist ein erster berufsqualifizierender Studienabschluss. Gehört mit dem Bachelor zu einem neu eingeführten Graduierungssystem gestufter Abschlüsse, das parallel neben den traditionellen Studienabschlüssen (Diplom, Magister, Staatsprüfung) besteht.

Mittlerer Schulabschluss

Allgemeinbildender Schulabschluss nach Jahrgangsstufe 10, der an Realschulen, aber unter bestimmten Voraussetzungen auch an anderen Schularten des Sekundarbereichs I erworben werden kann. Er kann auch im Rahmen der beruflichen Bildung im Sekundarbereich II nachgeholt werden. In einigen Ländern auch als Realschulabschluss bezeichnet.

Promotion

Verleihung des Doktorgrads auf Grund einer Dissertation und entweder einer mündlichen Prüfung oder einer Disputation. In der Regel wird das Promotionsstudium nach dem Abschluss eines grundständigen Studiums mit Magister, Diplom oder Staatsprüfung sowie nach einem Masterabschluss aufgenommen. Die Promotion dient dem Nachweis der Befähigung zu vertiefter wissenschaftlicher Arbeit.

Realschule

Schulart im Sekundarbereich I, in der Regel mit den Jahrgangsstufen 5-10, die eine erweiterte allgemeine Bildung vermittelt und den Übergang in berufs- und studienqualifizierende Bildungsgänge des Sekundarbereichs II eröffnet.

Sonderkindergarten

Einrichtung im Elementarbereich für Kinder mit Behinderungen, auch Förderkindergarten genannt.

Sonderschule

Schulische Einrichtung für Kinder, die auf Grund von Behinderungen in allgemeinen Schulen nicht ausreichend gefördert werden können. Auch Förderschule, Schule für Behinderte oder Förderzentrum genannt.

Staatsprüfung

Prüfung, mit der Studiengänge in bestimmten Fächern (z.B. medizinische Fächer, Lehrämter, Rechtswissenschaften) abgeschlossen werden sowie Prüfung am Ende des Vorbereitungsdiensts für angehende Juristen und Lehrer (sogenannte Zweite Staatsprüfung). Die Prüfungen werden von Prüfungsausschüssen abgenommen, in denen neben den Professorinnen und Professoren der Hochschulen auch die Vertreter von staatlichen Prüfungsämtern der Länder mitwirken.

Technische Hochschule / Technische Universität

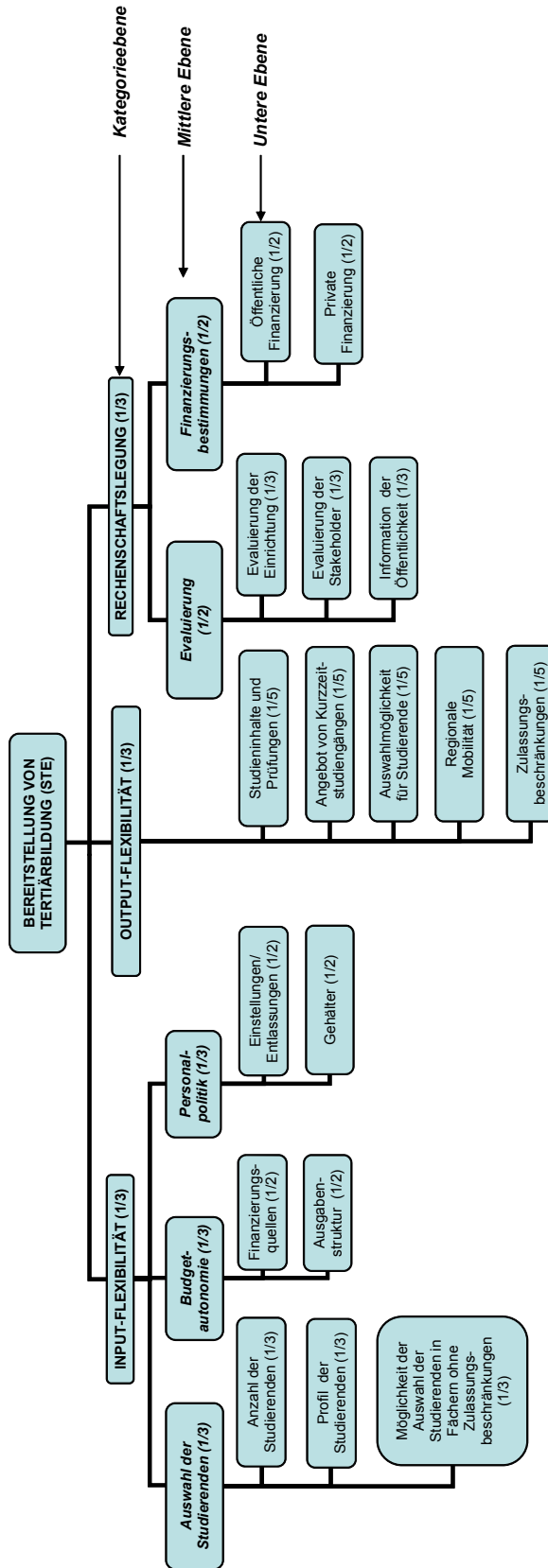
Hochschultyp, der den Universitäten gleichgestellt ist, mit traditionellen Schwerpunkten in den Natur- und Ingenieurwissenschaften.

Verwaltungsfachhochschule

Fachhochschule in der Trägerschaft des Bundes oder eines Landes, die jeweils für einen bestimmten Sektor der öffentlichen Verwaltung den Nachwuchs in der Laufbahn des gehobenen Diensts ausbildet.

ANHANG 4.A2

Struktur des Indikators für das Bildungsangebot im Tertiärbereich



Anmerkung: Die Gewichtungen für die einzelnen Subindikatoren sind in Klammern angegeben.
 Quelle: Martins, J., R. Boarini, H. Strauss, C. de Maisonneuve und C. Saadi (2007), „The Policy Determinants of Tertiary Education“, *Economic Department Working Paper*, No. 576, OECD, Paris.

Kapitel 5

Die Vorteile eines stärkeren Wettbewerbs in den Netzindustrien ausschöpfen

Das Potenzial zur Stärkung des Produktivitätswachstums und Steigerung der Konsumentenwohlfahrt durch mehr Wettbewerb ist im Energie- wie auch im Schienenverkehrssektor groß. Die Senkung der Zugangsschranken, insbesondere über die Option der Einführung strengerer Formen der vertikalen Trennung zwischen der Bereitstellung des Netzzugangs und potenziell wettbewerblichen Dienstleistungen wird in Zukunft die größte Herausforderung für Deutschland sein. Diese schärfere Trennung wird insbesondere bei der Konzipierung der geplanten Privatisierung staatlicher Anteile an der Deutschen Bahn AG ein entscheidender Punkt sein. Im Energiesektor ist die Konzentration am Großhandelsmarkt ein weiteres großes Problem, das Deutschland lösen muss, indem es insbesondere die Integration seiner Märkte mit denen der Nachbarländer sowie den Markteintritt von Newcomern fördert. Mehr Systematik bei der Durchführung von Vergabeverfahren für nicht rentable Verkehrsleistungen wird im Schienenverkehr unerlässlich sein.

Es bestehen erhebliche Möglichkeiten, das Produktivitätswachstum durch einen wirksameren Wettbewerb im Energie- und im Schienenverkehrssektor zu erhöhen, was sich sowohl direkt als auch indirekt positiv auf das tatsächliche und potenzielle Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktivität auswirken könnte, da diese Sektoren wichtige Vorleistungen für die übrigen Wirtschaftszweige erbringen. Gleichzeitig ist auch beträchtlicher Spielraum für eine Steigerung der Konsumentenwohlfahrt durch die potenziell günstigen Effekte eines stärkeren Wettbewerbs auf Preise und Qualität vorhanden.

Die Erbringung wettbewerblicher Dienstleistungen in diesen Industriezweigen hängt von einem freien und fairen Zugang zu den vorhandenen Netzen ab, die mit hohen irreversiblen Investitionskosten verbunden sind und daher Merkmale eines natürlichen Monopols aufweisen. Im Schienenverkehrssektor erstreckt sich diese Problematik auch auf andere wesentliche Einrichtungen, wie Bahnhöfe und bis zu einem gewissen Grad auch auf das rollende Material (Züge) sowie den Vertrieb. Die Wettbewerbspolitik sieht sich in diesen Sektoren also ähnlichen Herausforderungen gegenübergestellt, so dass die in einem Sektor gesammelten Erfahrungen hilfreiche Kenntnisse für die anderen liefern dürften. Insbesondere sollte die Bundesregierung die Schwierigkeiten nicht außer Acht lassen, denen sie sich derzeit im Rahmen ihrer Bemühungen um die Schaffung eines funktionierenden Wettbewerbs im Energiesektor gegenüberstellt, wenn sie ein Konzept für die geplante Privatisierung des staatseigenen Marktführers im Schienenverkehrssektor ausarbeitet.

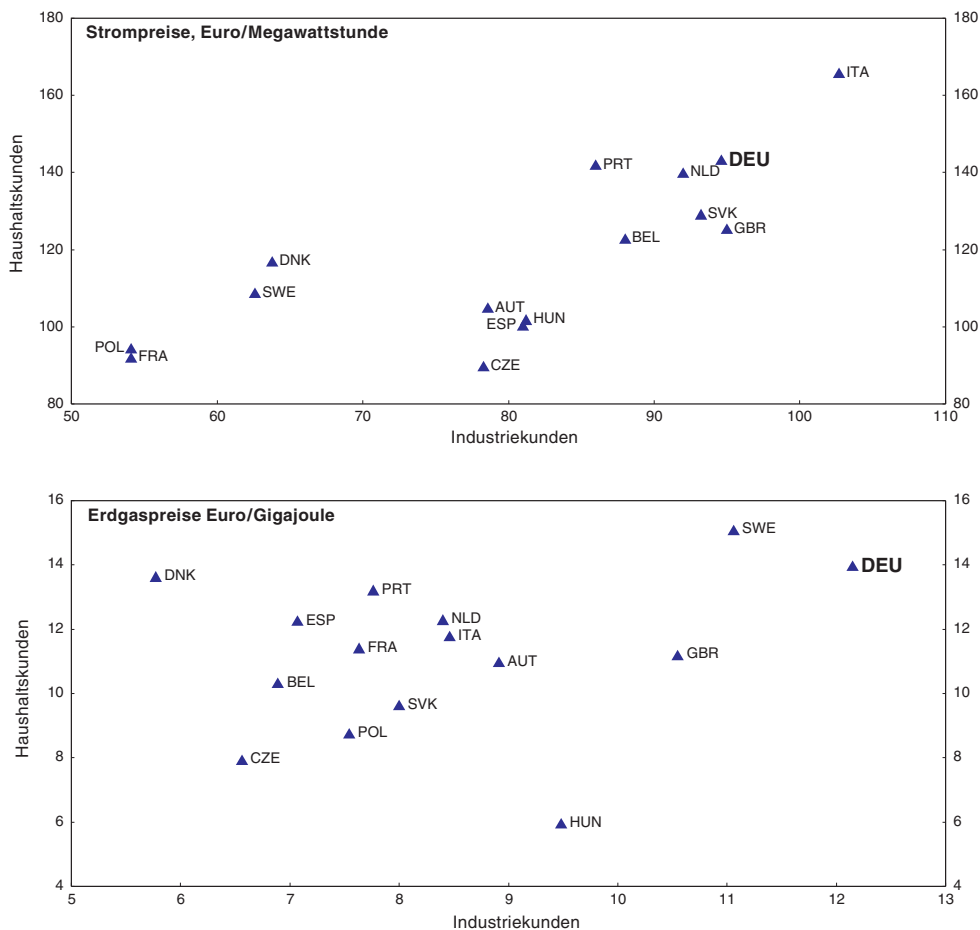

Die eigentlichen Ursachen des schwach ausgeprägten Wettbewerbs im Energiesektor sollten behandelt werden

Schwacher Wettbewerb führt zu hohen Preisen

Die von den deutschen Haushalts- und Industriekunden zu tragenden Gas- und Strompreise zählen zu den höchsten in Europa (Abb. 5.1), und vieles deutet darauf hin, dass die Hauptursache hierfür ein Mangel an effektivem Wettbewerb ist. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern hat sich in Deutschland bisher kein liquider Markt für den Gashandel entwickelt. Obwohl die Liberalisierung verhältnismäßig früh begann und die Verbraucher bereits seit 1998 das Recht auf freie Wahl des Anbieters haben¹, wurde zu Beginn den Vorteilen einer strengen Trennung zwischen potenziell wettbewerblichen Dienstleistungen und der Bereitstellung des Netzzugangs bzw. der Notwendigkeit wirkungsvoller Regulierungsinterventionen zur Gewährleistung eines freien und fairen Netzzugangs für alle Wettbewerber wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Der Konzentrationsgrad war vor dem Start der Liberalisierung bereits hoch, doch wurde zugelassen, dass er auch danach noch weiter ausgebaut werden konnte (OECD, 2006). Insbesondere die Erfahrung mit der Selbstregulierung, bei der die Marktteilnehmer den Netzzugang unter schwächerer Regulierungsaufsicht untereinander verhandelten, war nicht ermutigend. Obwohl sich der Wettbewerbsrahmen dank der im Juli 2005 in Kraft getretenen Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes sowie der Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde, der Bundesnetzagentur (BNetzA) zurzeit verbessert, lassen die ersten Effekte dieser Maßnahme noch auf sich warten, und einige der in einem früheren Stadium des Liberalisierungsprozesses getroffenen Entscheidungen können nur schwer wieder umgekehrt werden. Zur Steigerung des Wettbewerbs müssen u.a. folgende entscheidende Punkte angegangen werden:

- **Konzentration:** Die Konzentration ist am Großhandelsmarkt sowohl im Strom- als auch im Gassektor sehr hoch, und zu ihrer Überwindung sind der Markteintritt von Newcomern und mehr Wettbewerb von außen erforderlich.
- **Vertikale Integration:** Die marktbeherrschenden Unternehmen sind zugleich Eigentümer und Betreiber des größten Teils der Übertragungsnetze, so dass für sie keine Anreize bestehen, Konkurrenten einen fairen Netzzugang zu gewähren oder in den Ausbau der Kapazitäten zu

Abbildung 5.1 Energiepreise (Einzelhandelsstufe)

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280653674070>

Anmerkung: Alle Preise sind ohne Steuern angegeben und beziehen sich auf den 1. Januar 2007.

Quelle: Eurostat.

investieren, um den Markteintritt von mehr unabhängigen Unternehmen zu ermöglichen. Zwecks Behebung dieses Problems fordert die Europäische Union von ihren Mitgliedsländern, den Netzzugang von den potenziell wettbewerblichen Dienstleistungen an den Energiemärkten zu trennen bzw. zu entflechten, lässt ihnen in Bezug auf das Ausmaß der Entflechtung aber erheblichen Freiraum. Deutschland hat sich für eine schwache Form der Einhaltung der Entflechtungsauflagen der Europäischen Union entschieden. Dennoch sind die Versorgungsunternehmen in Deutschland gesetzlich dazu verpflichtet, Dritten einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu gewähren. Im Falle einer Diskriminierung hat die betroffene Partei das Recht, diesbezüglich eine Beschwerde bei der Bundesnetzagentur einzureichen, die den Netzbetreiber zur Unterlassung des diskriminierenden Verhaltens zwingen kann. Im Übrigen ist die Umsetzung schwierig und zeitaufwendig, und die Regulierung dürfte in diesem Kontext weiterhin sehr aufwendig bleiben.

- **Marktsegmentierung:** Die Marktgebiete am Strom- und Gasmarkt werden im Allgemeinen entlang der Netzeigentumsgrenzen gebildet, was die Position der ehemaligen Marktführer stärkt und eine Situation schafft, in der die Gewährung des Marktzugangs eher von zeitaufwendigen Regulierungsmaßnahmen abhängen dürfte. Im Gassektor macht die Vielzahl an Marktgebieten den Markteintritt für Newcomer sehr kostspielig und bürokratisch.

- **Transparenz:** Es mangelt an Transparenz hinsichtlich der Verfügbarkeit der großen vertikal integrierten Unternehmen gehörenden Infrastruktur. Hierdurch entsteht eine Informationsasymmetrie, die potenziellen Marktteilnehmern eine exakte Einschätzung aller mit dem Marktzugang verbundenen Risiken wie auch das Vorgehen gegen ehemalige Marktführer erschwert, wenn die Antragsteller der Ansicht sind, dass ihnen der Netzzugang auf unfaire Weise verweigert wurde.
- **Wirksame sektorspezifische Regulierung:** Obwohl die Bundesnetzagentur 2005 als unabhängige sektorspezifische Regulierungsbehörde auf die Bühne trat, bestehen die Erblasten der zuvor praktizierten Selbstregulierung und des verhandelten Netzzugangs fort, so dass die Einrichtung einer wirklich unabhängigen Regulierung eine sehr schwierige Aufgabe bleibt, deren Bewältigung durch die diesbezüglich fortbestehenden Rechtslücken noch erschwert wird.

Ein weiteres Symptom des schwach ausgeprägten Wettbewerbs sind die niedrigen Anbieterwechselquoten; diese lagen bezogen auf die Gesamtentnahmemenge von Endverbrauchern im Gassektor bei 1,25% (7% unter Berücksichtigung des Umstiegs auf einen Vertrag mit günstigeren Konditionen beim selben Lieferanten) und am Strommarkt bei etwa 8% (Bundesnetzagentur, 2007), was erheblich weniger ist als in anderen europäischen Ländern (Europäische Kommission, 2005). Dieser Prozess hat sich jüngst auf Grund der angekündigten Preiserhöhungen und dank der Bemühungen des Regulierers zur Erleichterung des Anbieterwechsels in beiden Sektoren wie auch der Anstrengungen der Bundesregierung zur Verbesserung des Regulierungsrahmens in diesem Bereich beschleunigt.

Die Bundesregierung bemüht sich derzeit zwar, diese Probleme in den Griff zu bekommen, doch lassen die Fortschritte auf sich warten, während die Preise gleichzeitig hoch bleiben. Die jüngsten Preiserhöhungen haben zusammen mit den von der Branche angekündigten weiteren Anhebungen in Deutschland eine lebhafte Kontroverse ausgelöst, die die Bundesregierung dazu veranlasst hat, darüber nachzudenken, wie sie die Befugnisse des Bundeskartellamts stärken kann, um gegen den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen im Energiesektor vorzugehen und kurzfristig bereits sichtbare Erfolge zu erzielen. Insbesondere reichen gemäß des novellierten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen Entgelte, Entgeltbestandteile oder sonstige Geschäftsbedingungen, die erheblich ungünstiger sind als diejenigen von Wettbewerbern oder von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten, dem Bundeskartellamt als Nachweis für einen Missbrauchsvorwurf aus. Ein alternativer Nachweis wären Entgelte, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten. Die Beweislast würde damit umgekehrt und auf die Industrie übertragen. Die Klausel ist bis 2012 befristet, da sie als kurzfristige Maßnahme gedacht ist, mit der den Verbrauchern eine sofortige Entlastung verschafft werden soll, bevor weiter reichende Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs in Kraft treten können.

Auch wenn das Ziel des Gesetzes darin besteht, die Preissetzungsmacht der großen traditionellen Marktführer zu beschneiden, besteht das Risiko, dass das Gesetz statt dessen dem Wettbewerb in einem grundlegenden Sinne schaden und dessen Potenzial zur Preisdämpfung gefährden könnte. Indem von den Energieversorgungsunternehmen effektiv verlangt wird, ihre Preise der Konkurrenz anzupassen, könnte das Gesetz kollusives Verhalten stabilisieren, da nicht auszuschließen ist, dass Wettbewerber nachziehen müssen, sobald ein etabliertes Unternehmen seine Preise senkt. Für die neuen Marktteilnehmer bzw. etablierten Anbieter erhöht dies die Unsicherheit hinsichtlich des Potenzials zum Ausbau des eigenen Marktanteils durch niedrigere Preise (vgl. auch Monopolkommission, 2007a). Wenn das Gesetz auch dafür sorgen wird, dass sich das von erfolgreichen neuen Anbietern vorgegebene niedrigere Preisniveau im gesamten Versorgungsbereich verbreitet, dürfte es gleichzeitig aber die Chancen für einen erfolgreichen Markteintritt mindern². Die Tatsache, dass das Gesetz auf einige Jahre befristet ist, eröffnet die Möglichkeit, das grundsätzliche Problem der deutschen Energiemärkte zu lösen, statt lediglich gegen die Symptome eines hohen Preisniveaus vorzugehen. Nachstehend werden Möglichkeiten erörtert, wie die Bundesregierung den Wettbewerb fördern kann.

Die Bundesregierung sollte Maßnahmen ergreifen, um die Konzentration am Großhandelsmarkt zu verringern

Die konzentrierte Struktur in der Stromerzeugung (Kasten 5.1) birgt die Gefahr strategischer Verhaltensweisen seitens der marktbeherrschenden Versorgungsunternehmen in sich, darunter stillschweigende Absprachen, die neuen Marktteilnehmern den Markteintritt erschweren könnten. Am Strommarkt gestaltet sich für unabhängige Unternehmen der bilaterale Stromhandel in Marktgebieten, die von den Netzen unterschiedlicher vertikal integrierter traditioneller Marktführer abgedeckt sind, schwierig. Das könnte ein Hinweis darauf sein, dass letztere den Markt effektiv geografisch aufgeteilt haben (Monopolkommission, 2007b). In mehreren Studien konnte belegt werden, dass die marktbeherrschenden Unternehmen im Stromsektor ihre Marktmacht durch eine deutlich über den Kosten liegende Bepreisung sowie Zurückhaltung von Erzeugerkapazitäten ausgeübt haben (Müsgens, 2006; Lang und Schwarz, 2007; Hirschhausen et al., 2007a; London Economics, 2007). Das Bundeskartellamt untersucht derzeit Belege für Absprachen zwischen marktbeherrschenden Unternehmen im Stromsektor. Auch wenn noch nicht klar ist, ob sich eindeutige Beweise für ein derartiges Verhalten finden lassen, dürfte allein der Eindruck, dass geheime Absprachen stattfinden, für neue Marktteilnehmer bereits eine Markteintrittsschranke darstellen (unabhängige Unternehmen berichten, dass es für sie schwierig ist, die von geplanten Investitionen zu erwartenden Renditen abzuschätzen (Europäische Kommission, 2006).

Kasten 5.1 Marktkonzentration und vertikale Integration im Gas- und Stromsektor

Der Konzentrationsgrad war vor dem Beginn der Liberalisierung bereits hoch, hat danach aber noch weiter zugenommen, da Unternehmensfusionen auf allen Stufen der Versorgungskette zugelassen wurden. Bei jedem Zusammenschluss evaluiert das Bundeskartellamt den Wettbewerbseffekt der Fusion. Die Genehmigung wird nur erteilt, wenn keine Indikationen für negative Auswirkungen auf die einzelnen Märkte vorliegen. Am Strommarkt kontrollieren die vier größten Stromerzeuger sowie die mit ihnen verbundenen Handelsunternehmen und Tochtergesellschaften mittlerweile etwa 90% der gesamten Stromerzeugungskapazitäten (Europäische Kommission, 2006). Am Gasmarkt handeln wenige Großunternehmen alle Gasimportverträge aus und kontrollieren gleichzeitig auch die nationale Gasproduktion. Seit der E.ON/Ruhrgas-Fusion im Ministerialerlaubnisverfahren 2002, durch das ein Beschluss des Bundeskartellamts außer Kraft gesetzt wurde, kontrolliert E.ON-Ruhrgas 60% des Großhandelsmarkts. Darüber hinaus sind die Gas- und Stromwirtschaft eng miteinander verflochten, und zwei der vier großen deutschen Verbundunternehmen sind zugleich wichtige Großhandelslieferanten von Erdgas.

Der größte Teil des Übertragungsnetzes gehört den großen vertikal integrierten Unternehmen, die außerdem als Betreiber auftreten. Sie verfügen zudem über große Beteiligungen auf der Einzelhandelsstufe und kontrollieren auch andere wesentliche Einrichtungen. Im *Stromsektor* ist das Land in vier große Marktgebiete aufgeteilt, plus zwei kleinere, die jeweils von einem Übertragungsnetz abgedeckt werden, das einem der großen vier Versorgungsunternehmen gehört und von diesem jeweils auch betrieben wird. Da diese Unternehmen Anteile an Stadtwerken erworben haben, kontrollieren sie überdies nahezu 50% des Endkundenmarkts. Die großen Akteure am Gasmarkt vereinen 80% der Speicherkapazitäten und besitzen gemeinsam mit einer Reihe regionaler Fernleitungsgesellschaften einen Großteil des Übertragungssystems. Die meisten etablierten Unternehmen haben Anteile an Stadtwerken erworben, die darüber hinaus häufig über langfristige Versorgungsverträge an Gasgroßhändler gebunden sind, deren Tarife anhand der Preisentwicklung bei Mineralölzeugnissen bestimmt werden. E.ON-Ruhrgas allein kontrolliert 30% des Endkundenmarkts.

Eine Maßnahme zur Bewältigung des Problems des hohen Konzentrationsgrads wäre eine Vergrößerung des relevanten Markts und eine Verstärkung des Wettbewerbs von außen durch einen Ausbau der Grenzkuppelkapazitäten sowie ein verbessertes Management der bestehenden Kapazitäten. Im Stromsektor sind die vier großen Verbundunternehmen sowohl Eigentümer als auch Betreiber der Grenzkuppelstellen, und die vorhandene Kapazität ist häufig unzureichend. Die Vergabe der Übertragungskapazitäten erfolgt an allen engpassbehafteten Grenzkuppelstellen im Auktionsverfahren, und laut EU-Gesetzgebung können die Einnahmen für Investitionen in den Ausbau der Grenzkuppelkapazitäten, aber auch für Investitionen in andere Netzteile oder für die Senkung der Netzentgelte verwendet werden. Die deutschen Netzbetreiber, die für die Grenzkuppelkapazitäten zuständig sind, haben bisher von den Auktionseinnahmen in Höhe von 400-500 Mio. Euro im Zeitraum 2001-2005 nur 20-30 Mio. Euro für Investitionen in die Grenzkuppelkapazitäten verwendet (Europäische Kommission, 2007). Um die Integration mit den Märkten der Nachbarländer zu beschleunigen, sollte die Bundesregierung von den Unternehmen fordern, die Einnahmen aus Auktionen grenzüberschreitender Übertragungskapazitäten ausschließlich für Investitionen in den Ausbau der Grenzkuppelkapazitäten zu verwenden, solange Engpässe ein Problem darstellen (IEA, 2007). Für vertikal integrierte, marktbeherrschende Unternehmen bestehen trotz physischer Engpässe nur schwache Anreize für Investitionen in einen Ausbau der Netzwerkkapazitäten. Entsprechend ist es überlegenswert, die Bundesnetzagentur mit einer Anordnungsbefugnis zu einem gegebenenfalls notwendigen Kapazitätsausbau auszustatten, solange die Marktstruktur so konzentriert bleibt wie dies heute der Fall ist (Monopolkommission, 2007b). Bundesregierung und Bundesnetzagentur sollten in Zusammenarbeit mit den Versorgungsunternehmen und im Einklang mit den bestehenden Regelungen weiter auf die Verbesserung des Managements der vorhandenen Kapazitäten wie auch der Planung, Finanzierung und Koordinierung der Investitionen in neue Kapazitäten hinarbeiten.

Entsprechend könnten Wettbewerb und Marktzugang am Gasmarkt wahrscheinlich durch einen Ausbau der grenzüberschreitenden Kapazitäten in Kombination mit einer rigoroseren Durchsetzung der bereits existierenden Bestimmungen für Freisetzung und Management nicht benötigter Kapazitäten (*capacity release*) verstärkt werden, da es für neue Marktteilnehmer schwierig ist, auf den wichtigsten Strecken eine bestimmte Übertragungskapazität zu sichern bzw. die für den Eintritt in den deutschen Markt notwendige Kapazität zu erlangen. Die Grenzkuppelkapazitäten im Gasnetz sind für die kommenden Jahre fast schon vollständig belegt. Obgleich physische Kapazitätsengpässe generell keine Belastung darzustellen scheinen, unterliegt das nationale Netz ständig vertraglichen Kapazitätsengpässen. Vier der fünf großen deutschen Fernleitungsnetzbetreiber, auf die etwa 70% der Gesamtkapazität entfallen, geben an, dass in ihrem Netzbereich vertragliche Engpässe bestehen, und drei Viertel der fest verbuchten Kapazitäten sind in Verträgen mit Laufzeiten von über einem Jahr gebunden. Im Gegensatz dazu scheinen bei den physischen Kapazitäten sehr viel seltener Engpässe zu entstehen (Bundesnetzagentur, 2007). Obwohl der Übertragungsnetzbetreiber bei vertraglichen Kapazitätsengpässen gesetzlich zur Durchführung eines Versteigerungsverfahrens zur Zuteilung der verbleibenden Kapazitäten verpflichtet ist, veranstaltete 2006 lediglich einer der Fernleitungsnetzbetreiber eine derartige Auktion, was gegenüber dem Vorjahr eine Verringerung darstellt. Maßnahmen zur Vermeidung von Kapazitätshortung, wie die „Use it or lose it“-Bestimmungen, denen zufolge nicht genutzte vertraglich gebundene Kapazitäten dem Sekundärmarkt zur Verfügung zu stellen sind, scheinen nicht zur Anwendung zu kommen, und der Handel mit Kapazitätsrechten am Sekundärmarkt ist nach wie vor unbedeutend (Bundesnetzagentur, 2007). Die Bundesnetzagentur arbeitet derzeit an der Verbesserung der Kapazitätsallokations- und Engpassmanagementverfahren. Sie sollte in Zukunft auf die Durchsetzung der Kapazitätsvergabe und der Auktionsauflagen zur Verstärkung des Wettbewerbs achten.

Außerdem könnte eine Erleichterung des Markteintritts für Newcomer sowie die Diversifizierung der Lieferquellen dazu beitragen, das Problem der hohen Konzentration zu verringern. Am Gasmarkt könnte dies über eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für den Betrieb von LNG-Terminals (LNG = Liquefied Natural Gas), die derzeit bei den Gasimporten nach Deutschland noch keine Rolle spielen, sowie die Gewährleistung eines fairen Netzzugangs und raschen Anschlusses an das Übertragungsnetz erfolgen, vor allem wenn neue Kapazitäten an Newcomer vergeben werden. Am Elektrizitätsmarkt verabschiedete die Bundesregierung im Juni eine Ver-

ordnung, in der dargelegt ist, wie die gesetzlichen Auflagen für einen raschen und fairen Netzzugang und Netzanschluss neuer Kraftwerke mit bevorzugtem Netzzugang umzusetzen sind³. Die neue Verordnung ist ein begrüßenswerter Schritt, zumal neue Marktteilnehmer im Vorfeld Verweigerungen des Netzanschlusses gemeldet hatten und den bestehenden Kapazitätsrechten alter Kraftwerke gegenüber den Anträgen neuer Kraftwerke Priorität eingeräumt worden war (Erhalt von Gewohnheitsrechten). In Zukunft könnte die Bundesregierung aber ins Auge fassen, einen Schritt weiter zu gehen und als Maßnahme zur Bewältigung des Problems der starken Konzentration den bevorzugten Netzzugang neuen Marktteilnehmern vorzubehalten.

Da Großhändler nur einen unerheblichen Teil ihrer Gasmenge an den bestehenden Gashubs handeln, könnten Gas-Release-Programme ein hilfreiches Instrument sein, um die Liquidität am Gasmarkt zu erhöhen und neue Markteintrittsmöglichkeiten zu schaffen. Die Erfahrung Deutschlands hat aber gezeigt, dass es ganz entscheidend auf die Programmgestaltung ankommt. Der umstrittene Zusammenschluss von E.ON und Ruhrgas kam nur unter der Auflage zustande, dass das fusionierte Unternehmen bis 2008 eine bestimmte Menge Erdgas im Rahmen von sechs einzelnen jährlichen Auktionen anbietet. Die ersten Auktionen waren nicht erfolgreich, da die Bieter keine feste Transportkapazität im Netz der E.ON-Ruhrgas sichern konnten. Nach einer Intervention der Bundesnetzagentur wurden die Auktionsmodalitäten 2006 derart geändert, dass mit der ersteigerten Gasmenge auch die Transportkapazitäten zur Verfügung gestellt wurden, und die Nachfrage war deutlich höher als in vorangegangenen Jahren. Die Bundesregierung sollte ins Auge fassen, von den marktbeherrschenden Unternehmen sowohl die Freigabe größerer Gas-mengen als auch entsprechende Bestimmungen zur Bereitstellung der notwendigen Transportkapazität zu fordern, da dies die Liquidität des Markts erhöhen würde. Während derartige Interventionen die Eigentumsrechte wahrscheinlich einschränken würden, scheint ihre Verfassungsmäßigkeit dennoch nicht ausgeschlossen zu sein. Vgl. Engel (2007) zur Problematik der Einschränkung der Eigentümerbefugnisse zu Gunsten einer effizienten Umsetzung des Wettbewerbsrechts.

Es bedarf einer stärkeren Trennung zwischen Netzbetrieb und wettbewerblichen Dienstleistungen

Die Tatsache, dass die Fernleitungsnetze Merkmale eines natürlichen Monopols aufweisen und sich entsprechend in Besitz und Betrieb von Unternehmen befinden, die gleichzeitig auch im Bereich der wettbewerblichen Aktivitäten des Sektors aktiv sind, wie dies in Deutschland der Fall ist, kann zu einem Marktverschluss führen. Übertragungsnetzbetreiber, die zu einem vertikal integrierten Unternehmen gehören, haben starke Anreize und Möglichkeiten, für Konkurrenten ihrer Tochtergesellschaften den Netzzugang kostspielig und schwierig zu gestalten, indem sie beispielsweise Informationen und Kapazitäten zurückhalten bzw. Quersubventionierungen durchführen. Diesem Verhalten könnte durch eine wirkungsvollere Regulierung Einhalt geboten werden, doch sind Netzbetrieb und Investitionen so komplex, dass selbst weitreichende Regulierungsinterventionen die Netzeigentümer und -betreiber nicht all ihrer diskretionären Befugnisse berauben können, zumal eine zu starke Einengung die Sicherheit des Stromversorgungssystems aufs Spiel setzen könnte. Daher ist eine vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung, d.h. Herauslösung des Netzeigentums und -betriebs aus der vertikal integrierten Struktur eines marktbeherrschenden Unternehmens prinzipiell der direkteste Weg zur Bewältigung des Problems und sollte als Option nicht ausgeschlossen werden. Sie erleichtert auch die Aufgabe des Regulierers, indem den Netzbetreibern auf Grund der negativen Folgen für die Ertragslage anderer Anbieter keine Anreize mehr zur Diskriminierung unabhängiger Unternehmen geboten werden, die Zugang zum Netz suchen. Erfahrungen in Ländern, die diesen Weg gewählt haben, wie das Vereinigte Königreich und nordische Länder, scheinen darauf hinzudeuten, dass die vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung bei der Schaffung effektiv wettbewerblicher Märkte mit niedrigem Preisniveau und gesicherter Versorgung sehr hilfreich sein kann⁴.

Deutschland hat die EU-Entflechtungsauflagen in ihrer schwächsten Form umgesetzt (rechtliche Trennung zwischen Bereitstellung des Netzzugangs und potenziell wettbewerblichen Dienstleistungen), indem es hierfür die schwächste Form der Trennung zwischen der Bereitstellung des Netzzugangs und potenziell wettbewerblichen Dienstleistungen gewählt hat, und Fortschritte

stellen sich nur langsam ein. Die Europäische Union fordert die rechtliche, operationelle und informationelle Entflechtung des Netzbetriebs (d.h. sogenannte „chinesische Mauern“, um den Austausch marktsensibler wirtschaftlicher Informationen zu schützen), der aber weiterhin zur selben Muttergesellschaft gehören kann. Während die rechtliche und buchhalterische Entflechtung nun weitgehend umgesetzt ist, obwohl vor allem im Gassektor nur langsame Fortschritte erzielt werden, ist dies bei der operationellen und informationellen Entflechtung noch nicht der Fall. Zahlreiche eigentumsrechtlich entflochtene Übertragungsnetzbetreiber arbeiten mit sehr wenig eigenem Personal, und strategische Funktionen wie auch ein Großteil der operativen Dienstleistungen werden weiterhin von der Muttergesellschaft übernommen. Über 70% der Unternehmen geben an, sich auf diese Weise der Mitarbeiter der Shared-service-Einheiten zu bedienen (Bundesnetzagentur, 2007). Das wirft natürlich die Frage nach der Wirksamkeit der operationellen und informationellen Entflechtung auf. Während das Gesetz es Führungspersonal des Netzbetreibers untersagt, in anderen Bereichen des Unternehmensverbands Positionen zu bekleiden, ist dies bei Mitarbeitern unterhalb der Führungsebene erlaubt. Das gibt dem Verbundunternehmen weitreichende Möglichkeiten zur Beeinflussung des Netzbetreibers sowie zum Bezug von Informationen, die anderen nicht zur Verfügung stehen. Die Bundesregierung sollte daher überprüfen, ob die gemeinsame Nutzung von Mitarbeitern gestattet werden soll, während zugleich die bereits existierenden Entflechtungsaufgaben rasch und wirkungsvoll durchgesetzt werden sollten. Indessen wurde bei 10% der Netzbetreiber mit mehr als 100 000 Kunden festgestellt, dass sie die Auflagen hinsichtlich der Trennung des Leitungspersonals noch nicht erfüllen. Insgesamt gibt es nur wenige Netzbetreiber, die räumlich von anderen Tochtergesellschaften getrennt oder bestrebt sind, eine eigene Marke zu entwickeln, z.B. indem sie mit einem getrennten Internet-Domain auftreten. Zudem arbeiten zwei Drittel der rechtlich entflochtenen Unternehmen nach wie vor mit integrierten elektronischen Informationssystemen, in denen Informationen über die Netz- und Vertriebskunden enthalten sind (Bundesnetzagentur, 2007).

Die Entwicklung in Deutschland zeigt offenbar, dass die Durchsetzung der operationellen und informationellen Entflechtung von Unternehmen, die zum selben Verbund gehören, für die Bundesnetzagentur gelinde gesagt eine große Herausforderung darstellt, und dass die Bundesregierung darüber nachdenken sollte, ob sie nicht zu einer stärkeren Form der Trennung zur Verbesserung des Wettbewerbsrahmens und Erleichterung der Regulierungsaufsicht übergehen sollte. Die eigentumsrechtliche Entflechtung ist unter den Maßnahmen, die andernorts umgesetzt worden sind, sicherlich die beste Option. Zugegebenermaßen könnte diese Lösung schwierige juristische Probleme in Deutschland aufwerfen, da sich die Unternehmen im Energiesektor häufig in privater Hand befinden und die Bundesregierung die Auffassung vertritt, dass es einer Enteignung gleichkommen würde, wenn diese zum Verkauf von Netzwerkanteilen gezwungen würden⁵. Aus einer ökonomischen Perspektive betrachtet, würde allerdings eine erfolgreiche Entflechtung u.U. den Wert des Netzes auf den Preis reduzieren, der mit dessen Verkauf an ein unabhängiges Unternehmen am Markt erzielt werden könnte, während das Netz für das vertikal integrierte Unternehmen so lange einen größeren Wert hat, wie es seine Verfügungsgewalt über das Netz zur Diskriminierung von Konkurrenten nutzen kann. In diesem Sinne führt jede erfolgreiche Entflechtung immer zu einer gewissen Form der Enteignung, namentlich im Hinblick auf den ökonomischen Nutzen für das Unternehmen insgesamt. Was nun die schwächere Form der Entflechtung angeht, die in Deutschland derzeit verfolgt wird, so ist es fraglich, ob sich zwischen Verbundunternehmen mit entsprechenden persönlichen Verflechtungen und einem gemeinsamen wirtschaftlichen Interesse an einer Optimierung des gesamten Unternehmensgewinns die chinesischen Mauern verstärken lassen. Auch wenn die laufenden Bemühungen um eine Optimierung schwächerer Formen der Entflechtung sicherlich begrüßenswert sind, ist offen, ob dieser Ansatz denselben Effekt haben wird, wie eine vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung. Deutschland sollte die praktischen Schwierigkeiten, die sich in Verbindung mit der Entflechtung vertikal integrierter Unternehmen ohne eigentumsrechtliche Trennung und der damit einhergehenden Ungewissheit hinsichtlich des letztlich zu erwartenden Markteffekts ergeben, sorgfältig gegen die rechtlichen Schwierigkeiten einer vollständigen eigentumsrechtlichen Entflechtung abwägen, die bei erfolgreicher Umsetzung indessen erhebliche wirtschaftliche Erträge bringen würde.

Am Gasmarkt wurde der vertikale Wettbewerbsausschluss, der die Entwicklung eines liquiden Gasmarkts behindert hat, auch mit den langfristigen Gaslieferverträgen in Verbindung gebracht, die mittlerweile vom Bundeskartellamt außer Kraft gesetzt worden sind. Diese Verträge haben Weiterverteiler über längere Zeiträume, manchmal bis zu 20 Jahre, an einzelne Anbieter gebunden. Das Bundeskartellamt hat langfristige Gaslieferverträge mit einer Laufzeit von über 2 Jahren untersagt, wenn der Abnehmer gezwungen ist, mindestens 80% seines tatsächlichen Bedarfs über einen Anbieter abzudecken. Lieferverträge mit einer Laufzeit von über 4 Jahren mit einer obligatorischen Abdeckung von 50% des Vertriebsbedarfs durch einen Anbieter wurden ebenfalls untersagt. Ferner wurde das Netzzugangsmodell durch eine Vereinbarung über die Kooperation konkretisiert, in der die unter den Betreibern von Gasversorgungsnetzen geltenden Regelungen im Einzelnen dargelegt sind. In einem Beschluss der Bundesnetzagentur wurde klargestellt, dass Teile der Kooperationsvereinbarung, wie beispielsweise die Einzelkapazitätsbuchung, nichtig sind. So muss der Netzzugang auf der Basis des sogenannten Zwei-Vertrags-Modells gewährt werden. Erforderlich ist nur der Abschluss eines Einspeisevertrags und eines Ausspeisevertrags für den Gastransport innerhalb eines Marktgebiets. Mit diesem Beschluss wurden noch bestehende Unsicherheiten hinsichtlich des Netzzugangs beseitigt. Die Netzbetreiber wurden zur entsprechenden Anpassung ihrer Verträge bis Oktober 2007 verpflichtet. Seit dem Gasjahr 2007/2008 ist der Netzzugang auf der Grundlage des Entry-Exit-Modells die einzig zulässige Form der Netzzugangsabwicklung.

Die Marktsegmentierung sollte neutraler werden

Die Marktgebiete am Strom- und Gasmarkt befinden sich im Allgemeinen innerhalb der Netzeigentumsgrenzen⁶. Da die meisten Netzeigentümer großen vertikal integrierten Unternehmen angehören, bieten sich zusätzliche Möglichkeiten der Diskriminierung von Konkurrenten. Bei der Erbringung von Regelenergieleistungen, die notwendig sind, um den Ausgleich von Differenzen zwischen Ein- und Ausspeisung in den einzelnen Marktgebieten bzw. Regelzonen zu gewährleisten⁷, können Netzbetreiber, die zu vertikal integrierten Unternehmen gehören, ihre Tochtergesellschaften als Lieferanten bevorzugen. Außerdem können sie unabhängige Netznutzer durch die Festlegung eines überhöhten Preisniveaus diskriminieren. Während die Preise für Regelenergieleistungen für die eigenen Tochtergesellschaften effektiv Transferpreise ohne wirklichen Einfluss auf die Unternehmenserträge darstellen, sind sie für die unabhängigen Unternehmen Realkosten. In Deutschland sind die Preise für Regelenergie generell deutlich höher als in anderen europäischen Ländern, wobei die Spreads zwischen Kaufs- und Verkaufspreis sehr hoch sind, was auf eine ineffiziente Funktionsweise des Markts für Regelenergie schließen lässt. An einem effizienten Markt würden Verkaufs- und Einkaufspreis gegen den Spotmarktpreis konvergieren (wegen näherer Einzelheiten vgl. IEA, 2007).

Von besonderer Dringlichkeit ist das Problem am Gasmarkt, da dieser in mehr als acht Marktgebiete fragmentiert ist, wohingegen das Vereinigte Königreich bei einem Gasmarkt ähnlicher Größe im Vergleich nur ein Marktgebiet aufweist. Durch die Fragmentierung entstehen allen Netznutzern hohe Kosten und hoher bürokratischer Aufwand, da die Gefahr von Ungleichgewichten und vom Übertragungsnetzbetreiber erhobenen hohen Vertragsstrafen⁸ an kleinen Märkten größer ist, wo die Portfolios kleiner sind. In Deutschland sind die Vertragsstrafen generell deutlich höher als in anderen europäischen Ländern, was sehr gut mit dem Mangel an Unabhängigkeit der Systembetreiber zusammenhängen kann (Europäische Kommission, 2007).

Darüber hinaus müssen in dem von der Branche entworfenen Marktzugangsmodell, das nun in Kraft ist (Entry-Exit-Modell), Gashändler, die Gas marktgebietsübergreifend transportieren, parallel an jeder Grenzkuppelstelle, an der Gas in den Markt ein- oder ausgespeist wird, mit dem jeweiligen Netzeigentümer die Zuordnung von Kapazitäten aushandeln. Das ist nicht nur mühsam, sondern setzt auch einen funktionierenden Kapazitätsallokationsmechanismus voraus, und es bestehen Zweifel daran, ob Deutschland dieser Forderung voll gerecht wird. Wie weiter oben bereits erörtert wurde, gibt es sehr viele vertragliche Kapazitätsengpässe selbst bei Verfügbarkeit der physischen Kapazitäten, und Mechanismen zur Freigabe ungenutzter Kapazitäten scheinen in vielen Fällen nicht zu funktionieren. Außerdem wurde in Bezug auf die Übertragungsnetzbetreiber gemeldet, dass sie ihren Tochtergesellschaften gemäß dem Prinzip des Grandfathering Kapazitäts-

rechte einräumen (Europäische Kommission, 2007). Darüber hinaus sehen sich Händler, die Gas marktgebietsübergreifend transportieren möchten, einer Vielzahl von Netzentgelten gegenüber (Monopolkommission, 2007b). All das macht den Markteintritt bürokratisch und kostspielig und unter wirtschaftlich sinnvollen Bedingungen manchmal ganz und gar unmöglich.

Eine Zusammenlegung von Marktgebieten würde unabhängigen Versorgungsunternehmen den Markteintritt stark erleichtern und mithin die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb verbessern. Das Marktzugangsmodell und die Zahl der Marktgebiete, die nun entstanden sind, wurden im Rahmen freiwilliger Kooperationsvereinbarungen mit der Bundesnetzagentur als Regulierer in einem Prozess ausgehandelt, der sich als langwierig herausgestellt hat. Ursprünglich enthielt die Vereinbarung ein Netzzugangsmodell, das die Bundesnetzagentur später als mit den Rechtsvorschriften für einen freien und fairen Netzzugang unvereinbar verwarf. Sie untersucht derzeit die Frage, ob eine weitere Integration von Marktgebieten mit dem Rechtskriterium der technischen Machbarkeit zu vereinbaren ist. Sollte sich die Integration der Marktgebiete als wünschenswert herausstellen, müsste die Bundesnetzagentur diese auch entsprechend anordnen können, statt sich nur auf freiwillige Vereinbarungen zu verlassen, um zu gewährleisten, dass die Verbraucher schnellstmöglich von den Vorteilen eines verstärkten Wettbewerbs profitieren können.

Sowohl im Gas- als auch im Stromsektor könnte die Integration der Marktgebiete über die Eigentumsgrenzen verschiedener Netze hinaus auch zu einer Verstärkung der Unabhängigkeit der Übertragungssysteme und der Regeleroperationen und mithin des Vertrauens der Netzkunden in den fairen Marktbetrieb beitragen. In der Tat könnte eine derartige Integration zur Etablierung unabhängiger Systembetreiber führen, da unterschiedliche Netzeigentümer Marktgebiete gemeinsam versorgen müssten. Auf diese Weise könnten auch viele Probleme gelöst werden, die der Einrichtung von Wettbewerbsmärkten in Deutschland im Wege stehen. So lange aber der derzeitige Konzentrationsgrad in der Stromerzeugung bestehen bleibt, wird ein wettbewerblicher Markt für Regelenergie wohl kaum entstehen. Deutschland sollte Preiskontrollen am Regelenergiemarkt ins Auge fassen, bis durchgreifende Maßnahmen, wie verstärkte Möglichkeiten des Markteintritts für Newcomer und ein Ausbau der Grenzkuppelkapazitäten, die Konzentration in der Stromerzeugung reduziert haben.

Für einen effektiven Wettbewerb ist nicht nur der Netzzugang Dritter zu Gaspipelines notwendig, sondern es kommt auch entscheidend darauf an, einen freien und fairen Zugang zu den Speicherkapazitäten zu gewährleisten, um im Gashandel einen funktionierenden Wettbewerb zu garantieren. Die Gasspeicherung ist in Anbetracht der schwierigen Nachfragevorhersage in jedem Netz ein wichtiges Element zur Stärkung der Flexibilität. In Deutschland ist die Kontrolle über die existierenden Speicherkapazitäten stark konzentriert (Kasten 5.1), und die Buchung von Speicherkapazitäten ist für unabhängige Versorgungsunternehmen sehr schwierig (Bundesnetzagentur, 2007). 80% der Kapazitäten sind für mehr als fünf Jahre gebucht worden, in manchen Fällen sogar 15 Jahre (Europäische Kommission, 2007)⁹. Die Bundesregierung sollte darüber nachdenken, die Veranstaltung jährlicher Versteigerungen von Speicherkapazitäten an alle Marktteilnehmer zur Pflicht zu machen, anstatt die Unternehmen den Großteil der Kapazitäten über langfristige Verträge buchen zu lassen (IEA, 2007).

Die Transparenz muss erhöht werden

Sowohl am Strom- als auch am Gasmarkt muss auch die Transparenz erhöht werden. An voll wettbewerblichen Märkten besteht für unabhängige Netzbetreiber ein Anreiz, für ihre Dienstleistungen zu werben und über verfügbare Kapazitäten, Netzzugangsbedingungen und -entgelte sowie sonstige Elemente zu informieren, die für eine effiziente Entscheidungsfindung der Marktteilnehmer unerlässlich sind. In Deutschland werden vertikal integrierten Netzbetreibern stattdessen Anreize zur Zurückhaltung von Informationen geboten, wengleich sie gesetzlich zur Bereitstellung gewisser Informationen verpflichtet sind. Eine Reihe von Versorgungsunternehmen kommt ihren gesetzlichen Veröffentlichungspflichten indessen noch immer nicht vollständig nach, insbesondere was die zur Verfügung stehenden Transport- und Speicherkapazitäten sowie die Netzzugangsbedingungen und -entgelte betrifft (Bundesnetzagentur, 2007).

Ogleich die Europäische Strombörse (European Energy Exchange – EEX) in Leipzig seit kurzem Echtzeitdaten zu installierten Leistungen und verfügbaren Kapazitäten sowie nach Energieträgern aufgeschlüsselte Ex-post-Angaben zur effektiven Erzeugung veröffentlicht, werden die Daten von den Kraftwerksbetreibern nur auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt und können derzeit weder als vollständig noch als zuverlässig angesehen werden. In einem derartigen Umfeld wäre es den Stromerzeugern sogar möglich, zu Manipulationszwecken nur ausgewählte Daten zu veröffentlichen (IEA, 2007).

Die Erfüllung der gesetzlichen Veröffentlichungspflichten von Daten zur physischen und vertraglichen Kapazität am Gasmarkt hat sich 2006 verbessert, diese sind aber nach wie vor unvollständig und häufig schwer zu finden (Bundesnetzagentur, 2007). Demgegenüber werden in Frankreich Daten zu den Gesamtkapazitäten und Gesamtgasflüssen täglich auf einer allgemein zugänglichen Website veröffentlicht, und im Vereinigten Königreich werden die Nominierungen und Kapazitäten vorab bekannt gegeben. BEB, der einzige deutsche Netzbetreiber, der sich nicht im Mehrheitsbesitz eines Gaslieferanten befindet, veröffentlicht ebenfalls derartige Informationen über die Gasflüsse. Verlässliche Informationen über die Gasflüsse ermöglichen es den Marktteilnehmern, sich ein eigenes Bild darüber zu machen, ob ihnen der Zugang zum Netz auf unfaire Weise verweigert worden ist. Deutschland sollte sicherstellen, dass die existierenden Mindestauflagen für die Transparenz sich auf alle notwendigen Informationen erstrecken und sowohl die Verifizierung der Daten durch einen unabhängigen Dritten vorschreiben als auch die Durchsetzung der Auflagen sicherstellen (wegen näherer Einzelheiten vgl. IEA, 2007).

Eine unabhängige sektorspezifische Regulierung muss in vollem Umfang gewährleistet werden

Bis zur Einrichtung der Bundesnetzagentur im Jahr 2005 wurde die Festlegung der Netzzugangsbedingungen weitgehend der verhandelten Selbstregulierung überlassen. Mit diesem Modell ist es nicht gelungen, Dritten einen freien und fairen Zugang zum Netz zu gewähren. Das Modell des verhandelten Netzzugangs, das seit der ersten EU-Gasrichtlinie am Gasmarkt in Kraft ist, scheint den Markt bisher verschlossen zu haben, und die Netzzugangsentgelte sowohl in der Strom- als auch in der Gaswirtschaft übersteigen den europäischen Durchschnitt in erheblichem Maß (OECD, 2006; Europäische Kommission, 2005).

Die Bundesnetzagentur hat ihre erste Entgeltgenehmigungsrunde abgeschlossen, die zu erheblichen Preissenkungen geführt hat (Bundesnetzagentur, 2007). Jedoch ist der Prozess häufig verzögert worden, vor allem weil es den Unternehmen in vielen Fällen nicht gelang, sachdienliche Informationen bereitzustellen. Auf Grund von Personalmangel war die Regulierungsbehörde nicht in der Lage, alle Kostenstrukturparameter zu überprüfen, sondern musste sich auf bestimmte Prüfungsschwerpunkte konzentrieren (Monopolkommission, 2007b).

Der für 2009 geplante Übergang zur Anreizregulierung am Gas- und Strommarkt, bei der anstelle der tatsächlichen Kosten jedes Unternehmens, wie es heute der Fall ist, die Kosten des effizientesten Versorgungsunternehmens im Sektor als Benchmark-Kosten dienen, dürfte eine weitere Senkung der Netzzugangsentgelte zur Folge haben, bei gleichzeitiger Wahrung der Anreize zur Kostenreduzierung für den Betreiber. Es muss indessen sichergestellt werden, dass die festgelegten Benchmark-Kosten nicht zu hoch angesetzt sind und die Kosten des effizientesten Anbieters getreu widerspiegeln (wegen näherer Einzelheiten vgl. OECD, 2006). Auf der anderen Seite muss die Anreizregulierung auch qualitativen Aspekten Rechnung tragen, insbesondere den Anreizen für hinreichende Netzinvestitionen. Damit die Anreizregulierung so rasch wie möglich eingeführt werden kann, wird es darauf ankommen, die zweite Netzentgelttrunde Elektrizität rasch abzuschließen, hierbei aber Sorgfalt walten zu lassen, da das Ergebnis als Benchmark für die folgende Anreizregulierung dienen wird.

In einigen Fällen wird eine wirksame Regulierung durch Ausnahmeklauseln im Gesetz verzögert. Im Gassektor sind zentrale Gasfernleitungen, die für den Zugang zum deutschen Markt unerlässlich sind, von der Ex-ante-Preisregulierung ausgenommen, da ihre Eigentümer sich auf eine Ausnahmeklausel berufen, die sie bei Nachweis eines funktionierenden Wettbewerbs unter den Netzbetreibern von der entsprechenden Auflage befreien würde. Dennoch muss die Regulie-

rungsbehörde diesen Sachverhalt prüfen, was die Einrichtung eines funktionierenden Wettbewerbsrahmens verzögert, da nicht regulierte Netzzugangsentgelte voraussichtlich zu hoch und diskriminierend sind. Deutschland sollte die Ausnahmeklauseln im Gesetz überprüfen, um zu gewährleisten, dass sich rascher ein effektiver Wettbewerb entfalten kann.

Während große Netzbetreiber (an deren Gasnetz mindestens 100 000 Kunden angeschlossen sind oder deren Netz über das Gebiet eines Bundeslands hinausgeht) der Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegen, gilt für kleinere Betreiber, deren Netze sich innerhalb der Grenzen eines Bundeslands befinden, die Aufsicht der Landesregulierungsbehörden, und diese Fragmentierung des Regulierungsrahmens sollte auf den Prüfstand gestellt werden. Es ist bereits deutlich geworden, dass die Regulierungspraktiken von Regulierungsbehörde zu Regulierungsbehörde unterschiedlich sind (wegen Beispielen vgl. Monopolkommission, 2007b). Während einige Länder ihre Regulierungsbefugnisse der Bundesnetzagentur übertragen haben und ein Länderausschuss mit der Harmonisierung der Regulierungen beauftragt wurde, dürfte dies allein nicht ausreichen. Es sollte eine stärkere Kooperation und Konsultation unter den Regulierungsbehörden angestrebt werden, um sicherzustellen, dass für alle dieselben Regeln gelten.

Der Wettbewerb hat sich im Schienenverkehrssektor positiv ausgewirkt, könnte aber weiter gestärkt werden

Dort, wo Wettbewerb zugelassen wurde, hat er zu Preissenkungen und Leistungsverbesserungen geführt

Aus den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Einrichtung eines wettbewerblichen Markts im von großen vertikal integrierten Privatunternehmen beherrschten Energiesektor lassen sich wichtige Erkenntnisse für den Bahnsektor gewinnen. Deutschland fasst derzeit die Privatisierung des staatseigenen Marktführers Deutsche Bahn AG (DB AG) ins Auge, und die Entscheidung darüber, ob die DB AG auch nach der Privatisierung weiterhin das Schienennetz betreiben und besitzen soll, könnte sich durchaus als ausschlaggebend dafür erweisen, ob sich der Wettbewerb in diesem Sektor weiterentwickeln kann oder nicht. In dieser Hinsicht ist es wichtig, die Schwierigkeiten nicht zu vergessen, die sich nach der Privatisierung eines Unternehmens mitsamt seinem Netzeigentum ergeben, wenn eine hinreichende Trennung zwischen dem Netzzugang und den potenziell wettbewerblichen Leistungen der Branche gewährleistet werden soll.

Trotz der verzeichneten Fortschritte konnten mit der Liberalisierung des Bahnsektors nicht alle gesteckten Ziele erreicht werden; daher bleibt nach wie vor viel zu tun, um den Aktionsradius für den Wettbewerb zu erweitern. Als Deutschland sein Schienennetz 1994 dem Wettbewerb öffnete und die ehemalige Deutsche Bahn und Reichsbahn in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, die DB AG, umwandelte, zählten zu den Reformzielen u.a. die Entlastung der öffentlichen Finanzen sowie die stärkere Verlagerung von Verkehr auf die Schiene. Der Wettbewerb wurde als ein Instrument zur Erreichung dieser Ziele angesehen. Und dennoch hat die DB AG bis heute eine marktbeherrschende Stellung inne. Obwohl die Konkurrenten ihre Marktanteile im Güterverkehr in den letzten Jahren erheblich ausbauen konnten, liegen sie im Personenverkehr weiterhin deutlich unter 10% (Tabelle 5.1), während der Wettbewerb im Personenfernverkehr praktisch nicht existiert.

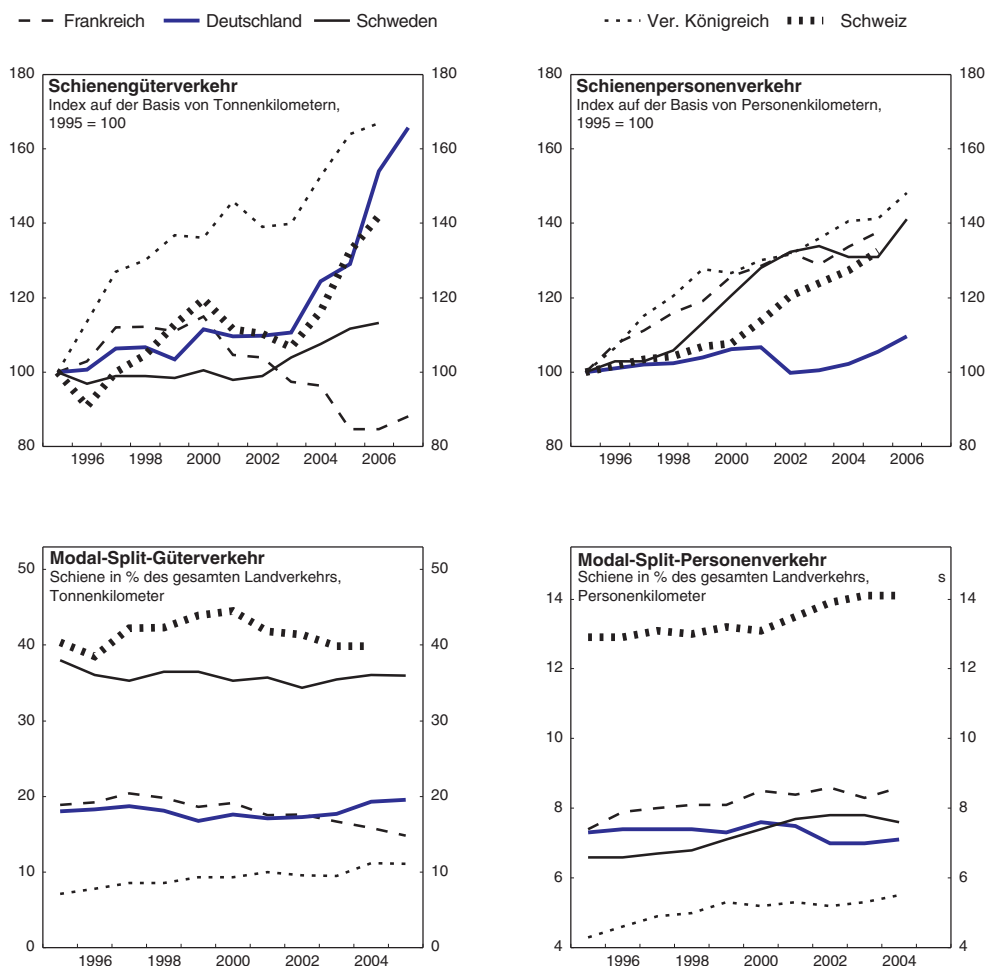
Tabelle 5.1 Marktanteile im Schienengüter- und Schienenpersonenverkehr
Zugleistungen in Tonnenkilometer bzw. Personenkilometer


	Personenverkehr		Güterverkehr	
	DB AG	Wettbewerber	DB AG	Wettbewerber
2001	96.8	3.2	97.1	2.9
2002	96.1	3.9	95.2	4.8
2003	95.7	4.3	93.1	6.9
2004	94.4	5.6	90.4	9.6
2005	94.3	5.7	85.9	14.1
2006	93.3	6.7	83.6	16.4

Quelle: DB AG Wettbewerbsbericht, verschiedene Ausgaben.

Das Ziel, Verkehr zunehmend auf die Schiene zu verlagern, ist im Personenverkehr, und insbesondere im Fernverkehr, nicht erreicht worden, obgleich der Wettbewerb im Güterverkehr einen geringen, aber positiven und wachsenden Effekt gehabt zu haben scheint. Das Volumen der Transportleistungen im Schienengüterverkehr und ihr Marktanteil am Gesamtgüterverkehr hat sich im *Modal Split*, d.h. unter Einbeziehung anderer Verkehrsträger, günstig entwickelt, da seit der Jahrhundertwende mehr Konkurrenten an den Markt getreten sind (Abb. 5.2). Im Personenverkehr hat der Anteil des Schienenverkehrs im *Modal Split* seit der Lancierung der Bahnreform insgesamt stagniert. Es ist darauf zu verweisen, dass die Entwicklung der Schienenverkehrsleistungen sowohl in absoluter Rechnung als auch in Bezug auf den Marktanteil in Schweden und im Vereinigten Königreich dynamischer war, wo der Wettbewerb lebhafter und die Trennung zwischen Netzbetreiber und Transportunternehmen stärker ausgeprägt ist. Im Vergleich haben sich insbesondere die Personenverkehrsleistungen auch in einigen Ländern, in denen der Wettbewerb in diesem Marktsegment schwach ausgeprägt war, wie z.B. in Frankreich und in der Schweiz, stärker entwickelt. Auch wenn dies darauf hindeutet, dass der Wettbewerb keine unabdingbare Voraussetzung für die Stärkung des Bahnsektors darstellt, hat sich Deutschland prinzipiell für den Wettbewerb entschieden, um seine verkehrspolitischen Ziele über eine Öffnung des Markts für unabhängige

Abbildung 5.2 Schienenverkehr in ausgewählten Ländern



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280737307053>

Anmerkung: Schätzungen für 2007. Zum Landverkehr gehören Schiene, Straße, Binnenwasserstraßen und Pipelines für den Güterverkehr und Schiene, Pkw, Busse und Reisebusse sowie S- und U-Bahnen für den Personenverkehr.

Quelle: Europäische Kommission, *Energy and Transport in Figures 2006* und OECD International Transport Forum, *Short-term Trends Survey*.

Verkehrsleistungsanbieter zu erreichen. Neue Marktteilnehmer haben in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, die Leistungsfähigkeit im deutschen Güter- und im Personennahverkehr zu verbessern, und es scheint wünschenswert, mittels einer konsistenteren Strategie zur Förderung des Wettbewerbs derartige Vorteile auch im Personenfernverkehr auszuschöpfen.

Es gibt weitere Hinweise dafür, dass der Wettbewerb dort, wo er sich in Deutschland entfalten konnte, positive Auswirkungen hatte. So bewegen sich die Kostenreduzierungen auf Länder- und Gemeindeebene durch die Ausschreibung subventionierter Verkehrsleistungen im Schienenverkehr im Gegensatz zur Direktvergabe von Verkehrsverträgen manchen Angaben zufolge in einer Größenordnung von 20-40% (Holzhey und Tegner, 2004) und waren in Einzelfällen noch wesentlich höher. Nachdem auf der Strecke München-Passau in einem direkt an die DB AG vergebenen Verkehrsvertrag der Zugkilometersatz 8,50 Euro betrug, hat Bayern jüngst diese Strecke ausgeschrieben und von der DB AG ein Angebot von 0,75 Euro je Streckenkilometer erhalten, die sich gleichzeitig verpflichtete, für diese Regionalverbindung modernere Züge einzusetzen¹⁰. Obwohl dieses Angebot nicht kostendeckend sein dürfte und die Tatsache, dass ein Marktführer an einem subventionsabhängigen, nicht vollständig wettbewerblichen Markt auf Quersubventionen zurückgreift, ganz eigene Probleme mit sich bringt, zeigt das Beispiel dennoch, dass der Wettbewerb potenziell preissenkend wirken und die Qualität der gebotenen Leistungen steigern kann. Generell hat sich die Qualität der Verkehrsleistungen auf ausgeschriebenene Strecken offenbar verbessert (Brenck und Peter, 2007) und die Zahl der Fahrgäste ist erheblich gestiegen (Leister, 2004).

Politikentscheidungen zu Gunsten einer vertikalen Trennung werden für die Entwicklung des Wettbewerbs im Schienenverkehrssektor äußerst wichtig sein

Es scheint darauf anzukommen, dass die Bundesregierung die Privatisierung der DB AG in einer Form gewährleistet, die in der Folgezeit eine freie Entfaltung des Wettbewerbs ermöglicht. Dem jüngsten von der Bundesregierung diskutierten Gesetzentwurf zufolge würde der Bund rechtlich Eigentümer des Trassenetzes bleiben, während die Infrastrukturgesellschaften der DB AG weiterhin das Schienennetz betreiben und die Bahnhöfe unterhalten würden. Der vor kurzem von einer der Regierungsparteien gefasste Beschluss, die Privatisierung nur unter der Bedingung zu unterstützen, dass die Teilprivatisierung über die Ausgabe stimmrechtsloser Volksaktien erfolgt, hat die Bundesregierung dazu veranlasst, die Privatisierung konzeptionell noch einmal zu überdenken.

Deutschland erfüllt alle Entflechtungsaufgaben, hat aber eine recht schwache Form gewählt. Derzeit ist der Netzbetreiber Teil der DB AG Holding, ist von dieser aber auf rechtlicher, buchhalterischer und organisatorischer Basis getrennt. Allerdings ist die Trennung auf der Ebene des Betriebs und der Geschäftsführung begrenzt, da Führungskräfte der Holdinggesellschaft zugleich Mitglied im Vorstand der DB-AG-Tochterunternehmen in den Bereichen Netz oder Transport sein können und sind (wegen näherer Einzelheiten vgl. Stear Davies Gleave, 2006). Darüber hinaus macht die Netztochter von der Möglichkeit Gebrauch, einige Mitarbeiter in Schlüsselpositionen gemeinsam mit anderen Teilen der Holding zu nutzen. Ein Gericht bestätigte jüngst eine Entscheidung des für die Entflechtung im Schienenverkehrssektor zuständigen Regulierers (Eisenbahnbundesamt), die es der Netztochter der DB AG untersagt, in für die Bereitstellung des Netzzugangs relevanten Fragen die zentrale Rechtsabteilung der Holding mit Beratungsaufgaben zu betrauen. Der Netzgesellschaft ist es nicht gestattet, ohne Erlaubnis der Muttergesellschaft Informationen über Tarifbildung oder Finanzströme preiszugeben, was ihre operationelle Unabhängigkeit einschränkt.

Konflikte zwischen dem marktbeherrschenden Unternehmen und seinen Konkurrenten hinsichtlich der Bedingungen und Entgelte für den Zugang zum Netz und sonstigen wesentlichen Einrichtungen entstehen in unterschiedlicher Form. Erst vor kurzem setzte ein Gericht Schienen-nutzungsgebühren außer Kraft, die für die Konkurrenten der DB AG 10% über den für die eigenen Tochtergesellschaften gültigen Tarifen lagen. Die Bundesnetzagentur, die für die Gewährleistung eines fairen Netzzugangs verantwortliche Regulierungsbehörde, untersucht derzeit einen Fall, in dem die DB AG auf einer Strecke, auf der Leistungen nur von einem Konkurrenten angeboten

werden, die Bahnwärter abschaffte. Die Regulierungsbehörde untersucht ferner, ob die Bahnhofsgebühren der DB AG den Sachverhalt der Diskriminierung erfüllen. Die Wettbewerber beklagten den begrenzten Zugang zu den Einrichtungen, überhöhte Preise für Bahnstrom, fehlende Transparenz bei den Standards zur Berechnung der Netzzugangsentgelte und mangelhafte Informationen sowohl über ihre Höhe als auch über den Zustand der Schienen¹¹. Ferner ist nicht auszuschließen, dass diese Konflikte eine zusätzliche abschreckende Wirkung auf die Markteintrittspläne potenzieller Leistungsanbieter haben. So lange sich die DB AG in Staatsbesitz befindet, können Entscheidungen zu Gunsten einer stärkeren Entflechtung ohne Verletzung privater Eigentumsgrundrechte umgesetzt werden.

Der vollständige Verbleib des Schienennetzes in Staatsbesitz würde der Bundesregierung auch helfen, ihre widerstreitenden Interessen als Anteilseigner der DB AG, Träger staatlicher Subventionen für Investitionen in das Schienennetz, Regulierer und Käufer von Verkehrsleistungen zu entflechten. Behält der Staat den vollen Besitz am Schienennetz, einschließlich Betrieb und Wartung, würde dies nicht zuletzt durch eine 100%ige Privatisierung der Transportleistungen die Kombination von Sicherheitsaspekten, weitreichendem Leistungsangebot und Kostenwirksamkeit erleichtern¹². So lange der Staat jedoch Anteile an den Transporttöchtern besitzt und implizit an deren Gewinnen interessiert ist, entstehen in Bezug auf die Hoheitsaufgaben des Staats im Bahnsektor zahlreiche Konflikte.

Die Regulierungsaufsicht muss wirksamer gestaltet werden

Mit dem jüngst ins Auge gefassten Privatisierungsmodell werden die Anreize und Möglichkeiten des Netzbetreibers zur Diskriminierung von Konkurrenten der DB AG fortbestehen, und in diesem Fall müssten Personalausstattung und Kompetenzen der Bundesnetzagentur verstärkt werden, damit diese ihre Aufgaben effizient erfüllen kann.

Ungeachtet des gewählten Privatisierungsmodells bestehen institutionelle Schwachstellen fort, die behoben werden müssen, um die sektorspezifische Regulierung effizienter zu gestalten. Erstens wäre es wünschenswert, die Wettbewerbsregulierung im Schienenverkehrssektor zu integrieren. Derzeit überwacht das Eisenbahnbundesamt die Umsetzung der Entflechtungsbestimmungen, Streckenstilllegungen sowie Einrichtung von Langsamfahrstellen, Maßnahmen, die als eine Form der nicht preislichen Diskriminierung von Wettbewerbern eingesetzt werden können. Die Bundesnetzagentur wiederum reguliert die Bestimmungen für den Netzzugang. Es besteht die Gefahr, dass die Beauftragung unterschiedlicher Regulierungsbehörden mit Aufgaben, die letztlich ein und demselben Ziel dienen, nämlich der Gewährleistung eines fairen Netzzugangs und starken Wettbewerbsrahmens im Bereich der Transportleistungen, die Wirksamkeit der Regulierung mindern könnte. Die Bundesnetzagentur sollte die Verantwortung für beide Bereiche übernehmen.

Zu den anderen Gebieten, auf denen die Kompetenzen der Bundesnetzagentur gestärkt werden müssen, zählen folgende (Monopolkommission, 2007c):

- Um zu verhindern, dass die DB AG den Infrastrukturzugang betreffende Aufgaben auf Konzernunternehmen verlagert, die nicht im Bereich der Eisenbahninfrastruktur tätig sind und nicht unbedingt unter das Regulierungsregime fallen, sollten die Eingriffsmöglichkeiten des Regulierers gegen diskriminierendes Verhalten nicht mehr nur auf die Infrastrukturbetreiber begrenzt sein, sondern auf alle mit ihnen verbundenen Tochterunternehmen übertragen werden.
- Die Regulierungsbehörde braucht Zugang zu allen Planungsparametern und insbesondere Infrastrukturdaten sowie der elektronischen Netzfahrplanerstellung, um Trassennutzungskonflikte effizient lösen zu können.
- In Fällen, in denen der Netzbetreiber den gesetzlichen Anforderungen zur Bereitstellung von Infrastrukturdaten nicht nachkommt, muss die Regulierungsbehörde über mehr Befugnisse zur Verhängung von Sanktionen verfügen.
- Die Möglichkeiten der Regulierungsbehörde, Maßnahmen gegen die diskriminierende Versorgung von Verkehrsleistungsunternehmen mit Bahnstrom zu ergreifen, reichen derzeit nicht aus, und diese Gesetzeslücke muss geschlossen werden, da der Bahnstrom zu den wesentlichen Einrichtungen gehört. Auf den Fahrstrom können bis zu 20% der Gesamtkosten im Schienenverkehr entfallen.

Gegenwärtig hat nur die DB AG Zugang zu einer durch den Staat verbürgten Finanzierung der Investitionen in ihr rollendes Material. Damit wird dem ehemaligen Marktführer ein unfairer Vorteil gewährt, und diese Praxis sollte durch die Öffnung des Markts für Darlehen zu Vorzugsbedingungen für alle Anbieter von Transportleistungen im Schienennetz beendet werden.

Die Rahmenbedingungen für die Ausschreibung von Verkehrsleistungen sollten verschärft werden

Der Wettbewerbsrahmen für den Personennahverkehr sollte in Zukunft gestärkt werden. Da Personennahverkehrsleistungen im Allgemeinen zu sozialverträglichen Preisen nicht rentabel sind, beruht der Wettbewerb in diesem Marktsegment weiterhin hauptsächlich auf den öffentlichen Ausschreibungen von Monopoldienstleistungen, die auf einem bestimmten Volumen- und Preisniveau subventioniert sind. Der Anteil der ausgeschriebenen Verkehrsleistungen lag 2004 aber unter 20% (Tegner, 2004) und ist seither auch nur geringfügig gestiegen. Angesichts der erheblichen Einsparungen, die von Bundesländern erwirtschaftet werden konnten, die Ausschreibungsverfahren verwendeten, wäre ein breiterer Rückgriff auf diese Praxis wünschenswert.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, die Ausschreibung öffentlich subventionierter Nahverkehrsleistungen zur Pflicht zu machen. Im Zeitraum 2002-2004 haben die meisten Bundesländer Verkehrsleistungsverträge mit einer langen Laufzeit, manchmal über 10-12 Jahre, direkt an die DB AG vergeben, und dies waren meistens die ertragreichsten Strecken, während weniger lukrative Verkehrsleistungen zuerst ausgeschrieben wurden. Im Anschluss an ein von der Europäischen Kommission eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren, in dem die Praxis der Vertragsvergabe durch einige Bundesländer als Verletzung der EU-Verträge angesehen wurde, haben sich die Landesverkehrsminister 2006 dazu verpflichtet, Verkehrsverträge nunmehr auf eine diskriminierungsfreie Art zu vergeben, die laut der Vereinbarung mit dem Ausschreibungsrecht der EU nicht in Einklang stehen muss.

Die direkte Vergabe von Verkehrsverträgen an das marktbeherrschende Unternehmen könnte z.T. mit Schwächen im Regulierungsrahmen zusammenhängen, doch gibt es Möglichkeiten, diese zu beheben. Erstens werden den Ländern vom Bund sogenannte Regionalisierungsfonds für die Beschaffung von Personennahverkehrsleistungen zur Verfügung gestellt. Bei der Vergabe dieser Mittel wurden für die Länder keine inhärenten Anreize für die Einsparung von Ressourcen eingebaut. Vielmehr müssten die Länder wahrscheinlich eher eine Kürzung ihrer Regionalisierungsfonds befürchten, wenn sie die zugeteilten Mittel nicht vollständig nutzen. Die jüngsten Kürzungen bei den Regionalisierungsfonds haben bereits dazu geführt, dass die Länder bisher noch unerschlossenes Sparpotenzial nutzen mussten. Um zusätzliche positive Anreize zu schaffen, wäre es überlegenswert, den Ländern die Möglichkeit zu bieten, zumindest einen Teil der Überschüsse zu behalten, ohne die bereitgestellten Mittel in den darauffolgenden Jahren zu kürzen.

Im Personenfernverkehr existiert praktisch kein Wettbewerb, und die Marktzutrittschranken sind erheblich. Jedoch könnte in diesem Marktsegment mit der Einführung wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren Wettbewerb entstehen. Nur in wenigen Fällen werden Subventionen gewährt, und mit der Begründung, dass das Marktsegment des Personenfernverkehrs derzeit eigenwirtschaftlich ist, werden gegenwärtig auch keine Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Allerdings ist nicht untersucht worden, ob dies tatsächlich auf allen Strecken der Fall ist, und auf Grund mangelnder Transparenz kann nicht beurteilt werden, ob die Fernverkehrssparte der DB AG von Quersubventionen der DB AG profitiert (ECORYS, 2006). Die Tatsache, dass einige Bundesländer, wie z.B. Brandenburg, Fernstrecken zu Nahverkehrstarifen öffnen, für die die Netzbetreiber intransparente Subventionen erhalten, legt den Schluss nahe, dass die Unterscheidung zwischen dem unrentablen Personennahverkehr auf der einen Seite und dem vermutlich gewinnbringenden Fernverkehr auf der anderen Seite z.T. künstlich ist. Hilfreich wäre es, wenn die öffentliche Finanzierung des Schienenverkehrs transparenter gestaltet würde, um einen klareren Überblick darüber zu gewinnen, welche Strecken am stärksten auf öffentliche Subventionen angewiesen sind. Öffentliche Mittel werden auf verschiedenen Verwaltungsebenen vergeben, und es gibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine systematische Berichterstattung darüber. Um die Effekte öffentlicher Ausgaben auf den Schienenverkehr zu beurteilen, sollten Bund und Länder beginnen, einen regelmäßigen

Kasten 5.2 Empfehlungen zur Verstärkung des Wettbewerbs in den Netzindustrien

Energie

- Es sollte gegen den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen vorgegangen werden, doch sollte sorgfältig geprüft werden, ob die speziell auf den Energiesektor zugeschnittenen Bestimmungen im Entwurf der Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen die richtige Balance zwischen raschen Preisrückgängen und einer weniger wettbewerblichen Marktstruktur trifft.
- Die Integration der Märkte mit denen der Nachbarländer sollte verstärkt werden, insbesondere durch die Vorschrift, dass die Einnahmen aus versteigerten Grenzkuppelkapazitäten in die Ausweitung dieser Kapazitäten investiert werden müssen, sowie durch die weitere Verbesserung des Kapazitätsmanagements. Es sollte erwogen werden, die Bundesnetzagentur mit der Befugnis zur Anordnung eines gegebenenfalls notwendigen Kapazitätsausbaus auszustatten, vor allem solange der derzeitige Konzentrations- und Integrationsgrad der Marktstruktur fortbesteht.
- Noch ungenutztes Potenzial zur Förderung des Markteintritts von Newcomern sollte ausgeschöpft werden, insbesondere durch eine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für neue Kraftwerke und LNG-Terminals. Ferner sollte erwogen werden, den bevorzugten Zugang nur Newcomern vorzubehalten.
- Es sollte in Erwägung gezogen werden, von den marktbeherrschenden Unternehmen zu fordern, Gasmengen nur zusammen mit den entsprechenden Transportkapazitäten zur Verfügung zu stellen.
- Es sollte eine stärkere Trennung zwischen dem Betrieb der Übertragungsnetze und der Erbringung potenziell wettbewerblicher Dienstleistungen erwogen werden, einschließlich einer vollständigen eigentumsrechtlichen Entflechtung oder der Einrichtung unabhängiger Übertragungsnetzbetreiber. Zumindest sollten die bestehenden Entflechtungsauflagen rasch und sorgfältig umgesetzt werden. In diesem Fall sollte überprüft werden, ob die derzeitigen gesetzlichen Auflagen für die Entflechtung verstärkt werden müssen, indem beispielsweise Netzbetreibern untersagt wird, Beschäftigte gemeinsam mit einer Holding zu nutzen, die mit Großhändlern und Lieferanten verbunden ist.
- Marktgebiete sollten über die Eigentumsgrenzen verschiedener Netze hinaus zusammengelegt werden, um die Unabhängigkeit des Übertragungssystembetriebs zu verstärken und in der Gaswirtschaft ein tragfähiges Marktzugangsmodell einzurichten. Preiskontrollen am Regulenergiemarkt Strom sollten erwogen werden, bis das Problem der übermäßigen Konzentration in der Stromerzeugung gelöst ist.
- Es sollte gewährleistet werden, dass sich die Mindestauflagen für die Transparenz sowohl am Gas- als auch am Strommarkt auf alle notwendigen Informationen erstrecken und effektiv umgesetzt werden, wobei gleichzeitig die Verifizierung der Daten durch einen unabhängigen Dritten obligatorisch sein sollte.
- Es sollte sorgfältig geprüft werden, ob die gegenwärtige Gesetzgebung wie auch der Personalbestand und die Befugnisse der Bundesnetzagentur ausreichen, um eine effektive Entflechtung durchzusetzen. Ausnahmeklauseln sollten überarbeitet und die Regulierung sollte zentralisiert werden.

Schienenverkehr

- Das Schienennetz sollte vorläufig in Staatsbesitz bleiben, während die DB-AG-Verkehrstochter vollständig privatisiert werden sollten.
- Die Ausschreibung regionaler Nahverkehrsleistungen sollte obligatorisch werden.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

- Die sich überschneidenden Regulierungskompetenzen der Bundesnetzagentur und des Eisenbahnbundesamts sollten überprüft werden, und die Regulierung sollte gegebenenfalls zentralisiert werden. Es sollte sichergestellt werden, dass die Regulierungsbehörde über hinreichend Zuständigkeiten, Ressourcen und Befugnisse verfügt, um ihre Aufgaben effizient zu erfüllen, vor allem solange die DB AG nicht vollständig entflochten ist. Insbesondere kommt es darauf an, dass die Kompetenzen des Regulierers im Bereich der Überwachung des fairen Zugangs zu wesentlichen Einrichtungen auf den Bahnstrom und das rollende Material ausgedehnt werden. Die Regulierungsbehörde braucht Zugang zu allen Planungsparametern und insbesondere zur elektronischen Netzfahrplanerstellung, um Konflikte bei der Ausarbeitung von Trassenbelegungsplänen lösen zu können, und ihre Eingriffsmöglichkeiten müssen auch auf die Tochterunternehmen der Netzbetreiber ausgedehnt werden. Die Regulierungsbehörde muss über Befugnisse zur Verhängung von Sanktionen verfügen, falls das marktbeherrschende Unternehmen die notwendigen Daten nicht zur Verfügung stellt.
- Der Zugang zu einer durch den Staat verbürgten Finanzierung des rollenden Materials für alle Anbieter von Transportleistungen auf der Schiene sollte ermöglicht werden.
- Falls die Länder mit ihren Regionalisierungsfonds Überschüsse erwirtschaften, sollten sie zumindest einen Teil davon behalten dürfen, ohne Gefahr zu laufen, dass ihnen die Mittel in den darauffolgenden Jahren gekürzt werden.
- Um die Effekte öffentlicher Ausgaben auf den Schienenverkehr zu beurteilen, sollten Bund und Länder beginnen, einen regelmäßigen Prüfbericht zu veröffentlichen und unrentable, subventionierte Fernverkehrsstrecken zu identifizieren und öffentlich auszusprechen, um den Prozess transparenter zu gestalten und die öffentlichen Ausgaben auf das Nötigste zu reduzieren.
- Restriktionen im Buslinienfernverkehr sollten auf das für die Sicherheit der Fahrgäste notwendige Mindestmaß reduziert werden, und dem Marktführer sollten alle Möglichkeiten genommen werden, aus Eigeninteresse den Markteintritt von Konkurrenten zu verhindern.

Prüfbericht zu veröffentlichen. Wünschenswert wäre es ferner, unrentable, subventionierte Fernverkehrsstrecken zu identifizieren und öffentlich auszusprechen, um den Prozess transparenter zu gestalten und die öffentlichen Ausgaben auf das Nötigste zu reduzieren¹³.

Es ist Spielraum für mehr intermodalen Wettbewerb zwischen Bahn und Bus vorhanden

Außerdem könnte der intermodale Wettbewerb durch die Öffnung des Buslinienfernverkehrs dazu beitragen, die sogenannten X-Ineffizienzen (höhere tatsächliche Kosten als technisch erforderlich) im Schienenverkehr auf jenen Strecken zu reduzieren, die auch von Bussen bedient werden und mithin eine zusätzliche Möglichkeit darstellen, einige der Vorteile des Wettbewerbs im Personenfernverkehr zu nutzen. Während die Deregulierung des Buslinienfernverkehrsmarkts im Vereinigten Königreich zu einem Fahrpreisrückgang von bis zu 40% geführt hat (Monopolkommission, 2007c; Maertens, 2005), hat Deutschland diese potenziell positiven Effekte verspielt, da die gegenwärtigen Bestimmungen die Entfaltung des Buslinienfernverkehrs bisher behindert haben. Derzeit beschränken sich die Busverkehrsleistungen auf Verbindungen von und nach Berlin, das aus historischen Gründen über einen Sonderstatus verfügt. Die Erteilung einer Genehmigung für den Buslinienfernverkehr kann mit dem Argument abgelehnt werden, dass eine Beeinträchtigung „öffentlicher Verkehrsinteressen“ zu erwarten ist, der beantragte Verkehr zu keiner wesentlichen Verbesserung der Verkehrsbedienung führt oder der Marktführer bzw. andere

Eisenbahnunternehmen sich bereit erklären, den entsprechenden Dienst zu übernehmen. Selbst wenn eine Lizenz zu ersteigern wäre, blieben die Preise für den Intercity-Busverkehr reguliert. Jedoch sollte die Einschränkung des Buslinienfernverkehrs auf das für die Sicherheit der Fahrgäste notwendige Mindestmaß reduziert werden, und dem Marktführer sollten alle Möglichkeiten genommen werden, aus Eigeninteresse den Markteintritt von Konkurrenten zu verhindern.

Anmerkungen

1. Allerdings existierte die Möglichkeit der Lieferantenwahl so gut wie nicht, da es zumindest zu Beginn beim Anbieterwechsel hohe Hürden zu überwinden galt.
2. Die Alternative für das Bundeskartellamt, die Gewinne zu deckeln, indem es Preise ablehnt, die die Kosten unangemessen übersteigen, könnte sich als sehr schwierig herausstellen. Zwischen Preisen, die die Kosten in einem Maße übersteigen, das als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung angesehen werden kann, und Preisen, die die Grenzkosten hinreichend überschreiten, so dass die Investitionsanreize in Spitzenlasteinheiten bestehen bleiben, gibt es nur eine feine Trennlinie. In gewisser Weise entspricht ein wettbewerblicher Preis eher den Grenzkosten der Kapazität als den Grenzkosten der Energieerzeugung, und dieser Unterschied dürfte für die Regulierungsbehörde schwer zu ermitteln sein. Das ist ein weiteres Argument, das dafür spricht, sich nicht mit den Symptomen, sondern vielmehr den tiefer liegenden Ursachen des schwach ausgeprägten Wettbewerbs auseinanderzusetzen.
3. Konkret enthält diese Verordnung für Investoren, die vor Ende 2007 ans Netz angeschlossen wurden, eine 10-jährige Einspeisungsgarantie.
4. Die Erzielung von Skalenvorteilen und stärkere Investitionsanreize werden manchmal als Argumente zu Gunsten der vertikalen Integration angeführt, doch sprechen andere Argumente wiederum dagegen. Die gesammelten Erfahrungen lassen den Schluss zu, dass an liquiden und wettbewerblichen Märkten eine reaktive und dynamische Interaktion zwischen Marktakteuren möglich ist. Diese Vorteile dürften die Nachteile mehr als aufwiegen, die durch die Verringerung der Skalen- und Diversifikationsvorteile im Anschluss an die vertikale Entflechtung entstehen. Was die Investitionsanreize betrifft, so gibt es Marktmechanismen, die dem Netzbetreiber effiziente Signale bezüglich der Frage übermitteln, in welcher Höhe Investitionen in das Übertragungsnetz rentabel wären. Zu den Mechanismen zählen die sogenannten Open-Season-Verfahren, die der Bedarfsabfrage des Markts dienen, in deren Rahmen ein Infrastrukturbauer durch die Vergabe von Kapazitäten an mehrere Parteien in einem fairen und offenen Verfahren vor Baubeginn finanzielle Zusagen erhält.
5. Vgl. Engel (2007) zu der Frage, ob wettbewerblich motivierte Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht mit dem Grundgesetz vereinbar sind.
6. Sicherlich kann eine Segmentierung des Markts eines Landes in mehrere Marktgebiete wünschenswert sein, da hiervon effiziente Signale für den lokalen Markt ausgehen können. Das Problem in Deutschland besteht darin, dass die Marktsegmentierung in den meisten Fällen entlang der Netzeigentums Grenzen erfolgt und vor allem aus diesem Grund nicht wettbewerbsneutral ist. Stattdessen bietet sie großen vertikal integrierten Unternehmen noch mehr Möglichkeiten der Diskriminierung von Konkurrenten.
7. Die Anpassung von Angebot und Nachfrage in einem Marktgebiet ist notwendig, da Strom nicht gespeichert werden kann, während die Speichermöglichkeiten von Gas begrenzt sind und es aus technischen Gründen einer Mindestspannung (Strom) bzw. eines Mindestdrucks (Gas) bedarf.
8. Die Übertragungsnetzbetreiber stellen den Netznutzern Marktausgleichsgebühren für ihre Dienstleistungen in Rechnung, die den Ausgleich der Ein- und Ausspeisemengen im System betreffen. Am Gasmarkt verhängen sie auch Vertragsstrafen gegen Netzkunden, die sich auf individueller Basis in einem Ungleichgewicht befinden, um zu verhindern, dass sie in eine derartige Position geraten. Solange diese Gebühren mit den Kosten für die Bereitstellung von Regelenergie in Einklang stehen, stellt all dies kein Problem dar, doch gibt es deutliche Hinweise darauf, dass dies in Deutschland nicht der Fall ist.
9. Über 80% der technischen Kapazität wurden überprüft, um zu dieser Zahl zu gelangen.
10. Vgl. *Financial Times Deutschland*, 2. September 2007, „Personenverkehr der Bahn stagniert“.
11. Vgl. Pressemitteilung von *mofair*, 20. August 2007, „Beim Schienennetz fehlt weiterhin Transparenz“.

12. Sollte die DB AG hingegen als ein vertikal integriertes Unternehmen privatisiert werden, das das Schienennetz betreibt, besteht laut Grundgesetz die Verpflichtung, dass die Mehrheit der Anteile an diesem integrierten Unternehmen beim Bund verbleibt.
13. Standards für eine transparente Berichterstattung über Eisenbahnverkehrsunternehmen sind definiert in Europäische Verkehrsministerkonferenz (2007).

Literaturverzeichnis

- Brenck, A. und B. Peter (2007), "Experiences with Competitive Tendering in Germany", in: European Conference of Transport Ministers (Hrsg.): *Competitive Tendering of Railway Services*, OECD, Paris.
- Bundesnetzagentur (2007), *Monitoringbericht der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen*, Bonn.
- ECORYS (2006), *Analysis of the Financial Situation of Railway Undertakings in the European Union*, Bericht für die Europäische Kommission DG-Tren, Brüssel.
- Engel, C. (2007), "Giving the German Cartel Office the Power of Divestiture – The Conformity of the Reform with Constitutional Law", Max Planck Institute for Research on Collective Goods, *Reprint Paper*, 2007/22. European Conference of Ministers of Transport (2007), *Railway Accounts for Effective Regulation*, Paris.
- Europäische Kommission (2005), *Bericht über die Fortschritte bei der Schaffung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes, Technischer Anhang*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, SEK(2005)568 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2006), *Aussichten für den Gas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt – Durchführungsbbericht*, Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, SEK(2006) 841 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2007), *DG Competition Report on Energy Sector Inquiry*, SEC(2006) 1724, Brüssel.
- Hirschhausen, C. et al. (2007a), *Preisbildung und Marktmacht auf den Elektrizitätsmärkten in Deutschland – Grundlegende Mechanismen und empirische Evidenz*, Bericht für den Verband der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft WP-EM-15, Dresden.
- Hirschhausen, C. et al. (2007b), "Wettbewerb im Ferntransport von Erdgas? Technisch-ökonomische Grundlagen und Anwendung auf Deutschland", *Globalisation of Natural Gas Markets*, Working Paper, WGG-21-b, Technische Universität Dresden.
- Holzhey, M. und H. Tegner (2004): *Wettbewerb im Schienenverkehr. Kaum gewonnen, schon zerronnen?*, Im Auftrag von Mehrbahnen, Berlin.
- IEA (2007), *Energiepolitik für IEA-Länder: Deutschland, Prüfung 2007*, Paris.
- Kain, P. (2002), "Attracting Private Finance for Infrastructure Projects: Lessons from the Channel Tunnel Raillink", *International Volume of Transport Economics*, Vol. 19, No. 2, S. 43-62.
- KCW et al. (2005), *Privatisierung der integrierten DB AG – Auswirkungen und Alternativen*, Gutachten im Auftrag von Bundesverband der Deutschen Industrie und Deutscher Industrie- und Handelskammertag.
- Lang, C. und H.-G. Schwarz (2007), "Analyse von Fly Ups am Spotmarkt der EEX 2005-2006", *IWE Working Paper*, No.1, Nürnberg.
- Leister, H. (2004), "Mit neuen Ansätzen im Personenverkehr erfolgreich", in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.): *Schiene personennahverkehr – Vom Stiefkind zur Basis nachhaltiger Mobilität*, Düsseldorf.
- London Economics (2007), *Structure and Performance of Six European Wholesale Electricity Markets in 2003, 2004 and 2005*, Bericht für die Europäische Kommission, DG Wettbewerb.
- Maertens, S. (2006), "Chancen einer Deregulierung des Intercity-Busverkehrs aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht", in: BuslinienFERNverkehr in Deutschland: *Tabu oder Wettbewerbsbelebung?* Schriftenreihe der deutschen verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Vol. 289.

- Monopolkommission (2007a), *Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB*, Bonn.
- Monopolkommission (2007b), *Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung*, Bonn.
- Monopolkommission (2007c), *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr*, Bonn.
- Müsgens, F., "Quantifying Market Power in the German Wholesale Electricity Market Using a Dynamic Multi-Regional Dispatch Model", *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 54, S. 471-498.
- OECD (2006), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, Paris.
- Stear Davies Gleave (2006), *Railimplement – Implementation of EU Directives 2001/12/EC, 2002/13/EC and 2001/14/EC*, Bericht für die Europäische Kommission – DG Energie und Verkehr, Bahnverkehr und Interoperabilität, Brüssel.
- Tegner, H. (2004), "Marktzugang im Schienenpersonennahverkehr – Eine politökonomische Analyse", *Wirtschaftsdienst*, No. 12, S. 773-778.

Kapitel 6

Auf dem Weg zu einer zukunftsfähigeren Finanzierung des Gesundheitssystems

Das Ziel der jüngsten Gesundheitsreform bestand darin, durch eine Minderung der von der Gesundheitsfinanzierung ausgehenden negativen Beschäftigungseffekte und eine Steigerung der Kosteneffizienz mittels Wettbewerbsverstärkung die Finanzen des Gesundheitssystems auf eine langfristig tragfähigere Grundlage zu stellen. Höhere Zuschüsse aus dem Staatshaushalt werden, soweit sie konkret Gestalt annehmen, eine gewisse Entkopplung zwischen der Finanzierung des Gesundheitssystems und den Erwerbseinkommen ermöglichen. Ein besserer Risikostrukturausgleich zwischen den Krankenkassen könnte die Anreize zur Risikoselektion verringern und dadurch die Chancen erhöhen, dass der Wettbewerb für ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis sorgt. Die Segmentierung des Gesundheitssystems in eine private und eine gesetzliche Krankenversicherungskomponente wird jedoch weiterhin Probleme bezüglich sozialer Gerechtigkeit und Effizienz aufwerfen. Aus konzeptionellen Gründen werden die von dem neuen Finanzierungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung ausgehenden Preissignale sowohl schwach als auch verzerrt sein, und es wird daher Korrekturen bedürfen, wenn der Wettbewerb zu den angestrebten Ergebnissen führen soll. Mehr Freiraum bei der Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen Krankenkassen, Anbietern von Gesundheitsleistungen und Arzneimittelherstellern könnte helfen, die Vorteile des Wettbewerbs besser auszuschöpfen, doch sollte die Bundesregierung die Ergebnisse genau beobachten und gegebenenfalls eine Anpassung der Rahmenbedingungen vornehmen.

Die Effizienz des deutschen Gesundheitssystems

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben sind in Deutschland höher als in den meisten anderen OECD-Ländern ...

Die Entwicklung der Gesundheitsausgaben gibt in allen OECD-Ländern insofern Anlass zu Besorgnis, als ihr Anstieg in den letzten 30 Jahren das BIP-Wachstum übertraf und für die öffentlichen Haushalte eine erhebliche Belastung darstellt. In Deutschland erhöhten sich die Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben zwischen 2000 und 2005 in realer Rechnung durchschnittlich nur um 1,3% pro Jahr. Dies erklärt sich zum Teil aus den Kostendämpfungsmaßnahmen der jüngsten Zeit (vgl. Abb. 6.1). Dennoch verursacht das deutsche Gesundheitssystem weiterhin hohe Kosten. Nur Frankreich bringt für seine öffentlichen Gesundheitsausgaben einen höheren BIP-Anteil auf. Deutschland rangiert mit dem BIP-Anteil seiner öffentlichen und privaten Gesundheitsausgaben unter den OECD-Ländern an vierter Stelle.

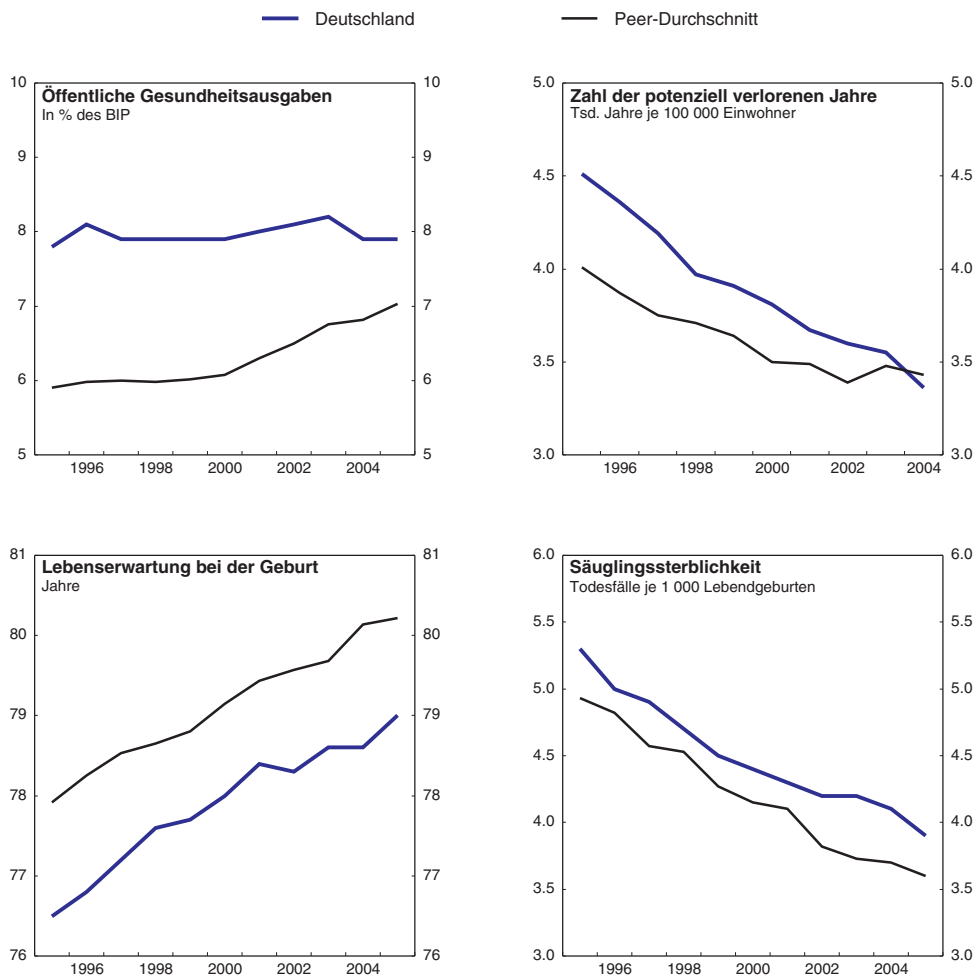
Obwohl es Deutschland in den letzten Jahren gelungen ist, den Anstieg der Gesundheitskosten in Grenzen zu halten, dürften die Gesundheitsausgaben durch die kombinierten Effekte der Bevölkerungsalterung und des technologischen Fortschritts im Gesundheitssektor in den kommenden Jahren unter erheblichen Aufwärtsdruck geraten. Den OECD-Projektionen zufolge könnten die öffentlichen Gesundheitsausgaben selbst in einem Kostenbegrenzungsszenario um über 1½ Prozentpunkte des BIP steigen, während sich bei einer Extrapolierung der Ausgabenentwicklung des Zeitraums 1980-2000 ein wesentlich stärkerer Anstieg von bis zu 3½ Prozentpunkten des BIP ergeben würde (Oliveira Martins und de la Maisonneuve, 2006; vgl. auch Tabelle 1.1).


Die steigenden Gesundheitskosten belasten zudem die Beschäftigung in Deutschland, da die Gesundheitsversorgung hauptsächlich durch die auf Erwerbseinkommen erhobenen Sozialabgaben finanziert wird (Kasten 6.1). Dies hat die Arbeitskosten erhöht und die Arbeitsanreize verringert, insbesondere für Niedrigeinkommensbezieher. Die durchschnittlichen Beiträge zur Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung sind zwischen 1970 und 2007 von 8,2% auf 13,9% gestiegen. Seit Juli 2005 wird von den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung ein Zusatzbeitrag von 0,9% erhoben.

... den verfügbaren Indikatoren zufolge werden indessen nur durchschnittliche Ergebnisse erzielt

Obwohl es bekanntlich schwierig ist, die Effizienz der Ausgaben im Gesundheitssektor zu evaluieren, deuten die Befunde insgesamt darauf hin, dass in Deutschland noch Spielraum für weitere Verbesserungen vorhanden ist. Die meisten Indikatoren für den Gesundheitszustand, wie z.B. die Lebenserwartung, fallen in Peer-Ländern mit vergleichbarem Pro-Kopf-BIP, die für die Gesundheitsversorgung im Durchschnitt weniger ausgeben, günstiger aus (vgl. Abb. 6.1). Auf den ersten Blick könnte dies den Schluss nahelegen, dass die Gesundheitsausgaben dieser Länder effizienter genutzt werden. Was die jüngste Entwicklung der Effizienz betrifft, ergibt sich jedoch bei Approximierung anhand dieser Indikatoren ein etwas anderes Bild. Die Zahl der durch Tod vor Erreichen eines Lebensalters von 70 Jahren verlorenen Jahre (Zahl der potenziell verlorenen Jahre), die a priori vermeidbar gewesen wären, ist in Deutschland wesentlich stärker gesunken als in den Peer-Ländern, während die Entwicklung bei anderen Ergebnisindikatoren im Großen und Ganzen ähnlich verlief. Auf Grund dieser Tatsache und der Beobachtung, dass Deutschland bei seinen Bemühungen um eine Dämpfung des Wachstums der Gesundheitsausgaben in den letzten Jahren relativ erfolgreich war, können diese Indikatoren als Hinweis darauf gewertet werden, dass Deutschland die Effizienz seiner Gesundheitsausgaben stärker gesteigert hat als die Peer-Länder. Bei diesen Ergebnissen ist indessen Vorsicht geboten. Die Indikatoren des Gesundheitszustands lassen sich nämlich insofern nicht unmittelbar mit den Gesundheitsausgaben in Relation setzen, als auch noch andere Faktoren wie Lebensweise, Einkommen und Umwelt eine wichtige Rolle spielen.

Abbildung 6.1 Gesundheitsausgaben und -ergebnisse



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/280785143701>

Anmerkung: Bei den „Peers“ handelt es sich um 6 Länder mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP (Kaufkraftparitäten), das dem Deutschlands vergleichbar ist – Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Schweden und Vereinigtes Königreich. Die Zahl der potenziell verlorenen Jahre entspricht der Zahl der durch potenziell vermeidbare Todesfälle vor Erreichen eines Alters von 70 Jahren verlorenen Lebensjahre. Säuglingssterblichkeit bezieht sich auf die Todesfälle bei Kindern im ersten Lebensjahr.

Quelle: OECD (2007), *Gesundheit auf einen Blick*, Paris.

Allerdings lassen weiter aufgeschlüsselte, enger mit der Qualität der Behandlungsverfahren verknüpfte Indikatoren auch darauf schließen, dass noch Spielraum für Ergebnisverbesserungen vorhanden ist. Deutschland erreicht im Allgemeinen bei den für ein Qualitäts-Ranking verfügbaren Indikatoren nur durchschnittliche bis unterdurchschnittliche Ergebnisse (Tabelle 6.1, vgl. auch OECD, 2007). Selbst bei Berücksichtigung der Tatsache, dass der internationalen Vergleichbarkeit dieser Indikatoren Grenzen gesetzt sind, scheint es doch höchst erstaunlich, dass Deutschland, wo so viel mehr Mittel in das Gesundheitssystem investiert werden als in anderen Ländern, keine besseren Ergebnisse erzielt.

Ein Grund für das überdurchschnittliche Ausgabenvolumen sind die hohen Kapazitäten, die Deutschland im Gesundheitssektor aufrechterhält. Den OECD-Gesundheitsdaten zufolge liegt Deutschland gegenüber den meisten OECD-Ländern im Hinblick auf die Zahl der Ärzte, Krankenpflegekräfte und Krankenhausbetten pro Einwohner an der Spitze¹. Die Beibehaltung hoher Kapazitäten ist zwar kostenaufwendig, hat aber für den Patienten Vorteile. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern werden in Deutschland keine Probleme in Bezug auf Wartezeiten bei elektiven chirurgischen

Eingriffen verzeichnet (Hurst und Siciliani, 2003). Auch was den Zugang zu neuen Arzneimitteln, zu Hausärzten und Fachärzten betrifft, schneidet Deutschland im internationalen Vergleich gut ab². Zugleich lassen aber die hohen Kapazitäten des deutschen Gesundheitssystems darauf schließen, dass das Angebot ausreicht, um in mehreren Bereichen stärkeren Wettbewerb zuzulassen.

Kasten 6.1 Das deutsche Gesundheitssystem

Gesetzliche Krankenversicherung: Rund 90% der Bevölkerung sind in Deutschland Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung; die Finanzierung erfolgt durch bis zu einer Bemessungsgrenze (im Jahr 2008: 3 600 Euro monatlich) anteilmäßig auf das Erwerbseinkommen erhobene Sozialabgaben, die zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern entrichtet werden, mit Ausnahme eines Zusatzbeitrags in Höhe von 0,9 Prozentpunkten, der ausschließlich von den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung getragen wird. Es existiert eine beitragsfreie Mitversicherung für Ehepartner ohne oder mit geringem eigenem Einkommen und für Kinder.

Es gibt über 200 Krankenkassen, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Erwerbszweck organisiert sind. Die meisten Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung können ihre Kasse seit 1996 frei wählen. Die Krankenkassen konkurrieren auf der Basis ihrer Beitragssätze miteinander, deren Höhe sie selbst auf einem Niveau festsetzen, das die Kostendeckung sicherstellt.

Vertragliche Beziehungen zu den Leistungsanbietern: Die wichtigsten Akteure im System der gesetzlichen Krankenversicherung sind nichtstaatliche berufsständische Körperschaften; insbesondere schließen die Krankenkassen oder ihre Verbände mit den Ärzte- und Zahnärzteverbänden Kollektivverträge für die Leistungserbringung. Die Leistungsvergütung erfolgt durch die Zahlung von Pauschalbeträgen an die Kassenärztlichen Vereinigungen, die diese dann nach dem jeweils erbrachten Leistungsvolumen an ihre Mitglieder verteilen. Die Krankenhäuser werden von Einrichtungen auf privatrechtlicher Basis vertreten.

Private Krankenversicherung: Selbstständige und Personen mit einem monatlichen Bruttoeinkommen, das drei Jahre in Folge über der Versicherungspflichtgrenze (zurzeit 4 012,50 Euro) liegt, können aus der gesetzlichen Krankenversicherung austreten und stattdessen eine private Krankenversicherung abschließen. Öffentlich Bediensteten werden 50% ihrer Gesundheitsversorgungskosten vom Arbeitgeber erstattet, wenn sie sich für die restlichen 50% privat versichern. Die Prämien sind pauschal und nach dem Individualrisiko bemessen. Personen, die die Bedingungen für die Aufnahme in die PKV erfüllen, können dennoch in der gesetzlichen Krankenversicherung bleiben – was viele auch tun, denn die nach dem Risiko bemessenen Prämien, die sich mit zunehmendem Alter erhöhen, und die Notwendigkeit, für alle Familienangehörigen Beiträge zu entrichten, können die private Krankenversicherung finanziell unattraktiv machen. Nach dem Überwechseln in die private Krankenversicherung ist es schwierig, in die gesetzliche Krankenversicherung zurückzukehren.

Tabelle 6.1 Qualitätsindikatoren der Gesundheitsversorgung, Deutschland im Ländervergleich

Indikator	Rang	Deutsche Daten
5-Jahres-Überlebensraten bei Gebärmutterhalskrebs	18 von 19	66%
5-Jahres-Überlebensraten bei Brustkrebs	18 von 19	78%
5-Jahres-Überlebensraten bei Darmkrebs (Männer)	9 von 11	55%
Krankenhausletalitätsrate nach einem Schlaganfall		
Hämorrhagischer Schlaganfall	7 von 23	21%
Ischämischer Schlaganfall	12 von 23	11%
Krankenhausletalitätsrate nach einem Myokardinfarkt	20 von 24	12%
Sterberate bei Asthma	14 von 25	0.16 je 100 000 Einwohner

Quelle: OECD (2007), *Gesundheit auf einen Blick*, Paris.

Deutschland steht vor der schwierigen Aufgabe, die Ausgabeneffizienz zu verbessern

Der Krankenversicherungsschutz wird gegenwärtig durch eine Kombination aus gesetzlicher Krankenversicherung für 90% der Bevölkerung und privater Primärversicherung für anspruchsberechtigte Personen sichergestellt, die aus der gesetzlichen Versicherung ausgetreten sind. Die Höhe der vom Erwerbseinkommen abhängigen Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung wird von den Krankenkassen festgelegt. Um die Effizienz zu verbessern, hat die Bundesregierung in den letzten Jahren stärker auf Maßnahmen zur Rationalisierung des Systems zurückgegriffen als auf Rationierung, und eines der hierzu eingesetzten Instrumente war der Wettbewerb unter den Krankenkassen, indem die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung seit 1996 auf der Basis ihrer Beitragssätze miteinander konkurrieren, während es den meisten Versicherten seither freisteht, ihre Krankenkasse zu wechseln (Kasten 6.1). Obwohl in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen wurden, dieses System weiter auszubauen, besteht nach wie vor eine Reihe von Problemen, die verhindern, dass der Wettbewerb zu den angestrebten Ergebnissen führt.

Das gegenwärtige System bietet den Krankenkassen Anreize, ihre Bemühungen eher auf die Gewinnung von Beitragszahlern mit hohem Einkommen und geringem Morbiditätsrisiko (Risiko-selektion) zu richten als die Kosteneffizienz ihrer Leistungen zu verbessern. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zwar ein Ausgleich von Unterschieden in der Einkommens- und Risikostruktur der Versicherten stattfindet, dieser aber nach wie vor unvollständig ist. Gegenwärtig werden die Einkommensunterschiede zwischen den bei den gesetzlichen Krankenkassen Versicherten nur zu 92% ausgeglichen, da der Einkommensanpassungsmechanismus die Verwaltungsausgaben nicht mit einschließt. Ein indirekter Risikostrukturausgleich existiert vor allem in Bezug auf Unterschiede bei Merkmalen wie Einkommen, Alter und Geschlecht. Diese haben zwar eine gewisse Aussagekraft bezüglich des Morbiditätsrisikos, sind aber nach wie vor unzureichend. Obwohl der Risikostrukturausgleich mit der 2002 eingeführten partiellen Risikoteilung für besonders aufwendige Leistungsfälle erweitert wurde, ist er immer noch unvollständig. Als 1996 die freie Kassenwahl eingeführt wurde, war die Risikoverteilung sehr unausgewogen, und seither hat die Möglichkeit, zu einer anderen Krankenkasse zu wechseln, zu einer weiteren Risikoselektion geführt. Der Kassenwechsel beschränkte sich weitgehend auf junge gesunde Versicherungsnehmer mit relativ hohem Einkommen, von denen viele Betriebskrankenkassen wählten, die die Beitragssätze grobenteils infolge der seit jeher günstigeren Risiko- und Einkommensstruktur ihrer Mitgliedschaft niedriger ansetzen können. Kranke und Einkommensschwache blieben dagegen in der Regel weiter bei den Allgemeinen Ortskrankenkassen versichert. Dies muss zwar nicht unbedingt die Folge einer bewussten Risikoselektion sein, sondern könnte auch daran liegen, dass finanziell gut gestellte Versicherungsnehmer und Personen mit einem geringeren Morbiditätsrisiko besser informiert sind und die Kosten eines Kassenwechsels für sie geringer ausfallen als für Kranke (Nuscheler und Knaus, 2005). Dennoch gilt, dass die Risikoselektion nicht wünschenswert ist, da sie effektiv dazu führen kann, dass Krankenkassen mit ungünstiger Risikostruktur vom Markt verdrängt werden, selbst wenn sie kosteneffizienter sind als Konkurrenten mit einer wirtschaftlich gesehen günstigeren Mitgliedschaft. Seit einiger Zeit ist es Ziel der Politik, die noch verbleibenden Anreize zur Risikoselektion zu reduzieren, die zudem eine bessere Behandlung chronisch kranker Menschen verhindert hat (Sachverständigenrat Gesundheit 2000/2001).

Ein weiteres Problem im Hinblick auf wirksamen Wettbewerb ist durch das System der Erbringung von Gesundheitsleistungen auf der Basis von Kollektivverträgen zwischen den Krankenkassen und den Verbänden der Anbieter von Gesundheitsleistungen bedingt (Kasten 6.1 und 6.2), was gemeinsam mit einem Leistungskatalog und Gebührenordnungen für Ärzte und Krankenhäuser, die auf Bundesebene festgelegt werden, den Krankenkassen wenig Spielraum lässt, sich auf der Basis ihrer Produkte zu differenzieren und qualitativ miteinander in Wettbewerb zu treten. Für die Kassen bestanden daher kaum Anreize, neue und bessere Produkte anzubieten, und dies hat Innovationen gehemmt. Ferner wurde die Koordinierung der Gesundheitsversorgung und somit auch die Verbesserung von Qualität und Effizienz durch separate Verhandlungen und die Einführung von Quasi-Budgets für Krankenhäuser und Ärzte im Bereich der ambulanten Behandlung erschwert.

Kasten 6.2 Abschluss von Kollektivverträgen im deutschen Gesundheitssystem

Im **ambulanten** Bereich handeln die Kassenärztlichen Vereinigungen und Zahnärztekammern mit den Krankenkassen oder deren Verbänden Kollektivverträge aus. Die Krankenkassen vergüten die von den Ärzten erbrachten Leistungen nicht direkt dem einzelnen Arzt, sondern zahlen einen Gesamtbetrag an die Ärztevereinigungen, die diesen dann auf ihre Mitglieder verteilen. Die kollektive Zahlung an die jeweilige Ärztevereinigung soll diese dafür entschädigen, dass sie ihrem Auftrag nachkommt, für jeden Bürger innerhalb annehmbarer Entfernungen und Fristen den Zugang zu Gesundheitsleistungen sicherzustellen. Der Gesamtbetrag wird gewöhnlich als Kopfpauschale je Mitglied oder je Versicherten ausgehandelt. Die Ärzteverbände verteilen diesen Gesamtbetrag in Form von Honoraren für die erbrachten Leistungen nach einem Punktwertsystem (mit variablem Punktwert) auf ihre Mitglieder. Alle zugelassenen medizinischen Verfahren sind im sogenannten Einheitlichen Bewertungsmaßstab (EBM) aufgeführt, der jeder ärztlichen Leistung einen Punktwert zuordnet. Der den Punkten entsprechende Geldwert ist abhängig von dem mit der Krankenkasse ausgehandelten Gesamtbudget, dividiert durch die Gesamtzahl der für alle Leistungen innerhalb der jeweiligen Kassenärztlichen Vereinigung vergebenen und zu vergütenden Punkte. Jeweils zum Quartalsende stellt jeder Vertragsarzt der Ärztevereinigung die Gesamtzahl der ihm für die erbrachten Leistungen zugeteilten Punkte in Rechnung. Das Punktesystem mit variablem Punktwert soll in ein Vergütungssystem mit festen Euro-Werten für jede ärztliche Leistung umgewandelt werden, das die Versicherungs- und Ärzteverbände gemeinsam gestalten werden. Das Morbiditätsrisiko wird damit insofern auf die Krankenkassen übertragen, als diese mehr zahlen müssen, wenn die Ärzte infolge einer gestiegenen Morbidität mehr Patienten zu behandeln haben.

Duales Finanzierungssystem für Krankenhäuser: Investitionen werden von den 16 Länderregierungen geplant und dann von Bund und Ländern gemeinsam finanziert, während die Krankenkassen für wiederkehrende Ausgaben und Instandhaltungskosten aufkommen. Seit Januar 2004 war die deutsche Variante des australischen Fallpauschalensystems das einzige Vergütungssystem für wiederkehrende Krankenhausaufgaben, mit Ausnahme der Psychiatrie, wo nach wie vor Tagessätze gelten. Es gibt insofern Quasi-Budgets als sich die Regionalverbände der Krankenkassen und Krankenhäuser für ein Jahr im Voraus auf der Basis von Vergangenheitsdaten auf ein Fallpauschalen-Leistungsvolumen einigen. Wird dieses überschritten, so sind im ersten Jahr nur 35% der vollständigen Fallpauschalen-Mehreinkünfte zu vergüten. Im umgekehrten Fall muss das Krankenhaus, wenn das vereinbarte Leistungsvolumen nicht erreicht wurde, 60% des Unterschreitungs Betrags zurückzahlen. Mit anderen Worten erfolgt bei Unter- oder Überschreitungen kein vollständiger, sondern nur ein marginaler Kostenausgleich. Diesem Leistungsvolumen wird dann bei der Aushandlung des für das folgende Jahr zu vereinbarenden Leistungsvolumens Rechnung getragen. Diese Regelung lindert nicht nur die finanziellen Folgen von Veränderungen des Leistungsvolumens für die Krankenhäuser, sondern sichert auch die Krankenkassen gegenüber einem plötzlichen Anstieg des Leistungsvolumens ab.

Ein weiteres Problem ist die Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts, die sich in Bezug auf soziale Gerechtigkeit und Effizienz insofern als ein Hemmnis erweist, als rd. 10% der Bevölkerung aus dem gesetzlichen System ausscheiden und stattdessen eine private Versicherung abschließen. Privatversicherte sind im Allgemeinen wohlhabender als Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung, da ihr Einkommen für die Aufnahme in die private Krankenversicherung ein bestimmtes Niveau übersteigen muss (Kasten 6.1). Es entstehen Probleme in Bezug auf die soziale Gerechtigkeit, da das System der gesetzlichen Krankenversicherung zahlreiche Umverteilungselemente umfasst, die als sozial wünschenswert gelten, z.B. der durch die einkommensabhängigen Beiträge bedingte Transfer von höheren zu niedrigeren Einkommen sowie der Transfer von kinderlosen Alleinstehenden zu Familien auf Grund der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern und Kindern ohne Einkommen. Es stellt sich daher die Frage, ob es vertretbar ist, Bezüher höherer

Einkommen von solchen Beiträgen freizustellen. Die Segmentierung hat zudem negative Effekte auf die Risikoteilung und somit auch auf die Effizienz, da so die Versicherten mit geringem Risiko-profil tendenziell aus dem System der gesetzlichen Krankenversicherung ausscheiden (Colombo und Tapay, 2004). Privatversicherte sind im Allgemeinen nicht nur wohlhabender, sondern zugleich auch gesünder als die Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung, da Einkommen und Gesundheit in der Regel stark miteinander korrelieren und Personen mit hohem Morbiditätsrisiko, die die Bedingungen für die Aufnahme in die private Krankenversicherung erfüllen, in vielen Fällen wegen der hohen Beiträge, die sie auf Grund der individuellen Risikoeinstufung der privaten Krankenkassen zahlen müssten, im gesetzlichen System bleiben (Kasten 6.1).

Ziel der jüngsten Reformen ist die Verbesserung von Kosteneffizienz und Gerechtigkeit

Das ursprüngliche Ziel der im April 2007 mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung in Kraft getretenen Gesundheitsreform bestand darin, die Finanzierung des Gesundheitswesens auf ein langfristig tragfähigeres Fundament zu stellen und ihre Effekte auf die Beschäftigung zu begrenzen. Wie aus dem Titel dieser Reform hervorgeht, sah die Bundesregierung in der Verstärkung des Wettbewerbs das wichtigste Instrument zur Erreichung einer höheren Kosteneffizienz. Die Reform umfasst folgende Komponenten:

- Eine Reform der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, mit der eine partielle Entkopplung von Gesundheitsausgaben und Erwerbseinkommen erreicht werden soll. Von einem zentralen Gesundheitsfonds werden künftig vom Erwerbseinkommen abhängige Beiträge mit (anstatt kassenindividuell unterschiedlichem) bundesweit einheitlichem Satz sowie allgemeine Steuermittel vereinnahmt, die dann in Form einkommens- und risikoadjustierter Kopfpauschalen an die einzelnen Kassen ausgezahlt werden. Krankenkassen, die nicht in der Lage sind, ihre Ausgaben mit den vom zentralen Gesundheitsfonds erhaltenen Zuweisungen zu decken, müssen von ihren Mitgliedern Zusatzbeiträge erheben, während Kassen, die einen Überschuss erwirtschaften, Rückerstattungen an ihre Versicherten vornehmen können.
- Mehr Freiraum für die Krankenkassen bei der Gestaltung ihrer vertraglichen Beziehungen mit den Erbringern von Gesundheitsleistungen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, sich im Wettbewerb mit anderen Kassen auf Grund der Qualität ihrer Produkte und ihrer (Kosten-) Effizienz zu differenzieren. Insbesondere sollen die Möglichkeiten der Kassen erweitert werden, direkt mit den Erbringern von Gesundheitsleistungen selektive Verträge über eine begrenzte Auswahl (zumindest für das deutsche System) relativ neuer Formen der Gesundheitsversorgung abzuschließen.
- Ausweitung der Vertragsfreiheit der Kassen, insbesondere ihrer Möglichkeiten, Rabattverträge mit Pharmaunternehmen abzuschließen, um den Preiswettbewerb auf dem Arzneimittelmarkt zu verstärken.
- Mit der jüngsten Reform wurde zudem dem Problem Rechnung getragen, dass immer mehr Menschen ohne Krankenversicherungsschutz sind, indem eine Krankenversicherungspflicht eingeführt und die Mitgliedschaft in einer privaten Krankenversicherung erschwinglicher gemacht wurde.

Obwohl die Partner in der Regierungskoalition sich über das Reformziel einer stärkeren Entkopplung der Gesundheitsausgaben von den Erwerbseinkommen einig waren, stellte das Endergebnis der Reform einen schwierigen politischen Kompromiss zwischen ihren unterschiedlichen Konzepten zur Erreichung dieses Ziels dar. Die Christdemokraten bevorzugten ein System der gesetzlichen Krankenversicherung nach Schweizer Modell, das Versicherungsprämien mit Pauschalsatz vorsieht, der sich an der Gesamtheit der Versicherten³ bemisst, und das Steuerzuschüsse für Geringverdiener sowie ein zusätzliches separates privates Marktsegment umfasst. Eine Entkopplung vom Erwerbseinkommen wäre erreicht worden, indem die Höhe der Beiträge vom Einkommen unabhängig gemacht worden wäre. Die Sozialdemokraten dagegen wollten die einkommensabhängigen Beitragszahlungen beibehalten und eine gewisse Entkopplung durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erreichen. Der Vorschlag bestand daher darin, das System der gesetzlichen Krankenversicherung auf andere Einkommensarten als Erwerbseinkommen auszudehnen und auch die Privatversicherten aufzunehmen.

Die Reform der Gesundheitsfinanzierung sollte weiter gehen

Die Reform verbessert die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb zwischen den Versicherungsträgern ...

Das auf dem zentralen Gesundheitsfonds basierende neue Finanzierungsmodell der gesetzlichen Krankenversicherung wird 2009 eingeführt. Während die gesetzlichen Krankenkassen ihren erwerbseinkommensabhängigen Beitragssatz gegenwärtig autonom bestimmen, wird künftig die Bundesregierung einen einheitlichen Beitragssatz für alle Versicherten festlegen. Damit die Einnahmen der Krankenkassen künftig völlig unabhängig vom Einkommen ihrer Mitgliedschaft sind, erhalten die Kassen vom Gesundheitsfonds für jeden Versicherten eine pauschale Zuweisung. Außerdem ist geplant, 2009 einen morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich einzuführen, durch den sie für Versicherte mit besonders kostenintensiven chronischen Krankheiten finanziell entschädigt werden sollen. Ein Wissenschaftlicher Beirat hat für die Berechnung im Rahmen des Risikostrukturausgleichs die gesonderte Berücksichtigung von 80 Krankheiten empfohlen.

Der neue Ausgleich zur Berücksichtigung von Unterschieden in der Einkommens- und Risikostruktur wird das System erheblich verbessern, denn die Anreize für die Krankenkassen, miteinander um Mitglieder mit hohem Einkommen und geringem Morbiditätsrisiko zu konkurrieren, werden sich so lange nicht verringern, wie es beim derzeitigen sehr unvollständigen Ausgleich bleibt. Die Einführung eines vollständigeren Einkommens- und Risikostrukturausgleichs wird es den Kassen ermöglichen, sich stärker darauf zu konzentrieren, ihren Mitgliedern eine kosteneffiziente qualitativ hochwertige Behandlung zukommen zu lassen. Ein Faktor, der zuvor dazu führte, dass die Krankenkassen davon absahen, gute Behandlungsverfahren anzubieten, weil dies Kunden mit kostenintensivem Behandlungsbedarf und hohem Morbiditätsrisiko anziehen könnte, wird damit beseitigt werden. Hierdurch werden sich die Aussichten verbessern, dass der Wettbewerb künftig eher zu Kosteneffizienz als zu Risikoselektion führt.

... das Preissignal wird jedoch nur schwach und zudem verzerrt sein

Das Preissignal für den Wettbewerb wird in dem neuen System durch einen Zusatzbeitrag entstehen, den diejenigen Kassen erheben müssen, die mit den vom Gesundheitsfonds erhaltenen Zuweisungen nicht ihre Kosten decken können. Übersteigen die Zuweisungen dagegen die Kosten des Versicherungsträgers, so kann er Beitragserstattungen gewähren, um neue Kunden anzuziehen. Patienten können die Krankenkasse jederzeit wechseln, auch wenn diese die Erhebung von Zusatzbeiträgen ankündigt, und die Kassen sind verpflichtet, ihre Mitglieder bei der Ankündigung der Erhebung eines Zusatzbeitrags über diese Möglichkeit in Kenntnis zu setzen. Die Kassen haben die Wahl zwischen einkommensabhängigen und pauschalen Zusatzbeiträgen, um jedoch finanzielle Härten zu vermeiden, darf auch der pauschale Zusatzbeitrag 1% des beitragspflichtigen Einkommens des Versicherten nicht überschreiten. Eine Überprüfung, ob die Höchstgrenze von 1% anzuwenden ist, findet erst dann statt, wenn der verlangte Zusatzbeitrag monatlich 8 Euro übersteigt. Das bedeutet, dass der Zusatzbeitrag für Niedrigeinkommensbezieher höchstens 8 Euro betragen darf, wohingegen er bei Versicherten mit höherem Einkommen auf Grund der gegenwärtigen Beitragsbemessungsgrenze 36 Euro monatlich nicht übersteigen kann. Die Bundesregierung wird die Höhe der Beitragssätze anfangs so festlegen, dass der Gesundheitsfonds die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung zu 100% deckt. Sollte der Anteil der durch den Gesundheitsfonds finanzierten Kosten des Systems unter 95% sinken, muss die Bundesregierung eine Anhebung der Beitragssätze vornehmen. Das Ziel scheint derzeit implizit darin zu bestehen, nicht mehr als 5% der Kosten des Systems durch Zusatzbeiträge zu decken.

Da nur ein geringer Anteil der Gesamtkosten des Systems durch Zusatzbeiträge finanziert werden soll, wird das Preissignal schwach sein. Ferner verhindert die 1%-Härteklausel, dass die Zusatzbeiträge über die Unterschiede hinausgehen, die heute zwischen den Beitragssätzen der einzelnen Krankenkassen bestehen und bis zu 4 Prozentpunkte betragen können. Auf der anderen Seite verteilen sich aber im gegenwärtigen System die Beitragssätze auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer, während die Zusatzbeiträge im neuen System allein von den Arbeitnehmern zu tragen sein werden, was den Effekt des Preissignals bei letzteren an sich verstärken würde. Dieser Effekt

wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach zu gering sein, um die an das Instrument der Zusatzbeiträge geknüpften Beschränkungen wettmachen zu können, die durch ihren relativ geringen prozentualen Anteil am Einkommen der Versicherten und an der Finanzierung der Gesamtkosten des Systems begründet sind.

Die Härteklausele wird dazu führen, dass die Höhe des erhobenen Zusatzbeitrags zum Teil mehr das Einkommen der Mitglieder der betreffenden Krankenkasse widerspiegelt als allein deren Kosteneffizienz, was eine Verzerrung darstellt. Da der Zusatzbeitrag als Preissignal und somit als ein Mittel dienen soll, den Wettbewerb um das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu fördern, sollte er im Idealfall allein die Effizienz der Kassen widerspiegeln.

Zudem wird es im Zusammenhang mit der 1%-Höchstgrenze oder der Familienstruktur einer Krankenkasse innerhalb der Mitgliedschaft der Zusatzbeiträge erhebenden Kassen zu Verschiebungen kommen, was zu weiteren Verzerrungen führt (Sachverständigenrat, 2006). Infolge der Härteklausele sind den Möglichkeiten der Krankenkassen, durch Zusatzbeiträge von Geringverdienern Einnahmen zu erzielen, Grenzen gesetzt, so dass sie den Rest mittels einer Anhebung der Zusatzbeiträge ihrer Mitglieder mit höherem Einkommen erzielen müssen. Hierdurch entsteht für Kassen, deren Mitgliedschaft einen hohen Anteil an Geringverdienern umfasst, ein Wettbewerbsnachteil. Im Extremfall kann die Härteklausele dazu führen, dass nach und nach ganze Wellen von Mitgliedern an die 1%-Obergrenze stoßen, so dass sich die Krankenkassen gezwungen sehen werden, die Zusatzbeiträge der Mitglieder, die über der Grenze liegen, sogar noch stärker anzuheben. Einer Simulationsstudie zufolge besteht eine Folge dieses Effekts darin, dass 61% der Versicherten einiger Kassen, die einen hohen Anteil an Mitgliedern mit niedrigem Einkommen haben, bereits bei einem relativ geringen Zusatzbeitrag von monatlich 10 Euro an die Obergrenze stoßen würden (Schawo und Schneider, 2006). Wenn die Ortskrankenkassen einen pauschalen Zusatzbeitrag von monatlich 20 Euro bräuchten, um ihre Finanzierungslücke zu schließen, wäre es infolge der 1%-Regel keiner unter ihnen möglich, den zur Deckung erforderlichen Betrag in voller Höhe zu erreichen. Ebenso müssen Kassen, die einen hohen Anteil von Mitgliedern mit beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen haben, von ihren Beitragszahlern höhere Zusatzbeiträge erheben, als Krankenkassen, die zwar dieselben Kosten aufweisen, aber unter ihren Mitgliedern einen geringeren Anteil beitragsfrei mitversicherter Familienangehöriger haben.

Der Zusatzbeitrag sollte pauschal sein, und die Umverteilung sollte mit Steuergeldern finanziert werden

Mit der implizit gewählten Begrenzung des Preissignals auf einen Finanzierungsanteil von nur 5% der Gesamtkosten des Systems und 1% des Einkommens der Versicherten dürfte insbesondere eine Chance verpasst sein, mehr Niedrigeinkommensbeziehern einen Anreiz zu geben, auf das Preissignal zu reagieren. Mit einem direkt erhobenen pauschalen Zusatzbeitrag in Verbindung mit der Möglichkeit, jederzeit die Krankenkasse zu wechseln, u.a. auch vor der angekündigten Erhebung eines Zusatzbeitrags, hätte der Anreiz zum Kassenwechsel für Niedrigeinkommensbezieher erheblich verstärkt werden können. Der angestrebte hohe Anteil der erwerbseinkommensabhängigen Beiträge zur Gesamtfinanzierung des Systems und die Möglichkeit, unverzüglich die Krankenkasse zu wechseln, wenn diese einen Zusatzbeitrag ankündigt, dürfte ausreichen, um Niedrigeinkommensbezieher vor finanziellen Härten zu schützen. Die Bundesregierung sollte daher einen pauschalen Zusatzbeitrag vorsehen, der keiner Begrenzung in Bezug auf seinen Anteil am Einkommen der Versicherten unterliegt.

Falls eine zusätzliche Umverteilung erforderlich sein sollte, sollte diese nicht über die Mitglieder der Zusatzbeiträge erhebenden Krankenkassen herbeigeführt werden, sondern durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und sicherzustellen, dass die Finanzierung der Umverteilung von allen Steuerzahlern getragen wird⁴. Andernfalls hätten Krankenkassen mit ungünstiger Einkommens- oder Familienstruktur einen Wettbewerbsnachteil sowie unerwünschte Anreize, Mitglieder mit hohem Einkommen und ohne beitragsfrei mitversicherte Familienangehörige zu gewinnen. Da die Reduzierung der Anreize zur Risikoselektion ein wichtiges Reformziel ist, sollte dies vermieden werden. Allerdings ist zu beachten, dass die Gewährung von Zuschüssen aus dem allgemeinen Steueraufkommen nicht nur

den Anreiz für Niedrigeinkommensbezieher zur Suche einer effizient arbeitenden Krankenkasse verringern würde, sondern auch zur Bezuschussung relativ ineffizienter Kassen mit öffentlichen Mitteln führen würde.

Höhere pauschale Zusatzbeiträge würden eine stärkere Entkopplung der Gesundheitsfinanzierung von den Arbeitskosten erleichtern

Eine Anhebung des pauschalen Zusatzbeitrags würde zwar eine Entkopplung der Gesundheitsfinanzierung von den Arbeitskosten erleichtern, was ein wichtiges Ziel der Reform war, macht aber auch eine Erhöhung der Zuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher dringlicher, was wiederum neue Probleme aufwerfen kann. Zu einer Entkopplung würde es auch kommen, wenn zur Vermeidung finanzieller Härten Steuerzuschüsse erforderlich sind, weil das allgemeine Steueraufkommen auf einer breiteren Basis beruht als Sozialversicherungsbeiträge. In den Niederlanden, wo 2006 ein ähnliches System eingeführt wurde, besteht ein wesentlich höherer Anteil am gesamten Beitragsaufkommen aus Pauschalbeiträgen. Angestrebt wurde dort ein Deckungsgrad von 50% (Greß et al., 2007). Ein solches System kann ein stärkeres Preissignal aussenden und den Preiswettbewerb so potenziell verstärken. Auf der anderen Seite ist aber bei höheren pauschalen Versicherungsbeiträgen auch die Notwendigkeit größer, Niedrigeinkommensbezieher vor finanziellen Härten zu schützen, was in den Niederlanden durch Steuerzuschüsse geschieht. Wie weiter oben ausgeführt, schwächt dieses Verfahren das Preissignal für die Versicherten, die solche Zuschüsse erhalten, während ineffizienten Krankenkassen gleichzeitig Steuerzuschüsse zufließen, wenn unterstellt wird, dass der Wettbewerb nicht durch eine unterschiedliche Einkommens- und Risikostruktur verzerrt wird. Die Schweiz ist diesen Problemen im Rahmen ihres Systems von Pauschalbeiträgen in Kombination mit Zuschüssen für Niedrigeinkommensbezieher ausgesetzt. Der Fall der Schweiz zeigt zudem, dass es sich als schwierig erweisen kann, den Anstieg der Steuerzuschüsse zu begrenzen, wenn die fortdauernde Kostenexplosion im Gesundheitswesen die Versicherungsprämien in die Höhe treibt und die zuständigen Stellen gezwungen sind, die Zuschüsse wertmäßig anzupassen (OECD, 2006). Ein Trade-off zwischen sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlicher Effizienz scheint unumgänglich, wenn Wettbewerb als ein Mittel genutzt wird, um eine Steigerung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im Gesundheitssystem zu erzielen, und zurzeit gibt es kein Beispiel für ein Land, dem es gelungen ist, für beide Problemstellungen zugleich eine völlig zufriedenstellende Lösung zu finden.

Bei der weiteren Ausgestaltung der Reform sollte das Ziel darin bestehen, beide Erfordernisse gut auszutarieren, d.h. den Zusatzbeitrag hoch genug anzusetzen, damit er als Preissignal wirksam ist, aber zugleich zu vermeiden, dass durch die erforderlichen Steuerzuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher neue Effizienzprobleme entstehen. Ein moderater Zusatzbeitrag, der wenig oder gar keine Steuerzuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher erforderlich macht, könnte zwar durchaus die richtige Lösung sein, doch ist wahrscheinlich noch Spielraum vorhanden, um den Finanzierungsanteil des Zusatzbeitrags auf einen höheren Prozentsatz als die zurzeit vorgesehenen 5% der Gesamtkosten des Systems anzuheben.

Höhere Haushaltszuschüsse werden den Effekten der Gesundheitsfinanzierung auf die Arbeitskosten Grenzen setzen ...

Um den Effekt der steigenden Gesundheitsausgaben auf die Arbeitskosten zu dämpfen, sollen die dem Gesundheitsfonds aus dem Bundeshaushalt zufließenden Mittel bis 2015 schrittweise auf 14 Mrd. Euro erhöht werden. Dem liegt der Gedanke der Bundesregierung zu Grunde, die Krankenkassen durch Haushaltszuschüsse für Leistungen zu entschädigen, für die sie von ihren Mitgliedern keine oder nur teilweise Beiträge erhalten, wie z.B. die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern und Kindern ohne eigenes sozialbeitragspflichtiges Einkommen. Durch die staatlichen Leistungen wird die Finanzierung dieser Umverteilungselemente auf alle Steuerpflichtigen ausgedehnt, was zur Lösung des Problems der sozialen Gerechtigkeit beiträgt, das durch die Segmentierung des Gesundheitssystems in eine gesetzliche und eine private Krankenversicherung entsteht.

Tabelle 6.2 **Bundeszuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung**

In Mrd. Euro

Jahr	Gesundheitsreform 2004	Haushaltsgesetz 2006	Gesundheitsreform 2007
2004	1	1	..
2005	2.5	2.5	..
2006	4.2	4.2	..
2007	4.2	1.5	2.5
2008	4.2	0	2.5
2009	4.2	0	4.0
2010	4.2	0	5.5
2015	4.2	0	13
2016	14

Quelle: Bundesministerium für Gesundheit.

Indessen könnten angesichts des häufigen haushaltspolitischen Hin und Her der jüngsten Zeit, was die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die gesetzliche Krankenversicherung betrifft, gewisse Zweifel daran aufkommen, ob sich die Reform tatsächlich konkretisieren wird. Tabelle 6.2 zeigt, wie die vorgesehenen Haushaltszuschüsse in aufeinanderfolgenden Gesetzen geändert wurden. Demzufolge wurden die Haushaltszuschüsse 2007 gegenüber 2006 wesentlich gekürzt, und trotz des geplanten Pfads steigender Haushaltszuschüsse werden sie ihr Niveau von 2006 nicht vor dem Jahr 2010 übertreffen. Die Bundesregierung konnte sich bislang noch nicht darauf einigen, wie die steigenden Zuschüsse an den Gesundheitsfonds finanziert werden sollen. Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass es diesbezüglich bald zu einer Einigung kommt, um zu vermeiden, dass die Umsetzung dieser wichtigen Reform in Frage gestellt wird.

Wird die Reform indessen umgesetzt, so werden es die mit der Zeit steigenden Haushaltszuschüsse schließlich erleichtern, die aus der Gesundheitsfinanzierung resultierende Belastung der Lohnnebenkosten zu verringern, so dass potenziell positive Beschäftigungseffekte entstehen, vor allem im Hinblick auf Niedrigeinkommensbezieher. Dies wäre auch dann der Fall, wenn die steigenden Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt hauptsächlich durch eine Anhebung der Einkommensteuer finanziert werden sollten. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Einkommensteuer nicht nur auf Erwerbseinkommen, sondern auch auf andere Einkommensarten erhoben wird, dass mehr Personen Einkommensteuer zahlen als Versicherungsbeiträge, einschließlich die 10% der Bevölkerung, die derzeit bei einer privaten Krankenkasse versichert sind; hinzu kommt, dass es – anders als bei den Krankenversicherungsbeiträgen – bei der Besteuerung von Erwerbseinkommen keine Bemessungsgrenze gibt. Eine Verlagerung von Versicherungsbeiträgen auf Einkommensteuern würde daher die Finanzierungslasten breiter verteilen. Der von der Gesundheitsfinanzierung auf die Lohnnebenkosten ausgehende Druck könnte sich sogar noch stärker verringern, falls die höheren Haushaltszuschüsse durch eine Anhebung anderer Steuern, z.B. Verbrauchsteuern, oder durch Ausgabenkürzungen in anderen Bereichen finanziert würden. Eine neuere Studie lässt annehmen, dass von einer Verlagerung der Steuerlast von den Erwerbseinkommen auf andere Einkommensarten erhebliche positive Effekte auf die Effizienz, das Wirtschaftswachstum und die fiskalische Tragfähigkeit ausgehen können (Botman und Danninger, 2007).

... aber bisher hat sich die aus der Gesundheitsfinanzierung resultierende Belastung der Lohnnebenkosten erhöht

Bislang haben die getroffenen politischen Entscheidungen die Einnahmen verringert und gleichzeitig die Kosten der Krankenkassen erhöht. Dies führte 2007 zu Beitragsanhebungen, was dem Ziel der Bundesregierung zuwiderläuft, die Lohnnebenkosten zu senken. In Erwartung geringerer Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt und höherer Arzneimittelausgaben infolge der Anfang 2007 in Kraft getretenen Mehrwertsteueranhebung um 3 Prozentpunkte setzten die meisten Krankenkassen die Beitragssätze Anfang 2007 herauf. Infolgedessen lagen die Beitragssätze im ersten Halbjahr 2007 durchschnittlich um 0,6 Prozentpunkte höher als im entsprechenden Zeitraum 2006. Dank günstiger Arbeitsmarktentwicklungen verzeichneten die Krankenkassen im

ersten Halbjahr 2007 einen unerwartet hohen Gesamtüberschuss von 307 Mio. Euro, so dass einige von ihnen möglicherweise in der Lage sein werden, ihre Beitragssätze zu senken. Diese Einnahmen sind aber wahrscheinlich zumindest teilweise konjunkturbedingter Art.

Höhere Haushaltszuschüsse und die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern wären hilfreich

Die Mehrwertsteueranhebung hatte 2007 einen negativen, wenn auch unbeabsichtigten Effekt auf die Gesundheitsausgaben, und somit auch auf die Lohnnebenkosten, was einem der erklärten Ziele der Steuerreform zuwiderläuft, nämlich einer partiellen Verlagerung der Sozialabgaben von den Erwerbseinkommen auf andere steuerliche Grundlagen. Die Mehrwertsteuererhöhung sowie konjunkturbedingte positive Effekte ermöglichten es der Bundesregierung 2007, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für 2008 recht erheblich von 6,5% auf 3,3% zu senken. Auf der anderen Seite schlug sich aber die Mehrwertsteueranhebung voll in den Arzneimittelpreisen nieder, weil diese in Deutschland anders als in den meisten übrigen OECD-Ländern dem vollen Mehrwertsteuersatz unterliegen. Um die Konsistenz ihrer Politikmaßnahmen zu gewährleisten, sollte die Bundesregierung die Möglichkeit einer Heraufsetzung der Haushaltszuschüsse in Erwägung ziehen, um den Effekt des Mehrwertsteueranstiegs auf die Finanzen der Krankenkassen abzuschwächen⁵.

Zusätzlich und als Alternative zu einem Teil der Haushaltszuschüsse an den Gesundheitsfonds sollte die Bundesregierung zudem die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern auf den Prüfstand stellen, da diese die Lohnnebenkosten für diejenigen, die zahlen, erhöht und zudem unbeabsichtigt zum Entstehen einer Arbeitslosigkeits- bzw. Geringbeschäftigungsfalle für Zweitverdiener beiträgt. Hierdurch entsteht Druck auf die Beitragsbasis und auf das Wirtschaftswachstum. Alle Steuerpflichtigen über Budgetbeiträge zur Finanzierung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern heranzuziehen, wäre eine sozial gerechtere Lösung als die derzeitige Finanzierung durch Sozialversicherungsbeiträge und würde in gewissem Maße auch den negativen Effekt auf die Lohnnebenkosten abschwächen. Die durch die beitragsfreie Mitversicherung bedingten Negativanreize für Zweitverdiener, eine Vollbeschäftigung aufzunehmen, lassen sich indessen nur ausschalten, wenn jedes Ehepaar für beide Partner einen Versicherungsbeitrag entrichten muss (vgl. auch Kapitel 2). Hinzu kommt, dass dies die Beiträge senken würde und potenziell weitere positive Beschäftigungseffekte haben könnte. Die Bundesregierung betrachtet die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern als ein Element des im Grundgesetz verankerten verfassungsrechtlichen Schutzes der Ehe, doch sollte angesichts der negativen Nebeneffekte überprüft werden, ob dieses Ziel nicht auch mit anderen Mitteln zu erreichen wäre. Dem entsprechenden sozialen Anliegen in Bezug auf das Gesundheitsversorgungsangebot für nicht erwerbstätige Ehepartner wird einerseits bereits durch die derzeitige Krankenversicherungsreform Rechnung getragen, mit der eine Krankenversicherungspflicht eingeführt wird. Probleme im Hinblick auf die Erschwinglichkeit müssten andererseits durch Haushaltsbeiträge gelöst werden, die durch Einsparungen bei den Zahlungen zur Entschädigung der gesetzlichen Krankenkassen für die beitragsfrei mitversicherten Mitglieder finanziert werden könnten.

Die Reform der privaten Krankenversicherung

Die Einführung einer Krankenversicherungspflicht und Maßnahmen, die den Krankenversicherungsschutz erschwinglicher machen, werden den Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle erleichtern ...

Um das Problem in den Griff zu bekommen, dass eine steigende Zahl von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz ist – Anfang 2007 waren es rund 200 000 –, wurden mit der Reform eine Krankenversicherungspflicht eingeführt und Maßnahmen getroffen, um die Krankenversicherung erschwinglicher zu machen. Personen mit einer privaten Krankenversicherung sind zwar im Durchschnitt finanziell besser gestellt als Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung, doch kann der Krankenversicherungsschutz auch nach dem Überwechseln in die private Krankenversicherung verloren gehen, wenn der Betreffende auf Grund eines später eintretenden Einkommens- oder

Arbeitsplatzverlustes bzw. eines durch die Risikoeinstufung bedingten starken Anstiegs seiner Versicherungsprämie, u.a. auch wegen der mit zunehmendem Alter steigenden Prämien, nicht mehr in der Lage ist, seine Beiträge zu zahlen.

Um Versicherten mit hohem Morbiditätsrisiko und denjenigen, die nach der Aufnahme in die private Krankenversicherung einen Einkommensverlust erlitten haben, die Zahlung ihrer Beiträge zu erleichtern, müssen die privaten Krankenkassen ab 2009 die Möglichkeit bieten, vom Standardtarif in einen „Basistarif“ überzuwechseln. Eine Risikoanpassung der Beiträge findet nicht statt, und lediglich Alter und Geschlecht sind bei Vertragsabschluss Kriterien für die Beitragsbemessung, wobei das Leistungsspektrum dem der gesetzlichen Krankenkassen vergleichbar ist. Diesen Tarif müssen die privaten Krankenkassen jedem anbieten, der die Aufnahmebedingungen für die private Krankenversicherung erfüllt und einen entsprechenden Antrag stellt, wobei aber bereits bei einer anderen privaten Kasse Versicherte bei einem Wechsel an bestimmte streng einzuhaltende Fristen gebunden sind⁶. Die Prämie darf den Höchstbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung nicht übersteigen, und Personen, die die Prämie nicht aufbringen können, haben Anspruch auf zusätzliche Hilfen⁷.

... aber besser wäre es, die privaten Kassen in die Finanzierungsreform des Sozialversicherungssystems einzubeziehen

Vorzuziehen wäre es jedoch, die privaten Krankenkassen und ihre Kunden in das neue, auf dem zentralen Gesundheitsfonds basierende Finanzierungssystem zu integrieren, da dies zur Lösung des Problems der sozialen Gerechtigkeit und der Effizienz beitragen würde, das durch die Segmentierung des Gesundheitssystems in eine gesetzliche und eine private Krankenversicherung entsteht. Dem Problem der sozialen Gerechtigkeit wird zwar insofern etwas stärker Rechnung getragen, als dem zentralen Gesundheitsfonds mehr Mittel aus dem Bundeshaushalt zufließen, doch wird dies keinen vollen Ausgleich für die Umverteilungselemente der gesetzlichen Krankenversicherung schaffen, und wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, kann sich zudem die Höhe der Haushaltszuschüsse rasch ändern. Eine Einbeziehung der privaten Krankenkassen in das auf dem zentralen Gesundheitsfonds basierende Finanzierungssystem wäre eine zielführendere und verlässlichere Maßnahme, um die soziale Ausgewogenheit der Finanzierung zu verbessern.

Ein einheitliches System zur Finanzierung des gesetzlichen Krankenversicherungsschutzes für alle Bürger würde zudem, wie bereits ausgeführt, die Verteilung der Risiken verbessern und die Effizienz erhöhen, und die hierdurch möglichen Beitragssenkungen könnten potenziell Impulse auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung haben. Jüngste Studien lassen darauf schließen, dass der gesetzlichen Krankenversicherung infolge des Wechsels zwischen privater und gesetzlicher Versicherung jährlich Einbußen von 750 Mio. Euro entstehen (Albrecht et al., 2007a). Durch die Versicherten mit hohem Einkommen und geringem Morbiditätsrisiko gebotene Möglichkeit, aus der gesetzlichen Krankenversicherung auszusteigen, erhöhen sich die aus der Risikoteilung resultierenden Kosten für die übrigen Mitglieder, was Beitragsanhebungen zur Folge hat. Da die Beiträge auf das Erwerbseinkommen erhoben werden, wirkt dies zugleich als Beschäftigungsbremse und schwächt somit das Wirtschaftswachstum wie auch die Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge, so dass ein Teufelskreis mit negativen Folgen für die Gesellschaft als Ganzes entsteht. Eine Einbeziehung der privaten Krankenversicherung in das auf dem zentralen Gesundheitsfonds basierende Finanzierungssystem, wie dies in den Niederlanden der Fall ist, würde zu einem effizienteren Risikopool und einer sozial ausgewogeneren Finanzierung führen. Die privaten Kassen hätten dennoch weiter die Möglichkeit, zusätzliche Leistungen anzubieten, die über die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehen.

Die Reform bietet nur wenig Raum für eine Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den privaten Krankenkassen

Um den Wettbewerb zwischen den privaten Krankenkassen zu stimulieren, hat die Bundesregierung die Übertragung bereits angesparter Altersrückstellungen auf eine neue Kasse erleichtert, allerdings in sehr engen Grenzen. Die Rückstellungen dienen dazu, die Beitragszahlungen gleichmäßig über die Lebenszeit zu verteilen. Ohne sie würden die Prämien mit zunehmendem Alter

insofern noch stärker steigen, als sich die Morbidität erhöht. Das hat zur Folge, dass ohne Portabilität der Rückstellungen ein Kassenwechsel im Laufe der Zeit immer unattraktiver wird. Jedoch werden bereits bei einer privaten Kasse Versicherte bei einem Wechsel strenge Fristen einhalten müssen, und die Übertragung ihrer Rückstellungen wird auf den Betrag begrenzt sein, den sie mit einem Basistarif angespart hätten. Personen, deren Versicherungsvertrag einen umfangreicheren Leistungskatalog umfasst, laufen Gefahr, einen erheblichen Teil ihrer angesparten Rücklagen zu verlieren, so dass ein Wechsel für sie auch weiterhin unattraktiv sein wird. Der Wettbewerb zwischen den privaten Krankenkassen wird sich daher auf den Basistarif beschränken, und dieser wird wahrscheinlich in erster Linie für diejenigen attraktiv sein, die bei Abschluss einer regulären privaten Krankenversicherung einen hohen Risikozuschlag zu entrichten hätten. Der Basistarif könnte daher zu einer negativen Risikoselektion führen. Um zu verhindern, dass die Krankenkassen auf Grund unterschiedlicher Morbiditätsrisiken beim Basistarif einen komparativen Nachteil haben, wird ein Risikostrukturausgleich durchgeführt.

Ein an den Versicherungsleistungen orientierter Wettbewerb ist schwer herzustellen

Das System wird für direktes und selektives Kontrahieren weiter geöffnet ...

Die Vertragsfreiheit der Krankenkassen, d.h. ihre Möglichkeiten, selektiv und direkt Verträge abzuschließen, wird mit der neuen Reform noch mehr erweitert, und dies wird es den Kassen ermöglichen, auf die Qualität und Wirtschaftlichkeit der von ihnen erbrachten Leistungen Einfluss zu nehmen und sich auf der Basis ihres Leistungsangebots voneinander zu differenzieren. Blieben sie dagegen weiter darauf beschränkt, Leistungen allein auf der Basis von Kollektivverträgen zu erwerben (Kasten 6.2), so wären ihre eigenen Verwaltungskosten der einzige Parameter, auf den sie Einfluss hätten.

Die Bundesregierung setzt das Instrument des selektiven Kontrahierens zudem auch mit dem Ziel ein, eine Reihe von – zumindest in Deutschland – relativ neuen Versorgungsformen einzuführen (vgl. Kasten 6.3), da sich dies in dem traditionellen Rahmen der Aushandlung von Kollektivverträgen zwischen den Verbänden der Krankenkassen und der Leistungserbringer als schwierig erwiesen hat. Da für den stationären und den ambulanten Bereich getrennte Verträge abgeschlossen wurden und die Möglichkeiten eines Ressourcentransfers zwischen beiden begrenzt waren, besaßen die Leistungserbringer kaum Anreize, sektorübergreifend miteinander zu kooperieren und die Gesundheitsleistungen besser zu koordinieren. Selektive Verträge, die sich auf Leistungsanbieter beider Bereiche erstrecken, können zur Lösung dieses Problems beitragen. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Kollektivverträge im ambulanten Bereich hauptsächlich auf den Pauschalvergütungen der Krankenkassen an die kassenärztlichen Vereinigungen basieren, die diese dann entsprechend dem erbrachten Leistungsvolumen auf ihre Mitglieder verteilen. Für die Anbieter bestand bei diesem System keinerlei Anreiz zur Konzipierung innovativer Versorgungsformen. Auch dieses Problem kann u.a. dadurch gelöst werden, dass es den Krankenkassen gestattet wird, direkt und selektiv mit den Anbietern von Gesundheitsleistungen zu kontrahieren, und die Bundesregierung hat die entsprechenden Möglichkeiten in den letzten Jahren immer mehr erweitert. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass sich das selektive Kontrahieren auf die in Kasten 6.3 beschriebenen Versorgungsmodelle beschränkt, die Kollektivverträge aber weiterhin für alle anderen Gesundheitsleistungen rechtsverbindlich sein werden.

Die in Kasten 6.3 beschriebenen Versorgungsmodelle existierten zwar bereits zuvor, doch zielt die Reform von 2007 darauf ab, sie weiter zu verstärken. Auf Grund der Reform sind die gesetzlichen Krankenkassen verpflichtet, hausarztzentrierte Versorgungsmodelle sowie besondere Tarife für diejenigen ihrer Mitglieder anzubieten, die an Disease Management Programmen (DMP), integrierter Versorgung⁸ und der ambulanten Erbringung hoch spezialisierter Leistungen teilnehmen. Mitglieder, die für diese Programme optieren wollen, müssten sich verpflichten, ihre Freiheit der Arztwahl je nach dem angebotenen Modell zeitweilig einzuschränken. Die Krankenkassen können Mitgliedern, die sich für die Teilnahme an einem dieser Modelle entschließen, finanzielle Anreize bieten, z.B. niedrigere Zuzahlungen und Prämienzahlungen. Sie sind verpflichtet,

Kasten 6.3 Neue Formen der Gesundheitsversorgung

Programme Integrierter Versorgung wurden mit dem Ziel geschaffen, die Vernetzung der medizinischen Versorgung von Allgemeinärzten und Fachärzten, von ambulantem und stationärem Bereich, von Rehabilitation und in einigen Fällen auch den Apotheken zu verbessern. Seit dem Jahr 2000 ist es den Krankenkassen gestattet, Modelle integrierter Versorgung auszuhandeln, an denen im Allgemeinen Akteure aus mindestens zwei verschiedenen Sektoren oder Fachbereichen beteiligt sind. Erhofft wurde hierdurch eine Verbesserung der Qualität sowie der Wirtschaftlichkeit der medizinischen Versorgung. Die Option wurde jedoch anfangs wenig genutzt, da das Gesetz vorschrieb, dass zur Vermeidung eines Anstiegs der Gesundheitsausgaben die Sektorbudgets um den für Programme integrierter Versorgung aufgewendeten Betrag zu kürzen seien. Das Gesetz sah jedoch keinen Mechanismus vor, der dies ermöglichte. Dieses Vorgehen erwies sich in der Praxis insofern als nicht durchführbar, als die Verhandlungspartner wenig geneigt waren, ihr Budget teilweise zu kürzen, um die Anbieter von Versorgungsleistungen in anderen Sektoren zu fördern. Um den Gesetzesrahmen und die finanziellen Anreize für Programme integrierter Versorgung zu verbessern, ist es den Krankenkassen seit 2004 gestattet, mit den Leistungsanbietern verschiedener Sektoren und Fachbereiche Verträge über Programme integrierter Versorgung direkt und selektiv abzuschließen. Als Anschubfinanzierung wurde 1% der Sektorhaushalte diesen Projekten zugewiesen, und die ursprünglich hierfür vorgesehene Befristung bis 2006 wurde dann mit der Reform 2007 verlängert. Das bedeutet, dass die Krankenkassen bis zu 1% aller Krankenhausrechnungen und bis zu 1% der Vergütungen an Ärzte im ambulanten Sektor einbehalten können. Investieren die Krankenkassen die Gelder nicht binnen 3 Jahren in Projekte integrierter Versorgung, müssen sie sie an die Krankenhäuser und die im ambulanten Bereich tätigen Ärzte zurückzahlen.

Disease Management Programme (DMP) sollen die Behandlungsqualität bei einigen chronischen Krankheiten verbessern, indem für diese Programme klinische Therapieabläufe und dem aktuellen Kenntnisstand entsprechende evidenzbasierte Richtlinien festgelegt werden. Sie existieren zurzeit für Diabetes, Brustkrebs, koronare Herzkrankheiten und Asthma. Sie sollen die Patienten stärker in Behandlungsentscheidungen einbeziehen und die Koordinierung der Versorgungsleistungen zwischen den Sektoren und mit dem Bereich der Rehabilitation verbessern. Das 2004 gegründete Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) hat die Aufgabe, wissenschaftliche Erkenntnisse zusammenzutragen und zu beraten. Die Zahl der registrierten DMP für einige chronische Krankheiten hat sich seit 2002 stark erhöht. Seit 2004 haben Krankenhäuser zudem die Möglichkeit, Patienten im Rahmen von DMP auch Leistungen stationärer Versorgung anzubieten. Der Hauptanreiz für die Krankenkassen, DMP-Leistungen anzubieten, war die finanzielle Förderung dieser Programme über den Risikostrukturausgleich, denn sie erhalten für die standardisierten Behandlungskosten ihrer an DMP-Programmen teilnehmenden Mitglieder zusätzliche Mittel. Diese Regelung wird wahrscheinlich überflüssig und dürfte abgeschafft werden, sobald 2009 der neue Risikostrukturausgleich eingeführt wird: Dieser bringt für 50-80 chronische Krankheiten Anpassungen der standardisierten Behandlungskosten. DMP können in Form von Programmen integrierter Versorgung angeboten und finanziert werden. Sie sind zwar noch nicht in großem Umfang evaluiert worden, doch lassen erste Untersuchungen in einigen Regionen vermuten, dass zumindest einige dieser Programme zu einer qualitativen Verbesserung beigetragen haben (Altenhoffen et al., 2002). Eine andere Studie lässt indessen darauf schließen, dass die Anbindung der DMP an den Risikostrukturausgleich zu einer übermäßig starken Teilnahme von Patienten an diesen Programmen geführt hat, ohne dass die Frage ihres therapeutischen Nutzens hinreichend berücksichtigt wurde (Häussler und Berger, 2007).

Hausarztzentrierte Modelle werden seit der Gesundheitsreform 2004 gefördert, die die Krankenkassen verpflichtet, ihren Patienten diese Programme anzubieten. Das Konzept besteht darin, dass der praktische Arzt dem Patienten bei der erforderlichen Behandlung als „Lotse“ dient, so dass teure Doppelbehandlungen oder -diagnosen verhindert werden und der Informationsfluss zwischen den einzelnen Anbietern von Versorgungsleistungen und somit auch die Wirtschaftlichkeit verbessert wird.

Besondere Formen ambulanter Versorgung: Die Reform 2007 erleichtert es den Krankenkassen, für ihre Patienten jenseits des kollektivvertraglichen Systems auf der Basis selektiver Direktverträge mit den Anbietern oder Anbiertgemeinschaften Leistungen ambulanter Versorgung zu erwerben. Die Krankenkassen können ihren Mitgliedern dann Versicherungsmodelle anbieten, bei denen sich diese verpflichten, nur die ambulanten Versorgungsleistungen in Anspruch zu nehmen, für die die Kasse einen Selektivvertrag abgeschlossen hat.

Hochspezialisierte ambulante Versorgungsleistungen in Krankenhäusern: Die Möglichkeit für Krankenhäuser, hochspezialisierte ambulante Versorgungsleistungen z.B. für Krebs- und AIDS-Patienten anzubieten, wurde 2004 als Teil der Programme integrierter Versorgung eingeführt. Diese Option wurde indessen bisher kaum genutzt.

Anreize zur Teilnahme an Modellen der hausarztzentrierten Versorgung zu bieten. Zur Erhöhung des Angebots an hochspezialisierten ambulanten Versorgungsleistungen in Krankenhäusern, das bislang kaum erweitert worden war, können es die Bundesländer jetzt Krankenhäusern in ihrem Hoheitsgebiet gestatten, diese Leistungen anzubieten. Die Krankenkassen müssen die Kosten hochspezialisierter ambulanter Leistungen künftig auf der Basis der im ambulanten Bereich üblichen Gebühren erstatten⁹.

... doch wirft die Koexistenz von Kollektiv- und Selektivverträgen Probleme auf

Da Kollektivverträge jedoch weiter die Regel sein werden und für alle Krankenkassen rechtsverbindlich sind, wird die Tatsache, dass nebenher auch Selektivverträge bestehen, mit Problemen verbunden sein. Um zu vermeiden, dass Selektivverträge zu einer „Add-on-Finanzierung“ führen, müssen die Kassen in der Lage sein, ihre Vergütungen im Rahmen von Kollektivverträgen um den Wert der Leistungen zu kürzen, für die sie Selektivverträge abgeschlossen haben (Cassel et al., 2006; Greß et al., 2006). Eine entsprechende Bereinigung ist in dem Reformgesetz tatsächlich vorgesehen. Die Festlegung der Bereinigungsmodalitäten wurde indessen weitgehend der Aushandlung durch die Vertragspartner der Kollektivverträge überlassen. Diese Lösung hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt, da vom selektiven Kontrahieren nur einige Mitglieder der an den Kollektivverträgen Beteiligten profitieren, dies aber anderen unter ihnen schadet (Jacobs, 2007). Die kassenärztlichen Vereinigungen müssten beispielsweise eine Kürzung der Vergütungen hinnehmen, die sie von den Krankenkassen auf der Basis der Kollektivverträge erhalten, während unter ihren Mitgliedern nur diejenigen, die Selektivverträge abschließen, davon ausgehen können, hierfür wieder eine Vergütung zu bekommen¹⁰. Vor diesem Hintergrund besteht das Risiko, dass es den Kollektivvertragspartnern nicht gelingt, einen fairen Bereinigungsmechanismus zu schaffen, der dazu beitragen würde, insgesamt Einsparungen zu erzielen.

Es ist vor allem durch diese Schwierigkeiten bedingt, dass die Möglichkeit für den Abschluss von Selektivverträgen bislang nur bei den Modellen in hohem Maße genutzt wurde, bei denen finanzielle Zusatzanreize geboten wurden, insbesondere beim Disease Management und bei der integrierten Versorgung¹¹. Bei anderen Programmen, z.B. hochspezialisierten ambulanten Leistungen und Hausarztmodellen, wurde diese Möglichkeit nur begrenzt genutzt, und wenn doch, geschah dies häufig im Rahmen einer Add-on-Finanzierung zu Kollektivverträgen. Im Fall der hochspezialisierten ambulanten Leistungen im Krankenhaus erwies sich der unvollständige Risikostrukturausgleich als ein zusätzliches Problem, das die Inanspruchnahme dieser Möglichkeit behinderte, da die Krankenkassen, die diese Art von Versorgungsleistungen für Patienten mit kostenintensiven chronischen Leiden anbieten, Gefahr laufen würden, neue Mitglieder anzuziehen, die kostspielige Behandlungsverfahren benötigen, ohne hierfür einen finanziellen Ausgleich zu bekommen.

Es besteht das Risiko, dass Selektivverträge in einer Add-on-Finanzierung zu Kollektivverträgen münden

Die Bundesregierung wird im weiteren Verlauf genau beobachten müssen, ob die Kassen in der Lage sind, Selektivverträge abzuschließen, ohne dass dies zu einer Add-on-Finanzierung führt. Ist dies nicht der Fall, so wird die Bundesregierung nach Wegen suchen müssen, um die Verhandlungsposition der Kassen zu stärken. Andernfalls bestünde die Gefahr einer unwirtschaftlichen Erweiterung der Leistungen und Vergütungen im Rahmen von Programmen, die die Kassen anzubieten gezwungen sind, was die Möglichkeiten einschränkt, mit neuen Formen der medizinischen Versorgung zur Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses im Gesundheitswesen beizutragen.

Eine Option, um die Verhandlungsposition der Kassen zu stärken, würde darin bestehen, ihnen für alle Leistungen den direkten Abschluss von Selektivverträgen zu gestatten. Für einen Teil ihrer Leistungen werden sie wahrscheinlich weiterhin Kollektivverträge abschließen wollen, weil dies mit geringeren Transaktionskosten verbunden sein könnte. Kollektivverträge implizieren zudem eine klare Verpflichtung der kassenärztlichen Vereinigungen, innerhalb vernünftiger geografischer und zeitlicher Grenzen den Zugang zu Gesundheitsleistungen zu garantieren, was sich in der Vergangenheit bewährt hat. In dem Maße, wie die Krankenkassen zunehmend Selektivverträge abschließen, wird auch die Verantwortung für die Gewährleistung des Zugangs auf sie

übertragen werden müssen¹². Hierdurch werden ihnen Kosten entstehen, und dieses System wird zumindest anfangs möglicherweise nicht so gut funktionieren wie das derzeitige. Andererseits könnte die Tatsache, dass es den Kassen gestattet wird, ganz auf Kollektivverträge zu verzichten, ihre Verhandlungsmacht soweit stärken, dass sie in der Lage sind, die von ihnen kollektiv vereinbarten Zahlungen zu kürzen, mit denen die kollektiv abgeschlossenen Vertragsleistungen vergütet werden.

Die Bundesregierung muss evaluieren, ob der Wettbewerb die gewünschten Ergebnisse bringt

Es ist heute nur schwer vorherzusagen, ob es durch Wettbewerb auf der Basis von Selektivverträgen tatsächlich gelingen wird, das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Qualität der Gesundheitsversorgung zu verbessern, nicht zuletzt weil die in Kasten 6.3 beschriebenen neuartigen Gesundheitsprogramme bislang noch nicht sorgfältig und systematisch evaluiert worden sind. Die Bundesregierung sollte die Ergebnisse anhand regelmäßiger Evaluierungen seitens unabhängiger Gremien genau beobachten und die vom Gesetz vorgesehene und von den Vertragspartnern durchgeführte Qualitätssicherung verstärken.

Eine regelmäßige Evaluierung und Veröffentlichung von Ergebnissen werden ebenfalls von Bedeutung sein, da Patienten und Krankenkassen über ausreichende Informationen verfügen müssen, wenn der Wettbewerb zu einer Qualitätsverbesserung führen soll. Selektivverträge bedingen eine Verpflichtung der Mitglieder, sich bei der Wahl der Leistungsanbieter einzuschränken. Hierzu werden die Versicherten nur bereit sein, wenn sie sich des hohen Qualitätsstandards der ihnen angebotenen Versorgungsformen sicher sind. Ebenso werden sie nur dann von einer Kasse, die weniger gute Leistungen bietet, zu einer Kasse mit besserem Leistungsangebot wechseln, wenn sie über die entsprechenden Informationen verfügen, um Vergleiche anstellen zu können.

Die Bundesregierung hat zwar Anstrengungen unternommen, um die Information über die Qualität von Gesundheitsleistungen zu verbessern, u.a. durch die Einrichtung des Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG), doch muss in dieser Hinsicht noch mehr getan werden. Das IQWiG bietet auf einer Website u.a. für Verbraucher evidenzbasierte Informationen unabhängiger Stellen, aber die in Kasten 6.2 beschriebenen Programme wurden bislang nicht systematisch für die Patienten geprüft. So könnte es sich die Bundesregierung zur Aufgabe machen, einen Standardkatalog von Indikatoren und anderen aussagekräftigen Informationen festzulegen, die von den Anbietern in regelmäßigen Zeitabständen zu veröffentlichen wären. Unabhängige Produktprüfungs- und Zertifizierungsstellen, wie z.B. die Stiftung Warentest, könnten bei der Prüfung der Qualität und Kosteneffizienz der angebotenen Versorgungsprogramme ebenfalls eine Rolle spielen. Dies ist zwar eine anspruchsvolle Aufgabe, doch muss alles unternommen werden, um das erforderliche Informationsangebot zur Verfügung zu stellen, wenn der Wettbewerb um Qualität funktionieren soll. Das Bemühen um die Verbesserung der Verlässlichkeit der Informationen über die Qualität der Gesundheitsleistungen muss in einem System, das sich zur Gewährleistung eines besseren Preis-Leistungs-Verhältnisses für den Verbraucher auf Wettbewerb stützt, ein kontinuierlicher Vorgang sein.

Ob die Patienten die neuen Leistungen wirklich nachfragen werden, ist unklar, und vielleicht werden ihnen die Krankenkassen substanzielle finanzielle Anreize bieten müssen, damit sie bereit sind, während ihrer Mitgliedschaft eine Einschränkung der freien Arztwahl zu akzeptieren. Die Erfahrungen in den Niederlanden haben gezeigt, dass die Patienten dies u.U. nur sehr ungern hinnehmen. In diesem Zusammenhang gibt es gewisse Zweifel daran, ob es von den Krankenkassen hätte verlangt werden sollen, ihren Kunden die freiwillige Teilnahme an hausarztzentrierten Modellen mit finanziellen Anreizen anzubieten, um die Akzeptanz dieses Modells zu fördern. Über 90% der deutschen Patienten haben eigenen Angaben zufolge einen Hausarzt und nur etwas mehr als ein Viertel hat keinen praktischen Arzt, der bei der Behandlung den Weg weist (Schoen et al., 2007). Außerdem gibt es keine eindeutigen Befunde, die beweisen, dass hausarztzentrierte Modelle dazu beitragen, die Gesamtkosten der Gesundheitsversorgung zu senken (Greß et al., 2004). Eine neuere Studie legt den Schluss nahe, dass die Kosten von Doppeldiagnosen und -behandlungen, die in Deutschland auf Grund des freien und unmittelbaren Zugangs zu Fachärzten

entstehen, überschätzt werden (Albrecht et al., 2007b). Die hausarztzentrierten Modelle werden den Krankenkassen daher möglicherweise keine Einsparungen bringen, die hoch genug sind, um auch die Ausgaben für die finanziellen Anreize zu decken, die sie ihren Mitgliedern anzubieten gezwungen sind. Eine bessere Lösung hätte vielleicht darin bestanden, es im Ermessen der Kassen zu belassen, ob sie glauben, mit hausarztzentrierten Modellen angemessene Einsparungen erzielen zu können und wie sie diese Modelle im Einzelnen ausgestalten möchten. Alternativ hätte in Deutschland auch ein obligatorisches Lotsenmodell (Gatekeeping) eingeführt werden können, da ein solches Modell den Kassen zumindest keine zusätzlichen Kosten abverlangt hätte.

Die neuen Versicherungsprogramme bieten zwar dem Verbraucher mehr Wahlmöglichkeiten, könnten aber für die Risikoselektion missbraucht werden

Die Reform verpflichtet die Krankenkassen, Versicherungsmodelle anzubieten, die für Einschränkungen bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen einen Selbstbehalttarif bzw. Prämienzahlungen vorsehen. Sie müssen zudem künftig die Auswahl zwischen einer Reihe von Sachleistungen, was derzeit die Regel ist, und Kostenerstattung anbieten. Zuvor gab es Selbstbehalttarife nur für freiwillige Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung, die auch eine private Versicherung hätten abschließen können.

Eine Erweiterung des Spektrums der allen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung zugänglichen Tarife wird zwar mit Sicherheit die Auswahl für den Verbraucher vergrößern, weniger sicher ist aber, dass Selbstbehalttarife bzw. Tarife mit Kostenerstattung die für die gesetzliche Krankenversicherung insgesamt erwünschten Einsparungen bringen werden. Um dies zu erreichen, müssten die Einsparungen höher sein als die Ausgaben für die finanziellen Anreize, die denen geboten werden müssten, die sich für diese Option entscheiden. Es besteht keine direkte Beziehung zwischen der Quantität der in Anspruch genommenen Gesundheitsleistungen und den von den Krankenkassen an die kassenärztlichen Vereinigungen gezahlten Vergütungen, denn diese basieren auf Kopfpauschalen und den Ausgaben der Vergangenheit. Die Morbiditätsstrukturen der in Selektivverträgen Versicherten werden jedoch berücksichtigt, um die im Rahmen von Kollektivverträgen ausgehandelten Beträge anzupassen. Eine Reduzierung der Arztbesuche könnte die Vergütungen der Krankenkassen an die kassenärztlichen Vereinigungen längerfristig gesehen nur dann verringern, wenn der Rückgang der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen so deutliche Ausmaße annimmt, dass er zur Grundlage einer Neuaushandlung der an die kassenärztlichen Vereinigungen gezahlten Kopfpauschalen werden könnte. Obwohl das Gesetz ausdrücklich besagt, dass in dem Fall, dass eine gesetzliche Krankenkasse solche neuen Tarife anbietet, die Kosten ex ante durch Einsparungen und Effizienzgewinne im Rahmen dieser Tarife finanziert werden müssen, wird genau zu überprüfen sein, ob dies auch ex post der Fall ist. Es ist daher wichtig, dass die regelmäßige Berichterstattung über die Effekte der neuen Tarife spezifische Angaben darüber enthält, wie die verlangten Einsparungen erzielt wurden.

Zugleich können aber Selbstbehalttarife oder Tarife mit Kostenerstattung unerwünschte Nebeneffekte haben. Erstens sollten Patienten nicht auf notwendige Arztbesuche verzichten, um in den Genuss günstigerer Selbstbehalttarife zu kommen, nicht zuletzt weil dies die Behandlungskosten zu einem späteren Zeitpunkt erhöhen könnte. Erhebungen zeigen jedoch, dass Geringverdiener bei Krankheit den Arztbesuch unterlassen, um Zuzahlungen aus eigener Tasche zu vermeiden. Die Zahl derjenigen, die dies eigenen Angaben zufolge im letzten Jahr getan haben, ist in Deutschland gegenüber anderen Ländern tatsächlich relativ hoch (Schoen et al., 2007). Es besteht zudem die Gefahr, dass Selbstbehalttarife zur Risikoselektion genutzt werden. Da sie vor allem für Personen mit höherem Einkommen und geringem Morbiditätsrisiko interessant sind, die den Arzt ohnehin nicht oft aufsuchen würden, könnten sie dazu genutzt werden, diesen Personenkreis anzuziehen. Die für 2009 geplante Einführung eines besseren Risikostrukturausgleichs wird dieses Risiko verringern, was aber von der Vollständigkeit des Ausgleichs abhängen wird. Da jedoch, wie bereits ausgeführt, der im neuen System vorgesehene Zusatzbeitrag konzeptionell so ausgestaltet ist, dass für die Kassen gewisse Anreize bestehen, um Mitglieder mit höherem Einkommen zu werben, besteht eine reale Gefahr, dass der Selbstbehalttarif für die Risikoselektion genutzt wird. Die Bundesregierung wird die Effekte der neuen Tarife auf die Finanzen der Krankenkassen und den Wettbewerb unter diesen genau im Auge behalten müssen, insbesondere unter dem Aspekt, ob dies zu Risikoselektion führt.

Der Arzneimittelmarkt: eine Herausforderung in Bezug auf Kostenwirksamkeit

Administrative Maßnahmen helfen, die Arzneimittelausgaben zu senken

Die Preise auf dem deutschen Pharmamarkt und der Marktzugang unterliegen im Vergleich zu anderen OECD-Ländern in mancher Hinsicht relativ wenig Regulierungsaufgaben, doch ist das Regulierungsumfeld infolge der Bemühungen um Kostendämpfung mittels einer Vielzahl kleinerer, sich überschneidender und oft befristeter Instrumente recht komplex geworden (Kasten 6.3, vgl. auch Häussler et al., 2006). Im Gegensatz zu den meisten übrigen OECD-Ländern gibt es in Deutschland keine direkte Regulierung der Erzeugerpreise (Docteur und Oxley, 2003), und zugelassene Arzneimittel sind unmittelbar erstattungsfähig, es sei denn sie stehen auf einer Negativliste. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern brauchen Arzneimittel daher nicht in eine Positivliste aufgenommen zu werden, um erstattet zu werden, was einen raschen Zugang zu neuen Arzneimitteln sicherstellt. Allerdings besteht insofern eine indirekte Preisregulierung, als Arzneimittel, für die ein gleichwertiger Ersatz verfügbar ist, zu Gruppen zusammengefasst werden, denen ein Festbetrag zugeordnet wird, der den Höchstbetrag für die Erstattung durch die Krankenkassen bildet.

Nicht alle Instrumente zur Kostenkontrolle haben sich als langfristig tragfähig erwiesen. Zu ihnen gehörten Anreize für die Apotheken und Ärzte, sich an den Kostendämpfungsmaßnahmen zu beteiligen, aber auch rein fiskalische und oft zeitlich begrenzte Maßnahmen, wie z.B. Preismoratorien und eine Erhöhung der allgemeinen Preisrabatte, die die Pharmaunternehmen oder die Apotheken den Krankenkassen gewähren müssen. Die neuen Instrumente führten mitunter zu strategischen Reaktionen seitens der Marktteilnehmer, die die Bundesregierung wiederum veranlassten, neue Reformen einzuführen, um auf die unbeabsichtigten Nebeneffekte zu reagieren (vgl. z.B. Kasten 6.4, Aut-idem-Regelung). Vorübergehende Preisregulierungen haben zudem zumindest in einem Fall dazu geführt, dass es nach ihrem Auslaufen zu einem erheblichen Ausgabenanstieg kam: die nur 2004 geltende Erhöhung des Rabatts, den die pharmazeutischen Unternehmen den Kassen gewähren müssen, von 6% auf 16%, führte 2005 zu einem Anstieg der Arzneimittelausgaben um 16,8% (Schwabe und Paffrath, 2006).

Durch die Kostendämpfungsmaßnahmen wurde in den letzten Jahren ein noch stärkerer Kostenanstieg wahrscheinlich zwar verhindert, doch gibt es manche Hinweise darauf, dass noch Einsparpotenzial vorhanden ist, das sich durch einen wirksameren Preiswettbewerb und ein effizienteres Ordnungsverhalten ohne gleichzeitige Qualitätseinbußen erschließen lässt. Die Festbeträge haben sich als Obergrenze für die Arzneimittel, auf die sie sich beziehen, bewährt, es hat sich aber auch herausgestellt, dass sie zugleich wie eine Untergrenze funktionieren, die verhindert, dass die Preise durch Wettbewerb unter dieses Niveau sinken (Danzon und Ketcham, 2003). In einigen Berichten wird effektiv darauf hingewiesen, dass Generika in anderen Ländern, so z.B. in Schweden oder im Vereinigten Königreich, wesentlich billiger sind (Schwabe und Paffrath, 2006; Häussler et al., 2006; Marty, 2006). Gleichwohl betrafen viele Politikmaßnahmen zur Kostendämpfung in den letzten Jahren die Generikaindustrie, da von der Annahme ausgegangen wurde, dass der Preiswettbewerb in diesem Sektor besser funktionieren könnte als es in Deutschland in anderen Sparten des Pharmamarkts der Fall ist und ein kostenbewussteres Ordnungsverhalten herbeigeführt werden könnte¹³.

Mit den jüngsten Reformen gelang es, die Arzneimittelausgaben durch weitere administrative Maßnahmen zu begrenzen. Frühere Anstrengungen mit dem Ziel, den Preiswettbewerb auf dem Generikamarkt durch die Aut-idem-Regel zu verstärken (vgl. Kasten 6.4), die die Apotheken verpflichtet, vom Arzt verordnete Arzneimittel durch billigere Generika zu ersetzen, waren z.T. durch die großen Generikahersteller zunichte gemacht worden, die vor allem bei der Gewährung von Naturalrabatten an die Apotheken miteinander konkurrierten anstatt durch niedrigere Preise, die den Versicherern und ihren Mitgliedern zugute kämen. Rabatte in Höhe von 15-20% waren keine Seltenheit, so dass es für kleinere Unternehmen schwierig war, sich im Wettbewerb zu behaupten, selbst wenn sie erheblich niedrigere Preise anboten (Sachverständigenrat Gesundheit, 2005; Deutscher Generikaverband, 2004), was vor allem dadurch bedingt war, dass sie nicht im selben Maß in der Lage waren, in großen Mengen zu produzieren wie größere Wettbewerber. Infolgedessen wurden derartige Naturalrabatte 2006 durch ein Reformgesetz unterbunden, das die

Kasten 6.4 Kostendämpfungsinstrumente auf dem deutschen Pharmamarkt

Der Festbetrag ist der Höchstbetrag, den die Krankenkassen für Arzneimittel erstatten, die zu einer Gruppe von Arzneimitteln mit denselben oder pharmakologisch gleichwertigen Wirkstoffen bzw. unterschiedlichen Wirkstoffen mit demselben therapeutischen Nutzen gehören. Die Festbetragsregelung hat sich in Bezug auf die Dämpfung des Preisanstiegs der Arzneimittel, für die sie gilt, als relativ erfolgreich erwiesen. Der Marktanteil der betreffenden Arzneimittel ging jedoch Ende der neunziger Jahre stark zurück, vor allem nachdem 1996 die Möglichkeit aufgehoben wurde, neue patentgeschützte Medikamente mit geringem oder ohne therapeutischen Zusatznutzen (Analogpräparate oder sogenannte Me-too-Präparate) Arzneimittelgruppen zuzuordnen, für die eine Festbetragsregelung gilt. Dies hatte zu einem starken Anstieg der Arzneimittelkosten geführt. 2004 wurde die Möglichkeit, patentgeschützte Analogpräparate Arzneimittelgruppen zuzuordnen, für die Festbeträge gelten, wieder eingeführt, was dazu beitrug, dem tendenziell schrumpfenden Marktanteil von Arzneimitteln mit Preisobergrenze entgegenzuwirken.

Regionale Zielvereinbarungen zwischen den Krankenkassenverbänden und den Kassenärztlichen Vereinigungen, die mittels **praxispezifischer/indikationsspezifischer Ziele** auf den einzelnen Arzt zugeschnitten sind, setzen den Ausgaben für Arzneimittelverordnungen Grenzen. Für die Durchsetzung der praxispezifischen Ziele sorgen aus Vertretern der Krankenkassenverbände und der Kassenärztlichen Vereinigungen zusammengesetzte Prüfungsausschüsse. Diese Ausschüsse führen erste Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch, wenn ein Arzt die vorgeschriebene Richtgrößensumme um über 15% überschreitet, um festzustellen, ob die Überschreitung durch Praxisbesonderheiten zu rechtfertigen ist. Beträgt die Überschreitung mehr als 25% und liegen keine Gründe vor, die dies rechtfertigen, muss der Arzt den entsprechenden Betrag an die Kasse zurückzahlen. Die Krankenkassen können andernfalls auch den Ärztevereinigungen einen Bonus zahlen, wenn deren Mitglieder das Richtgrößenvolumen unterschritten haben. Das Regressverfahren nahm im Allgemeinen Jahre in Anspruch, wurde jedoch durch die Reform 2007 auf maximal zwei Jahre begrenzt, und Sanktionen werden nur selten verhängt. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass allein die Androhung von Nachteilen hilft, die Ärzte zu einem kostenbewussteren Verordnungsverhalten zu veranlassen, sie kann aber auch dazu führen, dass sie die Verordnung notwendiger Medikamente reduzieren.

Eine Bonus-Malus-Regelung soll dazu dienen, auf der Basis einer definierten Tagesdosis für Gruppen von Arzneimitteln verordnungstarker Anwendungsgebiete Überschreitungen des Verordnungsvolumens zu kontrollieren. Verordnet ein Arzt oder eine Ärztin mehr, muss er/sie je nach der Höhe der Überschreitung 20-50% zurückzahlen. Unterschreiten die Gesamtausgaben der von den Ärzten einer Kassenärztlichen Vereinigung verordneten Arzneimittel die Richtgröße, wird an die Kassenärztliche Vereinigung ein Bonus gezahlt, der unter den Vertragsärzten verteilt wird, die am wirtschaftlichsten verordnen. Die Kassenärztlichen Vereinigungen können die Regeln durch andere Mechanismen ersetzen, mit denen dasselbe Ziel zu erreichen ist. Arzneimittelverordnungen, für die eine *Bonus-Malus*-Regelung gilt, unterliegen keinen praxispezifischen Zielvorgaben oder der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Da die *Bonus-Malus*-Regelung nicht für Arzneimittel gilt, für die Rabattverträge existieren, hat die in der letzten Zeit zu beobachtende starke Zunahme dieser Verträge die Regelung überflüssig gemacht.

Die 2002 eingeführte **Aut-idem-Regelung** verpflichtet die Apotheken, verordnete Medikamente durch billigere wirkstoffgleiche Alternativen zu ersetzen, es sei denn, der verordnende Arzt hat „Aut-idem“ auf dem Rezept ausgeschlossen. Die Regeln mussten jedoch mehrmals angepasst werden, weil die Marktakteure mit entsprechenden Strategien reagierten und die Apotheken nur schwache und verzerrte Anreize hatten, sich an die Regelung zu halten. Die Bundesregierung reagierte hierauf, indem sie die Apotheken verpflichtete, verschriebene

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Medikamente durch eines der drei billigsten Arzneimittel der Referenzgruppe zu substituieren und die Festbeträge im unteren Drittel des Preisspektrums anzusetzen, das nunmehr unter Ausklammerung teurer Medikamente mit geringem Marktanteil kalkuliert wird. Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Apotheken üblicherweise prozentual degressive Spannen für die von ihnen abgegebenen Medikamente erhielten, die sich aber mit steigenden Arzneimittelpreisen immer noch erhöhten, was einen starken Anreiz entstehen ließ, teure Medikamente abzugeben. Um dieses Problem zu lösen, führte die Bundesregierung eine pauschale feste Gewinnspanne gemeinsam mit einer geringeren prozentualen Spanne ein. Ein dritter Faktor, der die Funktionsweise der Aut-idem-Regelung beeinträchtigte, war die Tatsache, dass die großen Generikahersteller den Apotheken hohe Rabatte gewährten, darunter Naturalrabatte, die die Apotheken nicht an die Krankenkassen weitergaben.

Importierte Arzneimittel: Die Apotheken müssen an die Patienten (re-)importierte Arzneimittel abgeben, wenn sie um 15% bzw. 15 Euro billiger sind als die verordneten Arzneimittel.

Rabatte: Die Apotheken müssen den Krankenkassen auf alle verschreibungspflichtigen Arzneimittel einen Rabatt von 2,30 Euro gewähren. Die Pharmaunternehmen müssen den Krankenkassen einen Rabatt von 6% gewähren. Die Krankenkassen können mit den Pharmaunternehmen für die erstattungsfähigen Medikamente weitere Rabatte aushandeln.

Zuzahlung: Die Patienten zahlen 10% des Arzneimittelpreises aus eigener Tasche, mit einem Mindestbetrag von 5 Euro und maximal 10 Euro. Die Zuzahlung ist begrenzt auf maximal 2% des jährlichen Bruttoeinkommens und für Patienten mit chronischen Krankheiten auf 1%.

Pharmaunternehmen ferner verpflichtete, Arzneimittel, für die Generika zur Verfügung stehen, mit einem Rabatt von 10% anzubieten. Zusammen mit einer Senkung der Festbeträge und einem für die Dauer von zwei Jahren geltenden Preis moratorium für die erstattungsfähigen Arzneimittel hat dies 2006 und 2007 zu einer Eingrenzung der Arzneimittelausgaben beigetragen.

Aber auch bei der Schaffung marktbasierter Anreize war die Bundesregierung in letzter Zeit erfolgreich

In letzter Zeit scheinen die marktbasierter Anreize, die die Patienten zur Teilnahme an den Sparmaßnahmen bewegen sollen, dem Preiswettbewerb auf dem Generikamarkt erneut Impulse verliehen und dadurch zu substanziellen Einsparungen geführt zu haben. Auf Grund der Reform ist es den Krankenkassen gestattet, Patienten von der Zuzahlung zu befreien, wenn sie Arzneimittel wählen, deren Preis mindestens 30% unter dem Festbetrag liegt, was viele Hersteller dazu veranlasst, ihre Preise zu senken. Insgesamt war der Anstieg der Arzneimittelausgaben 2006 mit 1,8% sehr gering, und die durchschnittlichen Arzneimittelpreise auf dem gesetzlichen Krankenversicherungsmarkt sanken um 2,3% (Schwabe und Paffrath, 2007; BKK, 2007).

Der mit der Befreiung preiswerter Arzneimittel von der Zuzahlung erzielte Erfolg könnte die Erkenntnis in sich bergen, dass Zuzahlungen künftig eher als Allokationsinstrument eingesetzt werden sollten. Die Eindämmung der öffentlichen Gesundheitsausgaben in den letzten Jahren wurde z.T. über höhere Zuzahlungen für Arzneimittel und Arztbesuche erreicht, doch wurden diese Zuzahlungen in den meisten Fällen wie ein rein fiskalisches Instrument eingesetzt. Vieles spricht für einen Versuch, die potenzielle Allokationsfunktion der Zuzahlungen auch in anderen Bereichen besser zu nutzen. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass es schwierig ist, die Zuzahlungen so auszugestalten, dass sie dazu beitragen, Kosteneinsparungen zu erzielen, ohne zugleich den Einzelnen zu veranlassen, auf kostenintensive, aber notwendige Behandlungen zu verzichten (Goldmann et al., 2007).

Bessere Möglichkeiten für den Abschluss von Rabattverträgen könnten zu neuen Marktstrukturen führen

Durch die jüngste Reform wurden die Möglichkeiten der Krankenkassen, Apotheken, Ärzte und Patienten in ihre Rabattvereinbarungen mit den Pharmaunternehmen einzubeziehen und die Anreize für letztere, sich daran zu beteiligen, verbessert. Den Kassen war es auch zuvor schon gestattet, Rabattverträge abzuschließen, doch da es ihnen auf Grund des für sie geltenden Kontrahierungszwangs und der Verpflichtung, jedes Arzneimittel zu erstatten, nicht möglich war, Abnahmemengen zu garantieren, kamen nicht viele Rabattverträge zustande. Seit der Reform von 2007 müssen die Apotheken jetzt, wenn sie ein verordnetes Arzneimittel durch Generika ersetzen, Arzneimitteln mit Herstellerrabatt den Vorzug geben, es sei denn, der verschreibende Arzt hat diese Möglichkeit ausgeschlössen. Die Krankenkassen können die Zuzahlungen für rabattierte Arzneimittel reduzieren oder vollständig auf sie verzichten und Ärzte im Rahmen von Zielvereinbarungen dazu anhalten, Arzneimitteln mit Rabatt den Vorzug zu geben. Informationen über bestehende Rabattverträge müssen in die Praxis- und Apothekensoftware aufgenommen werden.

Der Abschluss von Rabattverträgen hat seit April stark zugenommen, und das scheint zu einer deutlichen Verschiebung der Marktanteile geführt zu haben (IMS Health, 2007), wenn es auch noch zu früh ist, um sagen zu können, ob dies wesentliche Einsparungen bringen wird. Offenbar traten zu Beginn auch gewisse Schwierigkeiten auf, denn bei einigen kleineren Generikaherstellern, die Rabattverträge mit großen Krankenkassen abgeschlossen hatten, kam es anfangs zu Lieferproblemen, und einige der Rabattverträge werden zurzeit vom Bundeskartellamt und den Gerichten geprüft, weil die Hersteller Einspruch erhoben haben. Andererseits behaupten einige größere Kassen, dass sie durch Rabattverträge substantielle Einsparungen erzielen könnten. Allerdings bestehen in juristischer Hinsicht noch einige Unklarheiten, denn obgleich dem Reformgesetz zufolge das Wettbewerbsrecht auf Rabattverträge anwendbar sein sollte, wird zurzeit darüber debattiert, ob Prüfung und Rechtsdurchsetzung durch das Bundeskartellamt und die betreffenden Gerichte oder aber durch die im Allgemeinen für die Sozialversicherungsträger zuständigen Sozialgerichte erfolgen soll. Ein weiteres Problem besteht darin, dass für einige kleinere Krankenkassen die Regulierung durch die zuständigen Stellen auf Regionalebene, für andere dagegen durch die auf Bundesebene, d.h. das Bundesversicherungsamt, erfolgt. Die Bundesregierung sollte klarstellen, welche Organe für die Prüfung und Durchsetzung des auf die Rabattverträge anwendbaren Wettbewerbsrechts zuständig sind, und zugleich die Regulierung der Kassen zusammenfassen, um zu gewährleisten, dass für alle dieselben Regeln gelten. Die mit den Rabattverträgen erzielten Resultate sollten genau beobachtet werden.

Bei Erfolg könnte das Instrument weiter ausgestaltet werden

Wenn sich die Rabattverträge als ein erfolgreiches Mittel für die Verbesserung des Preiswettbewerbs erweisen, sollte die Bundesregierung die weitere Ausgestaltung dieses Instruments ins Auge fassen. Eine in der jüngsten Diskussion wiederholt angeführte Möglichkeit (Glaeske et al., 2006; Häussler et al., 2006; Klauber und Schleert, 2006; Sachverständigenrat Gesundheit, 2005) bestünde darin, den Kontrahierungszwang für die Krankenkassen zu lockern, indem ihnen gestattet wird, aus jeder Gruppe nur ein oder zwei Arzneimittel mit identischen Wirkstoffen oder, um noch einen Schritt weiterzugehen, mit vergleichbarer therapeutischer Wirkung zu erstatten. Dies käme effektiv der Aufstellung von Positivlisten der zu erstattenden Arzneimittel durch die Kassen gleich. Ärzte und Apotheken müssten über Software verfügen, die die aktuellen Positivlisten enthält, von denen die Ärzte nur ausnahmsweise abweichen würden, wenn triftige medizinische Gründe vorliegen.

Wenn es mit einem solchen System gelingen sollte, den Preiswettbewerb unterhalb des Festbetragsniveaus wieder in Gang zu bringen, wäre es vielleicht auch möglich, einige der besonders schwerfälligen Instrumente ohne Allokationsfunktion abzuschaffen, um Ausgaben für Arzneimittel mit ungünstigem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu vermeiden. Dies könnte die Arzneimittelregulierung entschlacken und transparenter machen als sie es heute ist.

Nach anderen Ländern führt jetzt auch Deutschland eine Kosten-Nutzen-Analyse für patentierte Arzneimittel ein

Um zu vermeiden, dass patentgeschützte Arzneimittel mit begrenztem therapeutischen Zusatznutzen zu unwirtschaftlichen Preisen abgegeben werden, hat die Bundesregierung die Aufgabenstellung des IQWiG von der Bewertung des Nutzens neuer Arzneimittel auf Kosten-Nutzen-Analysen ausgedehnt, nachdem in vielen anderen OECD-Ländern ähnliche Regelungen getroffen wurden (wegen einer Auswahl von Beispielen vgl. Coca et al., 2006). Damit soll ein Beitrag zur Ermittlung des Höchsterstattungsbetrags für neue Arzneimittel geleistet werden. An dem anzuwendenden Verfahren wird jedoch noch gearbeitet, was insofern Zeit in Anspruch nehmen wird, als es keine leichte Aufgabe ist, den monetären Wert des therapeutischen Nutzens von Arzneimitteln zu bestimmen. Arzneimittel werden in Deutschland weiter weniger stark reguliert sein als in anderen OECD-Ländern, da die Kosten-Nutzen-Analyse und die anschließende Festsetzung eines Höchsterstattungsbetrags nicht Voraussetzung für die Erstattung sein werden. Die Obergrenze wird daher erst zeitverzögert wirksam. Für die Verordnung eines neuen besonders teuren Arzneimittels wird eine Zweitmeinung erforderlich sein.

Mehr Wettbewerb im Arzneimittelvertrieb wäre von Nutzen

Der Wettbewerb im Arzneimittelvertrieb sollte verstärkt werden, um noch vorhandenes Preissenkungspotenzial zu nutzen. Die Margen im pharmazeutischen Sektor sind in Deutschland im internationalen Vergleich hoch (Häussler et al., 2006; Glaeske et al., 2006; Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, 2001), und die Regulierung hat die Entstehung effizienterer Vertriebssysteme verhindert. Die Pharmaunternehmen können ihre Preise frei festsetzen, müssen die Arzneimittel dann aber an alle Großhändler zum selben Preis abgeben. Die Apotheken erhalten pro verschriebenem Medikament bei Privatversicherten einen Pauschalzuschlag von 8,10 Euro und von 5,80 Euro für Mitglieder der gesetzlichen Krankenkassen (Abschlag für Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung) sowie eine 3%ige Marge auf den Großhandelspreis. Der Großhandel erhält ebenfalls eine gesetzlich vorgeschriebene prozentuale Gewinnspanne. Die Preise verschreibungspflichtiger Arzneimittel sind implizit in allen Apotheken gleich hoch, und der Preiswettbewerb in der Distribution beschränkt sich auf frei verkäufliche Medikamente. Den Apothekern ist es erst seit kurzem gestattet, bis zu vier Apotheken zu besitzen, doch ist diese Regelung nach wie vor recht restriktiv. Sie müssen in einem geografisch begrenzten Umkreis liegen, und der Apothekenbesitzer muss selbst in einer davon tätig sein. Der Direktvertrieb über das Internet wurde erst vor kurzem zugelassen. Die Dichte des Apothekennetzes ist im internationalen Vergleich nach wie vor hoch (Nink und Schneider, 2006).

Die Umstellung von Fest- auf Höchsterstattungsbeträge und -gewinnspannen könnte wesentlich dazu beitragen, den Wettbewerb im Arzneimittelvertrieb anzukurbeln, und dabei helfen, die Arzneimittelausgaben zu reduzieren. Die Apotheken könnten dann mit ihren Preisen die Höchstbeträge unterbieten, um mittels der dadurch reduzierten Zuzahlungen mehr Kunden zu gewinnen. Im ursprünglichen Reformkonzept war von der Bundesregierung geplant, im Pharmavertrieb von Fest- auf Höchstbeträge überzugehen, doch wurde diese Absicht im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens aufgegeben. Des Weiteren könnten die Apotheken mit den Großhändlern Vereinbarungen darüber treffen, wie die Gewinnspannen unter ihnen aufgeteilt werden sollen. Dies würde wahrscheinlich zu neuen und billigeren Vertriebsformen führen, vorausgesetzt dass eine wirksame Kartellaufsicht die Entstehung marktbeherrschender Stellungen verhindert (Glaeske et al., 2003; Cassel und Wille, 2006; Häussler et al., 2006).

Um das Aufkommen effizienterer Vertriebsformen (u.a. Apothekenketten) zu ermöglichen, sollte das Verbot des Besitzes von mehr als vier Apotheken aufgehoben werden. Ähnliche Regelungen in anderen Ländern werden zurzeit beim Europäischen Gerichtshof geprüft, und das Ergebnis könnte durchaus darin bestehen, dass auch Deutschland Apothekenketten zulassen muss. Es wird jedoch einer wirksamen Wettbewerbspolitik bedürfen, um zu verhindern, dass vertikale und horizontale Integration zu marktbeherrschenden Stellungen führt. Dieses Problem ist in Island und Norwegen nach der Liberalisierung entstanden (Anell, 2005), die zwar nicht zu Preissenkungen führte, aber die Verfügbarkeit von Apotheken verbessert hat.

Kasten 6.5 Empfehlungen für eine zukunftsfähigere Gesundheitsfinanzierung

Finanzierung des Gesundheitssystems

- Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollten pauschale Zusatzbeiträge erhoben werden und keine einkommensabhängigen.
- Soweit zusätzliche Zuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher erforderlich sind, sollte gewährleistet sein, dass diese aus Steuermitteln finanziert werden, anstatt sie ausschließlich durch in derselben Krankenkasse versicherte Bezieher höherer Einkommen zu finanzieren.
- Es sollte untersucht werden, ob der Anteil der pauschalen Zusatzbeiträge an den Einnahmen des Gesundheitssystems erhöht werden kann, um das Preissignal zu verstärken und die Finanzierung der Gesundheitsversorgung noch etwas mehr vom Erwerbseinkommen abzukoppeln. Zur Gewährleistung der Konsistenz mit dem Politikziel, einen Teil der Finanzierungslast des Gesundheitssystems von den Erwerbseinkommen auf andere steuerliche Grundlagen zu verlagern, sollte eine Erhöhung der Haushaltszuschüsse erwogen werden, um den gesetzlichen Krankenkassen einen partiellen Ausgleich für die auf Arzneimittel erhobene Mehrwertsteuer zu gewähren.
- Eine Lösung für die Finanzierung der höheren Haushaltszuschüsse zur gesetzlichen Krankenversicherung sollte angestrebt werden.
- Die beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern sollte auf den Prüfstand gestellt werden, um das Entstehen einer Geringbeschäftigungsfalle für Zweitverdiener zu vermeiden. Probleme im Hinblick auf die Erschwinglichkeit müssten letztlich durch Direktzahlungen aus dem Staatshaushalt gelöst werden, die durch Einsparungen bei den Zahlungen zur Entschädigung der gesetzlichen Krankenkassen für die beitragsfrei mitversicherten Angehörige finanziert werden könnten.
- Die privaten Krankenkassen sollten in das auf dem Gesundheitsfonds basierende neue Finanzierungssystem integriert werden.

Verstärkung eines an den Versicherungsleistungen orientierten Wettbewerbs

- Es sollte genau beobachtet werden, ob neue Formen der Gesundheitsversorgung auf der Basis selektiver Verträge als „Add-ons“ zu kollektivvertraglich abgerechneten Leistungen finanziert werden. Wenn dies der Fall ist, sollte die Position der Krankenkassen in den Kollektivvertragsverhandlungen gestärkt werden, gegebenenfalls durch Aufhebung der gesetzlichen Verpflichtung zur Aushandlung von Kollektivverträgen.
- Es sollte gewährleistet werden, dass die Qualität der neuen Formen medizinischer Versorgung systematisch durch unabhängige Stellen evaluiert wird. Ein Katalog aussagekräftiger und vergleichbarer, gegebenenfalls von den Leistungsanbietern zu veröffentlicher Qualitätsindikatoren sollte ausgearbeitet werden.
- Es sollte genau beobachtet werden, ob die neuen Tarife, insbesondere niedrigere Zuzahlungen und Erstattungen für die eingeschränkte Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen, tatsächlich die erwünschten Einsparungen bringen oder ob sie nicht in erster Linie dazu genutzt werden, Personen mit höherem Einkommen und geringem Morbiditätsrisiko anzuziehen.

Verstärkung des Wettbewerbs im pharmazeutischen Sektor

- Die aus den besseren Möglichkeiten der Krankenkassen zum Abschluss von Rabattverträgen resultierenden Ergebnisse sollten genau beobachtet werden, und es sollte klar gestellt werden, welche Organe für Prüfung und Rechtsdurchsetzung des auf Rabattverträge anwendbaren Wettbewerbsrechts zuständig sind; zugleich sollte die Regulierung der Krankenkassen zusammengefasst werden, um zu gewährleisten, dass für alle dieselben Regeln gelten. Wenn sich dies als erfolgreich erweist, sollten die weitere Aus-

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

gestaltung dieses Instruments ins Auge gefasst und der Kontrahierungszwang für die Versicherer gelockert werden, indem ihnen gestattet wird, nicht jedes Medikament, sondern aus jeder Gruppe nur ein oder zwei Medikamente mit identischen Wirkstoffen bzw. vergleichbarer therapeutischer Wirkung zu erstatten.

- Festbeträge sollten durch Höchstpreise und -spannen im Arzneimittelvertrieb ersetzt werden.
- Die Bestimmung, die den Mehrfachbesitz von Apotheken nur gestattet, wenn der Eigentümer selbst in einer von maximal vier Apotheken tätig ist, sollte gelockert werden.

Anmerkungen

1. Diese Messgrößen sind in den OECD-Gesundheitsdaten nicht uneingeschränkt vergleichbar, und die Zahlen für Deutschland könnten gegenüber denen anderer Länder durchaus nach oben verzerrt sein, was das Ergebnis in Bezug auf die Qualität indessen nicht verändern würde.
2. Vgl. *Euro Health Consumer Index 2007* des schwedischen Thinktanks *Health Consumer Powerhouse*.
3. Dies bedeutet, dass anders als im deutschen privaten Krankenversicherungssystem die Beiträge nicht von der individuellen Risikoeinstufung, d.h. nicht vom Alter und Risiko des einzelnen Versicherten abhängen, sondern vom Durchschnittsalter und Morbiditätsrisiko aller Mitglieder.
4. Die Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen könnten durch den Gesundheitsfonds verwaltet oder direkt an die Empfänger ausgezahlt werden (vgl. Sachverständigenrat, 2006). Solange die Kosten des Systems zu 100% durch Beiträge auf die Arbeitseinkommen finanziert werden, kann der Gesundheitsfonds die Bezuschussung der Zusatzbeiträge von Niedrigeinkommensbezieheren finanzieren, ohne dass hierfür weitere Beiträge aus dem allgemeinen Steueraufkommen erforderlich wären.
5. Eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Arzneimittel ist dagegen keine gute Alternative, da sie die Transparenz des Steuersystems weiter verschlechtern und Bemühungen zuwiderlaufen würde, die Effizienz des Steuereinzugs zu verbessern (Kapitel 2).
6. Wer bereits privat krankenversichert ist, kann in den Basistarif einer privaten Kasse seiner Wahl überwechseln, allerdings nur in den ersten 6 Monaten des Jahres 2009. Nach Ablauf dieser Frist ist der Wechsel möglich, wenn der Betreffende über 55 Jahre alt oder Rentner ist oder wenn er die Prämie nachweislich nicht aufbringen kann. Wer nach 2008 in die private Krankenversicherung eintritt, kann ohne zeitliche Befristung den Basistarif einer beliebigen Kasse wählen.
7. Die privaten Kassen müssen den Beitrag des Basistarifs für privat Krankenversicherte auf die Hälfte senken, wenn die Betroffenen Anspruch auf bedürftigkeitsabhängiges Arbeitslosengeld haben oder ein Anspruch hierauf durch die Zahlung der Prämie entstehen würde. Die Betroffenen können von den Kommunen oder der Bundesagentur für Arbeit weitere Zuschüsse erhalten, wenn sie auch dann noch nicht in der Lage sind, ihre Beiträge an die private Krankenversicherung aufzubringen.
8. Die Integrierte Versorgung soll durch die jüngste Reform dahingehend erweitert werden, dass sie nunmehr nichtärztliche Leistungserbringer (z.B. Logopäden) und Anbieter von Langzeitpflegeleistungen einschließen kann. Die für die Integrierte Versorgung vorgesehene 1%ige Anschubfinanzierung (vgl. Kasten 6.3), die ursprünglich 2006 enden sollte, wurde bis 2008 verlängert.
9. Hochspezialisierte ambulante Leistungen können jetzt auch im Rahmen der Integrierten Versorgung sogar ohne die Beteiligung von Akteuren anderer Sektoren erbracht werden, die im Allgemeinen die Voraussetzung dafür ist, dass die Leistungen als Form der Integrierten Versorgung anerkannt werden. Dies ermöglicht den Krankenkassen und Krankenhäusern, die ein solches Programm spezialisierter ambulanter Leistungen entwickeln, den Zugang zu der für die Integrierte Versorgung gewährten Anschubfinanzierung.
10. Zudem würde die Reform von 2007 wahrscheinlich die Verhandlungen auf der Seite der Krankenkassen insofern erschweren, als sie vorsieht, dass die regionalen Spitzenverbände jetzt für alle Krankenkassen der Region einheitliche Verträge aushandeln müssen, während sie zuvor kassenindividuell oder nach Kassenart verhandelten. Die Spitzenverbände der Krankenkassen hätten, wenn sie sich auf einen Aus-

gleichsmechanismus einigen wollen, dasselbe Problem wie die kassenärztlichen Vereinigungen, da ihre Mitglieder wahrscheinlich in unterschiedlichem Grad am selektiven Kontrahieren teilnehmen werden; diejenigen, die sich in weniger großem Umfang daran beteiligen, werden vielleicht nicht damit einverstanden sein, wenn ihren Konkurrenten erlaubt werden soll, ihre Vergütungen im Rahmen der Kollektivverträge erheblich zu reduzieren.

11. Bei integrierten Versorgungsleistungen gewährleistete die Anschubfinanzierung von 1% bisher, dass diese Möglichkeit genutzt wurde, doch wird diese Anschubfinanzierung auslaufen. Für die Kassen besteht ein starker Anreiz, chronisch kranke Patienten in Disease Management Programme aufzunehmen, da sie auf Grund des gegenwärtigen Risikostrukturausgleichs so zusätzliche Gelder erhalten können. Jedoch wird der 2009 in Kraft tretende weiter reichende Risikostrukturausgleich diese Regelung überflüssig machen, da er wohl einen Ausgleich für Krankheiten enthalten wird, die unter die Disease Management Programme fallen. Der neue Risikostrukturausgleich dürfte verhindern, dass Fehlanreize entstehen, die davon abhalten, chronisch Kranken qualitativ hochwertige Behandlungen anzubieten. Ferner sind darin keine zusätzlichen Zahlungen mehr vorgesehen, wie sie die Krankenkassen für Patienten erhalten können, die zurzeit an Disease Management Programmen teilnehmen. Im Prinzip könnte dies sogar insofern von Vorteil sein, als so sichergestellt werden könnte, dass die Kassen nur kostenwirksame Leistungen konzipieren. Das Problem der Bereinigung von Kollektivvergütungen für Leistungen, die im Rahmen von Disease Management Programmen erbracht und bezahlt wurden, wird jedoch bis dahin noch dringlicher werden.
12. Genau dies ist auch im Reformgesetz festgelegt.
13. Einem Bericht zufolge (Schwabe und Paffrath, 2007) betrug das Einsparpotenzial eines kostenbewussteren Verordnungsverhaltens ohne Verlust des therapeutischen Nutzens im Jahr 2006 3,2 Mrd. Euro: Einsparungen von 1,3 Mrd. Euro wären möglich gewesen bei Substitution der verschriebenen Arzneimittel durch billigere Generika, d.h. wirkstoffgleiche Arzneimittel, weitere 1,3 Mrd. Euro bei Substitution der Arzneimittel durch Analogpräparate (d.h. mit anderem Wirkstoff, aber identischem therapeutischem Nutzen). Weitere 600 Mio. Euro hätten durch die Vermeidung der Verordnung von Arzneimitteln mit umstrittener Wirksamkeit eingespart werden können (Schwabe und Paffrath, 2006). Das entsprechende Einsparpotenzial ist jedoch bedeutend geringer, wenn es nach einem anderen Verfahren gemessen wird, wie dies in einer ähnlichen Publikation zur Evaluierung des Arzneimittelmarkts in Deutschland (IGES, 2006) der Fall ist.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, M. et al. (2007a), *Finanzielle Auswirkungen und typische Formen des Wechsels zwischen GKV und PKV*, Nomos, Baden-Baden.
- Albrecht, M. et al. (2007b), *Effiziente Strukturen ärztlicher Versorgung*, Nomos, Baden-Baden.
- Altenhofen, L. et al. (2002), *Modernes Diabetesmanagement in der ambulanten Versorgung. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Diabetesvereinbarungen in der KV Nordrhein*, Deutscher Ärzte-Verlag, Köln.
- Anell, A. (2005), "Deregulating the Pharmacy Market, the Case of Iceland and Norway", *Health Policy*, Vol. 75, No. 1, S. 9-17.
- BKK – Bundesverband der Betriebskrankenkassen (2007), *Arzneimittel-Vertragspolitik*, Essen.
- Botman, D. und S. Danninger (2007), "Tax Reform and Debt Sustainability in Germany: An Assessment Using the Global Fiscal Model", *IMF Working Paper*, 07/46.
- Cassel, D. et al. (2006), *Weiterentwicklung des Vertragswettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung. Vorschläge für kurzfristig umsetzbare Reformschritte*, Gutachten im Auftrag des AOK-Bundesverbandes, Bonn.
- Cassel, D. und E. Wille (2007), "Für mehr Markt und Wettbewerb in der GKV-Arzneimittelversorgung", *Gesundheit und Gesellschaft-Wissenschaft*, Vol. 7, Nr. 1.
- Coca, V. et al. (2007), "Ökonomische Aspekte des deutschen Arzneimittelmarktes", in: Schwabe, U. und D. Paffrath (Hrsg.), *Arzneiverordnungs-Report 2007*, Heidelberg.
- Colombo, F. und N. Tapay (2004), "Private Health Insurance in OECD Countries: The Benefits and Costs for Individuals and Health Systems", *OECD Health Working Papers*, No. 15, OECD, Paris.

- Danzon, P. und J. Ketcham (2006), "Reference Prices for Pharmaceuticals for Medicare: Evidence from Germany, the Netherlands and New Zealand", *NBER Working Paper*, No. 10007.
- Deutscher Generikaverband (2004), "Sind Generika in Deutschland zu teuer? Anmerkungen des Deutschen Generikaverbandes zu der vom Verband der forschenden Arzneimittelhersteller (VFA) in Auftrag gegebenen Datenanalyse von IMS Health", *Generika*, S. 4-8.
- Docteur, E. und H. Oxley (2003), "Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience", *OECD Health Working Papers*, No. 9, OECD, Paris.
- Glaeske, G. et al. (2003), *Stärkung des Wettbewerbs in der Arzneimittelversorgung zur Steigerung von Konsumentenutzen, Effizienz und Qualität*, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Goldman, D., G.F. Joyce und Y. Zheng (2007), "Prescription Drug Cost Sharing – Associations with Medications and Medical Utilizations and Spending and Health", *Journal of the American Medical Association*, Vol. 298, No. 1, S. 61-69.
- Greß, S. et al. (2004). "Prospects of Gatekeeping in German Social Health Insurance Based on National and International Experience," *Journal of Public Health*, Vol. 12, No. 4.
- Greß, S. et al. (2006), *Effektivitäts-, Effizienz- und Qualitätsreserven im deutschen Gesundheitssystem*, Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Greß, S. et al. (2007), "Health Insurance Reform in the Netherlands," *DICE-Report – Journal for Institutional Comparisons*, Vol. 5, No. 1.
- Häussler, M. et al. (2006), *Steuerung der Arzneimittelausgaben und Stärkung des Forschungsstandortes für die pharmazeutische Industrie*, Gutachten für das Bundesministerium für Gesundheit.
- Häussler, M. und U. Berger (2007), *Bedingungen für effektive Disease-Management-Programme*, Nomos, Baden-Baden.
- Hurst, J. und L. Siciliani (2003), "Tackling Excessive Waiting Times for Elective Surgery: a Comparison of Policies in Twelve OECD Countries"; *OECD Health Working Papers*, No. 6, OECD, Paris.
- IGES (2006), *Arzneimittel-Atlas*, Verlag Urban & Vogel, München.
- IMS Health (2007), "Rabattverträge und ihre Auswirkungen auf den GKV-Markt", *Pharmind*, Vol. 69, No. 8.
- Jacobs, K. (2007), "Alles bloß Etikettenschwindel? Der künftige Kassenwettbewerb nach der Gesundheitsreform der großen Koalition", in: Volker, U. und W. Ried (Hrsg.), *Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen – Festschrift zum 65. Geburtstag von Eberhard Wille*, Baden-Baden.
- Klauber, J. und N. Schleert (2006), Mehr Mut zum Wettbewerb, *Gesundheit und Gesellschaft*, Vol. 9, No. 4, S. 32-39.
- Nink, K. und H. Schneider (2006), "Ökonomische Aspekte des deutschen Arzneimittelmarktes", in: Schwabe, U. und D. Pfaffrath (Hrsg.), *Arzneiverordnungs-Report 2006*, Heidelberg.
- Marty, F. (2006), *Generikapreisvergleich innerhalb der Schweiz und international*, Winterthur.
- McKinsey Global Institutes (1996), "The Productivity of Healthcare Systems", *McKinsey Global Quarterly*, No. 4, S. 121-131.
- Nuscheler, R. und T. Knaus (2005), "Risk Selection in the German Public Health Insurance System", *Health Economics*, Vol. 14, No. 12, S. 1253-1271.
- Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) (2001), *Arzneimittelausgaben. Strategien zur Kostendämpfung in der Europäischen Union*, Wien.
- OECD (2006), *OECD-Berichte über Gesundheitssysteme – Schweiz*, Paris.
- OECD (2007), *Gesundheit auf einen Blick 2007: OECD-Indikatoren*, Paris.
- Oliveira Martins, J. und C. de la Maisonnette (2006), "Projecting OECD Health and Long-term Care expenditures – What are the Main Drivers?", *Economics Department Working Papers*, No. 477, OECD, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2006), *Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), *Das Erreichte nicht verspielen, Jahresgutachten 2007/08*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat Gesundheit, (2000/2001), *Gutachten 2000/2001: Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit*, Berlin.
- Sachverständigenrat Gesundheit (2005), *Gutachten 2005 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen: Koordination und Qualität im Gesundheitswesen*, Berlin.
- Schawo, D. und W. Schneider (2006), *Die Wirkungen der Härteregelung beim Zusatzbeitrag im Fondskonzept der Bundesregierung – Eine statistische Simulationsanalyse*, AOK-Bundesverband, Bonn.
- Schoen, C. et al. (2007), “Toward Higher-Performance Health Systems: Adults’ Health Care Experiences In Seven Countries”, *Health Affairs*, Vol. 26, No. 6, S. 717-734.
- Schwabe, U. und D. Paffrath (2006), *Arzneiverordnungs-Report 2006*, Heidelberg.
- Schwabe, U. und D. Paffrath (2007), *Arzneiverordnungs-Report 2007*, Heidelberg.

Abkürzungsverzeichnis

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
ALG	Arbeitslosengeld
ALMP	Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKartA	Bundeskartellamt
BNetzA	Bundesnetzagentur
BSB	Beschäftigungsschutzbestimmungen
DB AG	Deutsche Bahn AG
DMP	Disease Management Programme
EBITDA	Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen
EEX	European Energy Exchange (Europäische Strombörse)
ESCS	PISA-Index des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Status
FBBE	Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung
FuE	Forschung und Entwicklung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IQB	Institut für Qualitätssicherung im Bildungswesen
IQWiG	Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen
ISCED	Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LNG	Flüssigerdgas (Liquefied Natural Gas)
MwSt.	Mehrwertsteuer
PISA	Internationale Schulleistungsstudie
TIMSS	Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie
VPI	Verbraucherpreisindex

Bundesländer

BWU	Baden-Württemberg
BAY	Bayern
BER	Berlin
BRA	Brandenburg
BRE	Bremen
HAM	Hamburg
HES	Hessen
MVO	Mecklenburg-Vorpommern
NIE	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RPF	Rheinland-Pfalz
SAA	Saarland
SAC	Sachsen
SAN	Sachsen-Anhalt
SHO	Schleswig-Holstein
THU	Thüringen

Gemeinschaften – Belgien, Kanada und die Vereinigten Staaten

BEL-D	Belgien (deutschsprachige Gemeinschaft)
BEL-FI	Belgien (flämische Gemeinschaft)
BEL-Fr	Belgien (französische Gemeinschaft)
CAN-Al	Kanada-Alberta
CAN-BC	Kanada-British Columbia
CAN-Ma	Kanada-Manitoba
CAN-NB	Kanada-New Brunswick
CAN-On	Kanada-Ontario
CAN-Qu	Kanada-Quebec
CAN-Sa	Kanada-Saskatchewan
USA-Fed	USA-Bundesebene
USA-Oh	USA-Ohio
USA-Tex	USA-Texas

ISO-Codes

AUS	Australien
AUT	Österreich
BEL	Belgien
CAN	Kanada
CZE	Tschechische Republik
DNK	Dänemark
FIN	Finnland
FRA	Frankreich
DEU	Deutschland
GRC	Griechenland
HUN	Ungarn
ISL	Island
IRL	Irland
ITA	Italien
JPN	Japan
KOR	Korea
LUX	Luxemburg
MEX	Mexiko
NLD	Niederlande
NZL	Neuseeland
NOR	Norwegen
POL	Polen
PRT	Portugal
SVK	Slowakische Republik
ESP	Spanien
SWE	Schweden
CHE	Schweiz
TUR	Türkei
GBR	Vereinigtes Königreich
USA	Vereinigte Staaten

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(10 2008 07 5P) ISBN 978-92-64-04379-4 – No. 56088 2008

OECD-Wirtschaftsberichte
DEUTSCHLAND
SONDERTHEMA: BILDUNGSPOLITIK

April 2008

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-04379-4
10 2008 07 5 P

