



OECD-Wirtschaftsberichte
DEUTSCHLAND



**OECD-
Wirtschaftsberichte:
Deutschland
2010**



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein in seiner Art einzigartiges Forum, in dem die Regierungen von 30 demokratischen Staaten gemeinsam an der Bewältigung von Herausforderungen der Globalisierung im Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbereich arbeiten. Die OECD steht auch in vorderster Linie bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis der neuen Entwicklungen und durch sie ausgelöster Befürchtungen, indem sie Untersuchungen zu Themen wie Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung durchführt. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Politikerfahrungen auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, empfehlenswerte Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedstaaten sind: Australien, Belgien, 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.

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

ISBN 978-92-64-08453-7 (Print)
ISBN 978-92-64-08458-2 (PDF)

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

Originaltitel: *OECD Economic Surveys: Germany – Études économiques de l'OCDE : Allemagne*.
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Foto(s): Deckblatt © Comstock/Comstock Images/Getty Images.

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

© OECD 2010

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

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	9
Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	11
Kapitel 1 Der Weg aus der Krise	21
Die Wirtschaft befindet sich auf dem Weg aus der tiefen Krise	22
... und die Erholung wird langsam vonstatten gehen	25
Durch die Krise entstandene Schäden beheben	27
Das starke Wachstum des Exportsektors und der Leistungsbilanzüberschuss .	27
Aus der Krise lernen	34
Anmerkungen	36
Literaturverzeichnis	37
Anhang 1.A1 Fortschritte bei der Strukturreform	38
Kapitel 2 Strukturwandel erleichtern und Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden	43
Die Beschäftigung reagierte auf die Rezession mit einer langen Verzögerung ...	44
... die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden ist aber signifikant gesunken	45
Die strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen erhöhen die Gefahr einer Zweiteilung des Arbeitsmarkts	49
Das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit verhindern	54
Anmerkungen	60
Literaturverzeichnis	61
Kapitel 3 Nach der Krise: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherstellen	63
Die Wirtschaftskrise hat die Erfolge der Haushaltskonsolidierung zunichte gemacht	64
Eine neue Haushaltsregel wird zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen beitragen	67
... auch wenn ihre Ausgestaltung u.U. verfeinert werden muss	69
Zur Einhaltung der neuen Haushaltsregel ist eine Konsolidierung des Haushalts erforderlich	74
... die durch eine Kombination aus Ausgabenkürzungen	74
... und einnahmesteigernden Maßnahmen erzielt werden muss	77
Verbesserung der Struktur der Steuerbasis	79
Anmerkungen	85
Literaturverzeichnis	87
Kapitel 4 Das Bankensystem: Lehren aus der Finanzkrise	91
Der Bankensektor wurde von der Krise hart getroffen	92
Welche Faktoren waren für die Effekte der Krise auf die deutschen Banken verantwortlich und wie lassen sich diese beheben?	96
Anmerkungen	109
Literaturverzeichnis	111

Kapitel 5	Strukturreformen zur Steigerung des Potenzialwachstums in einer globalisierten Welt	113
	Für eine Erhöhung des Wachstumspotenzials ist noch viel Raum vorhanden ..	114
	Die konjunkturelle Dynamik in den Exportsektoren muss konsolidiert und auf andere Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden ...	119
	... indem die Rahmenbedingungen stärker auf Innovationstätigkeit und Strukturwandel ausgerichtet werden	123
	Die Produktmarktregulierung muss wettbewerbsfreundlicher werden	124
	Die Abhängigkeit der Innovationstätigkeit von den derzeit dynamischen Sektoren sollte verringert werden	127
	Die Bildungsreform muss weitergeführt werden	132
	Die Zuwanderungspolitik muss Deutschland für hochqualifizierte Ausländer attraktiver machen	142
	Anmerkungen	150
	Literaturverzeichnis	154
	Anhang 5.A1 Welche Faktoren haben den deutschen Export-Boom ermöglicht?	159

Kästen

1.1	Die ostdeutsche Wirtschaft zwanzig Jahre nach dem Mauerfall	23
1.2	Die Wohnimmobilienpreise weichen in Deutschland vom internationalen Trend ab	28
1.3	Erklärung der Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland	32
2.1	Das deutsche Kurzarbeitergeld und jüngste Änderungen	46
2.2	Organisatorische Struktur der Arbeitsberatung und -vermittlung für ALG-II-Empfänger	57
2.3	Empfehlungen für den Arbeitsmarkt	59
3.1	Die Konjunkturpakete	65
3.2	Die neue Haushaltsregel	68
3.3	Von Deutschland zur Eindämmung des Klimawandels ergriffene Maßnahmen	82
3.4	Empfehlungen für die Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	84
4.1	Das Bad-Bank-Modell der Bundesregierung	94
4.2	Das Drei-Säulen-System im deutschen Bankwesen	96
4.3	Messung der Wettbewerbsintensität im deutschen Bankensystem	104
4.4	Staatliche Initiativen zur Stärkung der Bankenaufsicht	108
4.5	Empfehlungen zum Bankensektor	109
5.1	Die Debatte über die Basartheorie	118
5.2	Welche Antriebskräfte hatte der deutsche Exportboom?	120
5.3	Die Wissensintensität deutscher Produkte	122
5.4	Die Hightech-Strategie	130
5.5	Die wirtschaftlichen Effekte der EU-Erweiterung für die alten Mitgliedstaaten	145
5.6	Empfehlungen für die Steigerung des Potenzialwachstums in einer globalisierten Welt	149

Tabellen

1.1	Indikatoren der Wirtschaftsleistung, neue und alte Bundesländer	25
1.2	Kurzfristige BIP-Projektionen	26
2.1	Komponenten des OECD-Beschäftigungsschutzindikators.....	53
3.1	Gesamtstaatliche Haushaltssituation	64
3.2	Revisionen der Schätzungen des Produktionspotenzials und des konjunkturebenen Haushaltssaldos	70

4.1	Engagement ausgewählter deutscher Banken in Conduits und speziellen Investmentvehikeln vor der Krise	92
4.2	Struktur des deutschen Bankensektors	98
4.3	Leistungsindikatoren des deutschen Bankensektors	102
5.1	Wertschöpfungszuwachs nach Sektoren	115
5.2	Punktevergabe in Punktesystemen zur Migrationssteuerung, ausgewählte OECD-Länder	148
5.A1.1	Schätzungsergebnisse	160

Abbildungen

1.1	Die deutsche Wirtschaft vor und nach der Krise	23
1.2	Wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern	24
1.3	Preisentwicklungen am Wohnimmobilienmarkt	29
1.4	Leistungsbilanzsaldo und Ursprung der Finanzierungsüberschüsse (+) bzw. -defizite (-)	30
1.5	Sinkende Investitionen	31
1.6	Geschätztes Gleichgewichtsniveau der Sparquote der privaten Haushalte und Beitrag verschiedener Faktoren zu seiner Veränderung	33
1.7	Das deutsche Auslandsvermögen	34
2.1	In Deutschland reagierte die Beschäftigung langsam auf den Abschwung ..	44
2.2	Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und die Stundenproduktivität sind gesunken	45
2.3	Beschäftigung und Kurzarbeiter	47
2.4	Sektorspezifischer Arbeitskräftemangel	49
2.5	Zeitarbeitskräfte und Beschäftigungsschutzbestimmungen	50
2.6	Reallokation von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften, in Prozent	52
2.7	Langzeit- und Gesamtarbeitslosigkeit	54
2.8	Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme, 2007	55
3.1	Bruttoverschuldung nach Regierungsebene	64
3.2	Mehrwertsteuereinnahmequote	78
3.3	Zusammensetzung der Steuereinnahmen	80
3.4	CO ₂ -Emissionen	82
3.5	Einnahmen aus Umweltsteuern	83
4.1	Refinanzierung und Investitionen in den einzelnen Bankensektoren in Deutschland	100
4.2	Eigenkapitalquoten der Banken	101
5.1	Wachstumspotenzial und Lebensstandard	114
5.2	Wertschöpfungsstruktur	115
5.3	Schematische Darstellung einer Reihe von Fakten zum Außenhandel	117
5.4	Bestimmungsfaktoren der Investitionsgüterexporte und anderer Güterexporte	121
5.5	Technologieprodukte des Verarbeitenden Gewerbes und wissensintensive marktbestimmte Dienstleistungen	122
5.6	Gesamtwirtschaftliche Produktmarktregulierungen	125
5.7	Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen	126
5.8	Wagniskapital	129
5.9	Stilisierte Fakten über die Hochschulbildung	134
5.10	Attraktivität der Hochschulbildung	136
5.11	Beschäftigung in Deutschland nach Altersgruppe und höchstem erreichtem Bildungsabschluss	138
5.12	Teilnahme an lebenslangem Lernen	140
5.13	Bildungsniveau der Zuwanderer	142
5.14	Migrationsströme	144

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 17. Februar 2010 vom Ausschuss geprüft. Nach Überarbeitung im Anschluss an diese Prüfung wurde der Bericht in seiner vom gesamten Ausschuss vereinbarten Form am 11. März 2010 endgültig angenommen.

Der Berichtsentwurf des OECD-Sekretariats wurde für den Ausschuss von Felix Hüfner und Isabell Koske unter der Leitung von Andreas Wörgötter erstellt. Margaret Morgan leistete technische Unterstützung.

Der letzte Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im April 2008 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, 2008

LAND

Fläche, 2004 (1 000 km ²)	356	Wichtigste Städte, 31.12.2007 (Tsd. Einwohner):	
Landwirtschaft (in %)	53	Berlin	3 416.3
Wald (in %)	30	Hamburg	1 770.6
		München	1 311.6

BEVÖLKERUNG

Gesamtbevölkerung (Tsd.)	82 120	Erwerbspersonen insgesamt ¹ (Tsd.)	43 420
Einwohnerzahl je km ²	231	Beschäftigte ¹ (Tsd.)	40 279
Natürlicher Bevölkerungszuwachs, 2007 (Tsd.)	-142	Landwirtschaft (in %)	2
Nettozuwanderung, 2007 (Tsd.)	44	Industrie (in %)	25
		Dienstleistungen (in %)	72

PRODUKTION

BIP, jeweilige Preise (Mrd. Euro)	2 496	Entstehung des BIP (in %)	
BIP pro Kopf der Bevölkerung (1 000 US-\$ in jeweiligen Preisen)	45	Landwirtschaft	1
Bruttoanlageinvestitionen (in % des BIP)	19	Industrie	30
		Dienstleistungen	69

STAAT

Staatsverbrauch (in % des BIP)	18	Zusammensetzung des Bundestags:	Sitze
Gesamteinnahmen des Staats (in % des BIP)	44	CDU	194
Öffentliche Verschuldung, Maastricht-Definition (in % des BIP)	66	SPD	146
		FDP	93
		Die Linke	76
		B90/Die Grünen	68
		CSU	45
		Insgesamt	622
		Letzte Wahlen: September 2009	
		Nächste Wahlen: 2013	

AUSSENHANDEL

Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen, (in % des BIP)	47	Einfuhr von Waren und Dienstleistungen,(in % des BIP)	41
Wichtigste Exporte (in % der gesamten Warenausfuhr):		Wichtigste Importe (in % der gesamten Wareneinfuhr):	
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	46	Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	32
Bearbeitete Waren	23	Bearbeitete Waren	24
Chemische Erzeugnisse	15	Mineralische Brennstoffe, Schmiermittel und verwandte Erzeugnisse	14

WÄHRUNG

Unveränderlicher Umrechnungskurs (1 Euro)	1.95583	Parität Euro/US-\$:	
		Gesamtjahr 2008	0.72
		Januar 2010	0.70

1. Inlandskonzept.

Zusammenfassung

Die deutsche Wirtschaft erholt sich von einer schweren Rezession, zu der es in der Folge des Zusammenbruchs des Welthandels gekommen war. Da die vor der Krise beobachteten Produktionsniveaus wohl erst auf mittlere Sicht wieder erreicht sein werden, dürften die Arbeitslosigkeit und das Haushaltsdefizit weiter steigen. Die Krise hat deutlich gemacht, wie stark die deutsche Wirtschaft von internationalen Entwicklungen abhängig ist, und ließ einige strukturelle Schwachstellen zu Tage treten. In diesem Umfeld bestehen die wichtigsten Herausforderungen darin, eine nachhaltige Erholung zu sichern und Deutschlands Wachstumspotenzial zu steigern.

Arbeitsmarktpolitik anpassen. Die Arbeitslosigkeit ist während des Abschwungs kaum gestiegen, weil die Unternehmen erhebliche Arbeitszeitverkürzungen vorgenommen haben, anstatt Mitarbeiter zu entlassen. Dies ist in erster Linie das Resultat einer erhöhten Flexibilität auf Unternehmensebene, früherer Arbeitsmarktreformen sowie der staatlich geförderten Kurzarbeit. In der kommenden Zeit muss sich die Arbeitsmarktpolitik für einen deutlichen Anstieg der Arbeitslosenquote wappnen, insbesondere durch Sicherung ausreichender Kapazitäten zur Arbeitsberatung sowie durch eine Reform der Verwaltung der Grundeinkommenssicherung für Arbeitsuchende. Die Krise hat gezeigt, dass das Risiko der Entstehung eines zweigeteilten Arbeitsmarkts besteht. Um dies zu vermeiden und den Strukturwandel zu erleichtern, sollte eine Lockerung des strengen Beschäftigungsschutzes für fest angestellte Arbeitskräfte in Erwägung gezogen werden, sobald sich die Wirtschaft wieder erholt hat.

Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherstellen. Der Konjunkturabschwung hat zur Folge, dass das Haushaltsdefizit auf Grund des Wirksamwerdens der automatischen Stabilisatoren sowie der Konjunkturpakete weiter stark zunimmt. Eine neue Haushaltsregel dürfte die Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf mittlere Sicht unterstützen, einige Umsetzungsfragen sind jedoch kompliziert und müssen sorgfältig beobachtet werden. Zur Einhaltung der neuen Regel bedarf es einer Kombination aus Ausgabenkürzungen und einnahmenerhöhenden Maßnahmen. Dabei sollten Ausgabenkürzungen Vorrang haben, weil sie wahrscheinlich weniger schädlich für das Wirtschaftswachstum sind als Steuererhöhungen. Insoweit eine Erhöhung der Steuereinnahmen angestrebt wird, sollte dies vorzugsweise über den Abbau von Steuervergünstigungen geschehen. Zur Verbesserung der Steuerstruktur sollte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, die Steuerlast von stark verzerrend wirkenden Steuern und Abgaben auf die Wirtschaftstätigkeit hin zu Steuern zu verlagern, die weniger negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben, namentlich Immobilien- und Verbrauchsteuern. Der Koalitionsvertrag bekräftigt zwar die Notwendigkeit einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik, enthält aber zugleich Vorschläge für Ausgaben-erhöhungen und Steuersenkungen, für die der erforderliche fiskalische Spielraum erst noch gefunden werden muss. Daher ist es wichtig, dass die Bundesregierung in Bälde einen präzisen Plan darüber vorlegt, wie sie die neue Haushaltsregel einzuhalten gedenkt.

Stabilität des Bankensektors sichern. Nach erheblichen staatlichen Interventionen hat sich die Situation im Bankensektor stabilisiert. Die zuständigen Behörden sollten jedoch weiter eine aktive Rolle spielen, indem sie die Kapitaladäquanz genau überwachen, u.a. durch die Durchführung von Stresstests, und die Stützungsinstrumente beibehalten, um Banken, die nicht in der Lage sind, Kapital aus privaten Quellen aufzunehmen, nötigenfalls in letzter Instanz öffentliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Zu den Prioritäten gehört die Reform der Landesbanken, allerdings sollte auch eine Öffnung des Sparkassensektors für private Kapitalbeteiligungen in Betracht gezogen werden. Weitere notwendige Reformen sind die Umsetzung der geplanten Zusammenführung der Aufsicht bei der Bundesbank, die Ausdehnung des Aktionsradius der Aufsicht, damit diese über die Überwachung quantitativer Anforderungen hinausgehen kann, die Untersuchung der Möglichkeit der Einführung einer verbindlichen Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio) und die Einrichtung eines Rahmens für die Sanierung und Liquidation systemrelevanter Banken.

Wachstum über die Exportwirtschaft hinaus ausdehnen. Die deutsche Exportwirtschaft hat von starken Wettbewerbskräften profitiert, die die Innovationstätigkeit, eine effiziente Ressourcenallokation und kräftige Investitionen begünstigt haben. Dadurch war es ihr möglich, Beschäftigungschancen zu wahren und zu schaffen. Mit Blick auf die Zukunft besteht die Herausforderung darin, eine dauerhaft hohe Leistung des Exportsektors zu gewährleisten und dessen gute Ergebnisse auf die anderen Wirtschaftssektoren auszudehnen. Obwohl bereits zahlreiche Reformen eingeleitet wurden, muss noch mehr geschehen, um das Wachstumspotenzial in Sektoren zu steigern, die die Binnennachfrage bedienen. Insbesondere gilt es, den Politikrahmen dahingehend umzugestalten, dass er Innovationen und Strukturwandel stärker fördert. Die Produktmarktregulierung muss gelockert werden, um den Wettbewerb zu stärken; die Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit müssen verbessert werden, um ein kontinuierlich hohes Niveau und eine breitere sektorale Ausdehnung der FuE-Ausgaben zu gewährleisten; die eingeleitete Reform des Bildungssystems sollte fortgesetzt werden, damit ein größeres Angebot an hochqualifizierten und flexiblen Arbeitskräften bereitgestellt werden kann, und die Zuwanderungspolitik muss so ausgestaltet werden, dass sie den Zuzug hochqualifizierter Kräfte stärker begünstigt, um der Entstehung von Fachkräftemangel vorzubeugen.

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Die Wirtschaft lässt die Krise allmählich hinter sich

Nach dem steilsten Abschwung der Nachkriegsgeschichte erhielt das Wachstum im Frühjahr 2009 wieder ein positives Vorzeichen. Die gegenwärtige Erholung wird von fiskalischen Impulsen, expansiven monetären Bedingungen, einem Aufschwung im Welthandel, einer Verbesserung der Finanzierungsbedingungen sowie dem Lageraufbau im Unternehmenssektor getragen. Doch obwohl sich die Wirtschaft erholt, wird das vor der Krise beobachtete Produktionsniveau den Projektionen zufolge erst 2013 wieder erreicht sein. Auf mittlere Sicht werden somit erhebliche Kapazitätsüberhänge bestehen bleiben, wenngleich die Krise wahrscheinlich auch zu einer vorübergehenden Verringerung der Wachstumsrate des Produktionspotenzials geführt hat.

In der kommenden Zeit wird der Hauptantrieb wohl weiter von den Exporten ausgehen, weil die Ausgaben für Investitionen in neue Kapazitäten voraussichtlich erst sehr langsam wieder zunehmen werden. Das verringerte Produktionsniveau wird sich negativ auf den Arbeitsmarkt auswirken und so die Sparquote auf hohem Niveau halten und das Wachstum des privaten Verbrauchs dämpfen. Die öffentliche Finanzlage wird sich weiter verschlechtern, nicht zuletzt weil die zusätzlichen dauerhaften Steuersenkungen, die Anfang dieses Jahres zur Stabilisierung der Binnennachfrage vorgenommen wurden, das Defizit ebenfalls erhöhen.

Die Krise ließ einige strukturelle Schwachstellen zu Tage treten

Die jüngste Krise unterscheidet sich nach vielen Maßstäben in Ausmaß und Struktur von ähnlichen Episoden der Vergangenheit. Der Wachstumsabschwung wurde fast ausschließlich durch den plötzlichen Zusammenbruch des Welthandels Ende 2008 ausgelöst, von dem der große exportorientierte Industriesektor besonders hart getroffen wurde. Zudem wurde die Krise in der Realwirtschaft von einer Bankenkrise begleitet, zu der es nicht zuletzt auf Grund früherer Investitionen deutscher Banken in ausländische, mit dem US-Wohnimmobilienmarkt zusammenhängende Aktiva gekommen war, was erhebliche staatliche Interventionen zur Sicherung der Stabilität des Finanzsektors erforderlich machte. Beide Faktoren zeigen, wie stark die Verflechtungen mit den Entwicklungen an den Weltmärkten in Deutschland inzwischen sind. Die binnenwirtschaftlichen Fundamentaldaten wirkten vor der Krise zwar vergleichsweise solide (kein Wohnimmobilien- oder Bauboom, ausgeglichener Staatshaushalt und eine solide Vermögensposition der privaten Haushalte und der Unternehmen), Deutschland exportierte jedoch Güter und

verlieh Kapital in Länder, in denen die Binnennachfrage z.T. eine auf Dauer nicht tragfähige Entwicklung eingeschlagen hatte.

Große Krisen bieten zugleich immer auch Chancen für Reformen, weil nicht tragfähige Strukturen deutlicher sichtbar werden. Was dies anbelangt, gilt es folgende wichtige Politikherausforderungen zu bewältigen:

- Es sollte einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit entgegengewirkt werden, wozu eine ausreichende Flexibilität des Arbeitsmarkts gewährleistet sein muss, um strukturelle Veränderungen zu ermöglichen.
- Die Haushaltsdefizite müssen ab 2011 erheblich reduziert werden, damit die neue Haushaltsregel eingehalten werden kann.
- Die Schwachstellen im Bankensektor müssen behoben werden.
- Das Wachstumsmuster sollte über den Exportsektor hinaus ausgedehnt werden, um das Potenzial der Wirtschaft zu erhöhen.

Auch wenn viele der Initiativen der vor kurzem gewählten neuen Bundesregierung sinnvolle Antworten auf die richtigen Fragen darstellen, könnten einige doch in die falsche Richtung gegangen sein. Das Fehlen einer genauen Strategie für die Haushaltskonsolidierung und die noch verbleibenden Schwachstellen in der Produkt- und Arbeitsmarktregulierung sind Punkte, die es zu beheben gilt, um das Wachstumspotenzial zu steigern. Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Dynamik und Erhöhung der Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort durch Strukturreformen würde zudem zur Verringerung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen.

Der Arbeitsmarkt sorgte für positive Überraschungen ...

Die Arbeitslosigkeit war vor der Krise deutlich zurückgegangen, wozu nicht zuletzt in der Vergangenheit vorgenommene Reformen in mehreren Bereichen der Arbeitsmarktpolitik und Deregulierungsanstrengungen beigetragen hatten, und sie ist während dieser Rezession sowohl im Vergleich zu vergangenen Abschwungphasen als auch zu anderen Ländern überraschend stabil geblieben. Während sich die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der OECD-Länder um 3 Prozentpunkte erhöhte, stieg sie in Deutschland nur um ½ Prozentpunkt, obwohl der BIP-Rückgang in Deutschland überdurchschnittlich stark ausgefallen war. Dies war in erster Linie auf die vergrößerte Flexibilität auf Unternehmensebene zurückzuführen, die eine Reduzierung des Arbeitseinsatzes über eine Verringerung der Arbeitszeiten anstatt der Beschäftigung ermöglichte. Außerdem wurde von der staatlich geförderten Kurzarbeit, in deren Rahmen die Bundesagentur für Arbeit einen Teil der Einkommensausfälle kurzarbeitender Arbeitnehmer erstattet, in großem Umfang Gebrauch gemacht, zumal dieses Programm im Verlauf der Krise großzügiger gestaltet wurde. Die staatlich geförderte Kurzarbeit wurde von solchen Unternehmen stärker genutzt, die laut eigenen Angaben vor der Krise Schwierigkeiten dabei hatten, qualifizierte Kräfte zu finden, was vermuten lässt, dass Befürchtungen über einen künftigen Arbeitskräftemangel ein Grund für die Hortung von Arbeitskräften waren.

... einige Arbeitsmarktmaßnahmen behindern jedoch den Strukturwandel

Auch wenn die Anstrengungen der Bundesregierung zur Verhinderung überhöhter Entlassungen während der Rezession im Großen und Ganzen erfolgreich waren, sollte doch genau beobachtet werden, inwieweit sie den Strukturwandel, der im Allgemeinen mit starken Abschwüngen einhergeht, verhindern oder verzögern. Daher ist es wichtig, für Arbeitnehmer und Unternehmen starke Anreize bestehen zu lassen, so früh wie

möglich wieder aus der staatlich geförderten Kurzarbeit auszusteigen. In diesem Zusammenhang sollte von einer weiteren Verlängerung der Subventionierung der Kurzarbeit über das ursprünglich festgelegte Datum hinaus abgesehen werden. Eine weitere dahingehende Möglichkeit wäre es, von Unternehmen, die dem Programm von nun an beitreten, zu verlangen, dass sie im Fall der Entlassung von Mitarbeitern in der Zeit nach Beendigung der Kurzarbeit einen Teil des gezahlten Kurzarbeitergelds zurückerstatten. Im Interesse der Wahrung der Arbeitsanreize sollte zudem eine degressive Staffelung der Ersatzquote über die Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds ins Auge gefasst werden. Dies könnte dazu beitragen, dass nur auf längere Sicht tragfähige Arbeitsplätze geschützt werden, weil sich für die Kurzarbeiter dadurch die Anreize für die Suche nach einem anderen (Vollzeit-)Arbeitgeber erhöhen würden.

Im Kontext des Abschwungs droht der im Vergleich zu anderen OECD-Ländern strenge Beschäftigungsschutz für fest angestellte Arbeitskräfte zu einer Zweiteilung des Arbeitsmarkts zu führen, zumal die für Zeitarbeitsverträge geltenden Bestimmungen deutlich gelockert wurden. Die Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, befanden sich in der Regel in weniger sicheren Beschäftigungsverhältnissen (insbesondere bei Zeitarbeitsunternehmen), während die fest angestellten Arbeitskräfte, vor allem im Fall einer sehr langen Betriebszugehörigkeit, relativ gut geschützt waren. Es gibt Belege dafür, dass ein zu strenger Schutz regulärer Beschäftigungsverhältnisse die Wanderung von Arbeitsplätzen in Richtung ihrer produktivsten Einsatzformen in der Wirtschaft bremsen und damit den Strukturwandel behindern kann. In Deutschland sind Entlassungen fest angestellter Mitarbeiter zeitaufwendig und werden häufig vor Gericht angefochten, wodurch sich die Kosten für die Arbeitgeber erhöhen. Hinzukommt, dass sich durch die Zustimmungspflicht des Betriebsrats der Zeitraum verlängert, bis eine Kündigung ausgesprochen werden kann, vor allem wenn der Betriebsrat nicht zustimmt, in welchem Fall der Arbeitgeber die Entscheidung des Arbeitsgerichts abwarten muss. Gelockerte Beschäftigungsschutzbestimmungen könnten dazu führen, dass die Arbeitgeber weniger zögern, Arbeitskräfte fest einzustellen, wenn eine selbsttragende Erholung einsetzt.

Sobald sich der Arbeitsmarkt stabilisiert hat, sollten die Disparitäten in Bezug auf den Grad des Schutzes von regulären und nichtregulären Beschäftigungsverhältnissen verringert werden. Zu diesem Zweck sollten folgende Maßnahmen ins Auge gefasst werden:

- Verkürzung des Zeitraums, bis eine Kündigung ausgesprochen werden kann, z.B. durch eine Reform der Zustimmungspflicht des Betriebsrats bei Kündigungen, wobei dieser wichtige Konsultationsmechanismus auf Unternehmensebene aber beibehalten werden sollte.
- Reduzierung der Frist zwischen der Mitteilung der Kündigung und der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses für Arbeitnehmer mit langer Betriebszugehörigkeit.
- Im Fall betriebsbedingter Kündigungen Schaffung einer Wahlmöglichkeit für die Arbeitgeber zwischen der Zahlung einer Regelabfindung (bei der dem Arbeitnehmer der Gerichtsweg offen bleibt) gemäß den derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen und der Zahlung einer höheren Entschädigungszahlung wegen ungerechtfertigter Entlassung, die den Rechtsweg ersetzen würde.
- Neu beurteilung der Frage der im Koalitionsvertrag vorgesehenen weiteren Liberalisierung der befristeten Arbeitsverträge unter dem Gesichtspunkt der Verringerung des Risikos einer Zweiteilung des Arbeitsmarkts.

Einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit muss entgegengewirkt werden

Da die Unternehmen weiter mit den Konsequenzen des Abschwungs und einer schwachen Erholung zu kämpfen haben, ist mit einem steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Den aktuellen Projektionen zufolge könnte die Zahl der Arbeitslosen

2010 um über eine halbe Million zunehmen (1% der Erwerbsbevölkerung). Die Arbeitsmarktpolitik wird gewährleisten müssen, dass diesen Arbeitslosen ausreichende Vermittlungsdienste zur Verfügung stehen, um die mit einer Verlängerung der Dauer der Arbeitslosigkeit verbundenen Risiken zu verringern:

- Es sollte sichergestellt werden, dass die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung in der Lage ist, ihre Kapazitäten an die größere Arbeitslast anzupassen.
- Die Verwaltung der Grundeinkommenssicherung für Arbeitsuchende (Empfänger von Arbeitslosengeld II) sollte rasch reformiert werden, wie es das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verlangt. Die Umsetzung der Reform sollte in einer Weise erfolgen, bei der sich die Verfahren für die Leistungsempfänger so wenig wie möglich ändern, damit gewährleistet ist, dass das Prinzip der zentralen Anlaufstelle erhalten bleibt.
- Im Fall einer deutlichen Verschlechterung der Arbeitsmarktlage sollten zudem andere aktive Arbeitsmarktprogramme ausgeweitet werden, z.B. Schulungen, Eingliederungszuschüsse und Mobilitätzuschüsse.

Die öffentliche Finanzlage verschlechtert sich rapide

Bis zum Beginn der Wirtschaftskrise hatte sich die öffentliche Finanzlage deutlich verbessert, wobei sich das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit so weit verringerte, dass 2007 und 2008 ein nahezu ausgeglichener Haushalt ausgewiesen werden konnte. 2009 weitete sich das Haushaltsdefizit jedoch erheblich aus, was auf das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren und die Verabschiedung von Konjunkturpaketen Ende 2008 und Anfang 2009 zurückzuführen war. Die Verschlechterung des Haushaltssaldos dürfte sich fortsetzen, nicht zuletzt auf Grund der Einführung weiterer Steuersenkungen im Jahr 2010, wobei das Defizit 2010 den Projektionen zufolge auf über 5% des BIP ansteigen wird. Wenn die von der Koalition vorgeschlagenen Maßnahmen verwirklicht und die europäischen und deutschen Haushaltsregeln dabei zugleich eingehalten werden sollen, müssen geeignete Ausgleichsmaßnahmen festgelegt und umgesetzt werden.

Die neue Haushaltsregel bedarf der weiteren Feinabstimmung, um wirksam zu sein

Da es mit der bisherigen Haushaltsregel nicht gelungen war, den Anstieg der Staatsschulden während der letzten Jahrzehnte hinreichend einzudämmen, führte die Bundesregierung 2009 eine neue – ebenfalls im Grundgesetz verankerte – Haushaltsregel ein, die das strukturelle Haushaltsdefizit des Bundes ab 2016 auf maximal 0,35% des BIP begrenzt und für die Länder ab 2020 einen ausgeglichenen strukturellen Haushalt vorschreibt. Eine Übergangsregelung wird dafür sorgen, dass die strukturellen Defizite bis dahin kontinuierlich zurückgeführt werden. Auf der Grundlage solider Prognosen dürfte die neue Haushaltsregel zur Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beitragen, einige Elemente sind jedoch noch nicht vollständig geklärt – z.B. der Konjunkturausgleichsmechanismus auf Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften – bzw. noch nicht ganz zufriedenstellend und sollten genauer ausgearbeitet werden, sobald Erfahrung mit der neuen Regel gewonnen wurde. Jetzt wäre es hilfreich, den Stabilitätsrat zu stärken, der die Haushaltsentwicklungen überwachen soll, u.a. durch Bereitstellung zusätzlicher Beiträge von unabhängigen Sachverständigen oder Einrichtungen. Außerdem sollte die Bundesregierung bei der Haushaltsaufstellung zu einem Top-down-Ansatz übergehen. Darüber hinaus sollte sie durch richtige Priorisierung gewährleisten, dass bei der Umsetzung der Regel ein ausreichendes öffentliches Investitionsniveau aufrechterhalten wird.

Zur Einhaltung der Regel ist eine umfangreiche Haushaltskonsolidierung erforderlich

Aus den Konjunkturprojektionen für 2010 ergibt sich, dass das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt in der Übergangsphase von 2011 bis 2016 jährlich um etwa ½% des BIP reduziert werden muss. Während das Auslaufen mehrerer fiskalischer Stimulierungsmaßnahmen dazu beitragen wird, dass dieses Ziel im Jahr 2011 erreicht werden kann, werden in den darauffolgenden Jahren zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen notwendig sein. Da empirische Befunde darauf hindeuten, dass der negative Wachstumseffekt einer Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich weniger schwerwiegend ist, wenn diese durch Ausgabenkürzungen anstatt durch Steuererhöhungen erzielt wird, sollte die Haushaltskonsolidierung vorzugsweise über eine Reduzierung der Ausgaben herbeigeführt werden. Angesichts des Umfangs der erforderlichen Konsolidierung müssen die Ausgabenkürzungen sehr ehrgeizig sein. Zudem müssen sie vermutlich durch einnahmesteigernde Maßnahmen flankiert werden. In diesem Bereich sollte Maßnahmen zur Verbreiterung der Steuerbasis Priorität eingeräumt werden.

- *Die Verringerung der Ausgaben sollte vorrangig über eine Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors erfolgen, da dies eine Reduzierung der Ausgaben ohne Minderung der Qualität und der Verfügbarkeit öffentlicher Dienstleistungen ermöglichen würde.*
- *Darüber hinaus sollte die Bundesregierung mit der Verringerung der Finanzhilfen fortfahren, da diese im internationalen Vergleich immer noch hoch sind, und eine weitere Senkung der Konsumausgaben des Staats in Betracht ziehen. Dahingehende Vorschläge wurden von der vorherigen Bundesregierung sowie in jüngerer Zeit von Forschungsinstituten formuliert.*
- *Die Bundesregierung sollte die Steuerbasis durch eine weitere Streichung von Steuervergünstigungen verbreitern. Dabei sollte sie auch die derzeitige Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überprüfen. In Fällen, in denen der ermäßigte Satz einer impliziten Subvention gleichkommt, da er keine klare Begründung hat, sollte er abgeschafft werden. In Fällen, in denen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz gerechtfertigt werden kann, sollte geklärt werden, ob sich die angestrebten Ziele nicht u.U. effizienter durch andere Mittel erreichen ließen. In dieser Hinsicht scheint die jüngste Senkung des Mehrwertsteuersatzes für das Hotelgewerbe unangebracht und sollte einer Neubeurteilung unterzogen werden.*
- *In der Vergangenheit wurden die Renten stärker erhöht, als dies gemäß der Rentenanpassungsformel hätte der Fall sein sollen, wodurch die öffentlichen Ausgaben gestiegen sind. Die Bundesregierung sollte derartige diskretionäre Änderungen der Rentenanpassungsformel vermeiden und Forderungen nach einem Verzicht auf den Ausgleich vergangener Interventionen durch niedrigere Rentenerhöhungen in der Zukunft nicht nachgeben. Die zur Sicherung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen notwendige und auch durch die neue Haushaltsregel vorgeschriebene Haushaltskonsolidierung begrenzt den Spielraum für eine Bezuschussung der gesetzlichen Rentenversicherung aus dem Bundeshaushalt.*

Die Steuerstruktur könnte verbessert werden

Empirische Belege deuten darauf hin, dass indirekte Steuern, insbesondere solche auf Immobilien und Verbrauch, für das langfristige Wirtschaftswachstum am wenigsten schädlich sind. Um die Struktur des Steuersystems zu verbessern, sollte die Bundesregierung eine Erhöhung des Anteils der indirekten Steuern am Gesamtsteueraufkommen, z.B. durch weitere Streichungen von Steuervergünstigungen, in Erwägung ziehen und zugleich

die nach wie vor hohe Belastung der Wirtschaftstätigkeit durch verzerrend wirkende Steuern und Abgaben verringern.

- Eine stärkere Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden könnte durch eine weitere Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer erzielt werden, diesbezügliche Entscheidungen müssen allerdings auf kommunaler Ebene getroffen werden. Um die Grundsteuer gerechter zu gestalten, sollte die Bundesregierung zudem eine stärkere Berücksichtigung der Marktpreise anstelle der 1964 festgestellten Einheitswerte (1935 für die neuen Bundesländer) bei der Ermittlung ihrer Bemessungsgrundlage gewährleisten. Bedenken über einen möglichen kurzfristigen negativen Effekt solcher Maßnahmen auf die Wohnimmobilien- und Grundstückspreise müssen den langfristigen Nutzeffekten einer wachstumsfreundlicheren Steuerstruktur gegenübergestellt werden.
- Bei einer Reform der Steuerstruktur sollte, je nach ihrem Umfang, eine Überprüfung des Mehrwertsteuersystems in Erwägung gezogen werden.
- Die Bundesregierung könnte auch eine weitere Erhöhung der Umweltsteuern in Betracht ziehen. Da das Hauptziel solcher Steuern jedoch darin besteht, das Verhalten der Wirtschaftsakteure im Interesse einer Verringerung der Umweltverschmutzung zu verändern, sind sie mit einer beabsichtigten Erosion der Steuerbasis verbunden, weshalb sie kein zentrales Element einer Strategie zur Erhöhung der Einnahmen sein sollten.

Die Probleme im Bankensektor müssen rasch behoben werden ...

Ein wichtiges Merkmal der jüngsten Rezession war, dass sie von einer Bankenkrise ausgelöst und begleitet wurde. Im Gegensatz zu mehreren anderen Ländern, in denen der Bankensektor, z.B. im Zusammenhang mit Wohnimmobilienbooms, unter einer zu hohen inländischen Kreditvergabe litt, wurden die deutschen Banken über ihre Investitionen in ausländische strukturierte Kreditprodukte, zumeist aus den Vereinigten Staaten, sowie durch die Turbulenzen an den internationalen Finanzmärkten nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers in Mitleidenschaft gezogen. Die Lage konnte durch eine Reihe staatlicher Maßnahmen stabilisiert werden, von Rettungsaktionen für einzelne Banken zu Beginn der Krise über die spätere Einrichtung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) bis hin zur letztlichen Schaffung der Möglichkeit der Einrichtung von Bad Banks. Die für die Banken geschaffenen Möglichkeiten, um Probleme, wie z.B. das der toxischen Aktiva in ihren Bilanzen, auf freiwilliger Basis zu lösen, wurden bislang noch nicht in großem Umfang in Anspruch genommen. Diesbezüglich steht zu befürchten, dass die Banken mit Blick auf den voraussichtlichen Anstieg der Unternehmensinsolvenzen u.U. nicht ausreichend kapitalisiert sind, in welchem Fall eine Begrenzung der Kreditvergabe im Aufschwung drohen könnte. Die zuständigen Behörden sollten eine aktive Rolle spielen, indem sie die Kapitaladäquanz genau überwachen, insbesondere durch die Durchführung von Stresstests, und die Stützungsinstrumente beibehalten, um Banken, die nicht in der Lage sind, Kapital aus privaten Quellen aufzunehmen, nötigenfalls in letzter Instanz öffentliche Mittel zur Verfügung zu stellen.

... u.a. durch Reformen der Struktur des Bankensektors ...

Die strukturellen Schwachstellen im Bankensystem, die zu der Krise beigetragen haben, müssen ebenfalls behoben werden. Dabei geht es vor allem um eine Reform der Landesbanken, die auf Grund ihres umfangreichen Engagements in toxischen Aktiva die bedeutendsten Opfer der Krise waren. Während der langen Übergangsphase zwischen

2002 und 2005, in der die ihnen eingeräumten Staatsgarantien ausliefen, haben einige Landesbanken ihre Bilanzen unter Nutzung nach wie vor günstiger Finanzierungsbedingungen erheblich ausgeweitet und die Mittel in riskante ausländische Aktiva investiert, da es ihnen an einem tragfähigen inländischen Geschäftsmodell fehlte. *Daher verstärkte die Krise frühere Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Landesbanken, u.a. durch signifikante Konsolidierungs- und Privatisierungsprozesse. Erhöhter Druck von Seiten der Europäischen Kommission hat in einzelnen Instituten, die staatliche Hilfen erhalten, bereits zu Reformen geführt, darüber hinaus wird jedoch eine weiter reichende sektorweite Umstrukturierung und Konsolidierung erforderlich sein.*

Die Kapitalausstattung der deutschen Banken stellte sich im Vergleich zu anderen Ländern auf risikogewichteter Basis zwar recht gut dar, war auf nicht risikogewichteter Basis jedoch sehr gering, wodurch sich die strukturelle Verwundbarkeit des deutschen Finanzsystems erhöhte. Zu den zur Behebung dieser Situation zu ergreifenden Maßnahmen gehören Regulierungsreformen mit einem gewissen Grad an internationaler Koordinierung, weshalb die in Deutschland eingeleiteten Maßnahmen mit den internationalen Anstrengungen in Einklang stehen sollten. *Während die verstärkte Fokussierung auf den Verschuldungsgrad (Leverage Ratio) als zusätzliche Informationsquelle zu begrüßen ist, um zu verhindern, dass die Banken sich zu hoch verschulden, sollten es die zuständigen Behörden in Erwägung ziehen, ein solches Instrument verbindlich vorzuschreiben.*

Darüber hinaus ist festzustellen, dass das Bankensystem nach wie vor sehr fragmentiert ist, auch wenn die Sparkassen und Genossenschaftsbanken in der Krise eine Quelle der Stabilität waren. Was dies anbelangt, sollte eine Aufweichung der Grenzen zwischen den drei Säulen (Privatbanken, Sparkassen, Genossenschaftsbanken), die im Vergleich zu anderen Ländern immer noch streng sind, in Erwägung gezogen werden. *Eine Möglichkeit, um hier für gleiche Rahmenbedingungen zu sorgen und die Effizienz zu steigern, bestünde darin, Übernahmen von Sparkassen durch Privatbanken zuzulassen. Dazu könnte es nötig sein, den Sparkassensektor unter Nutzung der Erfahrungen anderer europäischer Länder zu reformieren, die in unterschiedlichem Umfang private Kapitalbeteiligungen zugelassen haben.*

... sowie der Bankenregulierung und -aufsicht

Die Krise hat darüber hinaus einige Schwachstellen in der Bankenaufsicht zu Tage treten lassen, die z.T. auf die Aufteilung der Zuständigkeiten sowie einen Mangel an Unabhängigkeit seitens des Regulierers zurückzuführen sein könnten. *Die von der Bundesregierung geplante Zusammenlegung der Bankenaufsicht bei der Bundesbank (anstelle der bisherigen Aufgabenteilung zwischen der Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) ist ein Schritt in die richtige Richtung, nicht zuletzt weil sie die Unabhängigkeit des Regulierers erhöhen und einen Rahmen für einen stärker makroprudenziell ausgerichteten Ansatz in der Bankenaufsicht schaffen dürfte.*

In Anbetracht der vor der Krise weit verbreiteten Regulierungsarbitrage sollten die Befugnisse der Bankenaufsicht in größerem Umfang gestärkt werden, als dies mit den jüngsten Gesetzesänderungen geschehen ist, um die Möglichkeit einer über die Überwachung quantitativer Anforderungen hinausgehenden Ausdehnung des Aktionsradius der Aufsicht zu schaffen. In diesem Zusammenhang sollte sich die Bankenaufsicht klarer mit den Risiken verschiedener Geschäftsstrategien auseinandersetzen. Darüber hinaus sollte die Einführung von Kapitalpuffern, deren Höhe mit dem Konjunkturzyklus schwankt, ähnlich wie dies in Spanien praktiziert wird, in Erwägung gezogen werden.

Dass die Regierung zunächst auf Ad-hoc-Maßnahmen zurückgriff, um einzelne Banken zu retten, macht deutlich, dass die gegenwärtigen Mechanismen zur Reaktion auf Banken Krisen keinen ausreichenden Spielraum für eine angemessene Reaktion auf

Schief lagen systemrelevanter Banken bieten. *Um die Voraussetzungen für eine effizientere Bewältigung künftiger Bankzusammenbrüche zu schaffen, sollten daher die existierenden Pläne für die Schaffung eines Rahmens für die Sanierung und Liquidation systemrelevanter Banken weiterverfolgt werden. Idealerweise sollte es mit einem solchen System möglich sein, die negativen systemweiten Auswirkungen des Zusammenbruchs einzelner Banken zu begrenzen, während gleichzeitig die Kosten für den Steuerzahler möglichst gering gehalten und Anreizverzerrungen eingedämmt würden. Ein entscheidendes Element eines solchen Rahmens wäre es daher, dass die Regulierungseingriffe frühzeitig erfolgen, um das Spektrum der möglichen Optionen für die Sanierung zu vergrößern.*

Ein exportbasiertes Wachstum allein reicht nicht aus, um eine zufriedenstellende Wirtschaftsleistung zu erzielen ...

Die Exportorientierung der deutschen Wirtschaft hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, was von der Dynamik des Exportsektors zeugt. Die Bedeutung der Exporte für das Wirtschaftswachstum spiegelt sich in einem überdurchschnittlich hohen Anteil der verarbeitenden Sektoren an der Gesamtwertschöpfung wider, wohingegen einige Dienstleistungsbranchen im Vergleich zu anderen G7-Volkswirtschaften etwas unterrepräsentiert sind. Die rasche Expansion der Weltnachfrage hatte zwar zu dem sprunghaften Anstieg der Exporte beigetragen, der vor der Krise verzeichnet wurde, den deutschen Unternehmen war es aber auch gelungen, Marktanteile ihrer ausländischen Konkurrenten zu gewinnen. Diese Marktanteilsgewinne waren großenteils durch eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produkte bedingt, die das Resultat von umfangreichen Auslagerungen ins Ausland sowie von Lohnmäßigung im Inland war.

Ende 2008 setzte der Zusammenbruch des Welthandels dem Exportboom ein abruptes Ende, was bei einigen Beobachtern Besorgnis über ein möglicherweise zu großes Vertrauen auf das exportbasierte deutsche Wachstumsmuster aufkommen ließ. Die eigentliche wirtschaftspolitische Herausforderung liegt jedoch an anderer Stelle. Konkret geht es darum, die bisherigen Erfolge des Exportsektors durch die Umsetzung seit langem überfälliger Strukturreformen zu festigen und auf die Gesamtwirtschaft auszudehnen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss der Politikrahmen dahingehend umgestaltet werden, dass er Wettbewerb, Innovationen und Strukturwandel stärker fördert.

... dazu bedarf es einer liberaleren Regulierung der Produktmärkte ...

Obwohl der Grad der Wettbewerbsbehinderung durch Produktmarktregulierung (PMR) in den letzten Jahren beachtlich reduziert wurde, ist er in Deutschland nach wie vor höher als in vielen anderen OECD-Ländern. Laut der letzten Ausgabe des gesamtwirtschaftlichen PMR-Indikators der OECD rangiert Deutschland unter 28 Ländern an 14. Stelle. Die Bundesregierung sollte mit der Lockerung der Produktmarktregulierung fortfahren, da ein zu strenger Regulierungsrahmen den Strukturwandel und den Wettbewerb behindern kann. In Ländern, die sich in einer technologischen Spitzenposition befinden, kann fehlender Wettbewerb außerdem die Innovationstätigkeit bremsen. Zu den möglichen Maßnahmen in diesem Bereich gehören die Vereinfachung des Genehmigungs- und Zulassungssystems sowie die Weiterentwicklung des Insolvenzrechts, damit die Möglichkeit der Sanierung stärker genutzt und im Fall nicht mehr zu rettender Unternehmen die Betriebsaufgabe erleichtert wird.

Zudem sollten größere Anstrengungen auf die Lockerung der Regulierung der freiberuflichen Dienstleistungen verwendet werden. Da diese Dienstleistungen von den Unternehmen als Vorleistungen eingesetzt werden, hemmt ein Mangel an Wettbewerb in den freien Berufen

nicht nur die Expansion dieser Branchen selbst, sondern bringt auch Kostenbelastungen für andere Sektoren mit sich. Zu den möglichen Optionen für die Lockerung der Regulierung der Geschäftstätigkeit gehören eine weitere Reduzierung der verbleibenden Beschränkungen für die Zusammenarbeit der Angehörigen der einzelnen Berufe bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung hoher Qualitätsstandards, eine weitere Preisliberalisierung sowie die Prüfung der Notwendigkeit der verbleibenden Beschränkungen im Bereich der Werbung. Die Marktzutrittsbedingungen sollten vereinfacht werden, wozu es gilt, die Frage der Pflichtmitgliedschaft in den Berufsverbänden zu überdenken, wobei die notwendigen Anforderungen an die fachliche Qualifikation aber beibehalten werden sollten. Die Zahl der Tätigkeiten, zu deren Ausübung die Angehörigen bestimmter Berufe das ausschließliche Recht haben, sollte weiter reduziert und die Anforderungen für die Vollmitgliedschaft im jeweiligen Berufsverband sollten weiter gesenkt werden.

... mehr Innovation ...

FuE-Investitionen kommt im Hinblick auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, vor allem in wissensintensiven Industriezweigen, eine entscheidende Rolle zu. Die FuE-Ausgaben sind insgesamt (als Anteil am BIP) zwar höher als in den meisten anderen OECD-Volkswirtschaften, konzentrieren sich aber überproportional stark auf Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes mit mittelhohem Technologiegehalt. In Hochtechnologiesektoren und insbesondere Dienstleistungssektoren fließt nur ein unterdurchschnittlich hoher Anteil der insgesamt für FuE aufgewendeten Mittel. In Länder-Rankings der Innovationsleistung schneidet Deutschland am Output gemessen im Allgemeinen recht gut ab, liegt aber nach Input-Messgrößen, z.B. in Bezug auf die Verfügbarkeit von Finanzmitteln und die staatliche Unterstützung für Innovationsaktivitäten, nur beim Durchschnitt oder sogar darunter. Dies birgt das Risiko, dass die gegenwärtig starke Output-Leistung mit der Zeit durch einen unzureichenden Input beeinträchtigt wird, womit Deutschlands Wettbewerbsvorteile langfristig bedroht wären.

Um diesen Problemen zu begegnen, sollte die Bundesregierung den Wagniskapitalmarkt stärken, der derzeit nur einen unerheblichen Teil des Gesamtfinanzierungsbedarfs deckt, der aber besonders gut geeignet ist, um die Entstehung innovativer Wachstumsunternehmen zu unterstützen. Insbesondere sollte sie sicherstellen, dass die vorhandenen inländischen Kapitalmarktinstitutionen Wagniskapitalgebern genügend Ausstiegsmöglichkeiten bieten. Außerdem sollte sie das Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungsgesellschaften (MoRaKG) abändern, um dessen Übereinstimmung mit den EU-Vorgaben zu gewährleisten und die restriktive Wirkung einiger in ihm enthaltener Bestimmungen zu verringern. Hinsichtlich der direkten öffentlichen FuE-Förderung sollte die Bundesregierung die Einführung von Steueranreizen als ergänzendes Instrument zu den Zuschüssen ins Auge fassen, wobei sie aber die Möglichkeit der gleichzeitigen Inanspruchnahme mehrerer öffentlicher Förderinstrumente ausschließen sollte. Empirische Studien lassen darauf schließen, dass Steueranreize im Hinblick auf die Förderung der privaten FuE wirkungsvoller sind und den Vorteil haben, dass die Entscheidung über die mit ihnen geförderten Projekte vom Markt und nicht vom Staat getroffen wird, womit Verwerfungen in der Ressourcenallokation zwischen einzelnen Forschungsfeldern vermieden werden können. Bei Überlegungen über Steueranreize sollte auf die Ausgestaltung der Maßnahmen geachtet werden, um die mit ihnen verbundenen Mitnahmeeffekte auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

... besserer Bildungsergebnisse ...

In einer zunehmend wissensbasierten Weltwirtschaft ist die Entwicklung des Humankapitals einer der wichtigsten Antriebsfaktoren für die Trendproduktivität eines Landes, nicht zuletzt wegen ihres Einflusses auf die Innovationstätigkeit. Globalisierung und technischer Fortschritt erhöhen die relative Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeits-

kräften ebenso wie die Notwendigkeit einer flexibleren Erwerbsbevölkerung, der es im Fall sich verändernder wirtschaftlicher Gegebenheiten keine Schwierigkeiten bereitet, sich neue Qualifikationen anzueignen. Trotz der großen Reformen der jüngsten Vergangenheit muss mehr getan werden, um dafür zu sorgen, dass das deutsche Bildungssystem besser für die Bewältigung dieser Herausforderungen gerüstet ist. Wenngleich vor der Wirtschaftskrise keine Anzeichen eines allgemeinen Fachkräftemangels zu erkennen waren, scheint ein unzureichendes Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften in einigen Bereichen zumindest einschränkend gewirkt zu haben. Diese Probleme dürften wieder in Erscheinung treten, sobald die gegenwärtige Wirtschaftskrise abklingt, und sie werden sich in den nächsten Jahren infolge des fortgesetzten technologischen Wandels und der Bevölkerungsalterung zusätzlich verstärken. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen sind weitere Reformen in drei Bereichen notwendig.

- *Wie im letzten Wirtschaftsbericht Deutschland empfohlen, sollte der Anteil der Absolventen tertiärer Bildungsgänge erhöht werden. Obgleich die Bundesregierung beachtliche Fortschritte bei der Erleichterung des Zugangs zur Tertiärbildung (z.B. für Handwerker) erzielt hat, muss mehr getan werden, um diese durch Verbesserungen im institutionellen Rahmen attraktiver zu gestalten, z.B. durch eine weitere Erhöhung der Rechenschaftspflicht und Autonomie tertiärer Bildungseinrichtungen.*
- *Die systemimmanente Reform der Berufsbildung sollte sich fortsetzen, insbesondere durch Anpassung der Berufsausbildungsprogramme an sich verändernde Arbeitsmarktanforderungen. Zusätzlich zur beruflichen Bildung müssen je nach Bedarf allgemeine Weiterbildungsangebote geschaffen werden.*
- *Die Programme zur Förderung der Teilnahme Erwachsener an Aktivitäten des lebenslangen Lernens, wie die vor kurzem auf Bundes- und Länderebene eingeführten Gutscheinsysteme, sollten nach einer gründlichen Evaluierung – zur Minimierung der Mitnahmeeffekte – fortgeführt werden. In diesem Kontext wäre es u.U. hilfreich, wenn die geplante Einbeziehung der nichtformalen und informellen Lernaktivitäten in den Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen rasch vorgenommen würde.*

... sowie einer hochqualifizierten Zuwanderung

Bildungsreformen allein werden nicht genügen, um die Frage des Fachkräftemangels zu lösen, da sich Veränderungen in diesem Bereich normalerweise erst nach mehreren Jahren in einer besser ausgebildeten Erwerbsbevölkerung niederschlagen. In diesem Kontext stellen die derzeitigen komplexen Zuwanderungsbestimmungen für die Unternehmen ein Hindernis bei der Besetzung von Fachkräftestellen dar. Während Deutschland eine wichtige Rolle als Herkunftsland hochqualifizierter Arbeitskräfte in anderen Ländern spielt, zieht es selbst nicht genügend hochqualifizierte Ausländer an. Mit dem Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 wurde die Zuwanderungspolitik grundlegend verändert. Das neue Gesetz behielt zwar den Anwerbestopp für nicht- und geringqualifizierte Arbeitskräfte im Großen und Ganzen bei, schuf jedoch eine Reihe spezieller Vorkehrungen für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Die neu eingerichteten Zuwanderungsmöglichkeiten wurden allerdings alles in allem nur wenig genutzt. Daher sollte die Bundesregierung den derzeitigen Rahmen attraktiver gestalten und es auch in Erwägung ziehen, eine aktivere Anwerbepolitik zu verfolgen. Zudem sollte sie die Zuwanderungsmöglichkeiten für hochqualifizierte Arbeitskräfte verbessern, z.B. durch Einführung eines Punktesystems. Des Weiteren sollte sie ein schnelles und transparentes System für die Anerkennung ausländischer Qualifikationen auf der Grundlage bestehender Leitlinien und demnächst in Kraft tretender gesetzlicher Bestimmungen einrichten. Dies wäre auch für die hochqualifizierten Arbeitskräfte von Vorteil, die der großen ausländischen Gemeinde in Deutschland angehören und die ihre Qualifikationen derzeit nicht entsprechend ihren Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt nutzen können.

Kapitel 1

Der Weg aus der Krise

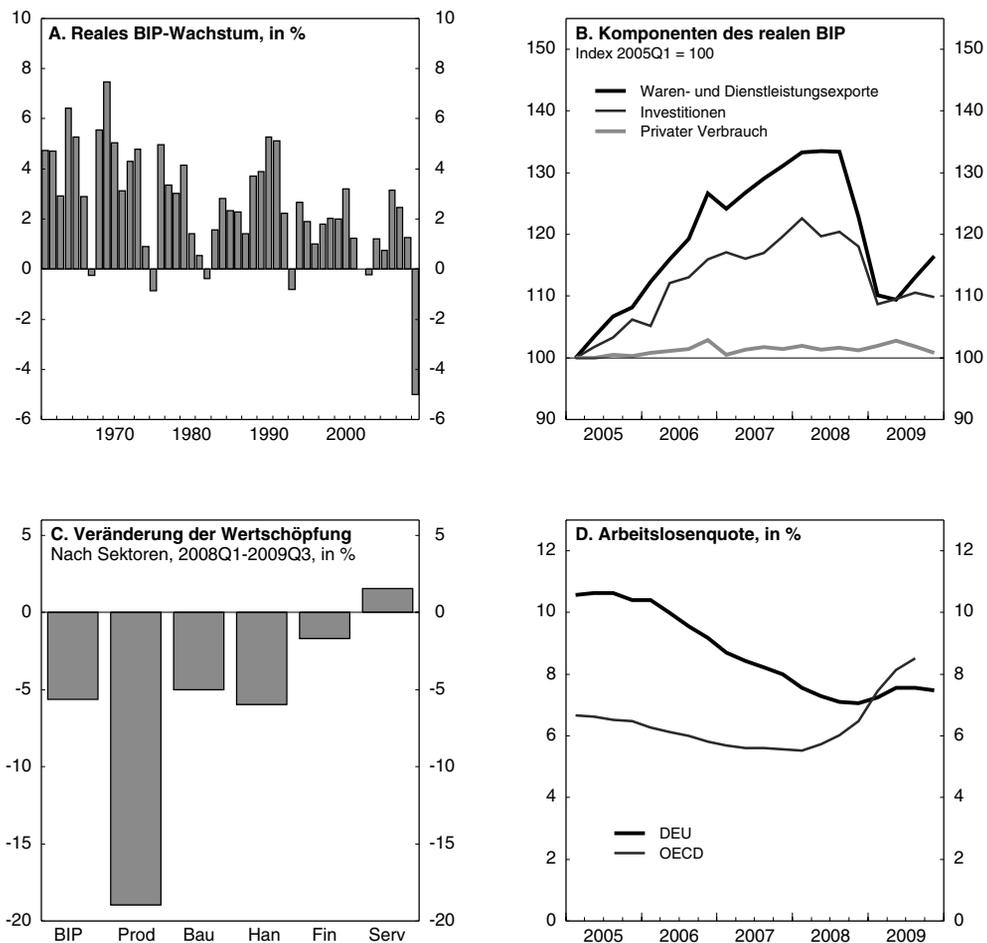
Nach einem starken Rückgang während der Rezession hat das reale BIP-Wachstum wieder angezogen, die Erholung wird aber voraussichtlich relativ langsam vonstatten gehen. Die Wirtschaft wurde von der globalen Krise vor allem durch den Zusammenbruch des Welthandels getroffen, der treibenden Kraft hinter dem Boom, der der Krise vorangegangen war. In der kommenden Zeit gilt es, die Schäden zu beheben, die die Krise auf den Arbeitsmärkten und in den öffentlichen Finanzen hinterlassen hat. Das Wachstum der Zeit vor der Krise ging hauptsächlich von den Exporten aus und war mit der Entstehung eines großen Leistungsbilanzüberschusses verbunden. Zu den maßgeblichen Faktoren für diesen Überschuss gehörten ein wachsender positiver Finanzierungssaldo des Unternehmenssektors und des Staats bei einer fortgesetzt hohen und weiter steigenden Ersparnis der privaten Haushalte. Ein großer Teil der Kapitalabflüsse resultierte aus Auslandsinvestitionen des Bankensektors. Im Hinblick auf die strukturellen Herausforderungen sollte das Schwergewicht in der kommenden Zeit auf der Erhöhung der Stabilität des Bankensektors und der Beseitigung inländischer Hindernisse für ein stärkeres Wachstum liegen.

Die Wirtschaft befindet sich auf dem Weg aus einer tiefen Krise ...

Die deutsche Wirtschaft hat eine schwere Rezession hinter sich. Nachdem das reale BIP seit Anfang 2008 um über 6½% gesunken war, ist das Wachstum im zweiten Quartal 2009 wieder angesprungen. Die Wachstumsbelebung ist fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen, die dem privaten Verbrauch und den Investitionsausgaben Auftrieb gaben, in Verbindung mit dem Lagerzyklus, verbesserten Finanzierungsbedingungen und einer Erholung des Welthandels zuzuschreiben. Sowohl das Ausmaß des Abschwungs als auch die Schnelligkeit des Wiederaufschwungs überraschten viele Beobachter, da es an historischen Vergleichsmaßstäben fehlte. Die Produktion liegt jedoch immer noch 5½% unter ihrem Vorkrisenniveau, und das BIP wird voraussichtlich erst 2013 wieder den Anfang 2008 verzeichneten Stand erreichen. Obwohl das reale BIP wieder steigt, werden die Folgen der Krise somit noch lange zu spüren sein.

Diese Krise war in vielerlei Hinsicht anders als frühere Phasen dieser Art. Erstens war sie bei weitem die stärkste der Nachkriegsgeschichte gemessen an den Produktionseinbußen, die deutlich höher ausfielen als der bislang größte jährliche Produktionsrückgang, der 1975 mit -0,9% verzeichnet wurde (Abb. 1.1, Teil A). Zweitens wurde sie fast vollständig durch einen Zusammenbruch des Welthandels ausgelöst, der einen starken Rückgang der Investitionstätigkeit (ohne Wohnungsbau) nach sich zog, was einige Kommentatoren dazu veranlasste, Zweifel an der Nachhaltigkeit des deutschen exportbasierten Wachstumsmusters zu äußern (Abb. 1.1, Teil B). Drittens konzentrierte sich der Abschwung auf bestimmte Branchen, insbesondere das Verarbeitende Gewerbe (Abb. 1.1, Teil C), sowie auf bestimmte Regionen. Das reale BIP fiel im ersten Halbjahr 2009 im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2008 in den alten Bundesländern (ohne Berlin) um 7,2% und in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin) um 4,5%. Die stärksten Produktionseinbußen wurden in jenen Bundesländern verzeichnet, in denen ein großer Teil der Wirtschaftsleistung auf exportorientierte Sparten des Verarbeitenden Gewerbes entfällt, wie z.B. in Baden-Württemberg, wo die Produktion um 10,1% einbrach. Die ostdeutsche Industrie ist demgegenüber wesentlich weniger exportorientiert, und ihre Wirtschaftsstruktur ist stärker durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt, die sich u.U. flexibler an den globalen Abschwung anpassen konnten (Kasten 1.1). Zudem ging ein stabilisierender Effekt von den Finanzhilfen für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern aus, mit denen nach wie vor bestehende strukturelle Nachteile ausgeglichen werden sollen. Viertens hing diese Rezession mit einer schweren Bankenkrise zusammen, bei der es zu staatlichen Rettungsaktionen für mehrere Banken kam. Die Erfahrung der Vergangenheit deutet darauf hin, dass solche Rezessionen in der Regel wesentlich länger andauern als „normale“ Rezessionen. Fünftens fiel die Reaktion des Arbeitsmarkts deutlich verhaltener aus als während früheren Abschwungphasen und wirkt auch im Vergleich zu anderen OECD-Ländern günstiger (Abb. 1.1, Teil D). Sechstens wird diese Krise wahrscheinlich mit einer vorübergehend niedrigeren Rate des potenziellen BIP-Wachstums im Vergleich zum Vorkrisenszenario verbunden sein.

Abbildung 1.1 Die deutsche Wirtschaft vor und nach der Krise



Anmerkung: Die Angaben zum BIP-Wachstum im Zeitraum 1961-1991 beziehen sich nur auf die alten Bundesländer. Sektoren: Prod: Verarbeitendes Gewerbe ohne Baugewerbe; Bau: Baugewerbe; Han: Groß- und Einzelhandel, Gastgewerbe und Verkehr; Fin: Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung und Unternehmensdienstleistungen; Serv: Öffentliche und private Dienstleistungen.

Quelle: Deutsche Bundesbank; OECD, *Analytical und National Accounts Databases*; Statistisches Bundesamt Deutschland.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815676677027>

Kasten 1.1 Die ostdeutsche Wirtschaft zwanzig Jahre nach dem Mauerfall

Nach dem raschen Aufholprozess der ersten Jahre nach der Einheit hat sich das Tempo der Konvergenz zwischen der Wirtschaftstätigkeit der neuen Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin) und der der alten Bundesländer etwas verlangsamt. Das Pro-Kopf-BIP hat sich zwischen 1991 und 2008 mehr als verdoppelt, beläuft sich mit 22 840 Euro aber weiterhin nur auf 71% des Niveaus der alten Bundesländer (Tabelle 1.1)*. Das höchste Pro-Kopf-BIP unter den neuen Bundesländern hat Sachsen (22 620 Euro), das niedrigste Mecklenburg-Vorpommern (21 439 Euro).

Der bisherige Konvergenzprozess lässt sich in drei Phasen unterteilen. Unter dem Antrieb massiver Finanztransfers für den Infrastrukturaufbau nahmen die Bauausgaben nach der Wiedervereinigung stark zu, und der Lebensstandard stieg innerhalb von 5 Jahren auf nahezu das Doppelte (Abb. 1.2). Nach dem Ende des Baubooms stagnierte der Konvergenzprozess ab 1996 und kam erst Anfang der 2000er Jahre wieder in Gang. Unter der Annahme, dass das Tempo des

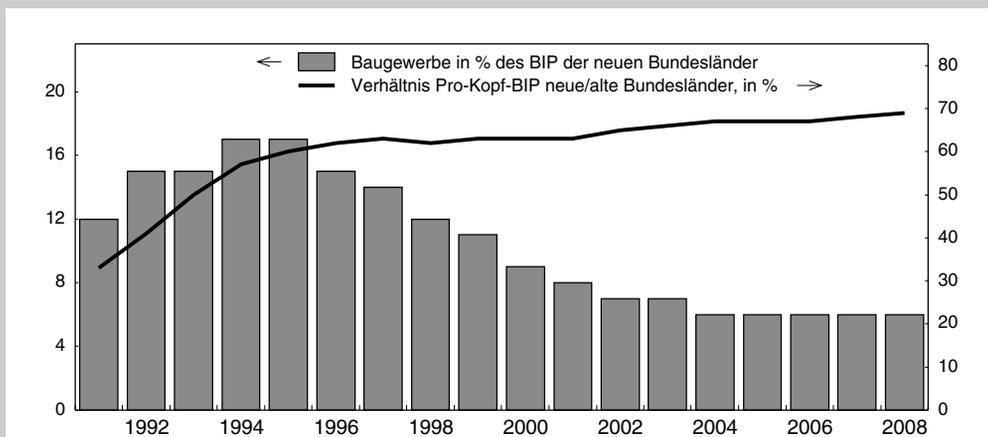
(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Konvergenzprozesses auf seinem bisherigen Durchschnittsniveau verharret, wird das Pro-Kopf-BIP der neuen Bundesländer bis 2020 auf vier Fünftel des Niveaus der alten Bundesländer ansteigen.

Die Arbeitsproduktivität je Stunde hat sich seit 1991 um 40% erhöht, ungefähr zweimal so stark wie in den alten Bundesländern im gleichen Zeitraum, liegt aber immer noch ein Drittel unter dem dortigen Niveau. Dies ist z.T. auf den anders strukturierten Wirtschaftsaufbau der neuen Bundesländer zurückzuführen, in dem – trotz erheblicher Annäherungen an die in den alten Bundesländern vorherrschenden Strukturen – Branchen mit geringerer Produktivität nach wie vor einen größeren Platz einnehmen (Ragnitz, 2005). So ist das Baugewerbe immer noch etwas umfangreicher als im Westen, obwohl es seit dem Wiedervereinigungsbauboom, in dessen Verlauf sich Überkapazitäten gebildet hatten, deutlich geschrumpft ist. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes beträgt in den neuen Bundesländern 19%, gegenüber 24% in den alten Bundesländern, und auch der Anteil der Unternehmensdienstleistungen ist niedriger als in den alten Bundesländern. Dennoch liegt der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes in den neuen Bundesländern höher als in anderen OECD-Ländern, wie z.B. im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten (13%) und in Frankreich (12%). Der Anteil der Exporte am Gesamtumsatz des Verarbeitenden Gewerbes beläuft sich in den neuen Bundesländern auf 33%, während er in den alten bei 46% liegt. Zu den Effekten der Sektoraufteilung kommt hinzu, dass kleine und mittlere Unternehmen in den neuen Bundesländern eine wichtigere Rolle spielen (nur 5% der 700 größten deutschen Unternehmen sind in Ostdeutschland ansässig; Deutsche Bank Research, 2009).

Abbildung 1.2 Wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern



Anmerkung: Berlin ist in den Daten nicht berücksichtigt.

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Februar 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815687464351>

In Bezug auf das Arbeitsvolumen ist das Wachstum der Erwerbsbevölkerung nach wie vor das größte Problem, da die neuen Bundesländer weiterhin unter einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung leiden, auch wenn sich die Beschäftigungsquoten im Vergleich mit den alten Bundesländern trotz der hohen Arbeitslosigkeit günstiger darstellen. Zwischen 1991 und 2008 ist die Einwohnerzahl um rd. 10% gesunken, worin sich vor allem die Abnahme der Zahl der Personen unter 40 Jahren ausdrückte, die sich aus dem Geburtenrückgang nach der Wiedervereinigung und der Abwanderung in die alten Bundesländer erklärte (deren Einwohnerzahl im gleichen Zeitraum um 6% stieg). Trotz eines gewissen Rückgangs seit der Einheit ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den neuen Bundesländern immer noch höher als in den alten (2008 lag sie bei 80%, im Vergleich zu 77% in den alten Bundesländern), was in erster Linie auf die wesentlich höheren Erwerbsquoten der Frauen im Alter von 35-55 Jahren zurückzuführen ist. Diese Differenz erklärt sich aus einem größeren Anteil an hoch qualifizierten Frauen in den neuen

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Tabelle 1.1 Indikatoren der Wirtschaftsleistung, neue und alte Bundesländer

	Neue Bundesländer		Alte Bundesländer	
	1991	2008	1991	2008
Pro-Kopf-BIP (in Euro)	9 442	22 840	22 030	32 231
Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde	21.3	30.2	33.4	40.6
Bevölkerung (in Tausend)	18 071	16 509	61 914	65 618
Erwerbsquote (in %)	81.5	80.0	70.2	76.7
Beschäftigungsquote (in %)	72.6	69.4	66.6	72.1
Arbeitslosenquote (in %)	10.9	13.2	5.2	6.0

Anmerkung: In den Daten für die neuen Bundesländer ist Berlin inbegriffen. Die Beschäftigungsdaten ab 2005 stützen sich auf das ILO-Konzept und sind daher nicht genau mit denen früherer Jahre vergleichbar.

Quelle: Destatis, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Februar 2009.

Bundesländern, einem Rückgang der Geburtenraten nach der Wiedervereinigung und einem besseren Angebot an Kinderbetreuungsplätzen (Grundig, 2008). Allerdings ist die Beschäftigungsquote zwischen 1991 und 2008 von 73% auf 69% gesunken (während sie in den alten Bundesländern im gleichen Zeitraum um 5 Prozentpunkte auf 72% gestiegen ist), und die Arbeitslosenquote ist immer noch etwa doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern (auch wenn sich dieser Abstand in jüngster Zeit etwas verringert hat).

Die Nachfrage übersteigt in den neuen Bundesländern weiterhin deutlich das Angebot, und die Summe von privatem Verbrauch, Staatsverbrauch und Bruttoinvestitionen belief sich 2006 auf 112% des BIP (der neuen Bundesländer) (Ragnitz et al., 2009). Dies erklärt sich aus den Transferleistungen der alten Bundesländer und des Bundes (einschließlich Sozialversicherungsbeiträge) an die neuen Bundesländer. Der Umfang dieser Transfers ist im Lauf der Zeit allerdings gesunken; 1991 übertrafen die Ausgaben der ostdeutschen Wirtschaft die Produktion noch um 72%.

* In den Daten für die neuen Bundesländer ist Berlin inbegriffen, da die amtlichen Statistiken nicht mehr nach Ost- und Westberlin aufgeschlüsselt werden.

... und die Erholung wird langsam vonstatten gehen

Obwohl sich die Wirtschaft seit dem zweiten Quartal 2009 wieder von der schweren Rezession erholt, wird das effektive Wachstum bis gegen Mitte 2010 schwach bleiben. Auf Grund der erheblichen Unterauslastung des Kapitalstocks hinkt die Investitionstätigkeit hinterher und wird voraussichtlich erst ab dem zweiten Halbjahr 2010 zum Wachstum beitragen. Der private Verbrauch wird wohl noch etwas länger durch das Auslaufen der Abwrackprämie sowie einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit beeinträchtigt werden. Außerdem ist auf Grund von Anstrengungen zur Wiederherstellung der Ertragskraft mit einem geringen Lohnwachstum zu rechnen, was das Einkommenswachstum bremsen wird. Die Wirtschaft wird weiterhin hauptsächlich von den Entwicklungen auf den Weltmärkten angetrieben werden, insofern die Nachfrage nach Investitionsgütern wieder steigt und Deutschland die Marktanteile zurückgewinnt, die es während des Abschwungs verloren hat. Insgesamt wird das reale BIP-Wachstum den Projektionen zufolge 2010 bei 1,1% liegen (kalenderbereinigt; Tabelle 1.2). 2011 dürfte das Wachstum, obwohl die staatlichen Konjunkturmaßnahmen auslaufen werden, stärker ausfallen und unter dem Einfluss einer Belebung der privaten Investitionstätigkeit und Stabilisierung des privaten Verbrauchs auf 1,9% ansteigen. Trotz eines Wachstums, das über der Potenzialrate liegt (die im Zeitraum 2009-2011 Schätzungen zufolge bei 0,8% angesiedelt sein dürfte), wird auch Ende 2011 noch eine erhebliche Produktionslücke bestehen, die inflationstreibenden Kräften wohl entgegenwirken wird.

Tabelle 1.2 Kurzfristige BIP-Projektionen

	2008	2009	2010	2011
	In jeweiligen Preisen, Mrd. Euro	Prozentuale Veränderung gegenüber Vorjahr, Volumen (Preise von 2000)		
BIP zu Marktpreisen	2 492.3	-4.9	1.1	1.9
Nicht kalenderbereinigt	2 496.0	-5.0	1.3	1.9
Privater Verbrauch	1 408.4	0.3	-1.4	0.6
Staatsverbrauch	451.8	3.0	1.2	1.5
Bruttoanlageinvestitionen	472.9	-8.8	0.8	1.3
Öffentlich	37.4	7.3	16.1	-14.7
Wohnungsbau	136.1	-0.6	0.8	0.7
Sonstige Investitionen	299.4	-14.5	-1.6	4.7
Inländische Endnachfrage	2 333.1	-1.0	-0.5	0.9
Vorräte*	4.7	-1.0	-0.6	-0.2
Inlandsnachfrage insgesamt	2 337.8	-2.0	-1.1	0.8
Exporte von Waren und Dienstleistungen	1 176.8	-14.2	8.0	8.1
Importe von Waren und Dienstleistungen	1 022.2	-8.9	3.0	6.4
Nettoexporte*	154.6	-3.0	2.2	1.2
Arbeitslosenquote		7.4	8.2	8.8
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo		-3.3	-5.8	-5.2
Bruttostaatsverschuldung/BIP		74.3	79.1	83.0
Produktionslücke		-3.6	-3.2	-2.1
Harmonisierter Verbraucherpreisindex		0.2	0.9	0.8

Anmerkung: Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beruhen auf amtlichen verketteten Daten. Dies führt zu einer Identitätsdiskrepanz zwischen den realen Nachfragekomponenten und dem BIP. Wegen Einzelheiten vgl. *OECD Economic Outlook Sources and Methods* (<http://www.org/eco/sources-and-methods>).

* Beitrag zur Veränderung des realen BIP (in Prozent des realen BIP des Vorjahrs), tatsächlicher Betrag in der ersten Spalte.

Quelle: OECD, *OECD-Wirtschaftsausblick 86* und Schätzungen des Sekretariats.

Die Aussichten sind stark von den Entwicklungen in der Weltwirtschaft wie auch auf den Finanzmärkten abhängig. Insbesondere besteht das Risiko, dass die Banken ihre Ausleihungen einschränken, wenn die Verlustbelastung aus der Finanzkrise sowie rezessionsbedingte Kreditausfälle ihre Kreditvergabekapazität beeinträchtigen. Die Wachstumsrate der Ausleihungen an den privaten Sektor, insbesondere an Nichtfinanzunternehmen, hat sich deutlich verlangsamt. Angebotsseitige Faktoren der Kreditentwicklung könnten hier eine Rolle spielen, da die deutschen Banken ihre Kreditkonditionen laut den Ergebnissen des *ECB Bank Lending Survey* seit dem Beginn der Finanzkrise deutlich verschärft haben und von einer Verringerung des Kreditangebots in einigen Sektoren sowie für Großunternehmen berichtet wird. Konjunkturelle Faktoren, wie eine infolge der schleppenden realwirtschaftlichen Entwicklung und gestiegener makroökonomischer Risiken geringe Kreditnachfrage, scheinen jedoch der Hauptgrund für die gesunkene Kreditvergabe zu sein (Deutsche Bundesbank, 2009a). Um die Gefahr einer umfassenden Kreditklemme in der kommenden Zeit zu begrenzen, sollte sichergestellt werden, dass die Banken ausreichend kapitalisiert bleiben (Kapitel 4).

Die Krise wird Schätzungen zufolge in Deutschland einen dauerhaften Rückgang des Produktionspotenzials um 3,9% nach sich ziehen, was mehr ist als der (gewichtete) OECD-Durchschnitt von 3,1%; der ungewichtete OECD-Durchschnitt beträgt 3,9% (OECD, 2010). Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf zunehmende Kapitalkosten (weil die Risikoaversion wohl auf ein höheres Niveau ansteigen wird als vor der Krise), durch die sich der Kapitaleinsatz im Verhältnis zum Arbeitseinsatz verringert, sowie auf einen Rückgang des Beschäftigungspotenzials, der sich aus einem auf Grund von Hysterese-Effekten zu erwartenden Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit ergibt. Außerdem können die Auswirkungen der Krise auf die Gesamtfaktorproduktivität und die Erwerbsbeteili-

gung das Produktionspotenzial beeinträchtigen, auch wenn sich diese Effekte u.U. gegenseitig ausgleichen, da sie in Abschwungphasen unter gegenläufigen Einflüssen stehen (OECD, 2009a). Während die Krise selbst voraussichtlich keine dauerhaften Auswirkungen auf das Wachstum des potenziellen BIP haben wird, könnten hier doch negative Effekte infolge der Bevölkerungsalterung sinkenden Beschäftigungswachstums zum Tragen kommen.

Durch die Krise entstandene Schäden beheben

Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit verhindern

Die Arbeitslosigkeit ist im Verlauf dieser Rezession überraschend stabil geblieben, sowohl im historischen als auch im Ländervergleich. Dies war auf die gestiegene Flexibilität auf Unternehmensebene zurückzuführen, dank der die Unternehmen den Arbeitsinsatz durch Arbeitszeitverkürzungen reduzieren konnten, u.a. über die staatlich geförderte Kurzarbeit (bei der die Bundesagentur für Arbeit einen Teil der Einkommensausfälle kurzarbeitender Arbeitnehmer erstattet). Zudem könnte Fachkräftemangel vor der Krise die Unternehmen zur Hortung von Arbeitskräften veranlasst haben. Auf Grund der strengen Bestimmungen zum Schutz regulärer Beschäftigungsverhältnisse waren es jene Arbeitskräfte, die sich in weniger sicheren Beschäftigungsverhältnissen befanden, insbesondere Mitarbeiter von Zeitarbeitsunternehmen, die als erste ihren Arbeitsplatz verloren.

Ungeachtet der Tatsache, dass die Last der Arbeitsmarktanpassungen somit ungleich verteilt ist, fielen die sozialen Auswirkungen der Krise insgesamt bislang geringer aus als in vielen anderen OECD-Ländern. Da die Reduzierung der Arbeitszeit nicht ausreichend war, um einen deutlichen Anstieg der Lohnstückkosten zu verhindern, ist allerdings mit einer weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit zu rechnen, wenn die Unternehmen ihre Beschäftigungspläne anpassen. Den derzeitigen Projektionen zufolge könnte die Zahl der Arbeitslosen 2010 um über eine halbe Million ansteigen (was 1% der Erwerbsbevölkerung entspricht). In Kapitel 2 werden die jüngsten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt untersucht, Reformen zur Lockerung des Beschäftigungsschutzes vorgeschlagen und Methoden empfohlen, um zu verhindern, dass Kurzarbeitslose zu Langzeitarbeitslosen werden.

Die Haushaltspolitik auf einen nachhaltigen Pfad zurückführen

Die Haushaltssituation hat sich während der Krise erheblich verschlechtert, und nach einem nahezu ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2008 ist für 2010 mit einem Anstieg des Defizits auf über 5% des BIP zu rechnen. Die zentrale Herausforderung für die Zeit ab 2011 ist die Haushaltskonsolidierung, da Deutschland für den mit der raschen Bevölkerungsalterung einhergehenden Ausgabenanstieg gerüstet sein muss. Die Fiskalpolitik wird der vor kurzem verabschiedeten neuen Haushaltsregel unterliegen, die verlangt, dass das strukturelle Defizit im Bundeshaushalt bis 2016 auf unter 0,35% des BIP gesenkt wird und die Bundesländer bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt ausweisen. Zu den möglichen Optionen für die Haushaltskonsolidierung gehören Verbesserungen der Ausgabeneffizienz, Kürzungen der Ausgaben und eine Ausweitung der Steuerbasis. In Kapitel 3 werden diese verschiedenen Optionen untersucht und Maßnahmen vorgeschlagen, die das langfristige Wachstum jeweils am wenigsten beeinträchtigen.

Das starke Wachstum des Exportsektors und der Leistungsbilanzüberschuss

Vor der Krise war das Wachstum in Richtung Exporte verzerrt ...

Deutschland schien der Krise besser gerüstet entgegenzutreten als andere Länder. Eine Reihe von OECD-Ländern erfreute sich vor der Krise eines starken Verbrauchs- und Investitionswachstums, das häufig mit erheblichen Immobilienpreiserhöhungen sowie

Kreditbooms und Leistungsbilanzdefiziten verbunden war. In Deutschland wuchs der private Verbrauch hingegen nur sehr langsam, worin sich eine zunehmende Sparquote der privaten Haushalte widerspiegelte, und es waren auch keine steigenden Immobilienpreise zu verzeichnen, von einer Wohnimmobilienpreisblase ganz zu schweigen (Kasten 1.2). Die Investitionsausgaben waren ebenfalls relativ schwach, zumindest in der ersten Hälfte der 2000er Jahre. Folglich wiesen die Bilanzen des Haushalts- und des Unternehmenssektors Überschüsse aus. Eine umsichtige Fiskalpolitik hatte zudem dazu geführt, dass sich die Staatsfinanzen in einer soliden Verfassung befanden und der Bundeshaushalt strukturell nahezu ausgeglichen war. Das Wachstum ging hauptsächlich von den Nettoexporten aus, da die Konjunktur von der Weltnachfrage profitierte. Somit erlebte die Wirtschaft einen Exportboom, der zumindest bis zu einem gewissen Grad auf die lebhaftere Nachfrage der Länder zurückzuführen war, in denen sich Vermögenspreisblasen gebildet hatten. Dieser Boom nahm ein abruptes Ende, als der Welthandel im letzten Quartal 2008 unter dem Einfluss der Finanzkrise zusammenbrach, wie dies auch in Japan und anderen OECD-Ländern zu beobachten war.

Kasten 1.2 Die Wohnimmobilienpreise weichen in Deutschland vom internationalen Trend ab

In den meisten OECD-Ländern war die Zeit vor der Finanzkrise durch einen steilen Anstieg der Wohnimmobilienpreise gekennzeichnet, auf den ein drastischer Rückgang folgte. Deutschland und Japan sind die einzigen OECD-Länder, in denen vor 2007 ein Preisrückgang verzeichnet wurde. Während die realen Wohnimmobilienpreise (d.h. die mit den Verbraucherpreisen deflationierten nominalen Preise) im OECD-Durchschnitt zwischen 2000 und 2008 um ungefähr ein Drittel gestiegen sind, nahmen sie in Deutschland um fast ein Fünftel ab (in Japan sanken sie um ein Viertel). Bei Betrachtung von Messgrößen der Finanzierbarkeit ergibt sich dasselbe Bild: Deutschland und Japan waren die einzigen Länder, in denen ein deutlicher Rückgang des Verhältnisses zwischen Wohnimmobilienpreisen und Einkommen (Abb. 1.3) sowie zwischen Wohnimmobilienpreisen und Mieten beobachtet wurde. Bei der rückläufigen Entwicklung der Wohnimmobilienpreise in Deutschland handelt es sich nicht nur um ein kurzzeitiges Phänomen. Deutschland ist effektiv das einzige Land, in dem die realen Wohnimmobilienpreise im Vergleich zu Anfang der 1970er Jahre gesunken sind. Der Gesamtrückgang belief sich in Deutschland auf 17% (bis Ende 2008), während in Japan ein leichter Anstieg um 3% verzeichnet wurde und die durchschnittliche reale Zuwachsrate im OECD-Raum insgesamt im gleichen Zeitraum 83% betrug. Dieser Preisrückgang ist ausschließlich auf die Entwicklungen seit dem Jahr 2000 zurückzuführen, in den vorangegangenen dreißig Jahren waren die realen Preise weitgehend stabil geblieben.

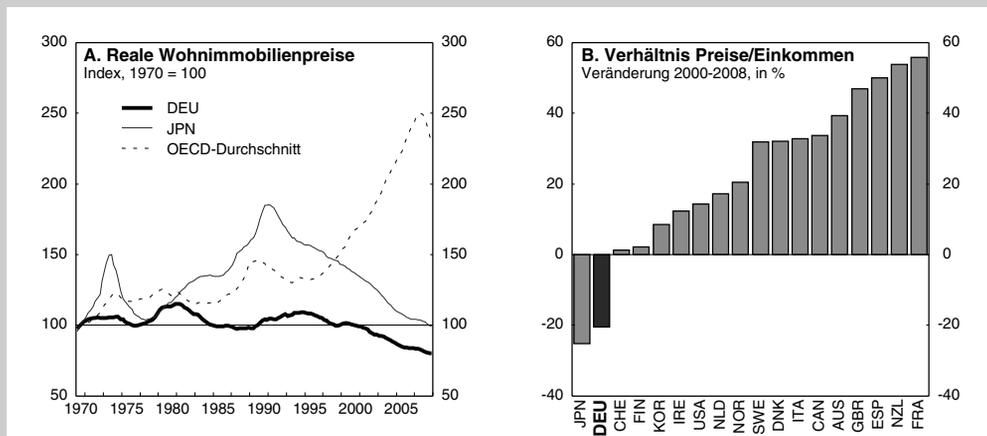
Diese Abweichung kann durch eine Reihe von angebots- und nachfrageseitigen Faktoren sowie durch den institutionellen Rahmen erklärt werden. Was die *angebotsseitigen* Faktoren betrifft, sticht Deutschland als das Land mit der höchsten Preiselastizität des Wohnimmobilienangebots hervor. Dies hat zur Folge, dass die Auswirkungen von Nachfrageverschiebungen auf die Preise gedämpft werden und die Volatilität der Wohnimmobilienpreise zu den niedrigsten im OECD-Raum gehört (Catte et al., 2004). Die hohe staatliche Förderung des Wohnungsbaus ließ das Angebot steigen, vor allem in der Zeit nach der Einheit, was Mitte der 1990er Jahre zu Angebotsüberhängen führte (und auch in einer vorübergehenden Zunahme der Preise resultierte). Daraus und aus der starken Abwanderung erklärt sich z.T., warum die Wohnimmobilienpreise in den neuen Bundesländern (wo die Steuer- und Subventionsanreize für den Wohnungsbau am stärksten waren) seit 1995 mehr gesunken sind als in den alten Bundesländern. Zudem sind die Baukosten in Deutschland in den letzten Jahren weniger stark gestiegen als in anderen Euroländern, wodurch das Angebot gefördert wurde (Sachverständigenrat, 2006). Auf der *Nachfrageseite* dämpfte das im Vergleich zu anderen Ländern geringe Bevölkerungswachstum

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

den Anstieg der Wohnimmobilienpreise. Außerdem fiel der seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtende Rückgang der realen Zinssätze in Deutschland geringer aus als in anderen Euro-Ländern, wo die bessere Finanzierbarkeit die Nachfrage steigen ließ. Hinzu kommt, dass der Verstärkungsgrad in Deutschland bereits Anfang der 1970er Jahre recht hoch war, so dass Veränderungen dieser Variablen nicht so stark zum Wachstum der Wohnimmobilienpreise beitrugen wie in mehreren anderen Ländern (Kholodin et al., 2007). Ein Teil der Erklärung ist schließlich noch in *strukturellen* Faktoren im Zusammenhang mit dem Finanzsystem zu sehen. Die Liberalisierung der Hypothekensmärkte während der 1980er und 1990er Jahre war in anderen Ländern stärker ausgeprägt als in Deutschland, wo weiterhin ziemlich strenge Regeln, z.B. in Bezug auf die Beleihungsgrenzen, gelten. Zudem ist das Spektrum der angebotenen Hypothekenprodukte begrenzter (z.B. was die Zinsstruktur oder die Tilgungsoptionen anbelangt), was zur Folge hat, dass der Hypothekenmarkt weniger „komplett“ ist (Catte et al., 2004). Der in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern wesentlich geringere Anteil des selbstgenutzten Wohneigentums am Gesamtwohnungsbestand könnte eine Folge dieser strengeren Kreditregeln sein.

Abbildung 1.3 Preisentwicklungen am Wohnimmobilienmarkt



Anmerkung: Der OECD-Durchschnitt bezieht sich auf die Länder, für die Daten ab 1970 vorliegen, d.h. die im rechten Abbildungsteil ohne Korea und Spanien. Wegen Informationen über die zur Messung der Wohnimmobilienpreise verwendeten Konzepte vgl. Girouard et al. (2006), „Recent house price developments“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 475.

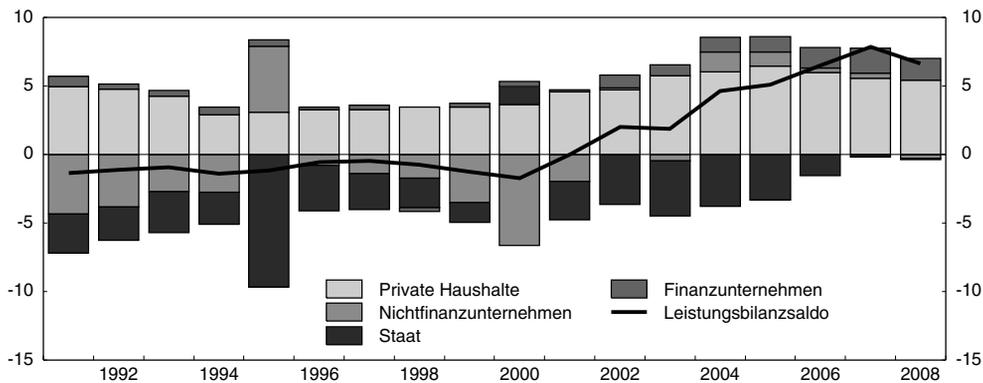
Quelle: OECD, *House Prices Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815702837582>

... was sich in einem erheblichen Leistungsbilanzdefizit ausdrückte

Das Zusammentreffen einer hohen Auslandsnachfrage mit einer schwachen Inlandsnachfrage und insbesondere einem schwachen privaten Verbrauch in den Jahren vor der Krise schlug sich in einem großen Leistungsbilanzüberschuss nieder, der bis 2007 auf fast 8% des BIP anwuchs, womit er der sechstgrößte im OECD-Raum war. Eine Aufschlüsselung dieses Überschusses nach Ländern ergibt, dass 2007 über 60% auf andere Länder des Euroraums und 80% auf andere EU27-Länder entfielen. Obwohl der Überschuss gegenüber den Vereinigten Staaten in Euro gerechnet der größte war, entfielen auf ihn nur rd. 16% des Gesamtumfangs. Innerhalb des Euroraums waren die wichtigsten Länder, gegenüber denen Deutschland einen Leistungsbilanzüberschuss aufwies, Frankreich, Italien und Spanien.

Abbildung 1.4 **Leistungsbilanzsaldo und Ursprung der Finanzierungsüberschüsse (+) bzw. -defizite (-)**
In Prozent des BIP



Anmerkung: Die Angaben zur Nettostaatsverschuldung für 1995 enthalten die in diesem Jahr vom Erblastentilgungsfonds übernommenen Verbindlichkeiten (6,5% des BIP). Die Daten von 2000 für Nichtfinanzunternehmen und Staat umfassen UMTS-Lizenzen (2,5% des BIP). Unter den privaten Haushalten sind auch gemeinnützige Einrichtungen erfasst, die private Haushalte versorgen.

Quelle: Deutsche Bundesbank, *Daten zur Zahlungsbilanz und Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2008*, Juni 2009; OECD, *Annual National Accounts and Financial Accounts Databases*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/81570208848>

Ein Leistungsbilanzüberschuss geht Hand in Hand mit einem Kapitalbilanzdefizit, was bedeutet, dass ein Überangebot an Ersparnissen im Verhältnis zu den Investitionen besteht. So gesehen spiegelt sich in dem seit dem Jahr 2000 verzeichneten Überschuss das erhebliche Sparaufkommen der privaten Haushalte sowie in geringerem Maße der nichtfinanziellen und finanziellen Unternehmen wider (Abb. 1.4). Mit einem Teil des Überschusses des privaten Sektors wurde zwar ein Haushaltsdefizit finanziert, der Großteil ging jedoch in Form von Kapitalexporten ins Ausland, vor allem in der Zeit nach 2005, als sich die Staatsfinanzen deutlich verbesserten. Diese Situation unterscheidet sich deutlich von der, die in den Ländern mit großen Defiziten zu beobachten war, wo Kapitalzuflüsse Defizite im privaten oder im öffentlichen Sektor finanzierten.

Ein Anstieg des Finanzierungsüberschusses des Unternehmenssektors ...

Konjunkturelle und vorübergehende Faktoren

In der ersten Hälfte der 2000er Jahre leistete die Nettoersparnis des Unternehmenssektors (Finanz- und Nichtfinanzunternehmen) den größten Beitrag zum Anstieg des Leistungsbilanzüberschusses. Das Anwachsen des Finanzierungsüberschusses der Unternehmen in diesem Zeitraum war kein deutschlandspezifisches Phänomen, sondern in einer Reihe großer OECD-Volkswirtschaften zu beobachten (André et al., 2007). Ein Teil der Erklärung hierfür ist in konjunkturellen und temporären Faktoren zu sehen, wie der dynamischen Entwicklung der Finanzwirtschaft, die die Gewinne und die Ersparnis der Finanzinstitute in die Höhe schnellen ließ¹. Darüber hinaus gibt es eine Reihe längerfristiger Faktoren, die zu einem Anstieg der Unternehmensersparnis (die seit 2000 am stärksten zum Finanzierungsüberschuss des deutschen Unternehmenssektors beitrug) und einem Rückgang der Anlageinvestitionen führten².

Höhere Unternehmensgewinne ...

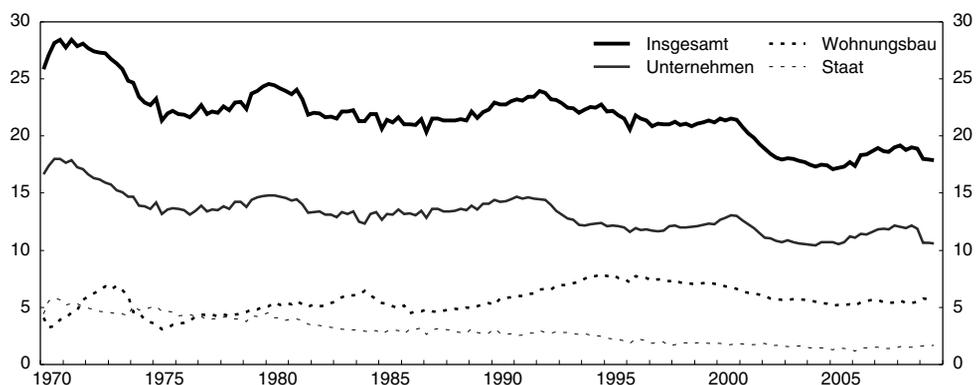
Die Unternehmensersparnis stieg infolge einer Verschiebung in der Einkommensverteilung zu Gunsten der Gewinne deutlich an. Lohnmäßigung führte zu anhaltenden Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe)

und zu einer Erhöhung der Rentabilität. Zwischen 2000 und 2007 ist das Niveau der realen Arbeitnehmerentgelte um 1% gesunken, wohingegen es im Durchschnitt der OECD-Länder um über 9% gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum ist der Lohnanteil am BIP um über 4 Prozentpunkte zurückgegangen, während er im Durchschnitt der OECD-Länder unverändert blieb. Geringere Nettozinszahlungen und höhere Vermögenseinkommen (z.B. Dividendenzahlungen aus dem Ausland) resultierten ebenfalls in einem Anstieg der Gewinne. Zudem sind die Dividendenausschüttungen in Deutschland in der ersten Hälfte der 2000er Jahre im Vergleich zur zweiten Hälfte der 1990er Jahre hinter den Gewinnen zurückgeblieben (wie in mehreren anderen OECD-Ländern auch)³. Einer der ausschlaggebenden Faktoren hierfür könnten Anstrengungen der Unternehmen zur Senkung ihrer Schuldenlast gewesen sein, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und vor allem im Jahr 2000 stark gestiegen war (Europäische Kommission, 2007).

... und eine gesunkene Investitionsquote

Des Weiteren ist die Investitionsquote in Deutschland zurückgegangen, so dass sie trotz eines starken Anstiegs ab 2005 heute immer noch zu den niedrigsten des OECD-Raums zählt (Abb. 1.5). Dies ist hauptsächlich auf geringere Unternehmens- und Staatsinvestitionen zurückzuführen. Etwa die Hälfte des Rückgangs der nominalen Investitionsquote, der in Deutschland zwischen 2000 und 2005 beobachtet wurde, erklärt sich aus dem relativen Preiseffekt, der allerdings auch in anderen Ländern zum Tragen kam⁴. Darüber hinaus beschlossen viele deutsche Unternehmen, im Ausland statt im Inland zu investieren, vor allem seit dem Jahr 2000, worin sich Anstrengungen zur Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeit durch Auslagerungen ins Ausland ausdrückten. Dabei dürfte es sich jedoch insofern um ein kurzfristiges Phänomen handeln, als Schätzungen ergeben haben, dass zwischen den Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland und den Investitionsausgaben im Inland langfristig ein komplementärer Zusammenhang besteht (Deutsche Bundesbank, 2006). Hinzu kommt, dass die Unternehmensteuersätze in Deutschland vor der großen Steuerreform 2008 zu den höchsten im OECD-Raum gehörten, was einer stärkeren Investitionstätigkeit im Inland entgegengewirkt haben könnte (OECD, 2008). Die staatlichen Investitionen gingen im Zuge der Haushaltskonsolidierung ebenfalls zurück, und sie sind im Verhältnis zum BIP heute niedriger als in vielen anderen OECD-Ländern⁵. Im Wohnungsbau stellt sich die Investitionsquote im Vergleich zum OECD-Durchschnitt

Abbildung 1.5 **Sinkende Investitionen**
In Prozent des BIP auf der Basis nominaler Werte



Anmerkung: „Unternehmen“ bezieht sich auf die Investitionen des privaten Sektors ohne Wohnungsbau, „Wohnungsbau“ auf die privaten Wohnungsbauinvestitionen. Unter „Staat“ sind Wohnungsbauinvestitionen eingeschlossen.

Quelle: OECD, *OECD Economic Outlook Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815741841200>

günstiger dar, trotz der seit Mitte der 1990er Jahre verzeichneten deutlichen Abnahme (die auf die Korrektur von Kapazitätsüberhängen nach dem Wiedervereinigungsbauboom sowie auf demografische Faktoren zurückzuführen ist).

... eine Zunahme der Sparquote der privaten Haushalte ...

Nach einer Phase stetiger Rückgänge der Sparquote in den 1990er Jahren ist in etwa seit dem Jahr 2000 auch die Ersparnis der privaten Haushalte deutlich gestiegen (wobei allerdings festzustellen ist, dass die Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland wesentlich weniger volatil ist als in anderen Ländern). In diesem Anstieg drückt sich eine Anpassung an eine höhere gleichgewichtige Sparquote aus, was darauf schließen lässt, dass es sich nicht um ein vorübergehendes Phänomen handelt (Kasten 1.3). Schätzungen auf makroökonomischer Ebene lassen vermuten, dass die Vermögenseinbußen, die die privaten Haushalte durch die Aktienkursrückgänge der Zeit nach 2000 sowie niedrigere reale Zinssätze erlitten, auf eine Erhöhung ihrer Ersparnis hinwirkten, die allerdings durch die realen Einkommensentwicklungen etwas gedämpft wurde. Analysen von Daten auf Haushaltsebene bestätigen die Bedeutung des Vermögens bei Sparentscheidungen und lassen darauf schließen, dass Ungewissheit über die künftigen Einkommens- und Beschäftigungsaussichten hier ebenfalls eine Rolle spielt.

Kasten 1.3 Erklärung der Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland

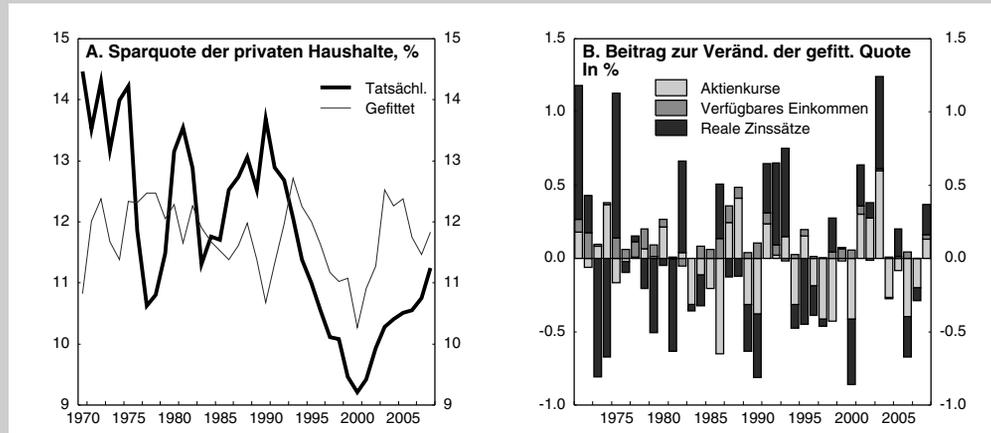
Für die seit dem Jahr 2000 in Deutschland beobachtete Zunahme der Sparquote der privaten Haushalte wurden mehrere Erklärungen angeführt. Die meisten davon sind deutschlandspezifisch, wie z.B. die Zunahme des Vorsorgesparens auf Grund der zumindest bis 2005 stärkeren Arbeitsplatzunsicherheit, der Anstieg des Rentensparens in Reaktion auf eine Absenkung der Lohnersatzquote in der gesetzlichen Rentenversicherung und die Vergrößerung der Einkommensspreizung, zu der es u.a. infolge von Arbeitsmarktreformen kam. Um den Betrachtungshorizont über die Ebene der einzelnen Länder hinaus auszudehnen und zu untersuchen, ob Faktoren, die auch in anderen Industrieländern anzutreffen sind, zur Erklärung des Verhaltens der Sparquote der deutschen Haushalte herangezogen werden können, analysieren Hüfner und Koske (2010) die Determinanten der Sparquoten in den G7-Ländern seit den 1970er Jahren in einem Panel-Kointegrationsmodell. Die Spezifikation lässt heterogene kurz- und langfristige Parameter in den einzelnen Ländern zu. Die Erklärungsvariablen sind das reale verfügbare Pro-Kopf-Einkommen der privaten Haushalte, die realen Zinssätze, die Inflation, der Altenquotient, die kurzfristigen Verbindlichkeiten im Verhältnis zum BIP (zur Messung der Entwicklung der Finanzmärkte), die Nettostaatsverschuldung sowie die realen Wohnimmobilienpreise und Aktienkurse. Die Analyse ergibt, dass neben dem Einkommen, den Zinssätzen und der Inflation auch die Aktienkurse in den meisten Ländern ein wichtiger langfristiger Bestimmungsfaktor für die Ersparnis der privaten Haushalte sind. Die Finanzmarktentwicklung und die Staatsverschuldung haben hingegen nur in wenigen der betrachteten Länder Auswirkungen auf die Sparquote.

Mit dem Modell kann der jüngste Anstieg der deutschen Sparquote recht gut erklärt werden, da es zeigt, dass dieser Anstieg Teil eines Anpassungsprozesses an ein höheres Gleichgewichtsniveau war (Abb. 1.6, Teil A). 2008 lag die effektive Sparquote immer noch leicht unter ihrem geschätzten Gleichgewichtsniveau. Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass der Rückgang der realen Aktienkurse in Verbindung mit abnehmenden realen Zinssätzen das langfristige Niveau der Ersparnis in den Jahren 2001-2003 erhöhte und es anschließend dämpfte (Abb. 1.6, Teil B). Durch den Anstieg des realen verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte, der ab 2006 zu verzeichnen war, wurde ein Teil dieses dämpfenden Effekts ausgeglichen.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Abbildung 1.6 Geschätztes Gleichgewichtsniveau der Sparquote der privaten Haushalte und Beitrag verschiedener Faktoren zu seiner Veränderung



Anmerkung: Im linken Abbildungsteil ist die tatsächliche Sparquote der privaten Haushalte im Vergleich zum Fitwert dargestellt, der sich aus den Schätzungen in Hüfner und Koske (2010) ergibt. Die Balken im rechten Abbildungsteil verdeutlichen den Beitrag verschiedener Erklärungsfaktoren zur Veränderung des geschätzten Fitwerts.

Quelle: Hüfner und Koske (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815742324086>

Auf Haushaltsebene erhobene Daten (aus dem Sozio-oekonomischen Panel) bestätigen im Großen und Ganzen die Bedeutung der Vermögenseffekte, insbesondere was Veränderungen der Immobilienpreise anbelangt. Private Haushalte, die über Immobilienbesitz verfügen, erhöhen ihre Ersparnis signifikant, wenn die Preise für Wohneigentum sinken. Die Evidenz zu den Effekten des Finanzvermögens ist hingegen weniger robust. Für die Einführung der Riester-Rente im Jahr 2001 zeigt sich, dass sie zu einer Erhöhung der Gesamtersparnis jener Haushalte führte, die an diesem Programm teilnehmen. Dies gilt allerdings nur für private Haushalte, deren Einkommen über einem bestimmten Niveau liegt; für Haushalte mit geringem Einkommen konnte kein durch dieses Altersvorsorgesystem bedingter Anstieg der Gesamtersparnis festgestellt werden. Darüber hinaus wird deutlich, dass die Vorsorge als Sparmotiv eine signifikante Rolle spielt. Haushalte mit befristeten Arbeitsverträgen sparen z.B. mehr als andere. Die Punktschätzungen deuten darauf hin, dass die Sparquote von Haushalten, deren Vorstand sich in einem zeitlich befristeten Arbeitsverhältnis befindet, um rd. 1 Prozentpunkt höher ist. Ein weiteres Ergebnis ist, dass ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko signifikant mit einer höheren Sparquote korreliert ist. Die Analyse auf Mikroebene zeigt zudem, dass die Sparquote der privaten Haushalte in den neuen Bundesländern in den 1990er Jahren gesunken ist (womit sie sich, ausgehend von einem höheren Niveau Anfang der 1990er Jahre, dem niedrigeren Niveau der alten Bundesländer annäherte), was zu dem in diesem Zeitraum beobachteten Rückgang der aggregierten Sparquote beigetragen haben könnte. Demografische Faktoren fallen ebenfalls ins Gewicht, insofern die Haushalte ihre Ersparnis verringern, bis der Haushaltsvorstand ein Alter von 30-35 Jahren erreicht, und sie dann zu erhöhen beginnen, wobei sich die Zuwachsraten wieder verringern, wenn sich der Haushaltsvorstand dem Rentenalter nähert. Allerdings gibt es keine Anzeichen für ein „Entsparen“ während der Rente, was für Deutschland eine bekannte Tatsache ist*. Außerdem sparen größere Haushalte in der Regel weniger als kleinere. Da die Haushaltsgröße in Deutschland in der Tendenz abnimmt (nicht zuletzt wegen der gesunkenen Geburtenziffern), könnte dies zum Anstieg der aggregierten Sparquote im Verlauf des letzten Jahrzehnts beigetragen haben. Zuletzt ist noch festzustellen, dass die Ehe einen positiven Effekt auf die Ersparnis hat, was auch für ein höheres Bildungsniveau gilt.

* Laut Börsch-Supan et al. (2001), „The German Savings Puzzle“, *Research in Economics*, Vol. 55/1, S. 15-38, erklärt sich dieses „deutsche Sparrätsel“ daraus, dass die ältere Generation in Deutschland von dem beispiellosen Einkommenswachstum der 1960er und 1970er Jahre überrascht wurde, so dass sie am Ende „überabgesichert“ war. Entstandene Gewohnheiten, möglicherweise in Kombination mit Kapitalmarktunvollkommenheiten, hinderten sie dann daran, ihr unverhofftes Vermögen auszugeben.

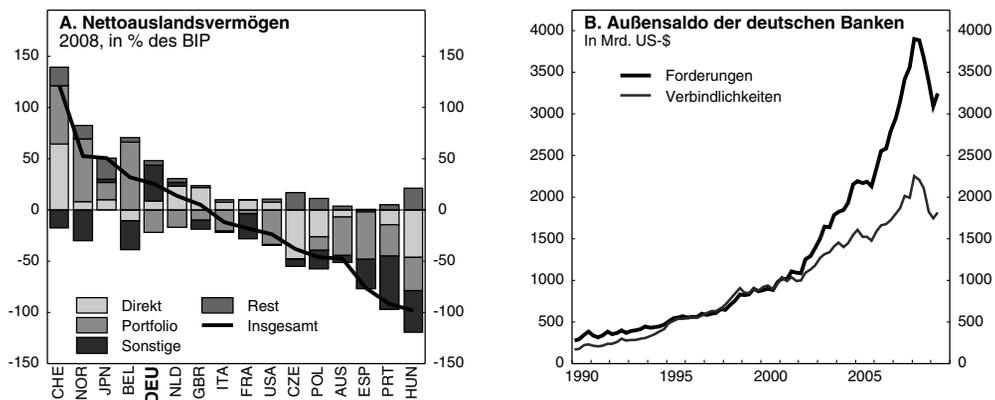
... und ein Rückgang des Haushaltsdefizits ...

Ein drastischer Rückgang des Defizits im Bundeshaushalt trug ab 2005 erheblich zum Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nettoersparnis bei und war auch nicht mit einer Abnahme der privaten Ersparnis verbunden. Die Verbesserung der staatlichen Haushaltslage ist auf deutliche Kürzungen der Staatsausgaben zurückzuführen, die vorgenommen wurden, nachdem 2003 gegen Deutschland das EU-Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet wurde.

... führten zu einer Erhöhung des deutschen Auslandsvermögens

Die seit Beginn der 2000er Jahre kontinuierlich erwirtschafteten Leistungsbilanzüberschüsse haben Deutschland zu einem wichtigen Gläubigerland gemacht. Das deutsche Nettoauslandsvermögen erhöhte sich zwischen 2000 und 2008 von rd. 3% des BIP auf 25% des BIP, was das sechsthöchste Niveau innerhalb des OECD-Raums ist (Abb. 1.7, Teil A). Dabei handelt es sich bis zu einem gewissen Grad um einen sich selbst perpetuierenden Effekt, da die Erträge aus dem Auslandsvermögen einen positiven Einfluss auf den Leistungsbilanzsaldo haben (das Nettofaktoreinkommen machte 2007 rd. 30% des Leistungsbilanzsaldos aus). Neubewertungseffekte infolge von Wechselkurs- und Vermögenspreisbewegungen spielten hingegen nur eine untergeordnete Rolle⁶. Ein Teil der Kapitalexporte erfolgte auf Unternehmensebene in Form von Direktinvestitionen im Ausland, die mit der Auslagerung von Aktivitäten durch deutsche Unternehmen zusammenhängen. Der Bestand an deutschen Direktinvestitionen im Ausland erhöhte sich zwischen 2000 und 2007 um 50%, wobei ein Fünftel dieses Anstiegs auf die neuen EU-Länder entfiel. Der größte Teil der Kapitalabflüsse erklärte sich jedoch aus den Nettoausleihungen der Banken an das Ausland (Abb. 1.7, Teil B)⁷. Das Nettoauslandsvermögen des deutschen Bankensektors ist seit dem Jahr 2000 in die Höhe geschneilt und belief sich 2007 auf etwa 40% des BIP, womit Deutschland hier auf Wertbasis nach Japan an zweiter Stelle steht.

Abbildung 1.7 Das deutsche Auslandsvermögen



Anmerkung: Beim Rest handelt es sich um Derivate und Reserveaktiva.

Quelle: BIZ, *Banking Statistics*, Dezember 2009; IWF, *International Financial Statistics*; OECD, *National Accounts Database*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/815770582546>

Aus der Krise lernen

Die Stabilität des Bankensektors auf kurze und lange Sicht sichern

Das hohe Nettoauslandsvermögen der deutschen Banken könnte eine Erklärung für ihr Engagement in an den US-Subprime-Markt geknüpfte strukturierte Kreditprodukte sein. Laut Schätzungen von Bloomberg entfallen rd. 7% der im Zusammenhang mit dem

US-amerikanischen Subprime-Markt weltweit erfolgten Abschreibungen auf deutsche Banken⁸. Natürlich besteht kein direkter Kausalzusammenhang zwischen Kapitalabflüssen und Investitionen in solche toxischen Wertpapiere, da die Mittel ja auch in risikoarme Aktiva hätten angelegt werden können (wenngleich das Niedrigzinsumfeld zu einem „Search for yield“-Verhalten führte, einer aggressiven Suche nach hohen Renditen). Japan ist ein Beispiel für ein Land, das große Leistungsbilanzüberschüsse und ein noch höheres Auslandsvermögen ausweist, dessen Banken Investitionen in toxische Wertpapiere aber weitgehend vermieden haben (OECD, 2009b). China fällt ebenfalls unter diese Kategorie, auch wenn die fraglichen Investitionsentscheidungen dort eher von der Zentralbank als von privaten Anlegern getroffen wurden. Investitionen in toxische Aktiva sind auch bei einer ausgeglichenen Leistungsbilanz möglich, z.B. wenn die Banken Anleihen auflegen, die von Ausländern gezeichnet werden, und die Erträge dann in toxischen Aktiva anlegen. Alles in allem lässt dies darauf schließen, dass die makroökonomischen Faktoren nicht ausreichen, um die Probleme des deutschen Bankensektors während der Krise zu erklären, sondern dass auch inländische mikroökonomische Faktoren, die in Kapitel 4 untersucht werden, dabei eine wichtige Rolle spielten. Die politischen Entscheidungsträger stehen bei der Förderung der Finanzstabilität vor kurz- und langfristigen Herausforderungen. Auf kurze Sicht sind aktivere Maßnahmen notwendig, um zu gewährleisten, dass die Banken über eine ausreichende Kapitalausstattung verfügen. Auf längere Sicht sollten Strukturreformen vorgenommen werden, um die Effizienz des Bankensystems zu steigern. Neben der Reform der Landesbanken gehören dazu weitere Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der deutschen Banken. Außerdem müssen die Mängel in der Bankenregulierung und -aufsicht behoben werden.

Binnenwirtschaftliche Hindernisse für ein höheres Wachstum abbauen

Die in den letzten Jahren zu beobachtenden Schwankungen des BIP-Wachstums – der starke Aufschwung in den Jahren 2006/2007, auf den der erhebliche Abschwung in den Jahren 2008/2009 folgte – hat die Aufmerksamkeit etwas von der mittelmäßigen potenziellen Wachstumsrate abgelenkt. Zwischen 1998 und 2008 bewegte sich das Potenzialwachstum durchschnittlich bei rd. 1,2%, etwa 1 Prozentpunkt unter dem OECD-Durchschnitt. Gemessen am Pro-Kopf-BIP lag Deutschland nur an 14. Stelle unter den OECD-Ländern (OECD, 2010). Ein wichtiges Element, das einem höheren Potenzialwachstum entgegensteht, sind binnenwirtschaftliche Wachstumshemmnisse. Diese behindern das Wachstum in erster Linie – aber nicht ausschließlich – im Sektor der nichthandelbaren Waren und Dienstleistungen. In der kommenden Zeit gilt es, diese Hemmnisse zu beseitigen und so die Wachstumskräfte auf ein breiteres Fundament zu stellen und die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte zu sichern. Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Dynamik und Erhöhung der Attraktivität Deutschlands als Investitionsstandort durch Strukturreformen würde auch zur Verringerung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen. Zu diesem Zweck muss der Politikrahmen dahingehend verändert werden, dass er Innovationen und Strukturwandel stärker fördert, um eine weiter reichende Diversifizierung der Wertschöpfung zu ermöglichen und Unternehmen in allen Sektoren dazu anzuspornen, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen, damit sie der direkten Konkurrenz durch aufstrebende Volkswirtschaften mit niedrigem Kosteniveau entgegengehen. Obwohl bereits zahlreiche Reformen eingeleitet wurden, muss noch mehr geschehen, um das Wachstumspotenzial in Sektoren, die die Binnennachfrage bedienen, zu steigern. Die Produktmarktregulierung muss gelockert werden, um den Wettbewerb zu stärken; die Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit müssen verbessert werden, um ein kontinuierlich hohes Niveau und eine breitere sektorale Ausdehnung der FuE-Ausgaben zu gewährleisten; die Reform des Bildungssystems muss fortgesetzt werden, damit ein größeres Angebot an hochqualifizierten und flexiblen Arbeitskräften bereitgestellt werden kann, und die Zuwanderungspolitik muss so ausgestaltet werden, dass sie den Zuzug hochqualifizierter Kräfte stärker begünstigt, um der Entstehung von Fachkräftemangel vorzubeugen. Kapitel 5 befasst sich eingehend mit diesen Fragen.

Weitere Strukturreformbereiche, die in früheren Ausgaben des Deutschlandberichts behandelt wurden, sind die Erhöhung der Arbeitsmarktleistung und insbesondere der Arbeitsanreize für Zweitverdiener und Mütter, die Lösung des Problems des mangelnden Wettbewerbs in den Netzindustrien, die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Finanzierung des Gesundheitssystems und die Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors. In Anhang 1.A1 werden die Fortschritte untersucht, die in diesen Bereichen seit der Veröffentlichung des letzten Deutschlandberichts erzielt wurden.

Anmerkungen

1. Während des Konjunkturabschwungs zwischen 2000 und 2004 weitete sich die Produktionslücke in Deutschland um rd. 2% Prozentpunkte aus. Laut Schätzungen von André et al. (2007) ist eine Erhöhung der negativen Produktionslücke um 1 Prozentpunkt mit einem Anstieg des Finanzierungsüberschusses des Unternehmenssektors um ½% des BIP verbunden.
2. Der Finanzierungssaldo des Unternehmenssektors wird in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelt, indem die Investitionen (und sonstigen Kapitalausgaben) von der Bruttoersparnis abgezogen und die empfangenen Nettovermögensübertragungen zu ihr hinzugegerechnet werden. Die Bruttoersparnis entspricht den nicht ausgeschütteten Gewinnen zuzüglich des Wertverzehrs des Anlagevermögens. Zu ihrer Berechnung wird der ausgeschüttete Gewinn vom Gewinn nach Steuern abgezogen. Bei sonst gleichen Bedingungen führen geringere Investitionen und höhere Gewinne somit zu einem Anstieg des Finanzierungsüberschusses des Unternehmenssektors, während höhere Dividendenzahlungen ihn verringern. Wegen Einzelheiten vgl. André et al. (2007).
3. In den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich wurde zunehmend von Aktienrückkäufen Gebrauch gemacht, um den Aktionären Finanzmittel zufließen zu lassen (da Aktienrückkäufe einen Austausch von Barmitteln gegen Eigenkapital beinhalten, haben sie keine Auswirkungen auf die Höhe der Bruttoersparnis in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, was für Dividendenausschüttungen der Fall ist). Obwohl Aktienrückkäufe seit Ende der 1990er Jahre auch in Unternehmen des Euroraums üblicher wurden, ist ihr Anteil am Betriebsergebnis dort immer noch geringer als in den Vereinigten Staaten (EZB, 2007).
4. Im langfristigen Rückgang des relativen Preises von Investitionsgütern spiegelt sich der kombinierte Effekt der wachsenden Bedeutung von Computern, Halbleitern sowie Software und der rasch sinkenden Preise dieser Produkte seit den 1980er Jahren wider. Daraus ergibt sich, dass es den Unternehmen in diesem Zeitraum möglich war, ihre realen Investitionen zu erhöhen und dafür nominal weniger auszugeben.
5. Bei Ländervergleichen der staatlichen Investitionsquote muss allerdings der allgemeinen Relation zwischen privater und öffentlicher Investitionstätigkeit Rechnung getragen werden. Veränderungen in der Abgrenzung zwischen öffentlicher und privater Investitionstätigkeit können außerdem die Interpretation der Ergebnisse im zeitlichen Verlauf beeinträchtigen. Der seit 1999 in Österreich zu beobachtende Rückgang der öffentlichen Investitionsquote (die dort nun unter dem deutschen Niveau liegt) hängt z.B. mit der Ausgliederung von Bundesimmobilien und -autobahnen aus dem Staatshaushalt zusammen (Deutsche Bundesbank, 2009b).
6. Während die tendenzielle Aufwertung des Euro seit Beginn des Jahrzehnts einen negativen Effekt auf das Nettoauslandsvermögen hatte, übten die Vermögenspreisbewegungen einen positiven Effekt aus (Deutsche Bundesbank, 2008).
7. Die Vergabe von Kreditzusagen (z.B. von inländischen Banken an im Ausland ansässige SIV, die in US-amerikanische strukturierte Kreditprodukte investiert haben) ist im Auslandsvermögensstatus nicht direkt berücksichtigt.
8. Hans-Werner Sinn vergleicht die Kombination eines hohen Handelsbilanzüberschusses mit Investitionen in toxische Wertpapiere im Ausland mit dem Verkauf von „Porsches gegen Lehman-Brothers-Zertifikate“ („Falsches Geschäftsmodell“, *Wirtschaftswoche*, 22. Juni 2009, S. 38).

Literaturverzeichnis

- André, C. et al. (2007), "Corporate net lending: a review of recent trends", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 583.
- Catte, P. et al. (2004), "Housing markets, wealth and the business cycle", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 394.
- Deutsche Bank Research (2009), "Aufbruch Ost – Die Wirtschaftsentwicklung in den östlichen Ländern", *Aktuelle Themen* 458.
- Deutsche Bundesbank (2006), "Die deutschen Direktinvestitionsbeziehungen mit dem Ausland: neuere Entwicklungstendenzen und makroökonomische Auswirkungen", *Monatsbericht*, September.
- Deutsche Bundesbank (2008), "Das deutsche Auslandsvermögen seit Beginn der Währungsunion: Entwicklung und Struktur", *Monatsbericht*, Oktober.
- Deutsche Bundesbank (2009a), "Die Entwicklung der Kredite an den privaten Sektor in Deutschland während der globalen Finanzkrise", *Monatsbericht*, September.
- Deutsche Bundesbank (2009b), "Zur Entwicklung der staatlichen Investitionsausgaben", *Monatsbericht*, Oktober.
- Europäische Kommission (2007), "Country study: Raising Germany's growth potential", *Occasional Papers*, No. 28, Februar.
- EZB (2007), "Aktienrückkäufe im Euro-Währungsgebiet", *Monatsbericht*, Mai.
- Grundig, B. (2008), "Why is the share of women willing to work in east Germany larger than in west Germany? A logit model of extensive labour supply decision", *ifo Working Papers*, No. 56.
- Hüfner, F. und I. Koske (2010), "Explaining household saving rates in G7 countries: Implications for Germany", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 754.
- Kholodin, K., J.-O. Menz und B. Siliverstovs (2007), "What drives housing prices down? Evidence from an international panel", *DIW Discussion Papers*, No. 758.
- OECD (2008), *Wirtschaftsberichte: Deutschland*, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *Wirtschaftsausblick 85*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *Economic Surveys: Japan*, OECD, Paris.
- OECD (2010), *Going for Growth*, OECD, Paris.
- Ragnitz, J. (2005), *Zur Diskussion um den Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands*, in: *Untersuchungen des IWH im Rahmen der Strukturberichterstattung und der Fortschrittsberichterstattung-Ost*, IWH Halle.
- Ragnitz, J., S. Scharfe und B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989-2008*, Gutachten im Auftrag der INSM – Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH Köln, ifo Institut, Dresden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006), *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen: Jahresgutachten 2006/2007*, Wiesbaden.

ANHANG 1.A1

Fortschritte bei der Strukturreform

Dieser Anhang gibt einen Überblick über die Empfehlungen vorangegangener *Wirtschaftsberichte* und die diesbezüglich unternommenen Aktionen. Die neuen Empfehlungen dieses *Wirtschaftsberichts* finden sich in den jeweiligen Kapiteln.

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Verbesserung der Arbeitsmarktleistung	
Durchschnittliche effektive Steuersätze auf Arbeits-einkommen von Zweitverdienern reduzieren. Es sollte in Erwägung gezogen werden, die gemeinsame Einkommen-steuerveranlagung von Ehepaaren durch eine Individual-besteuern zu ersetzen und Beiträge für die Mitversiche-rung nicht erwerbstätiger Ehegatten einzuführen.	Obwohl zur Berechnung der Grenzbelastung bei der Lohnsteuer ab 2010 die tatsächliche Relation zwischen dem Einkommen des Erst- und des Zweitverdieners berücksichtigt wird (Faktorverfahren), bleiben die negativen Anzeizeffekte bestehen, die in Bezug auf das Gesamthaushaltseinkommen von der gemeinsamen Einkommensteuerveranlagung von Ehepaaren ausgehen.
Geplanten Ausbau der Kinderbetreuung fortsetzen, wobei davon abgesehen werden sollte, zu Hause bleibenden Müttern ein Betreuungsgeld zu gewähren. Einführung eines Gutscheinsystems für die Kinderbetreuung in Erwägung ziehen. Bestimmungen für die Einrichtung von Kinderbetreuungsstätten lockern, um eine Ausweitung des privaten Angebots zu fördern.	Das Kinderbetreuungsangebot wurde deutlich ausgebaut, und ab 2013 wird ein Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz bestehen (Ziel ist die Einrichtung von Betreuungsplätzen für 35% aller Kinder unter drei Jahren). Allerdings ist die Einführung eines Betreuungsgeldes für Eltern vorgesehen, die das institutionelle Betreuungsangebot nicht in Anspruch nehmen.
Schrittweise Abschaffung der Zuschläge für die Differenz zwischen den Arbeitslosenversicherungsleistungen und dem Arbeitslosengeld II (ALG II) in Erwägung ziehen. Die Schaffung eines bedeutenden zweiten Arbeitsmarkt (<i>Workfare</i>) sollte vermieden werden.	Keine.
Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeits-verträge lockern, wozu das arbeitsgerichtliche Verfahren bei betriebsbedingten Kündigungen durch eine generelle Abfindungszahlung ersetzt werden sollte.	Keine.
Wird ein Mindestlohn für notwendig erachtet, um den negativen Wirkungen einer monopsonistischen Kräfte-nachfrage entgegenzuwirken, sollte er bundesweit auf einem hinreichend niedrigen Niveau festgesetzt werden, das nicht zu Arbeitsplatzverlusten führt (und das von einer unabhängigen Sachverständigenkommission festgelegt werden sollte).	Keine. Bis Oktober 2011 soll jedoch geprüft werden, ob sich die für bestimmte Branchen geltenden Mindest-lohnbestimmungen negativ auf die Arbeitsmarkt-ergebnisse auswirken.
Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte durch Abschaffung der bezuschussten Teilzeitbeschäftigung älterer Arbeitnehmer (Altersteilzeit) erhöhen und genau beobachten, ob sich die Verlängerung der Arbeitslosen-geldbezugsdauer für ältere Arbeitskräfte negativ auf das Kräfteangebot auswirkt.	Die bezuschusste Teilzeitbeschäftigung älterer Arbeitnehmer (Altersteilzeit) ist Ende 2009 ausgelaufen.

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Verbesserung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten	
<p>Wettbewerb im Energiesektor verbessern, wozu z.B. die Marktintegration mit den Nachbarländern intensiviert, eine stärkere Trennung zwischen dem Betrieb der Übertragungsnetze und der Erbringung potenziell wettbewerblicher Dienstleistungen erwogen, die Marktgebiete über die Eigentumsgrenzen verschiedener Netze hinaus zusammengelegt und die Kapazitäten der zuständigen Regulierungsbehörde geprüft werden sollten.</p>	<p>Mehrere Auktionsbüros wurden eingerichtet und haben den Betrieb aufgenommen, womit die Kapazitäten für den Stromaustausch mit den Nachbarländern deutlich ausgedehnt wurden. An den Westgrenzen soll die Marktkopplung ab dem zweiten Halbjahr 2010 verwirklicht sein, wodurch die Marktintegration mit den Nachbarländern weiter optimiert wird. Die Kraftwerksanschlussverordnung fördert den Bau neuer Kraftwerke und stärkt so den Wettbewerb auf dem Stromerzeugungsmarkt. Die Ausdehnung der Erzeugungskapazitäten wird durch gesetzliche Bestimmungen zur Verstärkung des Netzes flankiert, namentlich durch das neue Energieleitungsausbaugesetz. Dieses Gesetz ermöglicht auch einen Ausbau der Kapazitäten für den Stromaustausch, wie ihn der Binnenmarkt erfordert. In Einklang mit den europäischen Bestimmungen wurde die Entflechtung bereits in großem Umfang umgesetzt. Der Koalitionsvertrag sieht vor, die Option der Entflechtung ausdrücklich zuzulassen, um nicht wettbewerblich strukturierten Märkten entgegenzuwirken.</p>
<p>Wettbewerb im Schienenverkehr erhöhen, z.B. durch die vollständige Privatisierung der Verkehrstöchter der Deutschen Bahn bei Verbleib des Schienennetzes in Staatsbesitz, die obligatorische Ausschreibung der Verträge für regionale Schienenverkehrsleistungen und die Stärkung der Rolle der Regulierungsbehörde. Restriktionen im Buslinienfernverkehr abbauen.</p>	<p>Zur Sicherung des Wettbewerbs im Schienenverkehr wurde das Dritte Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften verabschiedet, mit dem die EU-Richtlinien des ersten Eisenbahnpakets umgesetzt wurden. Dies beinhaltet Verbesserungen in Bezug auf den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur (von den Eisenbahnunternehmen unabhängige Trassenzuweisung und Trassenpreisbestimmung) sowie eine Stärkung der Wettbewerbsaufsicht. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Verkehrstöchter zu privatisieren, während das Schienennetz in Staatsbesitz bleiben soll. Zudem plant sie, den Buslinienfernverkehr zu liberalisieren.</p>
<p>Die inländischen Dienstleistungsmärkte bei den freien Berufen und im Handwerk stärker für den Wettbewerb öffnen, wozu die gesetzlich festgelegten Gebührenordnungen schrittweise aufgehoben werden sollten. Die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerk abschaffen.</p>	<p>Im Bereich der Schornsteinfegerleistungen wurde der Wettbewerb verstärkt.</p>
Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Gesundheitsfinanzierung	
<p>Finanzierung des Gesundheitssystems verbessern, z.B. durch Sicherung pauschaler anstelle von einkommensabhängigen Zusatzbeiträgen, Finanzierung der Zusatzbeiträge für Geringverdiener über die Steuer, Neubeurteilung der beitragsfreien Mitversicherung von Ehepartnern und Integration der privaten Krankenkassen in das auf dem Gesundheitsfonds basierende neue Finanzierungssystem.</p>	<p>Vor dem Hintergrund verstärkten Wettbewerbs im Gesundheitssystem obliegt die Entscheidung über die Gestaltung möglicher Zusatzbeiträge (pauschal oder einkommensabhängig) derzeit den gesetzlichen Krankenkassen. Die neue Bundesregierung plant die Einführung von Arbeitnehmerbeiträgen, die vom Einkommen unabhängig sind, wobei ein steuerfinanzierter Sozialausgleich vorgesehen ist. Eine Regierungskommission wird im ersten Halbjahr 2010 Schritte zu einer Reform der Gesundheitsfinanzierung ausarbeiten.</p>
<p>Den Wettbewerb auf der Basis der Versicherungsleistungen verstärken, z.B. indem eine systematische und unabhängige Evaluierung der Qualität neuer Formen der Gesundheitsversorgung gesichert und genau beobachtet wird, ob die neuen Tarife die erwünschten Einsparungen bringen oder ob sie in erster Linie genutzt werden, um Personen mit höherem Einkommen und geringem Morbiditätsrisiko anzulocken.</p>	<p>Die Einführung verschiedener (pauschaler und einkommensabhängiger) Wahltarife, einschließlich neuer Formen der Gesundheitsversorgung, bietet den Versicherten mehr Wahlfreiheit und schafft Spielraum für Wettbewerb zwischen den Krankenkassen. Die gesetzlichen Krankenkassen sind per Gesetz verpflichtet, regelmäßig über die mit den Wahlтарifen erzielten Ergebnisse Bericht zu erstatten, insbesondere in Bezug auf Effizienz und Einsparungen.</p>

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
<p>Wettbewerb im Pharmasektor verstärken, z.B. durch eine genaue Beobachtung der Ergebnisse, die die Krankenkassen durch die verbesserten Möglichkeiten zum Abschluss von Rabattverträgen erzielen, die Ablösung der Festbeträge durch Höchstpreise sowie die Lockerung der Bestimmung, die den Mehrfachbesitz von Apotheken nur gestattet, wenn der Eigentümer selbst in einer der maximal vier Apotheken tätig ist, die sich in seinem Besitz befinden dürfen.</p>	<p>Die mit den Rabattverträgen erzielten Einsparungen werden regelmäßig in den amtlichen Statistiken veröffentlicht (seit Juli 2008). Die Preise für Arzneimittel sind nicht gesetzlich vorgeschrieben, sondern werden von den Pharmaunternehmen festgelegt bzw. von ihnen mit den Krankenkassen ausgehandelt. Die Festbeträge dienen der Bestimmung der Obergrenzen für die Kostenerstattung durch die gesetzlichen Krankenkassen. Die neue Bundesregierung hat eine Prüfung der Arzneimittelregulierung angekündigt.</p>
<p>Effizientere Gestaltung des Bildungssystems</p>	
<p>Die Teilnahme an frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) erhöhen und ihre Qualität verbessern, z.B. durch die Entwicklung gemeinsamer Finanzierungsstandards für sämtliche Einrichtungen, um eine gerechtere Behandlung von Kindern aus sozial schwächeren Verhältnissen zu gewährleisten, und eine Anhebung der Ausbildung der Erzieher auf Tertiärniveau.</p>	<p>Bund, Länder und Gemeinden haben sich darauf verständigt, bis 2013 Betreuungsplätze für durchschnittlich 35% aller Kinder unter drei Jahren einzurichten. Mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG), das am 16. Dezember 2008 in Kraft trat, soll ein bedarfsorientiertes und qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren gefördert werden. Über das <i>Aktionsprogramm Kindertagespflege</i> unterstützt der Bund in den nächsten Jahren die Professionalisierung und Qualifizierung der Tagespflege in Deutschland, wobei das Ziel die bundesweite Ausbildung von Tagesmüttern bzw. -vätern gemäß einem anerkannten, 160 Stunden umfassenden Curriculum ist. Die Bundesregierung hat das <i>Forum Frühkindliche Bildung</i> eingerichtet, um die Länder bei ihrem Bildungsauftrag zu unterstützen und zu ergänzen.</p>
<p>Die Lehrerqualität verbessern, z.B. indem die Schulen und Lehrkräfte für die Fortschritte ihrer Schüler verantwortlich gemacht werden und stärker von finanziellen Anreizen für gute Lehrerleistungen Gebrauch gemacht wird.</p>	<p>Einige Bundesländer haben Elemente einer leistungsorientierten Bezahlung in die Vergütungspakete für Lehrkräfte aufgenommen.</p>
<p>Den Grad der Gliederung des Schulsystems verringern, indem dafür gesorgt wird, dass die erste Selektion zu einem späteren Zeitpunkt als im Alter von 10 Jahren erfolgt, Haupt- und Realschule zusammen in einer Schulart angeboten werden und die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen in der Praxis erhöht wird.</p>	<p>Einige Bundesländer haben begonnen, verschiedene Bildungsgänge in einem Schultyp zusammenzufassen.</p>
<p>Die Tertiärbildung attraktiver gestalten und stärker an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts ausrichten durch Erhöhung der Input-Flexibilität der Hochschulen und Behebung des Trittbrettfahrer-Problems zwischen den Bundesländern bei der Finanzierung der Hochschulbildung.</p>	<p>Einige Länder haben den Hochschulen gestattet, Studiengebühren festzusetzen. Die Hochschulen haben das Recht, 60% aller Studienplätze nach eigenem Ermessen zu vergeben.</p>
<p>Den Hochschulzugang ausdehnen, indem gewährleistet wird, dass die nicht allgemeinbildenden Zweige des Sekundarbereichs eine bessere Vorbereitung auf das Hochschulstudium bieten.</p>	<p>In allen Bundesländern wurde Absolventen des Tertiärbereichs B der allgemeine Hochschulzugang gewährt; Absolventen einer zweijährigen Berufsausbildung wurde der fachgebundene Hochschulzugang eingeräumt (Studium von mit ihrer Berufsausbildung zusammenhängenden Fächern), vorausgesetzt sie verfügen über mindestens drei Jahre Berufserfahrung und haben ein Eignungsfeststellungsverfahren bzw. ein Probestudium erfolgreich absolviert. Die Bundesländer haben das Recht, von ihnen bereits eingerichtete Vorkehrungen für den Hochschulzugang beizubehalten (bzw. neue einzuführen); diese landesspezifischen Hochschulzugangsberechtigungen müssen nach einem Jahr erfolgreichen Studiums von allen Bundesländern anerkannt werden.</p>

Empfehlungen	Unternommene Aktionen
Wahrung bisheriger Erfolge in der Finanzpolitik und Erhöhung der Effizienz des öffentlichen Sektors	
Die Haushaltsregel nach den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts reformieren und durch mehrjährige Ausgabenplafonds ergänzen.	Die neue, im Grundgesetz verankerte Haushaltsregel, die von Bundestag und Bundesrat als wichtigstes Element der zweiten Stufe der Föderalismusreform verabschiedet wurde, entspricht den Bestimmungen des präventiven Teils des Stabilitäts- und Wachstumspakts, insofern sie am Prinzip des über den Konjunkturzyklus ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts orientiert ist.
Die Entscheidungsbefugnisse des Finanzplanungsrats stärken.	Der Finanzplanungsrat wurde durch einen Stabilitätsrat ersetzt, dem die Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern obliegt. Der Stabilitätsrat prüft die Finanzlage von Bund und Ländern auf der Basis im Voraus festgelegter Indikatoren und kann die Ausarbeitung von Vorschlägen für die Haushaltskonsolidierung verlangen, sollten diese Indikatoren auf eine drohende Haushaltsnotlage hindeuten.
Haushaltsziele ausgehend von Wirtschaftsprojektionen festlegen, die von unabhängigen Instanzen erstellt wurden.	Keine.
Untersuchen, ob die Steuerautonomie der Länder erhöht werden könnte, indem ihnen ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer gewährt wird, ohne dass die entsprechenden Einnahmen im Finanzausgleich zu berücksichtigen wären.	Die Möglichkeit einer Stärkung der Steuerautonomie der Länder wurde von der Föderalismuskommission II erörtert und von der Bundesregierung sowie der Mehrzahl der Länder verworfen. Sie steht derzeit nicht zur Debatte.
Die Reduzierung der Unternehmensteuersätze fortsetzen und eine Differenzierung der Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage nach Unternehmensgröße vermeiden.	Keine.
Senkung oder Abschaffung der Gewerbesteuer und Erhöhung der Grundsteuer in Erwägung ziehen. Die Erbschaftsteuer sollte nicht abgeschafft werden.	Der durchschnittliche Grundsteuerhebesatz der Kommunen ist gestiegen.
Vorzugsbehandlung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Erbschaftsteuer aufheben.	Die Erbschaftsteuer wurde vor kurzem reformiert. Da sich ihre Höhe in erster Linie nach der Steuerklasse der Erben richtet, gelten keine wesentlichen von der Größe des Unternehmens abhängigen Sonderregelungen. Ein Abzugsbetrag von 150 000 Euro für alle Unternehmen soll den Verwaltungsaufwand für die Erben ebenso wie die Steuerverwaltung verringern.
Energiesteuervergünstigungen für energieintensive Industriezweige schrittweise aufheben.	Wird derzeit geprüft.
Effizienz des Steuereinzugs erhöhen, wozu die Möglichkeit der Einführung einer Selbstveranlagung der Steuerpflichtigen untersucht, die gegenwärtige Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überprüft und die Erhebung der Körperschaftsteuer auf Ebene des Bundes zentralisiert werden sollte.	Eine wissenschaftliche Studie zu den gesetzlichen und administrativen Konsequenzen einer Selbstveranlagung im Bereich der Körperschaft- und der Gewerbesteuer ist in Planung.
Bundesstaatliche Finanztransfers umgestalten, um die Negativanreize für die Länder zur Entwicklung ihrer eigenen Steuerbasis sowie entsprechender Steuereinzugsbemühungen zu reduzieren. Ausgleichspositionen auf der Basis virtueller Einnahmen anstatt von Ist-Einnahmen berechnen.	Keine.
Verwaltung von Steuereinnahmen, die ausschließlich dem Bund zukommen oder zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften aufgeteilt werden, von den Ländern auf den Bund übertragen.	Ein in diese Richtung gehender Prozess wurde für die Kfz-Steuer und die Versicherungsteuer eingeleitet.

Kapitel 2

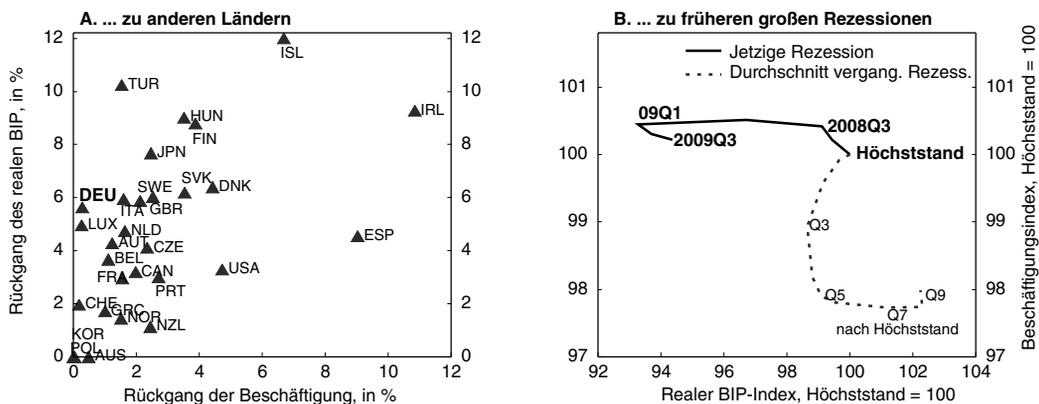
Strukturwandel erleichtern und Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden

Die Zahl der Arbeitslosen war vor dem Ausbruch der Krise nicht zuletzt dank des Effekts vergangener Arbeitsmarktreformen – sowohl im Vergleich zu früheren Erfahrungen als auch zu anderen OECD-Ländern – signifikant gesunken und ist in dieser Rezession erstaunlich stabil geblieben. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf die flexiblere Arbeitszeitgestaltung, doch spielten die staatlich geförderte Kurzarbeit ebenso wie die freiwillige Arbeitskräftehortung infolge des zuvor bestehenden Fachkräftemangels ebenfalls eine Rolle. Auf Grund der strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen für fest angestellte Mitarbeiter gingen diese Anpassungen bisher zu Lasten der weniger geschützten Arbeitskräfte. Mit Blick auf die Zukunft wird sich die Arbeitsmarktpolitik auf den zu erwartenden Anstieg der Arbeitslosigkeit einstellen müssen, der eintreten wird, sobald die Unternehmen versuchen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zurückzugewinnen. Die entscheidende Herausforderung besteht darin, das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern und die strengen gesetzlichen Bestimmungen zum Beschäftigungsschutz für Normalarbeitsverhältnisse zu lockern, um den Strukturwandel in der Wirtschaft zu erleichtern.

Die Beschäftigung reagierte auf die Rezession mit einer langen Verzögerung ...

In den Jahren vor dem Ausbruch der aktuellen Krise war die Arbeitslosigkeit kontinuierlich gesunken, so dass sich die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2005 und 2008 um ein Drittel verringerte. Wenngleich der Rückgang der Arbeitslosigkeit Ende 2008 zum Stillstand kam, war die Reaktion des deutschen Arbeitsmarkts auf die Krise in der Realwirtschaft sowohl im Hinblick auf frühere Konjunkturabschwünge in Deutschland als auch im Vergleich zur Reaktion anderer Länder in der derzeitigen Krise ungewöhnlich verhalten (Abb. 2.1). So zog die Arbeitslosenquote in dieser Rezession bis zum dritten Quartal 2009 um ½ Prozentpunkt an, verglichen mit 3 Prozentpunkten im OECD-Raum insgesamt. Bis zu einem gewissen Grad erklärt sich diese Entwicklung möglicherweise aus den immer noch wirksamen Effekten der umfassenden Arbeitsmarktreformen. Die Verringerung des Umfangs der Arbeitslosenunterstützung durch die Hartz-IV-Reform (in deren Rahmen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammengelegt wurden) hat gemeinsam mit der Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds I die inflationsneutrale Arbeitslosenquote (NAIRU) Schätzungen zufolge um etwa ½ Prozentpunkt gesenkt (OECD, 2008). Dieser Effekt verteilt sich über mehrere Jahre und hat möglicherweise auch 2008 noch die strukturelle Arbeitslosigkeit nach unten gedrückt und mithin einen Teil der negativen Effekte der Krise kompensiert (Boss et al., 2009). Ein Hinweis auf eine derartige Anpassung ist die weitere Linksverschiebung der Beveridge-Kurve zwischen Januar 2008 und Januar 2009, die darauf hindeutet, dass sich der Matching-Prozess weiter verbessert hat.

Abbildung 2.1 In Deutschland reagierte die Beschäftigung langsam auf den Abschwung 2008 Q1 bis 2009 Q3 im Vergleich



Anmerkung: Die Veränderungen beim realen BIP und bei der Beschäftigung zwischen 2008 Q1 und 2009 Q3 (2009 Q2 für CHE, POL, PRT, SWE, TUR) werden (als jüngster Wert abzüglich des Höchstwerts) in Prozent des Höchstwerts berechnet. Alle Veränderungen sind negativ oder gleich null. Höchststände vor der Rezession in 2008 Q1, 1974 Q1 und 1982 Q1.

Quelle: OECD, OECD-Wirtschaftsausblick und National Accounts Databases.

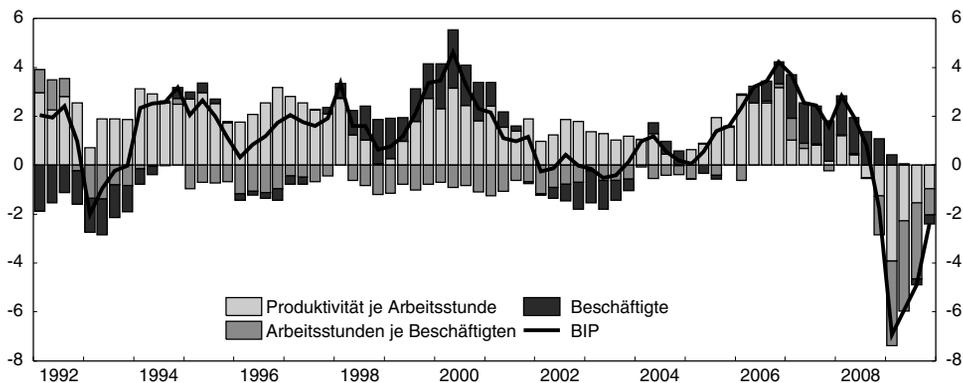
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/815806281425>

... die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden ist aber signifikant gesunken

Flexiblere Arbeitszeitgestaltung

Mit der Fokussierung auf die Arbeitslosigkeit wird den erheblichen Anpassungen des Arbeitsinputs nicht gebührend Rechnung getragen, die durch die Arbeitszeitverkürzungen stattgefunden haben³. Die Zahl der je Arbeitskraft geleisteten Arbeitsstunden ist wesentlich drastischer gesunken als in früheren konjunkturellen Abschwungphasen (Abb. 2.2). Das vorliegende Datenmaterial lässt darauf schließen, dass diese Anpassungen im Jahresverlauf 2009 größtenteils einer höheren Flexibilität der Unternehmen im Hinblick auf die Arbeitszeitgestaltung zu verdanken sind, beispielsweise durch einen verstärkten Rückgriff auf tarifliche Öffnungsklauseln sowie bedarfsgerechte Arbeitszeitanpassungen. Bis zu einem gewissen Grad erklären sie sich möglicherweise auch aus einer erhöhten Kompromissbereitschaft auf Seiten der Arbeitnehmer als Ergebnis früherer Arbeitsmarktreformen in den letzten zehn Jahren. Diese flexiblen Regelungen bieten die Möglichkeit, die Arbeitszeit während eines vorab definierten Zeitraums bei anteilmäßig reduzierter Bezahlung zu verkürzen². Etwa 40% der Arbeitszeitverkürzungen im Jahr 2009 erfolgten in Form dieser tarifvertraglich geregelten Reduzierungen der Wochenarbeitszeit. Weitere Faktoren, die zur Kürzung der Arbeitszeit beigetragen haben, sind der verstärkte Einsatz von Arbeitszeitkonten und eine Reduzierung der bezahlten Überstunden (sie steuerten 2009 jeweils etwa 20% zum Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden bei). Im Jahr 2005 hatte ein Drittel aller Unternehmen (die die Hälfte aller abhängig Beschäftigten auf sich vereinen) Arbeitszeitkonten eingerichtet. 1998 hingegen wurden diese Konten nur von jedem fünften Unternehmen und einem Drittel der abhängig Beschäftigten genutzt. Das Verarbeitende Gewerbe, wo nahezu 60% der Beschäftigten über ein derartiges Konto verfügen, spielt in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle.

Abbildung 2.2 Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden und die Stundenproduktivität sind gesunken
Zusammensetzung des BIP-Jahreswachstums, in Prozent



Anmerkung: Das Wachstum des realen BIP setzt sich zusammen aus der Zunahme der Arbeitsproduktivität, der Zahl der Beschäftigten und den geleisteten Arbeitsstunden und wird in der logarithmischen Differenzierung als $g_{dvp} = [g_{dvp}/hrs][hrs/emp][emp]$ ausgedrückt, wobei g_{dvp} für das reale BIP, hrs für die insgesamt von allen Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden und emp für die Gesamtzahl der Beschäftigten steht. Die Daten sind saisonbereinigt, und die Angaben zu Beschäftigung und geleisteten Arbeitsstunden werden nach dem Inlandskonzept berechnet.

Quelle: OECD-Sekretariat, auf der Basis von OECD, *National Accounts Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/815880282866>

Die Ausdehnung der Kurzarbeit hat Entlassungen verhindert ...

Ein zweiter Faktor, auf den 2009 etwa ein Viertel der Arbeitszeitverkürzungen entfiel, ist der weitverbreitete Einsatz von Kurzarbeit³. Mit diesem Instrument übernimmt die Bundesagentur für Arbeit (BA) unter gewissen Umständen einen Teil des ausgefallenen

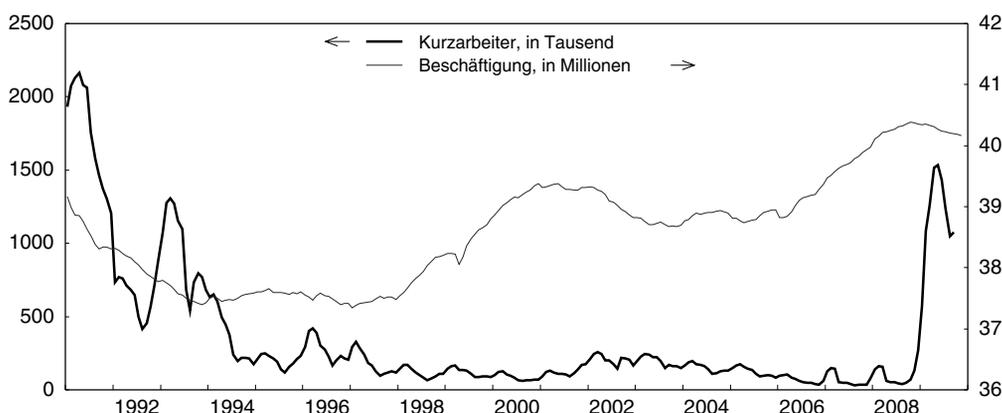
Nettolohns der Arbeitnehmer, wenn ein Unternehmen die Arbeitszeit wirtschaftlich bedingt reduziert. Betriebe nehmen das Instrument der Kurzarbeit in Anspruch, sofern die mit einer Entlassung und späteren Wiedergewinnung von Beschäftigten in der nächsten Aufschwungphase verbundenen Opportunitätskosten höher sind als der Preis für die Erhaltung des aktuellen Arbeitskräftebestands durch Kurzarbeit. Ziel ist es, „überhöhte“ Entlassungen zu verhindern, d.h. die Freisetzung von Arbeitskräften bei vorübergehenden Schwierigkeiten des Betriebs, obwohl die Arbeitsplätze auf lange Sicht bestandsfähig sind. Im Rahmen ihres Konjunkturpakets II hat die Bundesregierung die Voraussetzungen für die Einführung von Kurzarbeit gelockert, die Anspruchsdauer für den Bezug von Kurzarbeitergeld verlängert und die den Unternehmen entstehenden Kosten reduziert (Kasten 2.1). Während der Rezession stieg die Zahl der Kurzarbeiter drastisch an und

Kasten 2.1 Das deutsche Kurzarbeitergeld und jüngste Änderungen

Mit dem Instrument der staatlich geförderten Kurzarbeit sollen die Arbeitskosten von Unternehmen, deren Geschäfte vorübergehend schlechter gehen, reduziert werden. Betriebe haben Anspruch auf Kurzarbeitergeld, wenn ihr Auftragseinbruch auf wirtschaftlichen Gründen oder unabwendbaren Ereignissen beruht, sofern der Arbeitsausfall vorübergehend ist¹. Voraussetzung für den Anspruch auf Kurzarbeitergeld ist ferner, dass mindestens ein Drittel der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall in Höhe von mehr als 10% ihres Bruttoarbeitsentgelts betroffen sind, wengleich diese Regelung zwischen Februar 2009 und Dezember 2010 außer Kraft gesetzt wurde (in diesem Zeitraum wird Kurzarbeitergeld nur für Beschäftigte gewährt, die mehr als 10% ihres Bruttogehalts verlieren). Kurzarbeit kann nur eingeführt werden, wenn ihr im Rahmen eines Tarifvertrags, einer Betriebsvereinbarung oder einer einzelvertraglichen Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zugestimmt wurde. Bei Vorhandensein eines Betriebsrats im Unternehmen muss dieser der Einführung des Instruments zustimmen. Die Empfänger von Kurzarbeitergeld müssen einen Einschnitt in ihrem Monatseinkommen in Kauf nehmen, da der Staat nur 60% des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts übernimmt (67% falls der Beschäftigte Kinder hat)². Das Kurzarbeitergeld wird dem Arbeitgeber gezahlt, der es den Arbeitnehmern auszahlen muss. Die Arbeitnehmer bleiben in der gesetzlichen Sozialversicherung, da die Unternehmen ihre Sozialversicherungsbeiträge weiter entrichten und den Arbeitnehmeranteil bezogen auf 80% des Bruttoentgeltausfalls übernehmen³. Im Rahmen des Konjunkturpakets II der Bundesregierung werden 50% der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (100% bei Teilnahme des Arbeitnehmers an einer nicht betriebsspezifischen Qualifizierungsmaßnahme) in den ersten sechs Monaten von der Bundesagentur für Arbeit erstattet, und nach 6 Monaten sind keine Sozialversicherungsbeiträge mehr zu entrichten; diese Maßnahmen laufen Ende 2010 aus. Die maximale KUG-Bezugsdauer beträgt im Allgemeinen 6 Monate, ist aber jüngst für alle Arbeitnehmer, deren Anspruch bis Ende 2009 entsteht, auf 24 Monate und für alle Arbeitnehmer, die danach, aber vor Ende 2010 anspruchsberechtigt werden, auf 18 Monate verlängert worden. Hierdurch wird es Arbeitgebern ermöglicht, zumindest für jene Arbeitskräfte, die im Dezember 2010 in Kurzarbeit traten, das Instrument bis Mitte 2012 in Anspruch zu nehmen (allerdings sind die Kosten für den Arbeitgeber ab 2011 höher, da die Sozialversicherungsbeiträge dann nicht mehr erstattet werden). Seit Ende 2008 kann Kurzarbeitergeld auch von Zeitarbeitskräften in Anspruch genommen werden.

1. Kurzarbeit kann von Unternehmen nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern auch bei saisonbedingtem Arbeitsausfall (z.B. Betriebe des Bauhauptgewerbes im Winter, sogenannte Saison-Kurzarbeit) oder bei strukturellen Betriebsveränderungen (sogenannte Transferkurzarbeit oder Kurzarbeit Null) eingeführt werden.
2. In einigen Tarifverträgen ist festgelegt, dass die von der Bundesagentur für Arbeit gezahlten Leistungen vom Arbeitgeber aufgestockt werden müssen.
3. Das bezieht sich ausschließlich auf die Arbeitgeberbeiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Die Beiträge zur Arbeitslosen- und Unfallversicherung entfallen (Bach und Spitznagel, 2009).

Abbildung 2.3 Beschäftigung und Kurzarbeiter



Anmerkung: Der Begriff Kurzarbeiter bezieht sich auf Arbeitskräfte mit reduzierter Arbeitszeit (dabei kann es sich um Kurzarbeit aus wirtschaftlichen Gründen, infolge von Betriebsveränderungen oder Saison-Kurzarbeit handeln). Die Datenreihen sind nicht saisonbereinigt. Die Beschäftigung wird nach dem Inlandskonzept gemessen und ist saisonbereinigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816052264038>

erreichte Mitte 2009 mit etwa 1,5 Millionen Personen einen Höchststand, was in etwa dem während der Rezession 1993 erreichten Niveau entspricht (Abb. 2.3)⁴. Je Kurzarbeiter wurde die Arbeitszeit im Durchschnitt um etwa ein Drittel reduziert. In den Sommermonaten 2009 konnten dank des Rückgriffs auf Kurzarbeit etwa 500 000 Entlassungen verhindert werden, so dass ein Anstieg der Arbeitslosenquote um ungefähr 1 Prozentpunkt vermieden wurde.

Ogleich die Arbeitskosten der Betriebe durch die Kurzarbeit verringert werden, stehen Kosteneinsparungen und ausgefallene Arbeitszeit nicht in einem Verhältnis von 1:1. Zurückzuführen ist dies auf die Tatsache, dass ein Teil der Personalkosten weitergezahlt werden muss, die sogenannten Remanenzkosten. Beispielsweise sind in den Tarifverträgen häufig Regelungen zur Aufstockung des von der Bundesagentur für Arbeit gezahlten Kurzarbeitergelds (oder auch Arbeitszeitgrenzen, bei deren Unterschreitung die Vergütung nicht weiter gekürzt werden darf) oder andere Formen der Lohngarantie vereinbart. Zudem erhöhen sich die Lohnausgaben auch durch Lohnnebenkosten, wie Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung auf den Entgeltausfall, sonstige Kosten, wie tarifliche Sonderzahlungen, sowie bezahlten Tarifurlaub und die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Diese Lohnnebenkosten sinken während der Kurzarbeit nicht, da sie an den Bestand des Arbeitsverhältnisses und nicht an die tatsächlich geleistete Arbeitszeit geknüpft sind. Schätzungen von Bach und Spitznagel (2009) zufolge betragen diese betrieblichen Remanenzkosten 24-35% der Bruttolohnkosten je geleisteter Arbeitsstunde, je nach Umfang der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge durch die Bundesagentur für Arbeit. Ohne die im Konjunkturpaket II beschlossene Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge belaufen sich die Remanenzkosten Schätzungen zufolge auf 46-59% der Bruttolohnkosten je geleisteter Arbeitsstunde.

... kann Strukturanpassungen aber auch behindern

Auch wenn Kurzarbeitsprogramme im Allgemeinen die soziale Gerechtigkeit fördern (indem sie dafür sorgen, dass die gesamte Belegschaft weniger arbeitet, und verhindern, dass einige Kräfte entlassen werden und die übrigen Vollzeit weiterarbeiten) und effizienzsteigernd wirken können (indem verhindert wird, dass vorübergehend wirksame Faktoren wertvolle Übereinstimmungen zwischen Qualifikationen und Arbeits-

platzanforderungen – *job matches* – zerstören), können sie zugleich auch zu Mitnahmeeffekten führen (OECD, 2009a). Diese entstehen, wenn das Programm letztlich nicht überlebensfähige Arbeitsplätze unterstützt. Ein Hinweis darauf, dass dies in Deutschland z.T. der Fall sein kann, ist der große Anteil an Kurzarbeit in der Automobilindustrie, die bekanntlich unter einem Kapazitätsüberhang leidet (OECD, 2009b)⁵. So gibt es einen Zielkonflikt zwischen dem unmittelbaren Anliegen, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten, und dem längerfristigen Ziel, die Reallokation von Arbeitsplätzen und -kräften in Richtung der produktivsten Unternehmen und Sektoren zu erleichtern. Selbst die Bezuschussung von Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit ändert nichts an dem Bild, dass Kurzarbeit Arbeitsplätze und nicht Arbeitskräfte schützt⁶.

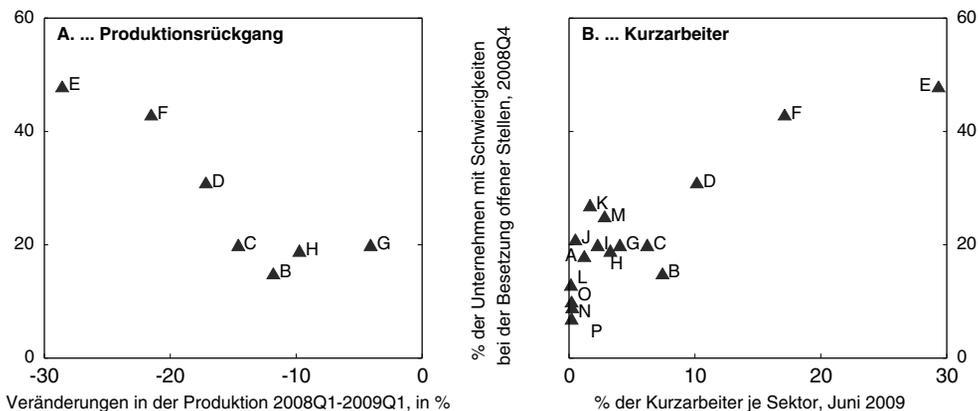
Es lässt sich *ex ante* nur sehr schwer beurteilen, ob wirtschaftliche Schwierigkeiten nur von vorübergehender Dauer und die Arbeitsplätze nach Beendigung der Stützungsmaßnahme noch überlebensfähig sind. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dafür zu sorgen, dass den Arbeitskräften und Unternehmen auch weiterhin starke Anreize geboten werden, zum frühestmöglichen Zeitpunkt aus der staatlich geförderten Kurzarbeit auszusteigen. In dieser Hinsicht sollte eine weitere Verlängerung der Subventionierung der Kurzarbeit über das ursprünglich festgelegte Datum hinaus vermieden werden. Eine andere Möglichkeit zur Verbesserung der Anreize im Rahmen des Instruments würde darin bestehen, vom Arbeitgeber bei Entlassung einer Arbeitskraft in der Zeit nach Beendigung der Kurzarbeit die Rückerstattung eines Teils der an den Arbeitnehmer während des Zeitraums der Kurzarbeit gezahlten Leistungen zu verlangen. Eine derartige Schutzmaßnahme findet bei ähnlichen Kurzarbeitsprogrammen in den Niederlanden Anwendung. Ferner sollte die Bezuschussungsdauer zeitlich begrenzt sein, und die Arbeitgeber sollten an den Kosten beteiligt werden. Eine Möglichkeit, die Anreize zur Arbeitsuche bei Kurzarbeitern aufrechtzuerhalten, könnte darin bestehen, die während der Kurzarbeit gezahlten Ersatzleistungen degressiv zu staffeln. Die zuständigen Stellen sollten die Effekte der Verlängerung der maximalen Bezugsdauer auf 24 Monate (18 Monate für Personen, die 2010 mit der Kurzarbeit begannen) und der Senkung der den Unternehmen entstehenden Kosten aufmerksam beobachten, um sicherzugehen, dass das Programm dem notwendigen Strukturwandel nicht im Wege steht. In dieser Hinsicht sollten die großzügigen Rückerstattungen der Sozialversicherungsbeiträge für nicht geleistete Arbeitsstunden überprüft werden. Es ist beispielsweise nicht klar, warum der Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen (insbesondere Renten) auch für nicht geleistete Arbeitsstunden weiter steigen soll. Diese Regelung kommt einer impliziten Subvention gleich, die zusätzlich zum Kurzarbeitergeld gezahlt wird.

Die Arbeitskräftehortung erklärt sich auch aus dem zuvor bestehenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften

Selbst nach Berücksichtigung der erheblichen Arbeitszeitverkürzung sank die Produktivität je geleisteter Arbeitsstunde noch signifikant, was darauf hindeutet, dass die Unternehmen weiterhin in größerem Maße Personal freiwillig behielten als in früheren Rezessionsphasen. Eine Erklärung für dieses Verhalten hängt mit den Schwierigkeiten bei der Suche nach qualifizierten Arbeitskräften zusammen. Die Unternehmen berechnen die Wiedergewinnungskosten für neue Arbeitskräfte im nächsten Aufschwung und wägen sie gegen die Kosteneinsparungen ab, die sie durch Entlassungen unmittelbar erreichen könnten. In dieser Hinsicht ist bemerkenswert, dass sich mehrere Sektoren im vergangenen Aufschwung einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften gegenüber sahen. Dieser betraf in erster Linie einige Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes, in denen bis zur Hälfte der Unternehmen angaben, im letzten Quartal 2008 bei der Besetzung freier Stellen auf Schwierigkeiten gestoßen zu sein, die in erster Linie durch Fachkräftemangel bedingt waren (Heckmann et al., 2009).

Während der Krise erlitten in der Regel jene Sektoren die größten Produktionseinbußen, die zuvor den größten Fachkräftemangel zu beklagen hatten (Abb. 2.4, Teil A), was ein möglicher Erklärungsfaktor dafür ist, warum die Unternehmen selbst bei nach wie vor niedrigem Produktionsniveau mit Entlassungen zögern. Folglich sind es auch diese Unternehmen, die angesichts der potenziellen Probleme, im nächsten Aufschwung qualifizierte Kräfte zu finden, am stärksten auf das Instrument der Kurzarbeit zurückgegriffen (Abb. 2.4, Teil B). Nicht zuletzt spiegelt dieses Verhalten auch die Einschränkungen wider, die in Deutschland im Hinblick auf die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte bestehen (Kapitel 5). Eine Aufhebung dieser Beschränkungen würde den Unternehmen die Anpassung ihrer Beschäftigtenzahlen über den Konjunkturzyklus sicherlich erleichtern und mithin die Notwendigkeit der Arbeitskräftehortung reduzieren.

Abbildung 2.4 Sektorspezifischer Arbeitskräftemangel



Anmerkung: Die Wirtschaftszweige sind: A: Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei; B: Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln, Bekleidung, Textilien, Möbeln; C: Herstellung von Papier und Druckerzeugnissen; D: Herstellung von Chemikalien und chemischen Erzeugnissen; E: Metallerzeugung und Herstellung von Metallerzeugnissen; F: Maschinenbau, Herstellung von elektrischen Ausrüstungen, Kraftfahrzeugen; G: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden; H: Baugewerbe; I: Groß- und Einzelhandel; J: Grundstücks- und Wohnungswesen; K: Verkehr, Information und Kommunikation; L: Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; M: Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen; N: Sonstige private und öffentliche Dienstleistungen; O: Sozialwesen; P: Öffentliche Verwaltung.

Quelle: Heckmann, M., A, Kettner und M. Rebien (2009), „Offene Stellen im IV. Quartal 2008: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu“, IAB Kurzbericht No. 11; Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank und Bundesagentur für Arbeit.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816054872015>

Die strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen erhöhen die Gefahr einer Zweiteilung des Arbeitsmarkts

Eine ernste und seit langem bestehende strukturelle Schwäche des deutschen Arbeitsmarkts sind die strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB). Hinsichtlich der globalen Rigidität des Kündigungsschutzes rangiert Deutschland unter den 30 OECD-Ländern auf Platz 9 (Abb. 2.5, Teil B)⁷. Zurückzuführen ist die Strenge der globalen Beschäftigungsschutzbestimmungen in erster Linie auf die Kündigungsschutzvorschriften für reguläre Beschäftigungsverhältnisse, die zumindest in Betrieben mit mehr als 20 Mitarbeitern zu den strengsten unter den OECD-Ländern zählen⁸. Demgegenüber liegt Deutschland im Bereich des Beschäftigungsschutzes bei befristeten Arbeitsverträgen etwa im Durchschnitt, was sich in erster Linie aus dem relativ lockeren Kündigungsschutz für befristete Arbeitsverhältnisse erklärt, während die Beschäftigungsschutzbestimmungen für Zeitarbeitsverträge wiederum stärker mit denen anderer Länder in Einklang stehen. Im Jahr 2008 waren die Unterschiede bei den Kündigungsschutzbestimmungen für reguläre und befristete Arbeitsverhältnisse unter den OECD-Ländern

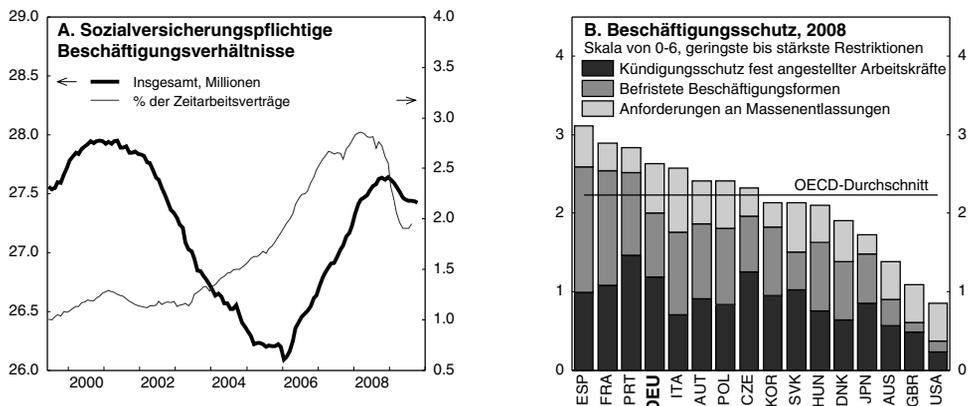
in Deutschland mit am größten, was in erster Linie auf die deutliche Deregulierung der Zeitarbeit seit dem Jahr 2000 und die zugleich geringfügig strengeren Kündigungsschutzbestimmungen für reguläre Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen war.

Eine wichtige Folge der zunehmenden Diskrepanz zwischen den Bestimmungen für fest angestellte Mitarbeiter und Zeitarbeitskräfte war die wachsende Bedeutung der befristeten Beschäftigung in der Gesamtbeschäftigung. In Deutschland erhöhte sich der Anteil der Zeitarbeitskräfte zwischen 2000 und 2008 von 12,7% auf 14,6%, während er im Durchschnitt der OECD-Länder im selben Zeitraum von 11,6% auf 12,3% stieg. Befristete Arbeitsverhältnisse gewinnen also rasch an Terrain. Im Jahr 2007 beispielsweise erfolgte nahezu die Hälfte aller Einstellungen auf befristeter Basis; bei Unternehmen mit über 250 Beschäftigten betrug der Anteil sogar zwei Drittel (Hohendanner und Gerner, 2010). Diese Entwicklung steht mit Belegen im Einklang, denen zufolge die Strenge der Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse mit einer höheren Inzidenz der befristeten Beschäftigung assoziiert wird und in einer negativen Korrelation zur Übergangsrate aus befristeter in unbefristete Beschäftigung steht (Grubb et al., 2007; OECD, 2004).

Der Abschwung weist Merkmale einer zunehmenden Arbeitsmarktsegmentierung auf ...

Eine der Folgen einer derartigen Herausbildung eines zweigeteilten Arbeitsmarkts war die unterschiedliche Entwicklung der Zahl der fest angestellten Mitarbeiter und Zeitarbeitskräfte im Verlauf der Krise. Während die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den zwölf Monaten bis August 2009 um 1/2% sank, ging die Zahl der Zeitarbeiter um nahezu 30% zurück (hat sich seither aber wieder etwas erholt), obgleich auch Zeitarbeiter inzwischen Anspruch auf Kurzarbeit haben. Etwa die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit hatten eine Dauer von weniger als 3 Monaten (Bundesagentur für Arbeit, 2009). Das ist eine typische Reaktion: Unter den OECD-Ländern sind die Schwankungen der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden über den Konjunkturzyklus bei Zeitarbeitskräften um das 2,5-Fache größer als bei fest angestellten Mitarbeitern (OECD, 2009a). Die Zahl der Zeitarbeitsverträge schnellte dank der weitreichenden Liberalisierung der befristeten Arbeitsverhältnisse während des konjunkturellen Aufschwungs drastisch in die Höhe (OECD, 2008), entsprach aber dennoch auf ihrem Höchststand einem Anteil von nur 3% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Abb. 2.5, Teil A).

Abbildung 2.5 Zeitarbeitskräfte und Beschäftigungsschutzbestimmungen



Anmerkung: Die Zeitreihendaten für Zeitarbeitskräfte wurden nach Census-X12-Arima saisonbereinigt. Für Frankreich und Portugal beziehen sich die Daten zum Beschäftigungsschutz auf das Jahr 2009.
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; IW-Zeitarbeitsindex; OECD, *Indicators of Employment Protection*, www.oecd.org/employment/protection.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816057345036>

... die sich langfristig negativ auf die Arbeitsmarktergebnisse auswirken kann

Trotz der Vorteile, die eine insgesamt größere Flexibilität für die Unternehmen mit sich bringt, ist darauf hinzuweisen, dass befristete Arbeitsverhältnisse die Aufstiegschancen und die Produktivität von Arbeitnehmern beeinträchtigen können, die in befristeten Formen der Beschäftigung gefangen bleiben. Länder, in denen die Regelungen für unbefristete und befristete Arbeitsverhältnisse stark abweichen, laufen Gefahr, einen zweigeteilten Arbeitsmarkt zu entwickeln, wie dies in Spanien und Japan eingetreten ist, an dem die Arbeitsmarktrandgruppen benachteiligt sind. Eine derartige Entwicklung ist nicht nur sozial ungerecht, sie ist auch für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung schädlich, da bei Arbeitskräften mit befristeten Arbeitsverträgen die Wahrscheinlichkeit der Weiterqualifizierung geringer ist, weil die Unternehmen häufig weniger bereit sind, in die Weiterbildung von Zeitarbeitskräften zu investieren. Zudem sind es in erster Linie die geringqualifizierten Kräfte, die ein Beschäftigungsverhältnis in der Zeitarbeit aufnehmen: Von allen Erwerbstätigen in atypischer Beschäftigung haben über ein Drittel keinen anerkannten Berufsabschluss und nur 15% einen weiterführenden Fachabschluss oder einen Hochschulabschluss⁹. Das ist angesichts der Tatsache, dass die relative Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften derzeit steigt, kontraproduktiv (Kapitel 5). Ferner besteht die Gefahr, dass Zeitarbeitskräfte in prekären Beschäftigungsverhältnissen gefangen bleiben, insbesondere wenn Unternehmen Zeitarbeitskräfte beschäftigen, um die strengen Beschäftigungsbestimmungen für fest angestellte Mitarbeiter zu umgehen (Hohendanner und Gerner, 2010)¹⁰. Unternehmenserhebungen zufolge ziehen deutsche Unternehmen eine Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse einer weiteren Lockerung des Kündigungsschutzes bei befristeten Arbeitsverträgen vor¹¹. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerndswert, dass die Bundesregierung eine weitere Liberalisierung der befristeten Arbeitsverhältnisse ins Auge fasst und gleichzeitig plant, die Bestimmungen für die regulären Beschäftigungsverhältnisse unverändert zu belassen. Konkret sieht die Bundesregierung vor, den Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrags (nach einer Wartezeit von einem Jahr) auch in jenen Fällen zuzulassen, in denen der Arbeitnehmer bereits zu einem früheren Zeitpunkt in dem betreffenden Unternehmen beschäftigt gewesen war.

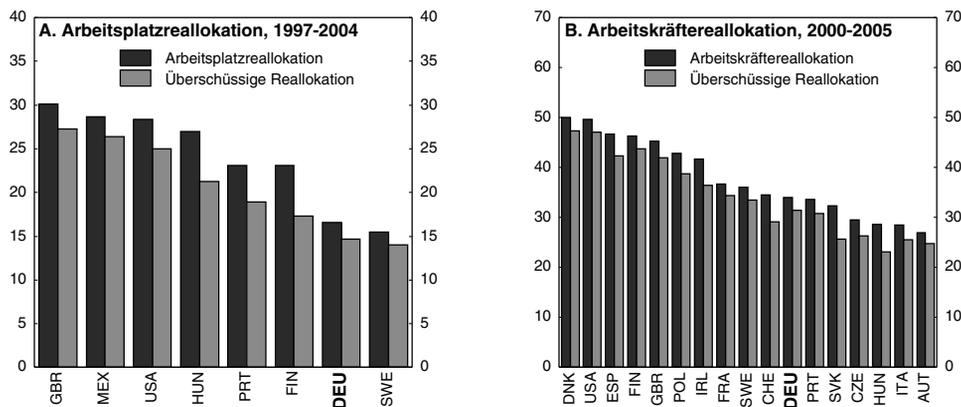
Strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen erschweren die wirtschaftliche Anpassung

Die strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen stehen auch der wirtschaftlichen Anpassung im Wege, da sie die existierenden Arbeitsplätze schützen und mithin dazu beitragen, die bestehenden Industriestrukturen zu konservieren. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Reallokation von Arbeit in Deutschland in recht geringem Umfang stattfindet. Sowohl die Reallokation von Arbeitsplätzen (Summe der Beschäftigungsgewinne und -verluste) als auch die Reallokation von Arbeitskräften (Summe der Einstellungen und Entlassungen) ist in anderen OECD-Ländern wesentlich stärker ausgeprägt (Abb. 2.6). Empirische länderübergreifende Belege deuten generell auf einen negativen Zusammenhang zwischen der Reallokation von Arbeitsplätzen und der Strenge der Beschäftigungsschutzbestimmungen hin (OECD, 2009a; Wolfers, 2005)¹². Das ist möglicherweise ein Erklärungsfaktor dafür, warum OECD-Länder mit strengeren Beschäftigungsschutzbestimmungen generell stärker verfestigte Produktionslücken aufweisen, d.h. im Anschluss an Schocks mehr Zeit brauchen, um zu ihren Potenzialwachstumsraten zurückzukehren (Duval et al., 2007).

Optionen für eine Lockerung der strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitskräfte

Mehrere Merkmale der deutschen Beschäftigungsschutzbestimmungen tragen zu ihrer relativen Rigidität im Vergleich zu den Regelungen anderer OECD-Länder bei (Tabelle 2.1):

Abbildung 2.6 Reallokation von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften, in Prozent



Anmerkung: Bei der Arbeitsplatzreallokation handelt es sich um die Summe der Beschäftigungsgewinne und -verluste zwischen t-1 und t, bei der Arbeitskräftereallokation um die Summe der Einstellungen und Entlassungen zwischen t-1 und t, bei der überschüssigen Arbeitsplatzreallokation um die Arbeitsplatzreallokation abzüglich des absoluten Nettobeschäftigungswachstums und bei der überschüssigen Arbeitskräftereallokation um die Arbeitskräftereallokation abzüglich des absoluten Nettobeschäftigungswachstums. Alle Strömungsmessgrößen werden durch den Beschäftigungsdurchschnitt in t-1 und t dividiert. Die gezeigten Quoten sind geschätzte Durchschnitte, die den Unterschieden in der Zusammensetzung der Industriezweige zwischen den Ländern Rechnung tragen. Arbeitsplatzströme: Deutschland: 1997-1998; Finnland: 1997; Ungarn: 1998-2000; Portugal: 1997; Mexiko: 2000; Schweden: 1997-2003; Vereinigtes Königreich: 1997-1998; Vereinigte Staaten: 2001-2004; Arbeitskräfteströme: Tschechische Republik: 2002-2005; Irland: 2000-2003; Polen: 2004-2005; Slowakische Republik: 2003-2005; Schweiz: 2002-2007; Vereinigte Staaten: 2000, 2002 und 2004; andere Länder: 2000-2005.

Quelle: OECD, *OECD Employment Outlook 2009*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816064765367>

- Meldeverfahren – der Betriebsrat (falls vorhanden) muss vor einer Kündigung angehört werden und der Entlassung zustimmen. Widerspricht der Betriebsrat, muss der Arbeitgeber mit der Kündigung bis zur Entscheidung des Arbeitsgerichts warten, bei dem der Arbeitnehmer eine Kündigungsschutzklage einreichen kann. Deutschland ist das einzige OECD-Land, in dem ein derartiges Verfahren existiert¹³. Dieses Verfahren verlängert den Zeitraum bis zum Beginn der gesetzlichen Kündigungsfrist, der in Deutschland mit 16 Tagen etwa doppelt so lang ist wie im Durchschnitt der OECD-Länder, wo er 8,5 Tage beträgt¹⁴.
- Die Kündigungsfrist für Arbeitskräfte mit langer Betriebszugehörigkeit ist recht lang; sie beträgt beispielsweise 7 Monate für Arbeitskräfte mit 20-jähriger Betriebszugehörigkeit, verglichen mit einem OECD-Durchschnitt von 3 Monaten.
- Die Entschädigungsleistungen bei unrechtmäßiger Kündigung sind hoch – 18 Monatsgehälter für eine Arbeitskraft mit 20-jähriger Betriebszugehörigkeit, gegenüber einem OECD-Durchschnitt von 12 Monatsgehältern. In vielen Ländern entspricht die Entschädigung gerade dem Lohnausgleich für die Dauer des Rechtsstreits (in der Regel 6 Monate). Analog hierzu zählen laut dem Doing Business Survey der Weltbank auch die Entlassungskosten zu den höchsten im OECD-Raum.

Die Anstrengungen zur Lockerung der strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen für reguläre Arbeitsverhältnisse sollten sich daher in erster Linie darauf konzentrieren, den hohen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, der bei regulären Kündigungen zu bewältigen ist, namentlich durch eine Verkürzung des Zeitraums für die Erledigung der notwendigen Formalitäten. Der Zeitraum bis zum Beginn der Kündigungsfrist sollte beispielsweise durch eine Reform der Regelung, dass der Betriebsrat Entlassungen zustimmen muss, verkürzt werden. Bei Arbeitskräften mit langer Betriebszugehörigkeit sollte die Kündigungsfrist reduziert werden.

Tabelle 2.1 Komponenten des OECD-Beschäftigungsschutzindikators

Bestimmungen für ...		Punktzahl auf einer Skala von 0 (geringste Restriktionen) bis 6 (stärkste Restriktionen)		Deutschlands Rang unter den OECD-Ländern
		OECD-Durchschnitt	Deutschland	
Reguläre Arbeitsverhältnisse	Kündigungsverfahren	2.8	5	30
	Zeitraum bis zum Beginn der Kündigungsfrist	1.1	2	19
	Kündigungsfrist bei 9-monatiger Betriebszugehörigkeit	2.6	3	13
	Kündigungsfrist bei 4-jähriger Betriebszugehörigkeit	2.6	2	7
	Kündigungsfrist bei 20-jähriger Betriebszugehörigkeit	1.6	4	28
	Abfindung bei 9-monatiger Betriebszugehörigkeit	0.8	1	24
	Abfindung bei 4-jähriger Betriebszugehörigkeit	1.5	2	19
	Abfindung bei 20-jähriger Betriebszugehörigkeit	1.3	2	22
	Definition einer gerechtfertigten oder ungerechtfertigten Entlassung	1.4	4	24
	Länge der Probezeit	4.2	3	4
	Entschädigung bei ungerechtfertigter Entlassung	2.1	3	18
	Möglichkeit der Wiederbeschäftigung nach ungerechtfertigter Entlassung	2.6	3	18
Maximale Frist für die Einreichung einer Kündigungsschutzklage	2.4	1	2	
Befristete Arbeitsverhältnisse	Valide Gründe für den Abschluss befristeter Arbeitsverträge	1.6	0	1
	Höchstzahl sukzessiver befristeter Arbeitsverhältnisse	2.4	2	12
	Kumulierte Höchstdauer sukzessiver befristeter Arbeitsverhältnisse	1.1	1	13
Zeitarbeitsverhältnisse	Beschäftigungsarten, für die Zeitarbeit legal ist	1.4	1.5	17
	Restriktionen hinsichtlich der Zahl der Verlängerungen von Zeitarbeitsverträgen	2.9	4	17
	Maximale kumulierte Höchstdauer sukzessiver Zeitarbeitsverhältnisse	1.5	0	1
	Genehmigungs- und Meldepflichten von Zeitarbeitsfirmen	3.0	6	18
	Bestimmungen, die eine Gleichbehandlung von fest angestellten Mitarbeitern und Zeitarbeitskräften verlangen	3.7	6	14
	Definition der Massenentlassung	4.2	6	24
Massenentlassungen	Zusätzliche Meldepflichten bei Massenentlassungen	3.8	3	6
	Zusätzliche Zeiträume vor Beginn der Kündigungsfrist bei Massenentlassungen	1.8	3	20
	Sonstige Sonderkosten für Arbeitgeber bei Massenentlassungen	1.7	3	16

Anmerkung: Der OECD-Durchschnitt ist ungewichtet. Je höher der Rang in der letzten Spalte, desto strenger ist der Beschäftigungsschutz. Wegen einer vollständigeren Beschreibung und näherer Einzelheiten zur Punktevergabe, vgl. www.oecd.org/employment/protection.

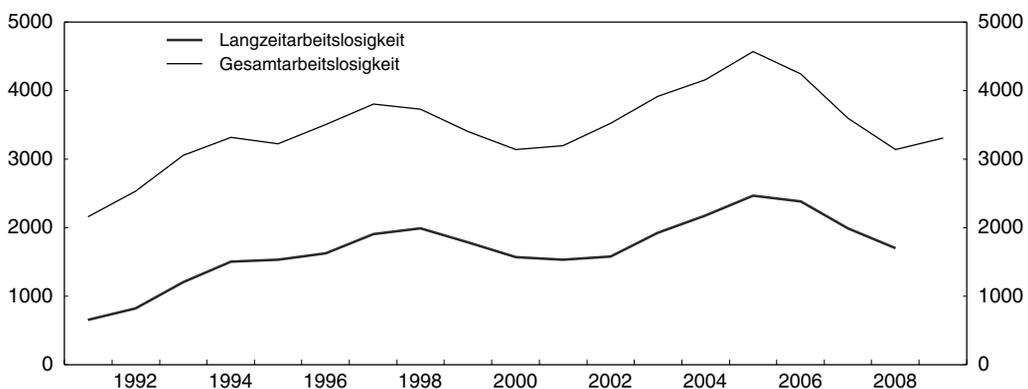
Ferner bedarf es Reformen, um die Anreize für die Erhebung von Kündigungsschutzklagen zu mindern, da Deutschland unter den OECD-Ländern eine der größten Zahlen an Kündigungsfällen aufweist, die vor Gericht gebracht werden (etwa 6 Fälle je 1 000 Beschäftigte, gegenüber weniger als zwei Fällen in den anderen OECD-Ländern). Über 80% der Kündigungsstreitigkeiten enden mit einem Vergleich, werden beigelegt oder aus anderen Gründen zurückgezogen, generell gegen Zahlung einer zusätzlichen Entlassungsentschädigung (Venn, 2009). Die Bundesregierung hat 2004 mit der Festlegung einer sogenannten „Regelabfindung“ bei betriebsbedingten Kündigungen versucht, dieses Problem in den Griff zu bekommen. Ziel dieser gesetzlichen Maßnahme war es, den entlassenen Kräften den Anreiz zu nehmen, für die Entlassungsentschädigung vor Gericht zu gehen. Jedoch zeigt Jahn (2008) auf, dass diese Reform keinen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit hatte, mit der eine Arbeitskraft eine Abfindung erhielt, und mithin wenig dazu beitrug, die Rechtsunsicherheit für den Arbeitgeber zu verringern. Laut Jahn wurde dadurch lediglich die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gestärkt, da diese weiterhin die Möglichkeit haben, den Rechtsweg zu beschreiten, wohl wissend, dass die gesetzlich festgelegte Abfindung wahrscheinlich nur eine Mindestkompensation darstellt. Das im Vergleich zum OECD-Durchschnitt hohe tatsächliche Niveau der Entschädigungsleistungen zeigt, dass diese Strategie im Allgemeinen erfolgreich ist.

Um die Kündigungsverfahren zu vereinfachen, sollte die Bundesregierung die Durchsetzung einer Reform ins Auge fassen, die im Fall einer betriebsbedingten Kündigung zur Folge hätte, dass statt der Möglichkeit einer gerichtlichen Klage eine pauschale Abfindungszahlung festgelegt wird, was den Kündigungsprozess transparenter und weniger ungewiss machen würde (OECD, 2008). Eine derartige Regelung würde den Unternehmen die Wahl lassen, die Regelabfindung zu zahlen (und zu riskieren, dass der Arbeitnehmer die Entscheidung vor Gericht anfechtet) oder eine höhere Entlassungsentschädigung zu entrichten (und damit in der Tat einzuräumen, dass die Kündigung unrechtmäßig ist), ohne dem Arbeitnehmer den Gerichtsweg offen zu lassen (Jahn, 2005). Sie würde die rechtliche Ungewissheit im Vergleich zum Status quo deutlich reduzieren. Spanien hat 2002 eine ähnliche Regelung eingeführt, die es Arbeitgebern ermöglicht, effektiv einzugestehen, dass eine Kündigung von Anfang an unrechtmäßig war, und zum Zeitpunkt der Kündigung dann konkret eine entsprechende Entlassungsentschädigung zu zahlen. Obgleich die ursprünglichen Kosten für den Arbeitgeber (im Vergleich zur Abfindung) doppelt so hoch ausfallen können, wird heute bei 75% der Kündigungen so vorgegangen, was darauf hindeutet, dass die Arbeitgeber bereit zu sein scheinen, einen höheren Preis zu zahlen, um die mit Gerichtsverfahren einhergehenden Kosten und Unsicherheiten zu verhindern (Venn, 2009).

Das Entstehen von Langzeitarbeitslosigkeit verhindern

Obgleich sich die Beschäftigung gut behauptet hat, kann die Arbeitslosigkeit noch immer drastisch in die Höhe schnellen, insbesondere wenn sich der Aufschwung als schwach herausstellen sollte und die Unternehmen ihren Personalbestand letztlich anpassen. Jüngsten Projektionen zufolge könnte die Zahl der Arbeitslosen 2010 um mehr als eine halbe Million zunehmen (was einem Anstieg der Arbeitslosenquote um 1 Prozentpunkt entspricht). Die Arbeitsmarktpolitik muss daher auf eine derartige Entwicklung vorbereitet sein, und die Herausforderung wird darin bestehen, zu verhindern, dass viele der entlassenen Arbeitskräfte in die Langzeitarbeitslosigkeit abgleiten, wie dies in der Vergangenheit der Fall war (Abb. 2.7). Ein Überdenken der Aktivierungspolitik der vergangenen Jahre könnte entsprechend notwendig sein. Während die Erhöhung der Beschäftigungsanreize für Langzeitarbeitslose seit Beginn des Jahrzehnts das Hauptziel der Arbeitsmarktpolitik war, müssen sich die Anstrengungen nun auf die Bedürfnisse des Zustroms der Kurzzeitarbeitslosen konzentrieren, was weitere Anpassungen des derzeit verfügbaren Instrumen-

Abbildung 2.7 Langzeit- und Gesamtarbeitslosigkeit
Tausend Personen



Anmerkung: Langzeitarbeitslose sind Personen, die seit mehr als 1 Jahr erwerbslos sind. Die Berechnungen der Gesamtarbeitslosigkeit basieren auf dem ILO-Konzept.

Quelle: OECD, Labour Force Database; Statistisches Bundesamt.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816111681432>

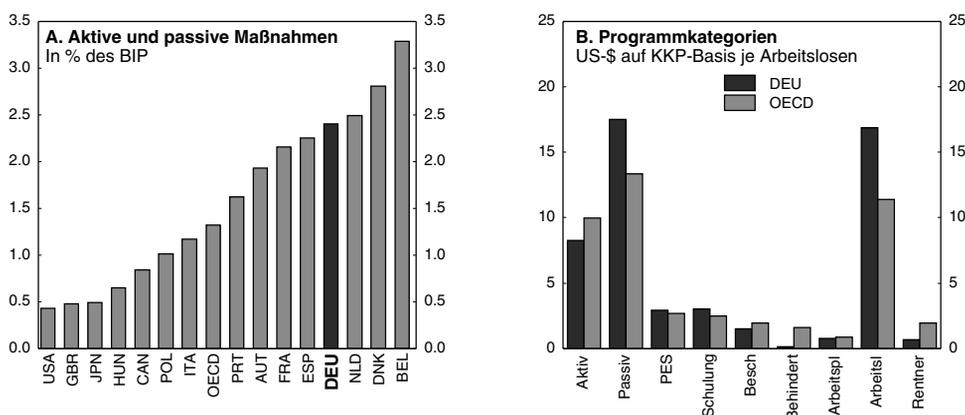
tariums notwendig machen kann. Das Ende 2008 verabschiedete Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente war in dieser Hinsicht ein hilfreicher Schritt, da es den Agenturen für Arbeit bei der Anpassung der verfügbaren Instrumente an die spezifische Situation jedes Arbeitslosen mehr Handlungsspielraum einräumte¹⁵.

Die Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme sind auf passive Maßnahmen ausgerichtet

Im Jahr 2007 wendete Deutschland etwa 2½% des BIP für Arbeitsmarktprogramme auf, was nahezu dem zweifachen OECD-Durchschnitt entspricht und z.T. auf die höhere Arbeitslosenzahl zurückzuführen war (Abb. 2.8, Teil A). Im Vergleich zum Durchschnitt der OECD-Länder fließen die Ausgaben je Arbeitslosen schwerpunktmäßig in passive Leistungen (Abb. 2.8, Teil B). Insgesamt sind die Arbeitslosenleistungen geringfügig höher als in anderen OECD-Ländern. Die Nettoersatzquoten (Arbeitslosengeld, Unterkunft-, Heizungs- und sonstige unterkunftsbezogene Nebenkosten und Sozialhilfe unter Berücksichtigung verschiedener Familientypen und zwei Verdienstniveaus), die in der Zeit der Arbeitslosigkeit gezahlt werden, machen in Deutschland im 5-Jahres-Durchschnitt 63% des Durchschnittslohns aus, verglichen mit einem Medianwert von 60% unter den OECD-Ländern (OECD, 2009a). Demgegenüber sind die Ausgaben für Frühverrentungsprogramme dank der in diesem Bereich durchgeführten grundlegenden Reformen geringer (OECD, 2008).

Auch wenn es wichtig ist, das Risiko materieller Härten durch einkommensstützende Maßnahmen während und nach einer Rezession zu mindern, wird es ebenso entscheidend sein, während die Erholung an Fahrt gewinnt, Arbeitsuchende zu einem erneuten Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis und zur Erhöhung ihrer langfristigen Beschäftigungsfähigkeit zu ermutigen und sie in diesem Bemühen zu unterstützen. Das ist insbesondere notwendig, weil tiefe Rezessionen mit einem Strukturwandel einhergehen, der eine Anpassung der Qualifikationen erforderlich macht. All das deutet wiederum darauf hin, dass eine Aufstockung der für aktive Arbeitsmarktprogramme verfügbaren Ressourcen angezeigt ist, selbst wenn die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in früheren Rezessionsphasen nicht proportional angehoben wurden (OECD, 2009a). Statt aber die Ausgaben global zu erhöhen, wäre es angebracht, den Schwerpunkt auf jene Maßnahmen zu legen, die sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen haben und von denen in dieser besonderen Rezession ein positiver Effekt zu erwarten ist. Evaluierungsstudien

Abbildung 2.8 Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme, 2007



Anmerkung: Die Ausgaben je Arbeitslosen für Land C werden durch Multiplikation des Verhältnisses Pro-Kopf-BIP in den USA/Land C um das Nationaleinkommen bereinigt. Die Bezeichnungen PES, Besch, Arbeitspl, Arbeitsl und Rentner stehen für die öffentliche Arbeitsverwaltung, Beschäftigungsanreize, Arbeitsplätze, Arbeitslosenleistungen bzw. Frühverrentungsleistungen. Vgl. die Quelle wegen näherer Einzelheiten zu Konzepten und Methodik.

Quelle: OECD, *OECD Employment Outlook 2009*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816154162716>

deuten darauf hin, dass effektive Programme zur Unterstützung bei der Arbeitsuche vor allem auf kurze Sicht sehr erfolgversprechend sind, während beim Rückgriff auf sonstige Maßnahmen größere Vorsicht geboten ist (OECD, 2009a; Card et al., 2009).

Die Intensivierung der Arbeitsberatung und -vermittlung sollte Priorität erhalten ...

Die Bundesregierung hat damit begonnen, das Problem der Wiedereingliederung von Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt anzugehen, indem sie in den Konjunkturpaketen höhere Ausgaben für Personal der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und Schulungsmaßnahmen vorsieht. Dabei sollte sehr aufmerksam beobachtet werden, ob die zusätzlich vorgesehenen Mittel ausreichen, um angesichts der wachsenden Zahl Arbeitsloser die Zahl der zu betreuenden Fälle je Vermittler, d.h. den Personalschlüssel, aufrechtzuerhalten. Eine geringere Zahl Arbeitsloser je Vermittlungsfachkraft in der öffentlichen Arbeitsvermittlung führt im Allgemeinen zu mehr Vermittlungen und mithin besseren Arbeitsmarktergebnissen (Hainmüller et al., 2009; Schiel et al., 2008). Die Unterstützung bei der Arbeitsuche ist wichtig, da sich das Job-Matching zwischen potenziellen Kandidaten und offenen Stellen heutzutage immer schwerer gestaltet, selbst wenn auch in Rezessionen Arbeitsplätze geschaffen werden¹⁶. In diesem Kontext ist die Förderung der regionalen Arbeitskräftemobilität in der kommenden Zeit ein wichtiger Bestandteil der Unterstützung bei der Arbeitsuche und könnte eine Intensivierung des Einsatzes von Mobilitätsbeihilfen für Arbeitsuchende erfordern. Der zunehmende Rückgriff auf private Arbeitsvermittlungsagenturen könnte das Entstehen von Engpässen bei der Inanspruchnahme von Aktivierungsmaßnahmen vermeiden helfen, doch müssen die Dienstleistungsaufträge derart gestaltet werden, dass gute Resultate belohnt und das Rahmabschöpfen (der Anbieter nimmt keine benachteiligten Kunden in seine Vermittlungstätigkeit auf) sowie die künstliche Manipulation von Ergebnismessungen auf ein Mindestmaß reduziert werden (OECD, 2005).

... und setzt institutionelle Reformen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung voraus

Die Wirksamkeit der Arbeitsberatung und -vermittlung hängt entscheidend von der institutionellen Struktur ab. Derzeit fällt die Verwaltung der Hilfe bei der Arbeitsuche für langzeitarbeitslose Empfänger von Arbeitslosenhilfe II in den meisten Bundesländern in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereich der regionalen Agenturen für Arbeit (die für die Geldleistungen und die Anwendung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zuständig sind, auf die 80% der ALG-II-Kosten entfallen) und Kommunen (die hauptsächlich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung verantwortlich sind). Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil von Dezember 2007 befunden, dass das Modell der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung unzulässig sei, und bis Ende 2010 eine verfassungskonforme Reform gefordert (Kasten 2.2). Die Ungewissheit über die künftige Form der ALG-II-Verwaltung hat seither bereits zu einem Mitarbeiterschwund geführt, und Ressourcen, die in die Arbeitsberatung und -vermittlung hätten fließen können, werden stattdessen für die Umstrukturierung eingesetzt. Rasch eine Reform zu beschließen und umzusetzen, ist nicht nur unerlässlich, um die den derzeit Langzeitarbeitslosen gebotenen Leistungen aufrechtzuerhalten, sondern auch, um den zu erwartenden künftigen Zustrom an neuen Arbeitslosen zu bewältigen, die aus der Arbeitslosenversicherung (ALG I) zur Grundversicherung für Arbeitslose (ALG II) übergehen.

Die Koalitionsregierung plant nun eine Grundgesetzänderung dahingehend, dass sich die Verwaltungsverfahren für die Leistungsempfänger so wenig wie möglich ändern, um zu gewährleisten, dass das Grundmodell der zentralen Anlaufstelle bzw. Service-Center aufrechterhalten wird. Obwohl wenig systematische Forschungsergebnisse vorliegen, die unter den Optionen eindeutig für ein bestimmtes institutionelles Modell sprechen, scheint die Aufrechterhaltung der bisherigen Struktur so gut wie eben möglich aus zwei Gründen eine vernünftige Lösung für die Zukunft zu sein. Erstens kam eine jüngere Untersuchung zu dem Ergebnis, dass in jenen Kommunen, in denen die Bundesagentur für Arbeit nicht in die Ver-

waltung der ALG-II-Empfänger involviert ist (den sogenannten „Optionskommunen“, Kasten 2.2), die Integration der Leistungsempfänger in den Arbeitsmarkt und die Beendigung der Hilfebedürftigkeit weniger gut funktionieren als in Kommunen, in denen die Aufgabenwahrnehmung gemeinsam durch die kommunalen Träger und die Bundesagentur für Arbeit erfolgt (ZEW et al., 2008)¹⁷. Diese Befunde sprechen also dagegen, den zugelassenen kommunalen Trägern die alleinige Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung zu übertragen, und vielmehr für eine Zusammenarbeit, da weder die Bundesagentur für Arbeit noch die Kommunen allein über die gesamten Kompetenzen verfügen, um alle Elemente der Leistungen und Aktivierungsmaßnahmen (die über einfache Arbeitsmarktmaßnahmen hinausgehen und auch soziale Integrationsmaßnahmen umfassen) für die recht heterogene Gruppe der ALG-II-Empfänger abdecken zu können.

Kasten 2.2 Organisatorische Struktur der Arbeitsberatung und -vermittlung für ALG-II-Empfänger

Im Rahmen der 2005 in Kraft getretenen Arbeitsmarktreform (Hartz-IV-Reform) wurden die früheren Sozial- und Arbeitslosenhilfeleistungen durch das Arbeitslosengeld II ersetzt (OECD, 2008). Dieses wird gemeinsam von den Kommunen (die für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, einige gesondert erbrachte Leistungen und spezifische Beratungsdienste verantwortlich sind) und der Bundesagentur für Arbeit (die für die Geldleistungen, außer für Unterkunft und Heizung, sowie die Arbeitsberatung und -vermittlung zuständig ist) verwaltet. Auf lokaler Ebene wurden 2005 drei Organisationsformen eingerichtet:

- *JobCenter (Arbeitsgemeinschaften oder ARGEn)*: In 350 Kommunen werden ALG-II-Bezieher gemeinsam von der Bundesagentur für Arbeit und der Kommune (innerhalb eines Job-Centers) betreut, wobei die Mittel von beiden Verwaltungsebenen bereitgestellt werden (bis September 2009 war ihre Zahl auf 354 gestiegen). Diese Struktur kommt der Absicht der Hartz-Kommission am nächsten, die Verantwortung für alle Arbeitsuchenden einer einzigen Instanz zu übertragen.
- In 19 Kommunen bieten sowohl die Bundesagentur für Arbeit als auch die Kommunen ihre Dienste in *getrennter Trägerschaft* an, d.h. ohne gemeinsames JobCenter. Bis September 2009 war ihre Zahl auf 23 gestiegen.
- *Optionskommunen oder zugelassene kommunale Träger*: In 69 Kommunen kümmern sich die zugelassenen kommunalen Träger allein um die Betreuung und Vermittlung der Langzeitarbeitslosen, ohne Mitwirkung der Bundesagentur für Arbeit, die sich nur mit den ALG-I-Beziehern befasst. Diese Option war das Ergebnis eines Kompromisses im Bundesrat, nachdem die Bundesregierung vorgesehen hatte, die Verantwortung für die Betreuung der ALG-II-Bezieher der Bundesagentur für Arbeit zu übertragen, während eine Mehrzahl der Bundesländer sie in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen stellen wollte. Die Höchstzahl dieser zugelassenen kommunalen Träger wurde auf 69 begrenzt. Die Optionskommunen übernehmen die ALG-II-Leistungen bei teilweiser Kostenerstattung durch den Bund. Dieses Modell sollte Ende Dezember 2010 auslaufen, doch plant die Koalitionsregierung nun, es zu entfristen.

Im Dezember 2007 befand das Bundesverfassungsgericht, dass JobCenter auf Grund ihrer Mischverwaltung verfassungswidrig seien, da diese Organisationsform nicht garantieren könne, dass beide Institutionen (Kommunen und Bundesagentur für Arbeit) unabhängige Entscheidungen treffen, wie es das Grundgesetz verlangt. Ferner sei in diesem Modell nicht transparent, welcher Verwaltungsträger für die konkrete Erfüllung der öffentlichen Aufgaben verantwortlich sei. Das Bundesverfassungsgericht forderte eine Reform der derzeitigen Organisationsstruktur bis spätestens Ende 2010.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts stehen als Optionen nun zur Verfügung, entweder den kommunalen Trägern oder der Bundesagentur für Arbeit die alleinige Verantwortung zu übertragen, eine Mischverwaltung zwischen Kommunen und Bund zuzulassen (was möglicherweise eine Grundgesetzänderung voraussetzen würde) oder die getrennte Aufgabenwahrnehmung, wie sie derzeit in 23 Kommunen praktiziert wird (getrennte Trägerschaft).

Zweitens folgt der Plan der jetzigen Bundesregierung, am Angebot integrierter Dienste festzuhalten, dem in den OECD-Ländern beobachteten Trend zur Einrichtung zentraler Anlaufstellen oder Service-Center für Leistungsempfänger und Arbeitsuchende, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Beispiele hierfür sind die Zusammenlegung der Leistungsverwaltung und Beschäftigungsdienste in einer einzigen Behörde (Work and Income) in Neuseeland im Jahr 1998 und die Einrichtung der Labour Force Service Centres (LAFOS) in Finnland (OECD, 2005; Tergeist und Grubb, 2006; Duell et al., 2009)¹⁸. Allerdings ist die Bereitstellung der Dienste „unter einem Dach“ nicht automatisch eine Garantie für bessere Resultate, vor allem wenn verfassungsrechtliche Gründe dem Ausmaß der möglichen Zusammenarbeit Grenzen setzen. So kann beispielsweise eine Situation entstehen, in der die beteiligten Institutionen unterschiedliche Ziele verfolgen bzw. unvereinbare Interessen vertreten, wodurch die Gefahr besteht, dass einige Akteure arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einführen, die nicht auf eine Verbesserung der Beschäftigungsergebnisse ausgerichtet sind (Immervoll, 2009). So hängt vieles davon ab, wie die Bundesregierung ihre Pläne zur Verringerung dieser Risiken konkret umsetzt.

Trainingsmaßnahmen erweisen sich in dieser Rezession vielleicht als effizienter

Bei der Entscheidung darüber, welche anderen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen neben der Arbeitsberatung und -vermittlung im Mittelpunkt stehen sollen, sollte festgehalten werden, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen in einer Rezession vielleicht anders ist als unter normalen Umständen. In dieser Hinsicht kann eine Expansion der Trainingsmaßnahmen eine wünschenswerte Option darstellen. Deutschland hat seine Ausgaben für Schulungszwecke in den letzten Jahren deutlich zurückgeschraubt und sich diesbezüglich auf den unteren OECD-Durchschnitt zubewegt. Diese Ausgabenkürzung erklärt sich z.T. aus der Tatsache, dass die Effizienz dieser Trainingsmaßnahmen in „normalen“ Zeiten als umstritten gilt, namentlich wegen der damit einhergehenden Einbindungseffekte (Lock-in-Effekte). Diese Einwände sind in einer Rezession möglicherweise weniger stichhaltig, wenn die Zahl der offenen Stellen je Arbeitsuchenden sinkt und die Opportunitätskosten der Humankapitalinvestitionen folglich niedriger sind, wenngleich es für diese Effekte kaum Befunde gibt (Lechner und Wunsch, 2009). Ferner ist diese Rezession mit einem Strukturwandel verbunden, der vielleicht mehr Umschulungen für Arbeitslose erforderlich macht als frühere Abschwungphasen. In dieser Hinsicht ist die Aufstockung der Mittel für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen und Umschulungen im Konjunkturpaket II der Bundesregierung ein sinnvoller Schritt. Die Wirksamkeit der Trainingsmaßnahmen hängt weitgehend vom Inhalt der betreffenden Maßnahmen ab. Maßnahmen beispielsweise, die die Kenntnisse und Fähigkeiten der Arbeitslosen verbessern (z.B. durch Fremdsprachen- oder EDV-Kurse) münden in der Regel eher in die Aufnahme einer regulären Beschäftigung als Bewerbungstrainings oder eine Kombination von Maßnahmen (Kopf und Wolff, 2009).

Eingliederungszuschüsse sollten gezielt gewährt werden

Zu den Optionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen auch Maßnahmen auf der Arbeitsnachfrageseite, wie Eingliederungszuschüsse. Der Hauptvorteil dieser Eingliederungszuschüsse besteht darin, dass sie schwerpunktmäßig bei Ersteinstellungen bzw. Neugründungen zum Einsatz kommen und daher kosteneffizienter sind als Zuschüsse, die den Arbeitskräftebestand betreffen (wie eine generelle Senkung der Sozialversicherungsbeiträge). Maßnahmen dieser Art können für bestimmte Gruppen schwer vermittelbarer Arbeitsloser hilfreich sein, deren Arbeitsmarktchancen vor allem in einer Rezession ganz besonders schlecht sind. In Deutschland kann die Bundesagentur für Arbeit Arbeitgebern für die Einstellung schwer vermittelbarer Personen einen Eingliederungszuschuss für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten gewähren, und dieser gilt im Allgemeinen als effizientes Instrument zur Wiedereingliederung dieses Personenkreises in den Arbeitsmarkt (Ruppe, 2009). Zudem erhalten Arbeitgeber, die schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose einstellen, seit Oktober

2007 einen Beschäftigungszuschuss. Die Festlegung der Höhe des Eingliederungszuschusses proportional zu den Nettobestandsveränderungen statt zu den Bruttoeinstellungen (marginale Bestandszuschüsse) würde dazu beitragen, die negativen Effekte, die Zuschüsse dieser Art anderenfalls haben können, auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Zu diesen negativen Effekten zählt die Einstellung von Arbeitskräften nur für die Dauer der Förderung („churning“) oder die Verdrängung bestehender Arbeitskräfte durch die Neueinstellung bezuschusster Mitarbeiter („Drehtüreffekt“). Indem dem Arbeitgeber zur Auflage gemacht wird, einen Mitarbeiter, für den er einen Eingliederungszuschuss erhalten hat, nach Ablauf der Förderung ein Jahr oder zumindest für ebenso viele Monate weiter zu beschäftigen, wie zuvor Fördermittel bezogen wurden, werden derartige Effekte in Deutschland bis zu einem gewissen Grad vermieden.

Kasten 2.3 Empfehlungen für den Arbeitsmarkt

Kurzarbeitergeld

- Die Effekte der Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld und der Senkung der Kosten für die Unternehmen sollten aufmerksam beobachtet werden, um sicherzugehen, dass das Instrument dem notwendigen Strukturwandel nicht im Wege steht. Von einer weiteren Verlängerung der außergewöhnlichen Bezuschussung der mit der Kurzarbeit einhergehenden Kosten über das ursprünglich festgelegte Datum hinaus sollte abgesehen werden.
- Es sollte eine Verstärkung der mit dem Instrument der Kurzarbeit geschaffenen Anreize zur Arbeitsplatzhaltung in Erwägung gezogen werden, indem von den Arbeitgebern verlangt wird, bei Entlassung einer Arbeitskraft in der Zeit kurz nach Beendigung der Kurzarbeit einen Teil der an den Arbeitnehmer während des Zeitraums der Kurzarbeit gezahlten Leistungen zurückzuerstatten. Zudem sollte ins Auge gefasst werden, die während der Kurzarbeit gezahlten Ersatzleistungen degressiv zu staffeln, um die Anreize zur Arbeitssuche bei Kurzarbeitern aufrechtzuerhalten.

Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen

- Es sollte eine Verkürzung des Zeitraums ins Auge gefasst werden, bis eine Kündigung ausgesprochen werden kann, beispielsweise durch eine Reform der Zustimmungspflicht des Betriebsrats bei Kündigungen, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des wichtigen Konsultationsmechanismus auf der Unternehmensebene.
- Ferner sollte eine Reduzierung der Kündigungsfrist für Arbeitnehmer mit langer Betriebszugehörigkeit in Erwägung gezogen werden.
- Im Fall betriebsbedingter Kündigungen sollte man dem Arbeitgeber im Rahmen der geltenden Bestimmungen die Wahl lassen zwischen der Zahlung einer Regelabfindung (womit dem Arbeitnehmer der Gerichtsweg offen bleibt) und der Zahlung einer höheren Abfindung wegen ungerechtfertigter Entlassung anstelle des Rechtswegs.
- Die im Koalitionsvertrag geplante weitere Liberalisierung der Bestimmungen für befristete Arbeitsverhältnisse sollte überdacht werden, um die Gefahr der Entstehung eines zweigeteilten Arbeitsmarkts zu reduzieren.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

- Es sollte beobachtet werden, ob angemessene Arbeitsberatungs- und -vermittlungskapazitäten vorhanden sind, um den Zustrom neuer Arbeitsloser zu bewältigen. Ein intensiverer Einsatz anderer aktiver Arbeitsmarktinstrumente (Schulungen, Einstellungs- und Mobilitätzuschüsse) kann im Fall einer deutlichen Verschlechterung der Arbeitsmarktlage notwendig werden. Die Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG-II-Empfänger) sollte gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts rasch reformiert werden. Dabei sollte eine solche Reform auf eine Weise umgesetzt werden, die sicherstellt, dass sich die Verwaltungsverfahren für die Leistungsempfänger so wenig wie möglich ändern, um zu gewährleisten, dass das Grundmodell der zentralen Anlaufstelle bzw. Service-Center aufrechterhalten wird.

Anmerkungen

1. Die Unternehmen haben zudem eine drastische Verringerung der Stundenproduktivität akzeptiert, die im historischen Vergleich ganz ungewöhnlich ist. Seit 1970 (ältere Daten liegen nicht vor) ist die Arbeitsproduktivität je Stunde bisher in keiner Rezession gesunken.
2. Der Prototyp einer beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzungsmaßnahme war die Einführung der 4-Tage-Woche bei Volkswagen im Jahr 1994 (Koch, 2001).
3. Die Summe der Beiträge der unterschiedlichen Faktoren zur Reduzierung der Arbeitszeit übersteigt auf Grund einer Reihe sonstiger Faktoren, die im Jahresverlauf 2009 für einen Anstieg der Arbeitslosigkeit gesorgt haben, wie beispielsweise der Rückgang der Zahl der Krankheitstage, den Wert von 100%.
4. Im Jahresverlauf 2009 insgesamt betraf die wirtschaftlich bedingte Kurzarbeit im Schnitt 1,06 Millionen Beschäftigte.
5. Im Juni 2009 belief sich der Anteil der Kurzarbeiter unter allen Beschäftigten im Fahrzeugbau auf 19,1%, was dem zweitgrößten Anteil nach der Metallerzeugung und -verarbeitung (selbst ein großer Zulieferer der Automobilindustrie) mit einer Kurzarbeiterquote von 26,2% entspricht. Im Verarbeitenden Gewerbe insgesamt betrug die Kurzarbeiterquote im Durchschnitt 16,9% (Bundesagentur für Arbeit, *Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld*, Oktober 2009).
6. Deutschen Unternehmen werden die auf das Arbeitsentgelt während des Arbeitszeitausfalls gezahlten Sozialversicherungsbeiträge voll erstattet, wenn die betreffende Person während der Kurzarbeit an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnimmt (wohingegen die volle Erstattung ohne Qualifizierungsmaßnahmen erst nach 6 Monaten erfolgt). Es ist jedoch zu beachten, dass dies nur gilt, wenn es sich bei der Qualifizierungsmaßnahme nicht um den Erwerb von unternehmensspezifischem Wissen handelt.
7. Der BSB-Indikator blieb zwischen 2003 und 2008 nahezu unverändert, da eine Lockerung der Bestimmungen für befristete Arbeitsverträge (Erhöhung der zulässigen Dauer der Befristung von Arbeitsverträgen für Arbeitgeber, die ein Unternehmen gründen oder ältere Arbeitskräfte einstellen) durch eine Verschärfung der Kündigungsschutzbestimmungen für Normalarbeitsverhältnisse (Einführung einer gesetzlich geregelten Abfindung im Fall einer Kündigung) wettgemacht wurde.
8. Derzeit findet das Kündigungsschutzgesetz in Kleinbetrieben mit höchstens 10 Beschäftigten (die etwa 18% der Gesamtbeschäftigung auf sich vereinen) keine Anwendung (doch gelten besondere Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer vor diskriminierenden und willkürlichen Kündigungen, und Arbeitgeber dürfen eine Kündigung nicht ohne ein Mindestmaß an sozialer Rücksichtnahme aussprechen). Betriebe mit bis zu 20 Mitarbeitern sind von der Anzeigepflicht bei Massenentlassungen befreit. Entsprechend zählt der BSB-Indikator für diese Unternehmen zu den niedrigsten unter den OECD-Ländern (Venn, 2009). So überrascht es auch nicht, dass Unternehmen mit einer sehr geringen Mitarbeiterzahl in der Regel die Kündigungsschutzregelungen im Vergleich zu größeren Unternehmen als ein weniger großes Beschäftigungshindernis betrachten (DIHK, 2008). Jedoch hat die Bereinigung des globalen BSB-Indikators um die Ausnahmeregelungen für kleine Unternehmen nur einen geringfügigen Effekt auf das Länderranking bezüglich der Strenge der Kündigungsschutzbestimmungen (Kasten 4 in Venn, 2009).
9. Vgl. Destatis, *Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit*, Begleitmaterial zum Pressegespräch, 19. August 2009.
10. Im Jahr 2007 erhielten 48% der Arbeitskräfte mit befristetem Arbeitsvertrag nach dessen Beendigung im Unternehmen einen festen Arbeitsvertrag. Der Anteil ist je nach Sektor unterschiedlich; im Verarbeitenden Gewerbe übernehmen zwei Drittel der Unternehmen ehemals befristet beschäftigte Arbeitskräfte, im Sektor der Sozialdienstleistungen ist es nur ein Drittel. Für eine Zeitarbeitskraft sind die Chancen, in ein normales Beschäftigungsverhältnis übernommen zu werden, in größeren Unternehmen auf Grund der strengeren Beschäftigungsschutzbestimmungen und auch in Unternehmen mit hohem Drehtüreffekt (Bewegungen auf demselben Beschäftigungsniveau) geringer. Größer sind die Chancen auf einen regulären Arbeitsplatz indessen in Unternehmen mit Einstellungsproblemen (Hohendanner und Gerner, 2010).

11. Vgl. DIHK, *Flexibilität am Arbeitsmarkt – weiter ganz oben auf der Agenda*; Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Herbst 2009.
12. Allerdings kommen Bauer et al. (2007) in einer Untersuchung von Kleinbetrieben in Deutschland, die den Kündigungsschutzbestimmungen nicht unterliegen, nicht zu dem Ergebnis, dass die Arbeitskräftefluktuation signifikant höher ist.
13. Nur Österreich hält an einer ähnlich bedeutenden Rolle des Betriebsrats bei Kündigungsverfahren fest. In Österreich muss der Betriebsrat vor jeder geplanten Kündigung vom Arbeitgeber verständigt werden. Er hat dann 5 Tage Zeit, eine Stellungnahme dazu abzugeben. Sollte sich der Betriebsrat der Kündigung widersetzen, kann er die Kündigung für den betroffenen Arbeitnehmer vor dem Arbeitsgericht anfechten.
14. Die längere Meldefrist erklärt sich im Fall Deutschlands sowohl aus der Zeit, die dem Betriebsrat eingeräumt wird, um zu reagieren (etwa eine Woche), als auch aus der Bestimmung, wonach nur zum 15. oder zum Ende eines Monats gekündigt werden kann (wodurch sich der Zeitraum vor Beginn der Kündigungsfrist im Durchschnitt um 8 Tage verlängert).
15. Das Gesetz ersetzte 17 spezifische arbeitsmarktpolitische Instrumente durch zwei umfassendere Instrumente, zum einen „Förderungen aus dem Vermittlungsbudget“ (die 9 separat regulierte Instrumente, darunter die Mobilitätshilfe, ersetzen) und zum anderen „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ (die 8 separat regulierte Instrumente ersetzen), was einen flexibleren Rückgriff auf die Leistungen privater Anbieter ermöglicht. Auf der Grundlage dieses Gesetzes führte die Bundesagentur für Arbeit Ende 2009 ein Vier-Phasen-Modell der Integrationsarbeit ein.
16. Während der Abschwungphase von 2001 bis 2005 wurden in jedem Quartal etwa 1 784 000 Einstellungen vorgenommen (einschl. Auszubildende), davon wurden 690 000 freie Stellen mit Arbeitslosen besetzt. In der Boomphase von 2006 bis Mitte 2008 waren es zum Vergleich etwa 1 845 000 begonnene Beschäftigungsverhältnisse je Quartal (Rothe, 2009).
17. Die dritte existierende Organisationsform, in der beide Institutionen ihre Aufgaben getrennt wahrnehmen, ohne eine gemeinsame Arbeitsgemeinschaft zu gründen, d.h. in getrennter Trägerschaft operieren, war auf Grund des begrenzten Datenmaterials nicht Gegenstand der Evaluierung.
18. Zugleich ging eine Reihe von OECD-Ländern dazu über, die Verwaltung der Leistungsempfänger und Arbeitssuchenden auf die Ebene der Kommunen zu übertragen, darunter z.B. die Niederlande und Dänemark.

Literaturverzeichnis

- Bach, H.-U. et al. (2009), „Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen“, IAB Kurzbericht, Nr. 20.
- Bach, H.-U. und E. Spitznagel (2009), „Kurzarbeit – Betriebe zahlen mit – und haben was davon“, IAB Kurzbericht, Nr. 17.
- Bauer, T.K., S. Bender und H. Bonin (2007), „Dismissal protection and worker flows in small establishments“, *Economica*, Vol. 74, S. 804-821.
- Boss, A. et al. (2009), „Deutsche Konjunktur im Herbst 2009“, *Kieler Diskussionsbeitrag* 468/469, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (2009), *Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen*, August.
- Card, D., J. Kluge und A. Weber (2009), „Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis“, *IZA Discussion Papers*, No. 4002.
- DIHK (2008), *Beschäftigungshürden abbauen, Jobs sichern*.
- Duell, N., D. Grubb und S. Singh (2009), „Activation policies in Finland“, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 98.
- Duval, R., J. Elmeskov und L. Vogel (2007), „Structural Policies and Economic Resilience to Shocks“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 567.

- Grubb, D., J.-K. Lee und P. Tergeist (2007), "Addressing labour market duality in Korea", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 61.
- Hainmüller, J. et al. (2009), "Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany", *IAB Discussion Papers*, No. 13.
- Heckmann, M., A. Kettner und M. Rebien (2009), "Offene Stellen im IV. Quartal 2008: Einbruch in der Industrie – Soziale Berufe legen zu", *IAB Kurzbericht*, Nr. 11.
- Hohendanner, C. und H.-D. Gerner (2010), "Die Übernahme befristet Beschäftigter im Kontext betrieblicher Personalpolitik", *Soziale Welt*, erscheint demnächst.
- Immervoll, H. (2009), "Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 100.
- Jahn, E. (2005), "Wie wirkt der Kündigungsschutz?", *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF)*, No. 2/3, S. 284-304.
- Jahn, E. (2008), "Do firms obey the law when they fire workers? – Social criteria and severance payments in Germany", *University of Erlangen Discussion Papers*, No. 22.
- Koch, S. (2001), "Flexible Arbeitszeiten fördern Beschäftigung", *IAB Kurzbericht*, Nr. 17.
- Kopf, E. und J. Wolff (2009), "Die Wirkung von Trainingsmaßnahmen für ALG-II-Bezieher: Auf den Inhalt kommt es an", *IAB Kurzbericht*, Nr. 23.
- Lechner, M. und C. Wunsch (2009), „Are training programs more effective when unemployment is high?“, *Journal of Labor Economics*, Vol. 4, No. 27, S. 653-692.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *OECD-Wirtschaftsausblick 86*, OECD, Paris.
- Rothe, T. (2009), "Arbeitsmarktentwicklung im Konjunkturverlauf - Nicht zuletzt eine Frage der Einstellungen", *IAB Kurzbericht*, Nr. 13.
- Ruppe, K. (2009), "Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland", *IAB Discussion Papers*, No. 6.
- Schiel, S. et al. (2008), "Öffentliche Arbeitsvermittlung: Mehr Personal – mehr Zeit – mehr Vermittlungen", *IAB Kurzbericht*, Nr. 21.
- Tergeist, P. und D. Grubb (2006), "Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 42.
- Venn, D. (2009), "Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 89.
- Wolfers, J. (2005), *Measuring the Effects of Employment Protection on Job Flows: Evidence from Seasonal Cycles*, Wharton School of Business, Januar.
- ZEW, Institut Arbeit und Qualifikation und TNS Emnid (2008), *Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 387, Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld.

Kapitel 3

Nach der Krise: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherstellen

Die in den vergangenen Jahren erzielte Haushaltskonsolidierung hat während der Krise das volle Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren ermöglicht. Unter dem Einfluss einer weiteren Lockerung der Fiskalpolitik Ende 2008 und Anfang 2009 wird sich das Haushaltsdefizit 2010 deutlich ausweiten. Eine jüngst verabschiedete Haushaltsregel, die das strukturelle Haushaltsdefizit des Bundes auf maximal 0,35% des BIP begrenzt und einen ausgeglichenen strukturellen Haushalt für die Länder vorschreibt, wird dazu beitragen, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen. Einige Elemente der neuen Regel müssen jedoch u.U. genauer abgestimmt werden, um sie wirksamer zu machen. Damit die für sie geltende Übergangsregelung eingehalten werden kann, sind zwischen 2011 und 2016 Konsolidierungsanstrengungen erforderlich, die über das bloße Auslaufenlassen der Konjunkturpakete hinausgehen müssen. Priorität sollten die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben, insbesondere durch Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor sowie eine Verringerung der Finanzhilfen und des Staatskonsums, und der Abbau verzerrend wirkender Steuervergünstigungen haben. Zur Verbesserung der Steuerstruktur sollte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, den Anteil der Steuern auf Vermögen und Verbrauch am Gesamtsteueraufkommen zu erhöhen.

Die Wirtschaftskrise hat die Erfolge der Haushaltskonsolidierung zunichte gemacht

Bis zum Beginn der Wirtschaftskrise hatte sich die öffentliche Finanzlage erheblich verbessert, und das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit hatte sich gegenüber fast 4% des BIP im Jahr 2003 (als der Ecofin-Rat das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eröffnete) so weit verringert, dass 2007 und 2008 ein nahezu ausgeglichener Haushalt ausgewiesen werden konnte (Tabelle 3.1). Dank dieser Verbesserungen nahm die Bruttostaatsverschuldung in den Jahren 2006 und 2007 im Verhältnis zum BIP ab (Abb. 3.1). Die Konsolidierung setzte auf der Ausgabenseite an, wobei die Staatsausgaben bis 2007 gegenüber ihrem 2003 erreichten Höchststand um mehr als 4 Prozentpunkte des BIP sanken. Obwohl der Rückgang des Ausgabenquotienten dem dynamischen Wirtschaftswachstum und einer damit einhergehenden beträchtlichen Abnahme der Ausgaben für Sozialversicherungsleistungen

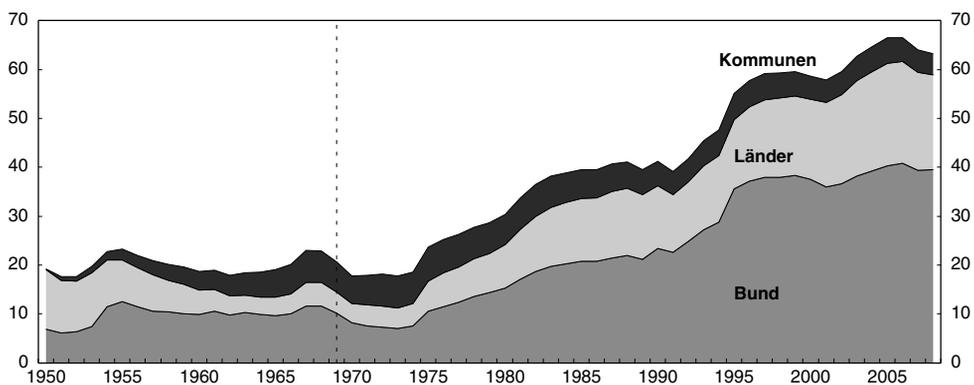
Tabelle 3.1 **Gesamtstaatliche Haushaltssituation**
In Prozent des BIP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finanzierungssaldo	-3.3	-1.6	0.2	0.0	-3.3	-5.8	-5.2
Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo	-2.5	-1.8	-0.8	-1.1	-2.0	-4.3	-4.0
Gesamtausgaben	46.9	45.3	43.6	43.8	47.6	48.3	47.4
Gesamteinnahmen	43.6	43.7	43.8	43.8	44.3	42.5	42.3
Bruttostaatsverschuldung (Maastricht)	68.1	67.6	64.9	66.0	74.3	79.1	83.0

Anmerkung: Bei den Zahlen für 2010-2011 handelt es sich um Projektionen.

Quelle: OECD, *OECD-Wirtschaftsausblick 86* und Schätzungen des Sekretariats.

Abbildung 3.1 **Bruttoverschuldung nach Regierungsebene**
In Prozent des BIP



Anmerkung: Die vertikale Linie kennzeichnet das Inkrafttreten von Artikel 115 Grundgesetz im Jahr 1969 in seiner ursprünglichen Version. Die Verschuldung für den Zeitraum 1950-1990 bezieht sich nur auf Westdeutschland.

Quelle: Bundesfinanzministerium.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816177506210>

zuzuschreiben war, verringerte sich auch das strukturelle Defizit. Die gedämpfte Beschäftigungs- und Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst, der Abbau von Subventionen und weitere Kürzungen der öffentlichen Investitionen waren alles Faktoren, die zu dieser Entwicklung beitrugen. Auf der Einnahmeseite halfen der Konjunkturaufschwung und die Mehrwertsteueranhebung im Jahr 2007, den vorherigen Rückgang der Staatseinnahmen teilweise auszugleichen.

Dieser Konsolidierungstrend kehrte sich durch die Wirtschaftskrise abrupt um, in deren Folge die Wirtschaft zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem ersten Quartal 2009 um eine Jahresrate von nahezu 6½% schrumpfte. Um die Wirtschaft wieder zu beleben, legte die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete auf, ein bescheidenes im November 2008 und ein umfangreicheres im Januar 2009 (Kasten 3.1). Zusammen mit einigen zusätzlichen, Anfang Oktober 2008 ergriffenen Maßnahmen beliefen sich die Stimulierungsmaßnahmen auf rd. 80 Mrd. Euro (3,1% des BIP von 2008), die in erster Linie für den Zeitraum 2009 und 2010 bestimmt waren¹. Die Anwendung einer Reihe von Multiplikatoren auf diese Maßnahmen deutet darauf hin, dass sie das BIP im Jahr 2009 um rd. 0,5% erhöht haben und es im Jahr 2010 um weitere 0,2% erhöhen werden (OECD, 2009a)². Dieser verhältnismäßig geringe Multiplikatoreffekt erklärt sich aus der Zusammensetzung der Konjunkturpakete, die viele Maßnahmen mit nur geringem Effekt auf das BIP-Wachstum enthalten, wie z.B. Einkommensteuersenkungen. Infolge der fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen und der automatischen Stabilisatoren erreichte das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit 2009 3,3% des BIP, und 2010 dürfte es sich weiter auf über 5¼% des BIP ausweiten. Die Bruttostaatsverschuldung wird bis Ende 2010 voraussichtlich auf rd. 80% des

Kasten 3.1 Die Konjunkturpakete

Angesichts des Ausmaßes des Konjunkturabschwungs beschloss die Bundesregierung, sich nicht ausschließlich auf automatische Stabilisatoren zu stützen, sondern auch Maßnahmen zu ergreifen, um den Rückgang der Wirtschaftstätigkeit abzufedern. Am 5. Oktober 2008 wurden die ersten Maßnahmen eingeleitet, die sich für den Zeitraum 2009 und 2010 auf 12,2 Mrd. Euro (0,5% des BIP von 2008) beliefen und die u.a. eine zeitlich befristete Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 3% auf 2,8% sowie eine Anhebung des Kindergelds und des Kinderfreibetrags umfassten. Anschließend verabschiedete die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete, das erste am 5. November 2008 und das zweite am 27. Januar 2009. Im Mai 2009 wurden einige weitere Maßnahmen eingeführt, namentlich ein Aufschub bei der Umsatzsteuerzahlung für kleinere Unternehmen und eine Ausweitung der Abwrackprämie, wodurch 2009 und 2010 fiskalische Kosten in Höhe von 5,1 Mrd. Euro (0,2% des BIP von 2008) entstehen.

Das Konjunkturpaket von November 2008

Das im November 2008 gestartete Konjunkturpaket sah für 2009 und 2010 Maßnahmen in Höhe von 3,9 Mrd. Euro (0,2% des BIP von 2008) bzw. 7,1 Mrd. Euro (0,3% des BIP von 2008) vor, wobei einige Maßnahmen auch in späteren Jahren Kosten verursachen werden. Die beiden wichtigsten Maßnahmen des Pakets waren eine zeitlich befristete Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für bestimmte Arten von Investitionsgütern (6,3 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010) und eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen (2 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010). Darüber hinaus wurde die Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen ausgeweitet, neue Personenkraftwagen wurden vorübergehend von der Kfz-Steuer befreit, die Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen wurden befristet erweitert, ein Sonderprogramm zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wurde ins Leben gerufen, die staatliche Förderung von Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden wurde ausgedehnt, und die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), z.B. für strukturschwache Kommunen, wurden aufgestockt.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Das Konjunkturpaket von Januar 2009

Das zweite Konjunkturpaket war deutlich umfangreicher als das erste und belief sich für den Zeitraum 2009-2010 auf 54,3 Mrd. Euro (2,1% des BIP von 2008). Einige der in diesem Konjunkturpaket enthaltenen Maßnahmen sind nicht auf den Zeitraum 2009/2010 befristet, sondern von Dauer. Das zweite Konjunkturpaket enthielt im Einzelnen folgende Maßnahmen:

- 14,7 Mrd. Euro wurden für Infrastrukturverbesserungen bereitgestellt. Zwei Drittel dieser Mittel sollen für Bildungseinrichtungen eingesetzt werden, und der Rest ist für andere Infrastrukturen, z.B. in den Bereichen Gesundheit, Verkehr und Informationstechnologie, bestimmt.
- Die Einkommensteuersätze wurden gesenkt, indem der Grundfreibetrag (von 7 664 Euro im Jahr 2008 auf 7 834 Euro im Jahr 2009 und 8 004 Euro im Jahr 2010) erhöht und der Eingangssteuersatz (von 15% auf 14%) herabgesetzt wurde und die übrigen Tarifeckwerte (2009 um 400 Euro und 2010 um zusätzliche 330 Euro) nach rechts verschoben wurden. Insgesamt dürften diese Maßnahmen Steuermindereinnahmen in Höhe von 3,1 Mrd. Euro im Jahr 2009 und von 5,8 Mrd. Euro ab 2010 zur Folge haben.
- Der Regelsatz für Kinder beim Arbeitslosengeld II wurde erhöht, und 2009 erhielten alle Kindergeldempfänger eine Einmalzahlung von 100 Euro je Kind (Kinderbonus), wodurch Gesamtkosten von 2,3 Mrd. Euro entstanden.
- Die von den Arbeitgebern für kurzarbeitende Beschäftigte zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge wurden für die ersten sechs Monate der Kurzarbeit um die Hälfte reduziert und entfallen ganz, wenn die fraglichen Arbeitnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen (2,3 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010). Darüber hinaus wurden neue Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik initiiert (2,8 Mrd. Euro) und insgesamt 5 000 zusätzliche Stellen in den Arbeitsagenturen geschaffen (0,8 Mrd. Euro).
- Die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von 3% auf 2,8% im Jahr 2009 (die ursprünglich Mitte 2010 auslaufen sollte) wurde bis Ende 2010 verlängert, was mit Kosten in Höhe von 0,8 Mrd. Euro verbunden ist, und der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung wurde um 0,6 Prozentpunkte gesenkt, was 2009 und 2010 9,5 Mrd. Euro kosten wird.
- Die Verbraucher wurden mit einem staatlichen Zuschuss (der sogenannten Umwelt- bzw. Abwrackprämie) in Höhe von 2 500 Euro pro Pkw dazu ermutigt, ihren Altwagen (Mindestalter: neun Jahre) zu verschrotten und dafür einen Neuwagen oder Jahreswagen zu kaufen. Anfangs wurden 1,5 Mrd. Euro für diese Maßnahme bereitgestellt, später wurden die Mittel dann aber auf 5 Mrd. Euro erhöht. Darüber hinaus wurde Mitte 2009 die seit langem geplante Reform der Kfz-Steuer, die stärker an den CO₂-Ausstoß gekoppelt werden sollte, durchgeführt, was 2009 und 2010 fiskalische Kosten in Höhe von 0,3 Mrd. Euro verursacht.
- Zur Sicherung der Kreditversorgung der Unternehmen wurde ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm, das sich auf 100 Mrd. Euro beläuft, eingeführt.
- Unter den sonstigen Maßnahmen zu nennen sind die Förderung von FuE-Investitionen mittelständischer Unternehmen, die Förderung der Entwicklung von umweltfreundlichen Motoren und der Ausbau der Breitbandnetze.

BIP ansteigen, was auch durch Maßnahmen zur Stützung des Finanzsektors, wie die Rekapitalisierung von Finanzinstituten, bedingt ist. Durch die Garantien für von Finanzinstituten ausgegebene Schuldverschreibungen haben sich darüber hinaus die Eventualverbindlichkeiten des Staats erheblich erhöht (Kapitel 4).

Jetzt, wo sich die Wirtschaft wieder erholt, besteht für die Politik die größte Herausforderung darin, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherzustellen. Da die seit dem Beginn der Wirtschaftskrise verzeichnete Verschlechterung der Haushaltsposition auch auf strukturelle Faktoren zurückzuführen ist, wie höhere Zinszahlungen und ein

geringeres Potenzialwachstum, muss die Konsolidierung über die bloße Rücknahme der fiskalischen Stimulierungsmaßnahmen hinausgehen (die ohnehin schwierig sein wird, da einige Maßnahmen nicht zeitlich befristet sind). Die Haushaltskonsolidierung wird unter relativ ungünstigen Bedingungen erfolgen müssen, wenn das Wachstum des Produktionspotenzials auf Grund der Bevölkerungsalterung sinkt und die öffentlichen Ausgaben durch die steigenden Kosten der Alters- und Gesundheitsversorgung unter zusätzlichem Druck geraten.

Angesichts dieser Herausforderung führte die Bundesregierung 2009 eine neue Haushaltsregel ein, die für den Bund ab 2016 und für die Länder ab 2020 bindend sein wird. Dieser Schritt ist sehr zu begrüßen, da empirische Befunde aus dem Ländervergleich darauf hindeuten, dass eine Haushaltskonsolidierung erfolgreicher ist, wenn sie an eine klare vorherige Verpflichtung geknüpft ist, z.B. in Form von glaubwürdigen Haushaltszielen oder Ausgabenregeln (OECD, 2007a; Europäische Kommission, 2006; Ayuso-i-Casals et al., 2007). Gleichwohl müssen noch mehrere Fragen im Hinblick auf die Umsetzung gelöst werden. Erstens muss die Ausgestaltung der Regel verbessert werden, damit sie ihr Ziel – die Begrenzung des öffentlichen Schuldenstands – besser erfüllen kann. Zweitens stellt sich, auch wenn die Regel das Engagement der Regierung zur Haushaltskonsolidierung verstärkt, nach wie vor die Frage, wie die Einnahmen erhöht und/oder die Ausgaben gesenkt werden können, um zu gewährleisten, dass die Regel eingehalten wird. Drittens könnte sich die Bundesregierung zur Einhaltung der Regel, die sich zwar nicht auf das Sozialversicherungssystem erstreckt, gezwungen sehen, Defizite der Sozialkassen künftig nicht mehr zu finanzieren, was bedeuten würde, dass das Sozialversicherungssystem allein tragfähig sein müsste (da die Sozialversicherungen keine eigenen Schuldverschreibungen begeben können)³. Die implizite Verschuldung der Sozialversicherungen belief sich Schätzungen zufolge 2007 auf 185% des BIP (Raffelhüschen und Moog, 2009), so dass beträchtliche Anpassungen im Hinblick auf Leistungsansprüche, Beitragserhöhungen und/oder Leistungskürzungen erforderlich wären⁴.

Eine neue Haushaltsregel wird zur Verbesserung der öffentlichen Finanzen beitragen ...

Verfassungsmäßige Kreditaufnahmegrenzen haben in Deutschland eine lange Tradition. Die wichtigste Regel auf Bundesebene ist Artikel 115 des Grundgesetzes, der in seiner Fassung von 1969, die seitdem nicht verändert worden war, besagte, dass die Nettokreditaufnahme des Bundes nicht die Bruttoinvestitionsausgaben übersteigen durfte, wobei Abweichungen nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erlaubt waren. In den Verfassungen der meisten Bundesländer waren ähnliche Regeln verankert. Mit diesen Regelungen war es jedoch nicht gelungen, den Anstieg der Staatsschulden während der letzten Jahrzehnte hinreichend einzudämmen, und so hat sich der Anteil der Staatsverschuldung am BIP zwischen 1970 und 2007 nahezu vervierfacht⁵. Zu den Gründen für das Scheitern der deutschen Haushaltsregel gehörten u.a. die Ausrichtung auf die Brutto- anstatt auf die Nettoinvestitionen, die es ermöglichte, den Werteverzehr des Anlagevermögens über Schulden zu finanzieren, die vage Formulierung der Ausnahmeklausel, die keine rechtliche Handhabe bot und deshalb ziemlich häufig in Anspruch genommen wurde, und das Fehlen eines Anpassungsmechanismus, der bei Regelverstößen eine Rückführung der Kreditaufnahme in konjunkturell besseren Zeiten vorgesehen hätte (vgl. z.B. Sachverständigenrat, 2007; Deutsche Bundesbank, 2007). Angesichts der Wirkungslosigkeit der Kreditgrenze verlangte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 2007 zur Verfassungsmäßigkeit des Bundeshaushalts 2004 eine Korrektur von Artikel 115. Die Föderalismuskommission II wurde damit beauftragt, eine neue Haushaltsregel zu entwerfen, die von Bundestag und Bundesrat im Mai 2009 angenommen wurde (Kasten 3.2).

Kasten 3.2 Die neue Haushaltsregel

Anstatt zu einer strengeren, aber noch immer investitionsorientierten Defizitgrenze überzugehen, entschied sich die Föderalismuskommission II im Interesse einer größeren Transparenz und Klarheit für eine an den Prinzipien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts angelehnte Defizitgrenze. Diese Neuausrichtung hat den Vorteil, dass Veränderungen des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos besser sichtbar werden (wie z.B. im Jahr 2008, als sich der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo trotz einer Verbesserung des tatsächlichen Saldos verschlechterte). Die neue Haushaltsregel begrenzt das konjunkturbereinigte Haushaltsdefizit des Bundes auf maximal 0,35% des BIP und schreibt einen ausgeglichenen konjunkturbereinigten Haushalt für die Länder vor¹. Für die Kommunen und die Sozialkassen wurden keine Kreditaufnahmegrenzen festgelegt². Die neue Regel formalisiert im Wesentlichen den präventiven Teil des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts, der von den Mitgliedsländern verlangt, dass sie einen strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalt erzielen. Die zahlenmäßige Obergrenze der neuen Regel steht mit dem von Deutschland im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zuletzt festgelegten mittelfristigen Ziel im Einklang, das für den Sektor Staat ein strukturelles Defizit von maximal ½ Prozentpunkt des BIP vorsieht³.

Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme vom höchstzulässigen Betrag (die ex post auf der Grundlage der tatsächlichen Konjunktorentwicklung festgestellt werden)⁴ müssen auf einem Kontrollkonto verbucht werden. Solche Abweichungen können aus Fehlern bei der Vorhersage der Einnahmen und Ausgaben resultieren, die sich z.B. aus Schwierigkeiten bei der Vorhersage der Effekte von Gesetzesänderungen ergeben. Da die Ex-post-Evaluierung der Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus auf der ursprünglichen Schätzung des potenziellen BIP-Wachstums beruht, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts erstellt wurde, schlagen sich Revisionen der Schätzung des Potenzialwachstums nicht in Belastungen bzw. Gutschriften auf dem Kontrollkonto nieder. Überschreitet ein etwaiger negativer Saldo auf dem Kontrollkonto einen Schwellenwert von 1,5% des BIP, muss diese Überschreitung nach den Vorgaben des Grundgesetzes konjunkturgerecht zurückgeführt werden. Weil der Abbau eines solchen negativen Saldos auf dem Kontrollkonto zeitlich gestreckt wird, muss die Bundesregierung damit bereits beginnen, wenn dieser Saldo einen niedrigeren Schwellenwert – 1% des BIP – überschreitet. In diesem Fall verringert sich die Kreditgrenze im darauffolgenden Haushaltsjahr um den Betrag, um den der Saldo den Schwellenwert von 1% des BIP übersteigt, höchstens aber um 0,35% des BIP. Um zu vermeiden, dass diese Abbauverpflichtung einen konjunkturschädlichen Effekt hat, muss die Überschreitung nur in Jahren mit einer sich vergrößernden positiven Produktionslücke bzw. schrumpfenden negativen Produktionslücke (in absoluter Rechnung) zurückgeführt werden.

Im Rahmen von Nachtragshaushalten darf die konjunkturbereinigte Kreditgrenze um bis zu 3% der ursprünglich veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. Gemäß der neuen Regel dürfen die Nachtragshaushalte keine neuen Maßnahmen vorsehen, die zu einem Anstieg der Ausgaben oder einem Rückgang der Einnahmen führen würden. Eine zusätzliche Kreditaufnahme ist im Fall von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Ereignissen möglich, die sich der Kontrolle des Staats entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Wenn die Bundesregierung die Ausnahmeklausel in Anspruch nimmt, muss sie einen Tilgungsplan aufstellen, der gewährleistet, dass die daraus resultierenden Schulden innerhalb eines angemessenen (nicht näher bestimmten) Zeitraums zurückgezahlt werden.

Obwohl die neuen Regeln bereits 2011 in Kraft treten, werden sie erst nach einer Übergangszeit vollständig Anwendung finden, während der die existierenden strukturellen Defizite (die z.T. auf die zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise ergriffenen Stimulierungsmaßnahmen zurückzuführen sind) in gleichmäßigen Schritten verringert werden müssen. Die neue Kreditgrenze von 0,35% des BIP wird für den Bund ab 2016 bindend sein, wobei die dazu notwendige Haushaltskonsolidierung 2011 einsetzen sollte⁵. Für die Länder wurde eine längere Übergangsphase – bis 2020 – vereinbart, hauptsächlich auf Grund des besonders erheblichen Konsolidierungsbedarfs in Bremen und im Saarland⁶.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Neben der neuen Kreditgrenze wurde ein Frühwarnsystem eingeführt, um die Entstehung von Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Im Mittelpunkt dieses neuen Systems steht ein Stabilitätsrat, der sich aus dem Bundesfinanzminister, dem Bundeswirtschaftsminister und den Finanzministern der Länder zusammensetzt. Der Stabilitätsrat wird die Finanzen von Bund und Ländern auf der Grundlage einer Reihe von Kennziffern, die von ihm festgelegt werden, regelmäßig überwachen. Wenn der Rat der Auffassung ist, dass eine Gebietskörperschaft in eine Haushaltsnotlage zu geraten droht, muss diese Gebietskörperschaft Maßnahmen vorschlagen, um das Finanzierungsdefizit über einen Zeitraum von fünf Jahren zu reduzieren. Der Rat überwacht die Umsetzung des Sanierungsprogramms anhand von halbjährlichen, von der betroffenen Gebietskörperschaft erstellten Fortschrittsberichten.

1. Der neue Artikel 115 des Grundgesetzes wird durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes ergänzt.
2. Der Kreditbedarf der Kommunen und Sozialkassen ist jedoch Teil des gesamtstaatlichen Haushaltsaldos und wird bei der Ermittlung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten Defizitgrenze von 3% des BIP berücksichtigt.
3. Das höchstzulässige Defizit für den Bund von 0,35% des BIP entspricht 70% des höchstzulässigen Defizits gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, das bei 0,5% des BIP angesetzt ist, was sich annähernd mit dem Anteil des Bundes an der Staatsverschuldung insgesamt deckt (Baumann et al., 2008).
4. Die Abweichung wird erstmals am 1. März des auf das jeweilige Haushaltsjahr folgenden Jahres ermittelt und dann kontinuierlich bis zum 1. September aktualisiert, wo der festgestellte Wert dann als endgültig gilt.
5. Falls 2011 weitere Stimulierungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise erforderlich sein sollten, könnte die Konsolidierung später einsetzen, muss aber dennoch bis 2016 abgeschlossen sein.
6. Um diesen und drei anderen Ländern (Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) bei der Einhaltung der Regel zu helfen, die einen ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2020 vorsieht, werden ihnen Finanzhilfen gewährt, die sich auf insgesamt 800 Mio. Euro pro Jahr belaufen (wovon die Hälfte vom Bund und die andere Hälfte von den Ländern finanziert wird). Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein werden jeweils 80 Mio. Euro jährlich, das Saarland wird 260 Mio. Euro jährlich und Bremen 300 Mio. Euro jährlich erhalten.

... auch wenn ihre Ausgestaltung u.U. verfeinert werden muss

Durch die Abkehr von einer investitionsorientierten Defizitgrenze wird die Reform zu mehr Transparenz und Klarheit führen. Darüber hinaus wird sie den nationalen Rahmen stärker mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang bringen, was ein ausdrückliches Ziel der Reform war. Dennoch ist die Umsetzung schwierig und muss genau beobachtet werden. Zu den Problembereichen zählen *a)* die Konzeption des Ausgleichs- bzw. Kontrollkontos, in dem Datenkorrekturen u.U. nicht hinreichend berücksichtigt werden, *b)* das Fehlen eines Sicherheitsabstands zur Kreditobergrenze, das prozyklisches Verhalten hervorrufen könnte, wenn die Ausgaben in Abschwungphasen auf Grund plötzlicher Einnahmeausfälle gekürzt werden müssen, *c)* das Haushaltsaufstellungsverfahren, auf das sich die Regel stützt und das von einem Bottom-up- auf einen Top-down-Ansatz umgestellt werden sollte, *d)* die noch bestehenden Lücken im System, die zur Umgehung der Regel genutzt werden könnten und in diesem Fall geschlossen werden müssten, und *e)* der Stabilitätsrat, der die Haushaltsentwicklungen überwachen soll, dem es aber an ausreichender Unabhängigkeit von der Regierung fehlt.

Die Konzeption des Kontrollkontos muss eventuell angepasst werden

Im Rahmen der neuen Haushaltsregel ist die Ermittlung der Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus von zentraler Bedeutung. Es ist allerdings schwierig, ein verlässliches Maß für den Konjunkturzyklus zu ermitteln, da sich das Produktionspotenzial

nicht beobachten lässt und jede Messung der Lücke zwischen effektiver und potenzieller Produktion somit in hohem Maße ungewiss ist und häufig Gegenstand erheblicher Revisionen im Zeitverlauf wird. Die jüngste Wirtschaftskrise hat die Grenzen der Messung des Produktionspotenzials deutlich vor Augen geführt. Die Entscheidung der Bundesregierung, sich bei der Schätzung des Produktionspotenzials auf die Methodik der Europäischen Kommission zu stützen, ist insofern begrüßenswert, als dadurch die Transparenz erhöht und die Übereinstimmung mit den Haushaltsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts gewährleistet wird. Ein genauso transparenter Ansatz zur Bestimmung der Produktionslücke sollte auch von den Ländern eingeführt werden.

Selbst Ex-post-Schätzungen der Produktionslücke unterliegen gelegentlich erheblichen und dauerhaften Revisionen im Zeitverlauf (z.B. Koske und Pain, 2008; Orphanides und Van Norden, 2002). Berechnungen für Deutschland zeigen, dass jährliche Revisionen in einer Größenordnung von etwa $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt nicht ungewöhnlich sind, sogar mehrere Jahre nach Veröffentlichung der ersten Schätzung⁶. Die neue Haushaltsregel sieht vor, dass die im Herbst des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres veröffentlichte Schätzung des BIP als endgültig zu betrachten ist, womit sämtliche Revisionen, die in späteren Jahren erfolgen, unberücksichtigt bleiben. Auch wenn das den Vorteil hat, dass schon früh Sicherheit im Hinblick auf die notwendigen Korrekturmaßnahmen geschaffen wird, kann es dauerhafte Veränderungen der Staatsverschuldung nach sich ziehen, wenn die unberücksichtigten Revisionen nicht symmetrisch sind. Analysen der von der Europäischen Kommission veröffentlichten Produktionslückenschätzungen zeigen, dass die deutsche Produktionslücke in der Vergangenheit im Allgemeinen nach oben revidiert wurde, womit sie weniger negativ ausfiel (Tabelle 3.2), insbesondere in den ersten beiden Jahren nach dem jeweiligen Haushaltsjahr⁷. Folglich wurde die Konjunkturkomponente des Haushaltsdefizits anfangs zu hoch und die Strukturkomponente zu niedrig eingeschätzt. Nach der gegenwärtigen Regel würde das zu einer Akkumulation struktureller Defizite führen, die nicht im Kontrollkonto verbucht werden und somit in späteren Jahren auch nicht korrigiert werden müssen (Tabelle 3.2), was im Zeitverlauf eine Zunahme oder eine geringere Abnahme der Staatsverschuldung zur Folge hätte, als wenn Revisionen späterer Jahre berücksichtigt würden. Sollte diese Asymmetrie in der Praxis auftreten, müssen u.U. auch spätere Datenkorrekturen berücksichtigt werden. In der Vergangenheit waren die Revisionen, die mehr als zwei Jahre nach dem jeweiligen Haushaltsjahr vorgenommen wurden, im Großen und Ganzen symmetrisch, so dass die Nichtberücksichtigung dieser Revisionen wahrscheinlich keine dauerhaften Auswirkungen auf die Staatsschuldenquote haben wird.

Tabelle 3.2 Revisionen der Schätzungen des Produktionspotenzials und des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos

In Prozentpunkten

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Revisionen des Produktionspotenzials									
Ergebnis Herbst t+1	-1.8	0.4	-0.1	-0.3	-1.6	-0.6	-1.3	-0.5	1.3
Ergebnis Herbst t+2	-0.8	1.0	0.8	-0.4	-1.1	-1.0	-2.1	0.2	3.0
Ergebnis Herbst t+4	-0.1	1.0	1.1	0.0	-1.6	-1.4	-1.1		
Revisionen des Anteils des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos am BIP (Sektor Staat)									
Ergebnis Herbst t+1	-0.5	-1.6	-2.8	-3.4	-3.0	-3.4	-2.6	-1.3	-0.8
Ergebnis Herbst t+2	-1.3	-1.9	-3.3	-3.5	-3.5	-3.2	-2.3	-1.6	-1.5
Ergebnis Herbst t+4	-1.5	-1.7	-3.4	-3.6	-3.2	-3.1	-2.8		
Kumulativer Fehler									
Herbst t+2	-0.8	-1.1	-1.6	-1.7	-2.2	-2.0	-1.7	-2.0	-2.7
Herbst t+4	-1.0	-1.1	-1.7	-1.9	-2.1	-1.8	-2.0		

Quelle: Europäische Kommission und OECD-Berechnungen.

Ein Sicherheitsabstand zur Kreditaufnahmegrenze könnte prozyklisches Verhalten verhindern

Während Abweichungen zwischen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme und der höchstzulässigen Nettokreditaufnahme, die beim Vollzug des Haushalts oder nachträglich entstehen, über das Kontrollkonto ausgeglichen werden können, müssen Abweichungen, die bereits in der Planungsphase zu Tage treten, umgehend durch Anpassungen im Haushaltsplan korrigiert werden. Projektionen der Staatseinnahmen können zuweilen recht stark revidiert werden. In seiner Prognose vom November 2006 (auf der der endgültige Haushalt für 2007 basierte) ging das Bundesfinanzministerium für das Jahr 2007 z.B. von Steuereinnahmen in Höhe von 219 Mrd. Euro aus, was 9 Mrd. Euro (0,4% des BIP) mehr waren als in seiner Prognose vom Mai 2006 (die dem Haushaltsentwurf zu Grunde lag), während das tatsächliche Ergebnis sogar um 20 Mrd. Euro höher ausfiel. Zu den Gründen für derartige Revisionen gehören u.a. Korrekturen der Potenzialwachstumsrate und folglich auch der Trendwachstumsrate der Steuereinnahmen (Kremer und Stegarescu, 2009).

Plötzliche Abwärtsrevisionen der Steuereinnahmen während der Haushaltsaufstellung erfordern eine Verringerung der Ausgaben in gleichem Umfang, falls im ursprünglichen Haushaltsplan ein nahe an der Obergrenze liegendes Defizit veranschlagt wurde. Dieses Problem wird durch die Tatsache verschärft, dass es offenbar einen Basiseffekt gibt, durch den eine unvorhergesehene Veränderung der (konjunkturbereinigten) Einnahmen in einem Jahr in der Regel in den folgenden Jahren bestehen bleibt (Kremer und Stegarescu, 2009). Plötzliche Einnahmekorrekturen könnten zu einem Problem werden, sobald die Regel für den Bund verbindlich wird. Das Risiko eines prozyklischen Verhaltens der Fiskalpolitik könnte gemindert werden, wenn sich die Bundesregierung zum Ziel setzen würde, einen angemessenen Sicherheitsabstand zur Kreditgrenze einzuhalten (so dass der konjunkturbereinigte Verschuldungsspielraum in den Haushaltsentwürfen nicht ausgeschöpft würde). Auf der Grundlage einer Untersuchung vergangener Fehler bei der Projektion der Steuereinnahmen schlagen Kremer und Stegarescu (2009) einen Sicherheitsabstand von 0,85% des BIP vor, was bedeutet, dass die Bundesregierung einen strukturellen Haushaltsüberschuss von $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt des BIP anstreben sollte⁸.

Ein Top-down-Budgetierungsansatz könnte die Umsetzung der Regel erleichtern

Das bisherige Haushaltsaufstellungsverfahren der Bundesregierung folgt einem Bottom-up-Ansatz, bei dem die einzelnen Behörden und Ministerien ihren Mittelbedarf beim Finanzministerium anmelden. Ausgehend von diesen Anträgen, die in der Regel die Summe übersteigen, den die Behörden und Ministerien erwarten können, finden mehrere Verhandlungsrunden zwischen dem Finanzministerium und den einzelnen Ressorts statt, bis eine Einigung erreicht ist. Ein großer Nachteil dieses Ansatzes ist die unzureichende globale Ausgabensteuerung durch das Finanzministerium, insbesondere in Zeiten, in denen die makroökonomische Lage zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erfordert. In solchen Situationen werden normalerweise allgemeine Ausgabenkürzungen vorgenommen, bei denen die Priorisierung der Ausgabenprogramme außer Acht gelassen wird. Dieser Ansatz lässt sich daher nicht gut mit dem neuen Haushaltsrahmen vereinbaren, der die Erreichung bestimmter Konsolidierungsziele selbst unter schwierigen Bedingungen vorsehen könnte.

Um die strategische Planung und die Haushaltsdisziplin zu stärken, sollte die Bundesregierung zu einem Top-down-Ansatz in der Haushaltsaufstellung übergehen. Dieser Weg wurde auch von mehreren anderen OECD-Ländern eingeschlagen, die sich in den 1990er Jahren mit wachsenden Haushaltsdefiziten und folglich erheblichem Konsolidierungsbedarf konfrontiert sahen. Bei einem Top-down-Budgetierungsansatz besteht die Hauptaufgabe des Finanzministeriums darin, entsprechend den nationalen Zielen und Prioritäten ein Gesamtziel sowie Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Fachministerien

festzulegen (Kim und Park, 2006). Wenn diese Vorgaben vom Kabinett bestätigt wurden, müssen sie im Haushaltsprozess zwingend eingehalten werden. Innerhalb der ihnen gesetzten Ausgabengrenzen können die Fachministerien die Mittel dann so auf die verschiedenen Programme verteilen, dass sie ihre Politikziele damit am besten erreichen. Sofern hinreichend tiefgreifende Kontroll- und Evaluierungsverfahren existieren, ist es nicht notwendig, dass das Finanzministerium in die Einzelheiten der Ressourcenallokationen der Fachministerien eingreift. Stattdessen überwacht das Finanzministerium lediglich, ob die Mittelzuweisungen mit den festgelegten Regeln im Einklang stehen. Der Haushaltsprozess schafft somit in den Fachministerien ein Gefühl der Eigenverantwortung für die Maßnahmen, die sie ergreifen. Damit dieser Ansatz wirksam ist, muss er jedoch in eine längerfristige Perspektive eingebunden werden. Länder mit einem Top-down-Budgetierungsansatz haben sich in der Regel für einen Planungshorizont von 3-5 Jahren entschieden (Petkova, 2009), was sich mit dem fünfjährigen Haushaltsrahmen deckt, der derzeit in Deutschland angewandt wird. Die Erfahrungen anderer OECD-Länder zeigen, dass ein Top-down-Budgetierungssystem auch Elemente des Bottom-up-Ansatzes als komplementäre Methode der Haushaltsaufstellung beinhalten muss, um erfolgreich zu sein, z.B. für Finanzierungsentscheidungen in Bezug auf neue Programme oder Projekte (Kim und Park, 2006)⁹.

Der Rahmen weist noch gewisse Lücken auf

Mit der Reform der Haushaltsregel wurden mehrere Lücken geschlossen, von denen in der Vergangenheit zu stark Gebrauch gemacht wurde, um die verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenzen zu umgehen. In Einklang mit den europäischen Haushaltsregeln werden Einnahmen und Ausgaben bei der Ermittlung der Kreditgrenze nun um finanzielle Transaktionen bereinigt werden. Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse, die in der Vergangenheit häufig eingesetzt wurden, um Haushaltslücken zu schließen, können daher nicht mehr zur Einhaltung der Kreditgrenzen verwendet werden. Die Kreditgrenzen können auch nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen umgangen werden. Beispiele für solche Sondervermögen sind das Bundeseisenbahnvermögen (das 1994 für die Verbindlichkeiten der Deutschen Bahn angelegt wurde) und das Bundessondervermögen Erblastentilgungsfonds (das 1995 für die Schulden und das Vermögen der Treuhandanstalt eingerichtet wurde), die die gemessene Staatsverschuldung erhöht haben. Während Sondervermögen nach den alten Haushaltsregeln von der Defizitgrenze ausgenommen waren, werden die Ergebnisse dieser Fonds nach den neuen Regeln als normale Kreditaufnahme/-vergabe des Bundes betrachtet.

Aber selbst nach der Reform bleiben noch schwerwiegende Lücken bestehen. So könnte z.B. versucht werden, Zahlungen an Unternehmen oder andere Institutionen als Darlehen oder Kapitalzuführungen auszuweisen (und sie folglich bei der Berechnung des Abstands von der Kreditgrenze nicht zu berücksichtigen), ohne dass damit marktgerechte Ertrags-erwartungen verbunden wären (Deutsche Bundesbank, 2009). In diesem Fall müssten u.U. die Klassifizierungsregeln geändert werden. Da ein ausdrückliches Ziel der Reform darin bestand, die nationalen Regeln mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt in Einklang zu bringen, wäre es naheliegend, die europäischen Regeln zu übernehmen, denen zufolge solche Zahlungen als Vermögenstransfers umklassifiziert werden und dann belastend auf den Finanzierungssaldo wirken. Das Gleiche gilt für nicht zahlungswirksame Schuldenerlasse und -übernahmen. Da die Bundesrepublik die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ohnehin einhalten muss, besteht natürlich bereits ein disziplinierender Effekt.

Eine zweite potenzielle Lücke betrifft die Behandlung der Kommunen im neuen Haushaltsrahmen. Da der revidierte Artikel 115 des Grundgesetzes keine Kreditaufnahmegrenzen für die Gemeinden festlegt, unterliegt ihre Kreditaufnahme weiterhin den in den Länderverfassungen vorgesehenen Regeln. Diese schreiben normalerweise Grenzen

für die Kreditaufnahme der Kommunen vor, die einer goldenen Regel gleichen, bei der Kredite nur für Anlageinvestitionen aufgenommen werden dürfen, wenn keine anderen Formen der Finanzierung möglich oder angemessen sind, und die Kreditaufnahme der Zustimmung des jeweiligen Landes unterliegt. Darüber hinaus steht es den Kommunen zu, für Zwecke der kurzfristigen Liquiditätssicherung Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Obgleich für die Liquiditätssicherung aufgenommene Schulden eigentlich innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahrs zurückgezahlt werden müssen, wurde dieses Instrument zunehmend für langfristige Zwecke eingesetzt, um strukturelle Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2009; Heinemann et al., 2009; Junkernheinrich und Micosatt, 2008). Es bedarf einer strengeren Durchsetzung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen, um solches Verhalten zu verhindern. Das ist umso wichtiger, als angesichts des Nichtgeltens der neuen verfassungsmäßigen Kreditgrenzen für die Kommunen die Gefahr besteht, dass die Länder Ausgaben auf die Ebene der Gemeinden verlagern, um ihre eigenen Haushaltsengpässe zu mindern, wobei der Umfang der Ausgaben, die den Kommunen übertragen werden könnten, allerdings begrenzt ist.

Die Behandlung von Schätzungen des Produktionspotenzials bei der Ermittlung der zulässigen Höhe der Nettokreditaufnahme stellt eine andere mögliche Lücke im neuen Haushaltsrahmen dar. Da sich Veränderungen des Produktionspotenzials der direkten Kontrolle der Regierung entziehen, beruht die Ex-post-Evaluierung der Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus auf der ursprünglichen Schätzung des potenziellen BIP-Wachstums, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts erstellt wurde. Revisionen des Produktionspotenzials führen folglich nicht zu Anpassungen der zulässigen Höhe der Nettokreditaufnahme¹⁰. Das könnte die Regierung dazu veranlassen, übertrieben optimistische Prognosen des Produktionspotenzials zu produzieren und die Position der Wirtschaft im Konjunkturzyklus so schlechter darzustellen als sie wirklich ist¹¹. Das würde den zulässigen Umfang der Nettokreditaufnahme nicht nur ex ante, sondern, was viel wichtiger ist, auch ex post aufblähen. Eine Möglichkeit, dies zu vermeiden, könnte darin bestehen, eine vom Finanzministerium und von der Bundesregierung unabhängige Einrichtung mit der Erstellung der Prognosen des Produktionspotenzials (und möglicherweise anderer wichtiger ökonomischer Variablen, die im Haushaltsprozess berücksichtigt werden) zu betrauen. Eine Reihe von OECD-Ländern (z.B. Belgien, die Niederlande und Österreich) nutzt im Haushaltsprozess bereits Wirtschaftsprognosen, die von unabhängigen Stellen ausgearbeitet werden. Darüber hinaus könnte die Bundesregierung in Erwägung ziehen, die Ex-post-Evaluierung der Kreditaufnahmegrenze auf revidierte Schätzungen des Produktionspotenzials zu gründen.

Dem Stabilitätsrat fehlt es an Unabhängigkeit

Der neu geschaffene Stabilitätsrat, der für die Überwachung der Finanzen von Bund und Ländern zuständig ist, stellt einen wichtigen Schritt dar, um Haushaltsnotlagen im Vorhinein zu vermeiden. In seiner derzeitigen Zusammensetzung gehören dem Rat jedoch die Finanzminister von Bund und Ländern an, so dass die Bundesregierung und die Länderregierungen sich im Wesentlichen selbst kontrollieren. Das könnte dazu führen, dass der Rat zu lax auf Haushaltsüberschreitungen oder Haushaltskosmetik reagiert. Um den Erfolg des Frühwarnsystems zu gewährleisten, sollte der Rat gestärkt werden, möglicherweise durch die Verwendung von Beiträgen unabhängiger Sachverständiger.

Ein anderes potenzielles Problem besteht darin, dass der Rat keine bindende Autorität hat. Wenn eine Regierung den vereinbarten Sanierungsplan nicht einhält, kann der Stabilitätsrat sie lediglich zu weiteren Maßnahmen auffordern. Wenngleich Sanktionen dazu beitragen könnten, die Einhaltung der Auflagen sicherzustellen, ist die Konzeption angemessener Sanktionen eine schwierige Aufgabe¹². Solche Sanktionen müssen glaubwürdig und wirksam sein und eine angemessene Politikreaktion auf das potenzielle Problem

darstellen. Monetäre Sanktionen haben den Nachteil, dass sie die Haushaltssituation von Gebietskörperschaften, die bereits in finanziellen Schwierigkeiten sind, verschlimmern und politisch schwer durchführbar sein können. Administrative Sanktionen sind mit Kosten in Form eines Verlusts an Ansehen und Verwaltungsautonomie verbunden und werden mit größerer Wahrscheinlichkeit angewandt als monetäre Sanktionen, auch wenn ihre Gestaltung schwierig ist, nicht zuletzt auf Grund von Informationsasymmetrien. Eine andere Möglichkeit wäre es, neue Ausgabenprogramme von Organen auf Bundes- oder Länderebene, die die Auflagen nicht einhalten, kollektiven Bewilligungsverfahren zu unterwerfen.

Zur Einhaltung der neuen Haushaltsregel ist eine Konsolidierung des Haushalts erforderlich ...

Obwohl die neue Defizitgrenze für den Bund erst 2016 verbindlich wird, sieht das Gesetz ab 2011 eine schrittweise Verringerung des 2010 verzeichneten strukturellen Defizits vor. Aktuellen Projektionen zufolge wird sich das konjunkturbereinigte Defizit des Bundes 2010 auf rd. 3% des BIP belaufen¹³. Diese Defizitquote muss bis 2016 auf 0,35% des BIP reduziert werden¹⁴. Die Verringerungen müssen in gleichmäßigen Schritten erfolgen, was eine Defizitrückführung um rd. ½ Prozentpunkt des BIP pro Jahr bedeutet¹⁵. Während das Auslaufen mehrerer fiskalischer Stimulierungsmaßnahmen im Jahr 2011 dazu beitragen wird, dass dieses Ziel erreicht werden kann, werden in den darauffolgenden Jahren zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen notwendig sein.

In dieser Berechnung sind die Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes von Anfang 2010 zwar bereits berücksichtigt (die Bundesregierung erhöhte z.B. den Kinderfreibetrag und das Kindergeld, verringerte die Unternehmensteuerbelastung, senkte die Erbschaftsteuersätze und verminderte den Mehrwertsteuersatz für das Hotelgewerbe), durch die geplanten Einkommensteuersenkungen, die zu einem noch nicht bestimmten Zeitpunkt zwischen 2011 und 2013 erfolgen sollen, wird jedoch zusätzlicher Konsolidierungsbedarf entstehen. Insgesamt wird diese Maßnahme auf Bundesebene jährlich voraussichtlich zusätzliche Kosten in Höhe von rd. ½% des BIP nach sich ziehen. Wie vom Sachverständigenrat betont, ist es höchst unwahrscheinlich, dass sich diese Steuersenkungen über ein höheres BIP-Wachstum selbst finanzieren werden (Sachverständigenrat, 2009)¹⁶. Stattdessen müssen die Ausgaben gekürzt oder an anderer Stelle die Steuern erhöht werden, um die Finanzierungslücke zu schließen. Es ist wichtig, dass die Maßnahmen, die zum Ausgleich dafür ergriffen werden müssen, für das BIP-Wachstum weniger schädlich sind als die Steuern, die gesenkt werden.

... die durch eine Kombination aus Ausgabenkürzungen ...

Empirische Befunde deuten darauf hin, dass der negative Konjunkturreffekt einer Haushaltskonsolidierung wahrscheinlich weniger schwerwiegend ist, wenn diese durch Ausgabenkürzungen anstatt durch Steuererhöhungen erzielt wird, was allerdings auch von den Steuer- und Ausgabenkategorien abhängt (Cournède und Gonand, 2006; Afonso et al., 2005). Ausgabenkürzungen (insbesondere beim Staatsverbrauch und bei den Transferleistungen) haben den zusätzlichen Vorteil, dass sie in der Regel mit einer dauerhafteren Haushaltskonsolidierung einhergehen (Guichard et al., 2007; Europäische Kommission, 2007). In diesem Sinne sollte die Bundesregierung Ausgabenkürzungen Priorität einräumen und die Steuern nur in dem Maße erhöhen, wie die notwendige Haushaltskonsolidierung nicht auf andere Weise erreicht werden kann. Der Spielraum für Ausgabenkürzungen ist jedoch ganz klar begrenzt (Sachverständigenrat, 2009). Bestimmte Ausgaben (z.B. die auf die Staatsverschuldung zu leistenden Zinszahlungen, die 2008 rd. 15% der Gesamtausgaben

des Bundes ausmachen) können nicht gesenkt werden, andere (z.B. Ausgaben für Bildung, Infrastruktur und FuE) sollten nicht gesenkt werden, da dies den langfristigen Lebensstandard beeinträchtigen könnte, es sei denn, die fraglichen Kürzungen gingen mit beträchtlichen Produktivitätsgewinnen einher.

Effizienz des öffentlichen Sektors steigern

Die Steigerung der Effizienz des öffentlichen Sektors sollte die bevorzugte Methode sein, um die notwendige Haushaltskonsolidierung zu erreichen, da dies eine Reduzierung der Ausgaben ohne Minderung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen ermöglichen würde. Mehrere Studien deuten darauf hin, dass reichlich Spielraum für Effizienzsteigerungen besteht. In seinem jüngsten Bericht vertritt der Bundesrechnungshof die Ansicht, dass durch die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und die Aufgabe von überflüssigen Parallelstrukturen auf den beiden Regierungsebenen erhebliche Einsparungen erzielt werden könnten (Bundesrechnungshof, 2009). Eine freiwillige Zusammenlegung von Bundesländern sollte als Methode zur Effizienzsteigerung ebenfalls nicht ausgeschlossen werden. Zumindest sollten die Möglichkeiten für eine gemeinsame Dienstleistungserbringung, wo immer dies machbar ist, genutzt werden. Der Bundesrechnungshof weist auch auf potenzielle Effizienzgewinne durch Organisationsänderungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung hin, zu denen auch ein umfassenderer Einsatz des Qualitätsmanagements und die weitere Zentralisierung oder Auslagerung bestimmter interner Dienste, wie z.B. IT, gehören könnten. Darüber hinaus dürfte ein breiterer Einsatz von E-Government-Lösungen dazu beitragen, die Effizienz im öffentlichen Sektor zu steigern (im *E-Government Survey 2008* der Vereinten Nationen belegte Deutschland bei der E-Government-Readiness noch immer den 20. Platz unter den OECD-Ländern). Im Jahr 2006 startete der Bund das Programm E-Government 2.0, um seine Dienstleistungen und Systeme einfacher, schneller und bürgerfreundlicher zu machen. Da das Programm bis 2009/2010 läuft, kann sein Effekt noch nicht vollständig bewertet werden.

In einer Reihe empirischer Studien, die auf Data-Envelopment-Analysen basieren, werden die Inputs und Outputs des öffentlichen Sektors in verschiedenen Ländern verglichen. Diese Studien bestätigen die Existenz von Ineffizienzen für bestimmte Ausgabenbereiche. Afonso et al. (2008) bewerten die Effizienz von Sozialausgaben in Bezug auf die Förderung einer größeren Einkommensgleichheit und zeigen, dass in Deutschland Spielraum für Verbesserungen besteht¹⁷. Der im Verhältnis zum Input ermittelte Effizienzwert deutet darauf hin, dass dasselbe Niveau der Einkommensverteilung (gemessen am Gini-Koeffizienten) theoretisch mit ungefähr 38% weniger öffentlichen Ausgaben erreicht werden könnte. Der Bundesrechnungshof hat jüngst eine Reihe von Vorschlägen zur Steigerung der Effizienz der Sozialausgaben unterbreitet, wozu auch die Beseitigung von unnötigen Schnittstellen zwischen den betroffenen Regierungsstellen (Kapitel 2) und die Einführung bundesweit einheitlicher Maßstäbe für die Übernahme von Wohnkosten für Arbeitslosengeld-II-Empfänger zählt (Bundesrechnungshof, 2009).

Afonso und St. Aubyn (2005) sowie Joumard et al. (2008) untersuchen die Effizienz der Gesundheitsausgaben im OECD-Raum und zeigen, dass Deutschland schlechter abschneidet als viele andere Länder. Da mehrere Reformen, die in der jüngsten Vergangenheit in diesem Bereich verabschiedet wurden, in diesen beiden Studien noch nicht berücksichtigt sind, ist der Verbesserungsspielraum jedoch wahrscheinlich zu hoch angesetzt. Insbesondere die Einführung des Gesundheitsfonds im Jahr 2009 war ein Schritt in die richtige Richtung, der nicht rückgängig gemacht werden sollte. Dennoch könnte das System verfeinert werden, um den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen zu stärken. Wie im letzten *Wirtschaftsbericht* empfohlen, sollten die Zusatzbeiträge, die die Krankenkassen bei ihren Mitgliedern erheben können (wenn die Zuweisungen, die sie vom zentralen Gesundheitsfonds erhalten, nicht ausreichen, um ihre Kosten zu decken) einkommensunabhängig

sein – ohne Begrenzung in Bezug auf ihren Anteil am Einkommen der Versicherten –, um eine Verzerrung des Preissignals zu vermeiden (OECD, 2008a)¹⁸. Falls eine zusätzliche Umverteilung erforderlich wird, sollte sie durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen herbeigeführt werden. Gonand et al. (2007) sowie Afonso und St. Aubyn (2006) belegen, dass Deutschland auch die Effizienz der Bildungsausgaben steigern könnte, wodurch es leichter würde, die notwendige Verbesserung der Dienstleistungsqualität zu erreichen, wie dies im Schwerpunktkapitel zur Bildungsreform des letzten *Wirtschaftsberichts* beschrieben ist (OECD, 2008a).

Finanzhilfen und Staatskonsum verringern

Ein Bereich, in dem (verschwenderische) Ausgaben weiter reduziert werden könnten, sind die staatlichen Finanzhilfen. Die Bundesregierung hat in der jüngsten Vergangenheit große Fortschritte bei der Kürzung der Finanzhilfen gemacht, insbesondere in den Jahren, die der Veröffentlichung des Koch/Steinbrück-Berichts im Jahr 2003 folgten, einer Liste von Zuschüssen (und Steuervergünstigungen, siehe unten), die reduziert oder gestrichen werden sollten (Koch und Steinbrück, 2003). Insgesamt belief sich das von der Bundesregierung zwischen 2000 und 2008 erzielte Konsolidierungsvolumen auf rd. 0,1-0,2% des BIP von 2008 (in Abhängigkeit von der genauen Definition des Finanzhilfebegriffs).

Dennoch besteht Spielraum für eine weitere Kürzung der Finanzhilfen, nicht zuletzt weil in den letzten Jahren neue Finanzhilfen eingeführt wurden. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft beziffert das Gesamtvolumen der direkten und indirekten Finanzhilfen des Bundes im Jahr 2008 auf 34,7 Mrd. Euro (1,4% des BIP), wovon 8,6 Mrd. Euro auf neue Hilfen entfallen, die seit 2003 eingeführt wurden (Institut für Weltwirtschaft, 2008). Was die sektorspezifischen Finanzhilfen anbelangt, erhält der Verkehrssektor die höchsten Beträge, gefolgt vom Bergbau und von der Landwirtschaft. Den Berechnungen des Kieler Instituts zufolge ist eine Kürzung der Finanzhilfen um 23,5 Mrd. Euro (0,9% des BIP) bis 2012 möglich (Institut für Weltwirtschaft, 2008)¹⁹. Eine solche weitere Kürzung erscheint auch aus internationaler Perspektive gerechtfertigt. Laut der von der Europäischen Kommission verwendeten Klassifizierung wies Deutschland innerhalb der EU 2007 das zehnthöchste Niveau staatlicher Beihilfen auf (Bundesfinanzministerium, 2010)²⁰.

Die Bundesregierung sollte auch eine weitere Verringerung der Konsumausgaben des Staats erwägen, die eine sehr wichtige Komponente der öffentlichen Ausgaben darstellen und sich auf rd. 18% des BIP belaufen. In diese Richtung gehende Vorschläge beziffern das Einsparpotenzial auf über 10 Mrd. Euro und umfassen ein breites Spektrum an Maßnahmen, die von weiteren Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst bis hin zu Mittelkürzungen für Dienstreisen von Beamten und für Öffentlichkeitsarbeit reichen (Sachverständigenrat, 2009).

Die bisherigen Erfolge bei der Eindämmung der Rentenausgaben nicht aufs Spiel setzen

Nahezu die Hälfte der öffentlichen Gesamtausgaben entfällt auf den sozialen Schutz, wobei die Renten den Löwenanteil ausmachen²¹. Angesichts des steigenden Kostendrucks, der infolge der Bevölkerungsalterung auf der gesetzlichen Rentenversicherung lastet, hat die Bundesregierung eine Reihe von Rentenreformen verabschiedet. Die wichtigste Änderung wurde 2001 mit der Riester-Reform vorgenommen, mit der das monolithische System der Alterssicherung in ein echtes Säulensystem umgewandelt wurde. Die Riester-Reform beinhaltete die Einführung einer recht komplexen neuen Rentenanpassungsformel, durch die sich die jährliche Erhöhung der Renten (die an den Lohnanstieg des Vorjahrs geknüpft ist) um rd. 0,6 Prozentpunkte verringert. Das Ziel dieser Anpassung (sogenannter Riester-Faktor) besteht darin, die finanzielle Belastung, die mit dem partiellen Ersatz der öffentlichen Säule durch eine private Säule verbunden ist, zwischen der Erwerbsbevölkerung (die auf freiwilliger Basis zusätzlich zu den Beitragszahlungen für die öffent-

liche Säule in die private Säule einzahlt) und den Rentnern aufzuteilen. Mit der Rentenreform des Jahres 2004 wurde die öffentliche erste Säule dann in ein Notional-Account-System mit Beitragsprimat ähnliches System überführt, indem ein Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenanpassungsformel aufgenommen wurde, der der zahlenmäßigen Einwicklung der Rentner im Verhältnis zu den Beitragszahlern Rechnung trägt²². Eine Schutzklausel, die ebenfalls 2004 eingeführt wurde, verhindert, dass sich der Rentenwert durch den kombinierten Effekt des Riester-Faktors und des Nachhaltigkeitsfaktors verringert, wobei ausgesetzte Rentenanpassungen (nach unten) in späteren Jahren wieder ausgeglichen werden müssen. Insgesamt haben diese Reformen die Tragfähigkeit des deutschen Rentensystems deutlich verbessert. In ihrem jüngsten *Ageing Report* projiziert die Europäische Kommission, dass die Rentenausgaben zwischen 2007 und 2060 von 10,5% auf 12,8% des BIP steigen werden, weniger stark also als in vielen anderen EU-Ländern (Europäische Kommission, 2009).

Mehrere in der jüngsten Vergangenheit vorgenommene Gesetzesänderungen stellen diese Erfolge in Frage. Mit dem Ziel, die Rentner an der wirtschaftlichen Erholung teilhaben zu lassen, entschied die Bundesregierung 2008, den Riester-Faktor 2008 und 2009 nicht anzuwenden. Das hatte zur Folge, dass die Renten in den neuen und alten Bundesländern um 0,7% bzw. 0,6% mehr gestiegen sind, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Die ausgesetzten Anpassungen sollen durch einen geringeren Rentenanstieg in den Jahren 2012 und 2013 kompensiert werden. Darüber hinaus weitete die Regierung im Vorfeld der Bundestagswahlen von 2009 die Schutzklausel aus, um zu verhindern, dass die Renten sinken, falls die Löhne im Vorjahr zurückgegangen sind. Auch hier ist vorgesehen, ausgesetzte Anpassungen (nach unten) in späteren Jahren wieder auszugleichen. Derartige diskretionäre Maßnahmen sollten vermieden werden, da sie falsche Signale an die Bevölkerung aussenden und insbesondere das Vertrauen der jüngeren Generationen in die Rentenpolitik untergraben. Sie schwächen zudem die Tragfähigkeit des Rentensystems, da es sich als politisch schwierig erweisen könnte, in späteren Jahren einen Ausgleich für ausgesetzte Anpassungen zu schaffen. Forderungen nach einem Verzicht auf den Ausgleich der zusätzlichen Kosten, die durch die Aussetzung der Rentenanpassungen entstehen, sollte die Bundesregierung nicht nachgeben, nicht zuletzt weil die notwendige Haushaltskonsolidierung das Potenzial zur Bezuschussung des öffentlichen Rentensystems aus dem Bundeshaushalt begrenzt.

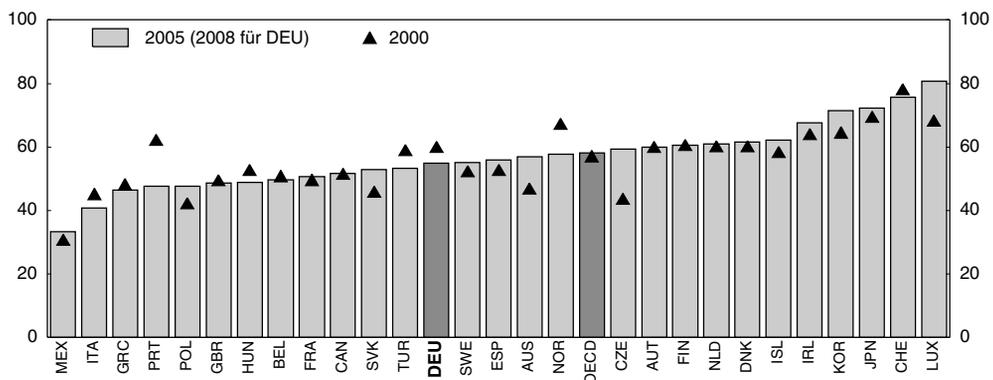
... und einnahmesteigernden Maßnahmen erzielt werden muss

Angesichts des Umfangs der erforderlichen Haushaltskonsolidierung müssen die Ausgabenkürzungen aller Wahrscheinlichkeit nach von einnahmesteigernden Maßnahmen flankiert werden. Um zusätzliche Einnahmen zur Schließung der Haushaltslücke zu generieren, sollte die Bundesregierung die Steuerbasis durch eine weitere Streichung von Steuervergünstigungen ausweiten. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren in diesem Bereich bereits einige Fortschritte erzielt²³. Die wichtigste Einzelmaßnahme war die Abschaffung der Eigenheimzulage im Jahr 2006, die 2008 zu zusätzlichen Einnahmen von über 2 Mrd. Euro führte (0,08% des BIP)²⁴. Trotz dieser Errungenschaften besteht reichlich Spielraum für weitere Kürzungen oder Streichungen von Steuervergünstigungen. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft schätzt das Einnahmepotenzial solcher Maßnahmen für 2012 auf 41 Mrd. Euro (1,6% des BIP von 2008), wovon 23 Mrd. Euro den Bundeshaushalt betreffen (Institut für Weltwirtschaft, 2008). Um dieses Potenzial jedoch vollständig auszuschöpfen, müssten alle Steuervergünstigungen abgeschafft werden, für die ein solcher Schritt nicht durch vertragliche Verpflichtungen behindert wird, was politisch sehr schwer durchführbar sein könnte²⁵. Thöne et al. (2009) evaluieren die zwanzig umfangreichsten Steuervergünstigungen (gemessen an den durch sie entstehenden Mindereinnahmen) in Bezug auf ihre wirtschaftliche Auswirkung und die mit ihnen verbundenen

Mitnahmeeffekte sowie im Hinblick auf ihre Rechtfertigung und Fairness. Sie kommen zu dem Schluss, dass fünf dieser zwanzig Steuervergünstigungen abgeschafft (woraus sich zusätzliche Einnahmen in Höhe von nahezu 4,8 Mrd. Euro ergeben würden) und weitere zehn Steuervergünstigungen (die Einnahmeverluste in Höhe von 10,8 Mrd. Euro verursachen) einer genauen Beobachtung unterzogen werden sollten²⁶. Nur fünf der untersuchten Vergünstigungen könnten ohne weiteres beibehalten werden; die durch diese Vergünstigungen entstehenden Einnahmeverluste belaufen sich allerdings lediglich auf 2,8 Mrd. Euro pro Jahr.

Angesichts des steigenden Konsolidierungsdrucks sollte die Bundesregierung fortfahren, Steuervergünstigungen zu streichen. Eine Steuervergünstigung, die überprüft werden sollte, ist der ermäßigte Mehrwertsteuersatz. Seit 2007 ist der Mehrwertsteuersatz in Deutschland auf 19% festgesetzt. Für viele Waren und Dienstleistungen gilt aber ein ermäßigter Satz von 7%, und eine Reihe von Waren und Dienstleistungen ist völlig von der Mehrwertsteuer befreit (z.B. bestimmte Gesundheits- und Postdienste). Eine international vergleichbare Messgröße der Breite der Steuerbemessungsgrundlage, der Reichweite der ermäßigten Steuersätze und der Effizienz des Steuereinzugs steht mit der Mehrwertsteuereinnahmequote zur Verfügung, die die in einem Land über die Mehrwertsteuer tatsächlich generierten Einnahmen im Verhältnis zu den Einnahmen ausdrückt, die erzielt würden, wenn der Regelsteuersatz auf den gesamten Endverbrauch angewandt würde. Deutschland weist eine Mehrwertsteuereinnahmequote von 55% auf, was bedeutet, dass auf Grund ermäßigter Sätze, Nullsätze und Nichterhebung nahezu die Hälfte der potenziellen Einnahmen nicht realisiert wird. Mit diesem Wert liegt Deutschland unter den OECD-Ländern im unteren mittleren Bereich (Abb. 3.2).

Abbildung 3.2 Mehrwertsteuereinnahmequote
In Prozent



Anmerkung: Mehrwertsteuereinnahmequote = (MwSt.-Einnahmen)/((Verbrauch – MwSt.-Einnahmen) x MwSt.-Regelsatz). Die Berechnungen für Kanada beziehen sich lediglich auf die Mehrwertsteuer auf Bundesebene.

Quelle: OECD (2008), *Consumption Tax Trends 2008 – VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816207035472>

Zur Rechtfertigung unterschiedlich hoher Verbrauchsteuern werden häufig Gründe der sozialen Gerechtigkeit angeführt. So wird es als wünschenswert erachtet, die Steuern auf Waren und Dienstleistungen zu reduzieren, die einen relativ großen Teil der Ausgaben der ärmsten Haushalte ausmachen, wie z.B. Grundnahrungsmittel, um den regressiven Effekt der Verbrauchsteuern auf die Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte abzuschwächen. Auch wenn die Annahme eines regressiven Effekts in Bezug auf das Jahreseinkommen u.U. richtig ist, wirken die Verbrauchsteuern wahrscheinlich weniger regressiv oder sogar progressiv, wenn ihr Effekt über die Lebensdauer der Betroffenen betrachtet wird (Warren, 2008). Wie dem auch sei, ist die Wirksamkeit

des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes im Hinblick auf die Erreichung von Verteilungszielen insofern fraglich, als auch wohlhabendere Haushalte von dem ermäßigten Satz profitieren und in absoluter Rechnung wahrscheinlich mehr für nicht zum Grundbedarf gehörende Güter ausgeben (OECD, 2008b). Empirische Studien für Deutschland bestätigen, dass die Mehrwertsteuerdifferenzierung nur geringfügige Umverteilungseffekte hat (vgl. z.B. Boeters et al., 2006). Pauschale Direktzahlungen an private Haushalte, die nur von deren sozioökonomischen Merkmalen abhängen (Deaton und Stern, 1986), oder gezielte Transfers (Ebrill et al., 2001) sind bei der Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit wirksamer als Mehrwertsteuererleichterungen. Außerdem führt ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz zu zusätzlichen Verwaltungs- und Befolgungskosten, Rechtsunsicherheit und Betrugsmöglichkeiten durch vorsätzliche Fehlklassifizierung von Posten (OECD, 2008b).

Zur Steigerung der Effizienz sollte die Bundesregierung die derzeitige Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überprüfen. Eine Reihe von Waren und Dienstleistungen wird ohne klare Begründung mit dem ermäßigten Satz besteuert (z.B. Bergbahnen, Holz, Hotelübernachtungen – letztere erst seit Beginn dieses Jahres). In diesen Fällen kommt der ermäßigte Satz einer impliziten Subvention gleich und sollte abgeschafft werden²⁷. Für diejenigen Waren und Dienstleistungen, bei denen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz mit Argumenten der Verteilungsgerechtigkeit oder anderen Anliegen gerechtfertigt werden kann (der ermäßigte Satz für Bücher und kulturelle Aktivitäten, wie Museums- und Theaterbesuche, ist z.B. durch das ansonsten zu niedrige Verbrauchsniveau gerechtfertigt), sollte die Regierung klären, ob sich die angestrebten Ziele nicht u.U. effizienter durch andere Mittel erreichen ließen, z.B. durch monetäre Transfers, die gezielter ausgerichtet werden können. Insgesamt kommt bei rd. 16% der Mehrwertsteuerbasis der ermäßigte Steuersatz zur Anwendung (Bundesfinanzministerium, 2007). Bei einem Mehrwertsteueraufkommen von insgesamt 176 Mrd. Euro im Jahr 2008 könnte die Abschaffung des ermäßigten Satzes die Staatseinnahmen um bis zu 20 Mrd. Euro pro Jahr erhöhen (0,8% des BIP). Der endgültige Effekt würde jedoch wahrscheinlich etwas geringer ausfallen, da die Anhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes einen negativen Effekt auf die Nachfrage haben könnte. Insofern der ermäßigte Mehrwertsteuersatz durch stärker zielgerichtete Instrumente ersetzt wird, müssen die zusätzlichen Mehrwertsteuereinnahmen zudem den damit verbundenen Kosten gegenübergestellt werden.

Die Bundesregierung sollte auch Steuervergünstigungen in anderen Bereichen streichen. Insbesondere sollte sie das System der Ertragsteuern vereinfachen, indem sie die Zahl der Ausnahmeregelungen reduziert, die eine Verringerung der Einkommen- oder Unternehmensteuerzahlungen zur Folge haben. Viele dieser Bestimmungen waren zwar für sich genommen zu wenig umfangreich, um in die Evaluierungsstudie von Thöne et al. (2009) aufgenommen zu werden, das Gesamtvolumen der durch sie entstehenden Steuermindereinnahmen ist jedoch keineswegs unerheblich. Boss und Rosenschon (2008) listen insgesamt 48 verschiedene Steuervergünstigungen auf, die zu jährlichen Mindereinnahmen von über 25 Mrd. Euro führen. Bei der Abschaffung von Vergünstigungen bei den Ertragsteuern ist u.U. ein breiter Ansatz vorzuziehen, da die Streichung einzelner Vergünstigungen den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes verletzen könnte (wie dies 2007 für die Verringerung der Pendlerpauschale der Fall war). Zusätzlich zur Streichung der oben genannten Steuervergünstigungen sollte die Bundesregierung die Beseitigung der Vergünstigungen in Erwägung ziehen, deren Abschaffung in der jüngsten Evaluierungsstudie von Thöne et al. (2009) vorgeschlagen wurde.

Verbesserung der Struktur der Steuerbasis

Steuern beeinflussen die Entscheidungen von privaten Haushalten und Unternehmen, z.B. in Bezug auf Arbeitsangebot und -nachfrage, die Höhe und Zusammensetzung von Investitionen und Produktion sowie die Wahl bestimmter Anlageformen und Vermögens-

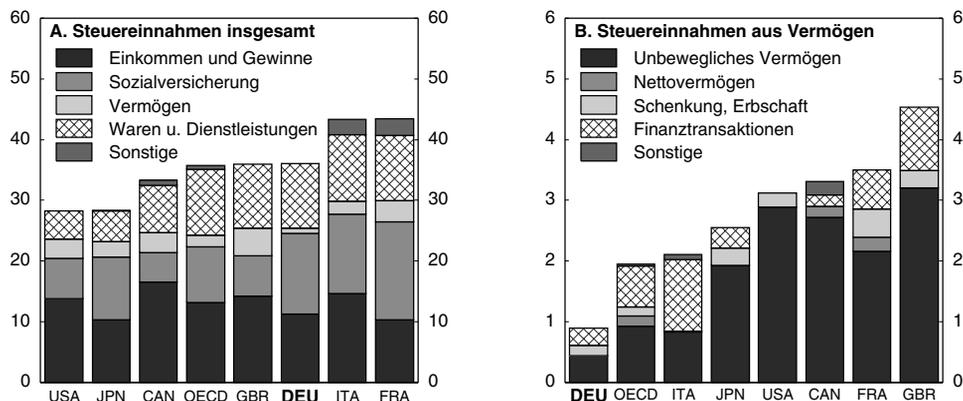
werte. Ausschlaggebend für diese Entscheidungen ist nicht nur das Steuerniveau, sondern auch die Steuerstruktur, d.h. die Art und Weise, wie die verschiedenen Steuerinstrumente im Hinblick auf die Generierung von Einnahmen konzipiert und kombiniert sind. Frühere OECD-Arbeiten liefern stichhaltige Belege dafür, dass indirekte Steuern, insbesondere Steuern auf Verbrauch und Vermögen, für das Wachstum weniger schädlich sind als direkte Steuern (Johansson et al., 2008; Arnold, 2008). Um die Struktur des Steuersystems zu verbessern und sie wachstumsförderlicher zu gestalten, sollte die Bundesregierung eine Erhöhung des Anteils der Steuern auf Vermögen und Verbrauch am Gesamtsteuereinkommen und eine Verringerung der übermäßigen Belastung durch Abgaben, die mit stärkeren Verzerrungen verbunden sind, insbesondere Sozialversicherungsbeiträge, in Erwägung ziehen. Die Bundesregierung könnte ferner eine Anhebung der Umweltsteuern in Betracht ziehen, um das Verhalten der Wirtschaftsakteure im Interesse einer Verringerung der Umweltverschmutzung zu verändern.

Vermögenssteuern anheben

Die Bundesregierung bezieht nur einen kleinen Teil ihrer Einnahmen aus der Vermögensbesteuerung. Im Jahr 2007 beliefen sich die Gesamteinnahmen aus diesen Steuern lediglich auf 0,9% des BIP, was weniger als die Hälfte des OECD-Durchschnitts war (Abb. 3.3, Teil A). Insbesondere waren die Einnahmen aus der Grundsteuer sehr niedrig, sie machten weniger als 1/2% des BIP aus (im Vergleich zu einem OECD-Durchschnitt von 1,3%; Abb. 3.3, Teil B)²⁸. Das ist insofern sehr bedauerlich, als von Grundsteuern (insbesondere auf Wohngebäude) im Allgemeinen angenommen wird, dass sie weniger Verzerrungen verursachen als andere Steuerarten, da sie einen geringeren Einfluss auf die Entscheidungen der Wirtschaftsakteure haben (z.B. in Bezug auf das Arbeitsangebot oder auf die Investitionen in Human- und Sachkapital) und auch schwerer zu umgehen sind (Johansson et al, 2008). Ein anderer Vorteil ist, dass die Steuerbasis verhältnismäßig stabil ist (vgl. z.B. Joumard und Kongsrud, 2003).

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung die Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden erhöhen, wobei besondere Vorkehrungen zu treffen sind, um die Liquiditätsprobleme zu verringern, die die Grundsteuer für Personen mit geringem Einkommen und illiquiden Vermögenswerten mit sich bringen könnte (neue Hypothekarprodukte könnten z.B. die Hypothekenfinanzierung der Steuerverbindlichkeiten ermöglichen, vgl. OECD, 2007b, Kasten 4.7). Eine stärkere Besteuerung könnte durch eine weitere Erhöhung

Abbildung 3.3 **Zusammensetzung der Steuereinnahmen**
In Prozent des BIP, 2007



Quelle: OECD (2009), *Revenue Statistics*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816255721635>

der Hebesätze erzielt werden, diesbezügliche Entscheidungen müssen allerdings auf kommunaler Ebene getroffen werden. Wenn die Steuern auf unbewegliches Vermögen in Deutschland auf OECD-Durchschnitt angehoben würden, könnten die Einnahmen um einen Betrag von 20 Mrd. Euro oder mehr gesteigert werden. Bedenken über einen möglichen kurzfristigen negativen Effekt auf die Wohnimmobilien- und Grundstückspreise müssen den langfristigen Nutzeffekten einer wachstumsfreundlicheren Steuerstruktur gegenübergestellt werden. Um die Grundsteuer gerechter zu gestalten, empfiehlt es sich darüber hinaus, bei der Ermittlung ihrer Bemessungsgrundlage von den 1964 festgestellten Einheitswerten (1935 für die neuen Bundesländer) zu den tatsächlichen Preisen überzugehen; diese Werte sollten dann regelmäßig aktualisiert werden, wie das in anderen OECD-Ländern geschieht (z.B. Vereinigte Staaten, Dänemark, Schweden)²⁹.

Was die anderen Arten von Vermögensteuern betrifft, so sind Nettovermögensteuern und Erbschaftsteuern mit stärkeren Verzerrungen verbunden als Grundsteuern, da von ihnen Negativanreize auf die Ersparnisbildung ausgehen und sie Personen dazu veranlassen können, ihr Vermögen ins Ausland zu verlagern (Johansson et al., 2008). Da Erbschaftsteuern erst am Lebensende erhoben werden, wird die Besteuerung des Großteils der Lebenszyklusersparnis vermieden. Sie haben auch eine weniger verzerrende Wirkung als jährliche Nettovermögensteuern, weil Erbschaften großenteils nicht geplant werden (Auerbach, 2006). Im Jahr 2007 beliefen sich die Einnahmen aus Grund-, Erbschafts- und Schenkungsteuern auf 0,17% des BIP, was nahe am OECD-Durchschnitt von 0,15% liegt (Abb. 3.3, Teil B). Steuern auf Kapital- und Finanztransaktionen sind zwar relativ einfach zu erheben, haben aber eine höchst verzerrende Wirkung (Johansson et al., 2008). Von ihnen gehen nicht nur Negativanreize für den Besitz von Vermögenswerten aus (ebenso wie von Steuern auf Einkommen, Verbrauch und Vermögen), sondern sie verursachen auch zusätzliche Verzerrungskosten, indem sie Transaktionen entgegenwirken, die zu einer effizienteren Verteilung dieser Vermögenswerte führen würden³⁰. In Deutschland werden Immobilienübertragungen (mit einem Satz von 4½% in Berlin und Hamburg und von 3½% in den anderen Ländern) besteuert, womit Einnahmen in Höhe von rd. 6 Mrd. Euro (¼% des BIP) generiert werden. Auch wenn dieser Wert unter dem OECD-Durchschnitt liegt, ist die Besteuerung des Vermögensbesitzes auf Grund ihres weniger verzerrenden Charakters vorzuziehen.

Mehrwertsteuersystem überarbeiten

Wenngleich die Besteuerung von Wohneigentum im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum wahrscheinlich am günstigsten ist und ihr daher Priorität gelten sollte, ist der Spielraum für eine Umstellung der Einnahmestruktur zu Gunsten laufender Steuern auf unbewegliches Vermögen eindeutig begrenzt. Eine Strategie zur Verbesserung der Struktur der Steuerbasis sollte folglich auch eine Einnahmeverchiebung in Richtung der Verbrauchsteuern umfassen, die im Steuer- und Wachstumsranking von Johansson et al. (2008) den zweiten Platz belegten. Deutschland hat bereits 2007, als der Mehrwertsteuerregelsatz von 16% auf 19% angehoben wurde und die Sozialversicherungsbeiträge im Gegenzug reduziert wurden (rd. zwei Drittel der durch die Mehrwertsteuererhöhung generierten Einnahmen wurden genutzt, um die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren), einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan. Mit 19% ist der Regelsatz noch immer etwas niedriger als der der meisten anderen EU-Länder, was den Schluss nahelegt, dass ein weiterer Schritt in diese Richtung möglich ist und auch in Betracht gezogen werden sollte.

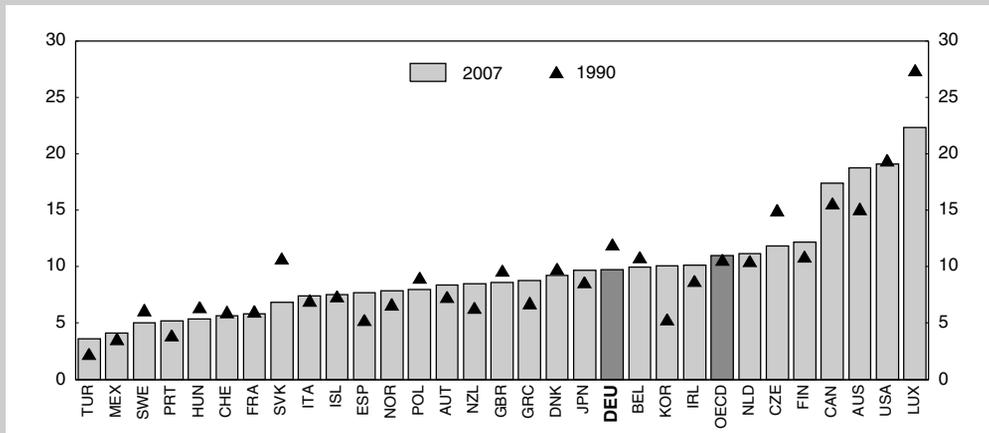
Umweltsteuern erhöhen

Umweltschutz steht für alle Regierungen der OECD-Länder ganz oben auf der Politikagenda. Mit Hilfe einer Vielzahl von Instrumenten hat die Bundesrepublik in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte bei der Begrenzung von umweltschädlichem Verhalten erzielt. Insbesondere wurden die Treibhausgasemissionen erheblich reduziert (Kasten 3.3).

Kasten 3.3 Von Deutschland zur Eindämmung des Klimawandels ergriffene Maßnahmen

Auch wenn das Niveau der CO₂-Emissionen pro Kopf im Vergleich zu anderen OECD-Ländern noch verhältnismäßig hoch ist, hat Deutschland die Emissionen seit Anfang der 1990er Jahre deutlich reduziert, nicht zuletzt durch die Verkleinerung übermäßig energieintensiver Industriezweige in den neuen Bundesländern. Zwischen 1990 und 2007 wurden die Emissionen aus der Verbrennung von Energieträgern um 2,3 Tonnen pro Kopf gesenkt, was die viertgrößte Verringerung im OECD-Raum ist (Abb. 3.4). Im Verhältnis zu ihrem absoluten Wert des Jahres 1990 lagen die Emissionen im Jahr 2007 um 16% niedriger. Dieses Ergebnis ist dem Kyoto-Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um 21% bis 2008-2012 gegenüberzustellen¹. Die Bundesrepublik hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen über das im Kyoto-Protokoll vereinbarte Ziel hinaus zu reduzieren: Bis 2020 soll der Treibhausgasausstoß gegenüber 1990 um 40% gesenkt werden. Ein breiterer Einsatz erneuerbarer Energien spielt bei der Erreichung dieses Ziels eine Schlüsselrolle. Gemäß den Plänen der Bundesregierung sollen bis 2020 18% des Gesamtenergieverbrauchs aus erneuerbaren Energiequellen gedeckt werden.

Abbildung 3.4 CO₂-Emissionen
Tonnen pro Kopf



Quelle: OECD (2009), *CO₂ emissions from fuel combustion*, OECD, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816257015687>

Die Senkung der Treibhausgasemissionen, die in den letzten zwanzig Jahren erzielt wurde, verteilte sich relativ ungleichmäßig auf die verschiedenen Industriezweige. Während z.B. das Verarbeitende Gewerbe und die Bauwirtschaft ihren CO₂-Ausstoß zwischen 1990 und 2007 um 34,6% verringerten, leistete die Wärme- und Stromerzeugung keinen Beitrag zur Emissionsminderung. Dies ist zwar einerseits ein Grund zur Besorgnis, da dieser Sektor der Hauptproduzent von CO₂-Emissionen ist, auf den rd. 40% der Gesamtemissionen entfallen (OECD, 2009c). Andererseits zeigt sich daran aber das immense Reduktionspotenzial, das ausgeschöpft werden könnte, wenn dieser Sektor seine Emissionen in ähnlichem Umfang eindämmen würde wie andere Industriezweige.

Die Verringerung der Treibhausgasemissionen wird durch ein breites Spektrum von Steuermaßnahmen gefördert². Insbesondere verabschiedete die Bundesregierung im Jahr 1999 eine ökologische Steuerreform, in deren Rahmen die Steuern auf Energie über mehrere Jahre hinweg erhöht und die Beitragssätze zur Sozial- und Rentenversicherung gesenkt wurden. Einer neueren Evaluierungsstudie zufolge führte diese Reform zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen um 2-3%, während sie nur leicht negative Effekte auf das BIP-Wachstum hatte

(Fortsetzung nächste Seite)

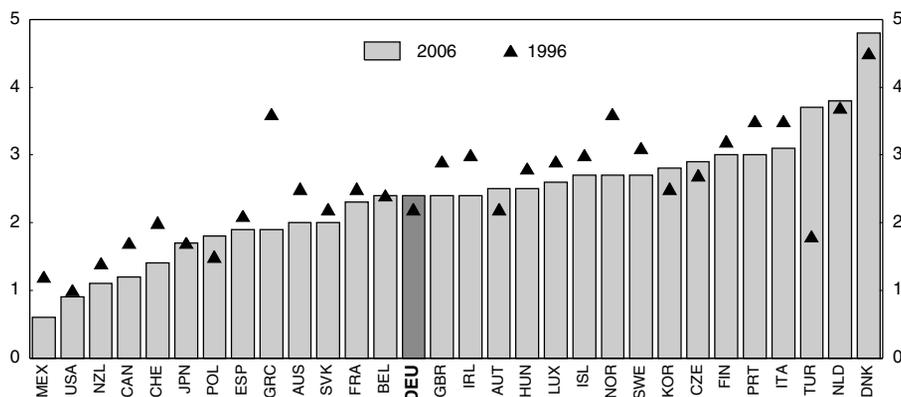
(Fortsetzung)

(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 2007). In jüngerer Zeit, im Jahr 2009, nahm die Bundesregierung eine Reform der Kfz-Steuer vor, die sich nun auch am CO₂-Ausstoß bemisst. Da Steuern den Einsatz fossiler Brennstoffe verteuern, können sie auch einen starken Impuls für Investitionen in alternative erneuerbare Energiequellen bieten. Befürchtungen über einen möglichen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit für die betroffenen Sektoren begrenzen aber häufig die Anwendung solcher Steuern. In Deutschland hatten solche Befürchtungen z.B. zur Folge, dass für Kohle und einen Großteil der industriellen Energienutzungen Ausnahmen von der Ökosteuer gelten (Europäische Kommission, 2008).

Deutschland fördert den Einsatz von erneuerbaren Energien auch durch mehrere nicht-steuerliche Instrumente. Was die Stromerzeugung betrifft, garantiert ein Einspeisetarifsystem die Abnahme von Strom aus Wasserkraft-, Wind- und Sonnenenergie, Biomasse und Geothermie für einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren zu einem Festpreis für jede ins Netz eingespeiste Kilowattstunde. Die Einspeisetarife werden jedes Jahr verringert, damit Anreize für Innovationen und Effizienzsteigerungen bestehen bleiben. Dank dieses Tarifsystems hat sich der Anteil der erneuerbaren Energien in der Stromerzeugung zwischen 1991 und 2006 mehr als vervierfacht (Europäische Kommission, 2008). Um den Einsatz von erneuerbaren Energien in der Wärmeerzeugung zu fördern, erhalten Unternehmen und private Haushalte, die Solaranlagen, Holzpelletöfen bzw. Brennholzöfen oder eine Erdwärmesonde installieren, einen Zuschuss, der je nach Umfang und Qualität des Systems variiert. Der Einsatz von Biokraftstoffen im Verkehrssektor wird durch die Auflage gefördert, dass konventionellen Kraftstoffen Kraftstoffe aus erneuerbaren Energieträgern beigemischt werden müssen. Auch wenn diese Maßnahmen zur Förderung eines umweltverträglichen Wachstums sehr zu begrüßen sind, ist eine kontinuierliche Begleitung und Evaluierung ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf dieses Ziel unerlässlich, um sicherzustellen, dass sie Innovationen begünstigen und nur die effizientesten und nachhaltigsten Technologien unterstützen (der Umwelteffekt von Fördermaßnahmen für Biokraftstoffe hängt z.B. entscheidend davon ab, aus welchen Rohstoffen die fraglichen Biokraftstoffe hergestellt werden).

1. Die Zielvorgaben beziehen sich auf einen Korb von sechs Treibhausgasen.
2. Eine detaillierte Übersicht über die von der Bundesregierung zur Bekämpfung des Klimawandels eingesetzten Politikinstrumente liefert die Internationale Energie-Agentur in ihren Datenbanken über Politiken und Maßnahmen (www.iea.org/textbase/pm/).

Abbildung 3.5 **Einnahmen aus Umweltsteuern**
In Prozent des BIP



Quelle: OECD (2009), *OECD Economic Surveys: Japan*, OECD, Paris.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816301058542>

Unter den verschiedenen Instrumenten zur Eindämmung der Umweltverschmutzung haben sich Steuern in ökonomischer Hinsicht als effizient erwiesen, und sie bieten den Betroffenen die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung. Während bei einer direkten Regulierung umweltbelastender Aktivitäten die Pflicht zur sofortigen Einhaltung der Auflagen besteht, ohne Berücksichtigung der komparativen Kosten für verschiedene Unternehmen und Einzelpersonen, lassen Umweltsteuern den Betroffenen mehr Flexibilität, da sie es Unternehmen und Einzelpersonen gestatten, sich die nötige Zeit zur Anpassung zu nehmen (um dann in Zukunft die Steuern nicht mehr zahlen zu müssen). Im Hinblick auf die Einnahmen aus Umweltsteuern positioniert sich Deutschland mit jährlichen Einnahmen von etwas weniger als 2½% des BIP im unteren mittleren Bereich der OECD-Länder (Abb. 3.5). Die Mineralölsteuer ist die wichtigste Einnahmequelle, die rund zwei Drittel der Gesamteinnahmen ausmacht. Die Bundesregierung sollte eine weitere Anhebung der Umweltsteuern in Betracht ziehen. Wenngleich das moderate Einnahmenniveau auf ungenutztes Einnahmepotenzial hindeutet, darf dabei aber nicht vergessen werden, dass die Erreichung des Ziels der Umweltsteuern – umweltschädliches Verhalten zu verringern – mit einer Schmälerung der Steuerbasis einhergeht, was mithin das Einnahmepotenzial solcher Steuern begrenzt.

Kasten 3.4 **Empfehlungen für die Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**

Genauere Ausgestaltung der Haushaltsregel

- Die Anwendung der Regel sollte genau überwacht werden, und der neue Rahmen sollte, wo sich dies als nötig erweist, angepasst werden.
- Das Haushaltsverfahren sollte auf einen Top-down-Ansatz umgestellt werden.
- Der Stabilitätsrat sollte gestärkt werden, möglicherweise durch zusätzliche Beiträge von Sachverständigen oder Einrichtungen, die von der Regierung unabhängig sind.
- Es sollte sichergestellt werden, dass die Bundesländer bei der Bestimmung der Produktionslücke einen transparenten Ansatz verfolgen.
- Um zu verhindern, dass die Kommunen die kurzfristige Kreditaufnahme als Instrument zur Finanzierung von strukturellen Lücken zwischen Einnahmen und Ausgaben einsetzen, sollte eine strengere Durchsetzung der diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Bestimmungen gewährleistet werden.

Haushaltskonsolidierung

- Die Effizienz des öffentlichen Sektors sollte gesteigert werden. Insbesondere gilt es, die Effizienz der Gesundheits- und Sozialausgaben zu erhöhen.
- Die Finanzhilfen sollten weiter gekürzt werden, und es sollte eine weitere Verringerung der Konsumausgaben des Staats in Erwägung gezogen werden.
- Diskretionäre Änderungen der Rentenanpassungsformel sollten vermieden werden, und Forderungen nach einem Verzicht auf den Ausgleich ausgesetzter Anpassungen (nach unten) der Rentenerhöhungen sollte nicht nachgegeben werden.
- Die Steuerbasis sollte durch eine weitere Streichung von Steuervergünstigungen ausgeweitet werden. Insbesondere sollte die derzeitige Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes überprüft werden. In Fällen, in denen der ermäßigte Satz einer impliziten Subvention gleichkommt, da er keine klare Begründung hat, sollte er abgeschafft werden. In Fällen, in denen ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz im Interesse der Verteilungsgerechtigkeit oder aus anderen Gründen gerechtfertigt ist, sollte geklärt werden, ob sich die angestrebten Ziele nicht u.U. effizienter durch andere Mittel erreichen ließen, z.B. durch monetäre Transfers.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Verbesserung der Struktur der Steuerbasis

- Es sollte eine Erhöhung der Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden (Grundsteuer) in Betracht gezogen werden, z.B. durch eine stärkere Annäherung an die tatsächlichen Preise bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage oder eine weitere Anhebung der Hebesätze. Dabei sollten besondere Vorkehrungen getroffen werden, um die Liquiditätsprobleme zu verringern, die die Grundsteuer für Personen mit geringem Einkommen und illiquiden Vermögenswerten mit sich bringen könnte.
- Bei einer Reform der Steuerstruktur sollte, je nach ihrem Umfang, eine Überprüfung des Mehrwertsteuersystems in Erwägung gezogen werden.
- Es sollte eine weitere Anhebung der Umweltsteuern in Betracht gezogen werden.

Anmerkungen

1. In dieser Summe nicht berücksichtigt sind die neuen Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge und zur Pendlerpauschale, die auf Grund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eingeführt werden mussten. Insgesamt verursachten diese Maßnahmen 2009 fiskalische Kosten in Höhe von 5,5 Mrd. Euro, und 2010 werden durch sie Kosten in Höhe von 10,3 Mrd. Euro entstehen.
2. Der geschätzte Gesamtumfang des Effekts auf das BIP ähnelt den Ergebnissen anderer Studien. Der Sachverständigenrat (2009) und Cwik und Wieland (2009) schätzen den kumulativen Effekt für 2009 und 2010 auf 0,5% bzw. 1,1%.
3. Das vermindert nicht die Zuständigkeit des Bundes für die Finanzierung von Arten von Leistungen, die nicht über Beitragszahlungen finanziert werden.
4. Die implizite Verschuldung entspricht dem Nettogegenwartswert aller zukünftigen Primärdefizite unter der Annahme einer unveränderten Politik (wegen Einzelheiten zur Methodik vgl. Raffelhüschen et al., 2006). Die implizite Verschuldung unterteilt sich in Verbindlichkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung (101% des BIP), der gesetzlichen Krankenversicherung (99% des BIP) und der gesetzlichen Pflegeversicherung (33% des BIP), die z.T. durch in anderen Unter-systemen bestehende Forderungen kompensiert werden. Hagist et al. (2009) vergleichen die implizite Staatsschuld von acht OECD-Ländern auf der Grundlage von Daten des Jahres 2004 und zeigen, dass Deutschlands implizite Staatsverschuldung etwas über dem Durchschnitt liegt.
5. Der starke Anstieg der Staatsverschuldung ging größtenteils von der Bundes- und Länderebene aus; auf kommunaler Ebene blieben die Schuldenquoten in diesem Zeitraum weitgehend konstant (Abb. 3.1).
6. Analysen von Koske und Pain (2008) zu von der OECD veröffentlichten Schätzungen der Produktionslücke legen den Schluss nahe, dass etwas mehr als die Hälfte solcher Revisionen durch Korrekturen des effektiven BIP und der Rest durch Korrekturen des potenziellen BIP bedingt ist.
7. Dasselbe trifft auf die von der OECD veröffentlichten Produktionslückenschätzungen zu (Koske und Pain, 2008).
8. Die Einführung eines Sicherheitsabstands wirft die Frage auf, was mit ungenutzten Mitteln geschehen soll. In den Niederlanden (wo die Ausgabenobergrenzen zu Beginn einer Legislaturperiode festgesetzt werden) nutzt die Regierung diese Mittel z.B. für Steuerreformen.
9. Im Fall neuer Programme oder Projekte müssen die Fachministerien dem Finanzministerium in der Regel detaillierte Vorschläge unterbreiten, die Leistungsdaten und längerfristige Kostenprojektionen zum Gesamtprogramm umfassen. In Australien und Kanada gibt es z.B. Kabinettsausschüsse, die neue Politikinitiativen prüfen.

10. Wenn das BIP-Wachstum z.B. geringer ausfällt als ursprünglich erwartet, steigt die zulässige Kreditgrenze, selbst wenn die geringere BIP-Wachstumsrate voll und ganz auf ein niedrigeres Potenzialwachstum zurückzuführen ist.
11. Jonung und Larch (2006) zeigen, dass das tendenzielle Wirtschaftswachstum in den amtlichen deutschen Prognosen in der Vergangenheit systematisch zu hoch angesetzt wurde. Seit ein paar Jahren orientieren sich die Prognosen der Bundesregierung aber stark an den Prognosen eines Konsortiums unabhängiger Forschungsinstitute.
12. Joumard und Kongsrud (2003) geben einen Überblick über die von den OECD-Ländern eingesetzten Sanktionen, um die Einhaltung von Haushaltsregeln durch nachgeordnete Gebietskörperschaften sicherzustellen.
13. Das entspricht 70% des konjunkturbereinigten Defizits des Sektors Staat, das in den Projektionen für 2010 mit rd. 4,3% des effektiven BIP veranschlagt wird (in den Jahren 2002-2008 lag der durchschnittliche Anteil des Bundes am tatsächlichen Defizit des Sektors Staat bei rd. 70%).
14. Bei Zugrundelegung der nominalen BIP-Wachstumsraten, von denen in den mittelfristigen Basisprojektionen der OECD ausgegangen wird, dürfte das nominale BIP von 2 449 Mrd. Euro im Jahr 2010 auf 2 853 Mrd. Euro im Jahr 2016 ansteigen. In absoluter Rechnung muss das strukturelle Defizit folglich zwischen 2010 und 2016 von 73 Mrd. auf 10 Mrd. Euro verringert werden.
15. Für viele der Bundesländer wird eine stärkere Konsolidierung erforderlich sein. Für sie wurde aber kein genaues Szenario festgelegt.
16. Trabandt und Uhlig (2009) z.B. schätzen den Selbstfinanzierungsgrad von Senkungen der Steuern auf Erwerbseinkommen in Deutschland auf rd. 50%.
17. Als Sozialausgaben gelten Ausgaben für Alters-, Hinterbliebenen- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Gesundheit, Familie, Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosigkeit, Wohnungsbau und sonstige Bereiche der Sozialpolitik. Wegen eines detaillierten Vergleichs der Sozialausgaben in den einzelnen OECD-Ländern vgl. Adema und Ladaique (2009).
18. Eine eingehendere Erörterung des deutschen Gesundheitssystems und weitere Empfehlungen, wie seine Effizienz gesteigert werden kann, finden sich in Kapitel 6 des letzten *Wirtschaftsberichts* (OECD, 2008a).
19. In der Studie wird die Abschaffung einer Finanzhilfe als möglich betrachtet, wenn ihr keine langfristigen vertraglichen Regelungen oder gesetzliche Bestimmungen, auf deren Basis Akteure des privaten Sektors (weitreichende) Entscheidungen getroffen haben, entgegenstehen und wenn sie nicht durch die Notwendigkeit einer Zustimmung anderer Regierungsebenen behindert wird.
20. Die EU-Definition der staatlichen Beihilfen umfasst nicht nur Finanzhilfen, sondern auch Steuervergünstigungen.
21. Deutschland weist im OECD-Raum den viertgrößten Anteil der Ausgaben für sozialen Schutz am BIP auf (OECD, 2009b).
22. Die Rentenanpassungsformel lautet:

$$AR_t = AR_{t-1} \times \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \times \frac{d_t / 100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{d_t / 100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}} \times \left(\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \times \alpha + 1 \right)$$

wobei AR dem Rentenwert, BE dem Bruttoeinkommen, d einem Sensitivitätsfaktor, der bis 2010 den Wert 100 annimmt und dann auf 90 sinkt, AVA dem Altersvorsorgeanteil (einem fiktiven Beitragssatz für die neu eingeführten privaten Rentenkonten, der stufenweise von 0,5% im Jahr 2003 auf 4% im Jahr 2009 steigt) und RVB dem tatsächlichen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung entspricht und $RQ = (\text{Rentner} / (\text{Beitragszahler} + \text{Arbeitslose}))$ und $\alpha = \frac{1}{4}$ ist. Der Riester-Faktor ist der dritte Term auf der rechten Seite der Gleichung, und der Nachhaltigkeitsfaktor ist der vierte Term.

23. Das Kieler Institut für Weltwirtschaft (2008) geht davon aus, dass durch die seit 2004 erfolgten Streichungen von Steuervergünstigungen 2008 zusätzliche Einnahmen in Höhe von 8¾ Mrd. Euro

generiert wurden (hierbei ist die Verringerung der Pendlerpauschale ausgeklammert, die die Einnahmen um zusätzliche 2½ Mrd. Euro erhöht hätte, die aber nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wieder zurückgenommen werden musste).

24. Personen, denen diese Steuervergünstigung vor ihrer Abschaffung gewährt wurde, kommen noch bis zum Ende des vorgesehenen Achtjahreszeitraums in ihren Genuss.
25. Zu den Steuervergünstigungen, die aus solchen Gründen nicht ohne weiteres abgeschafft werden können, gehören die steuerliche Erleichterung von Unternehmensinvestitionen im Ausland, die Mineralölsteuerbefreiung für Luftfahrtbetriebsstoffe und die Steuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Schifffahrt.
26. Anzumerken ist, dass die Abschaffung einer dieser fünf Steuervergünstigungen (die Mineralölsteuerbefreiung für den gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen) vom Kieler Institut für Weltwirtschaft als nicht möglich betrachtet wird (Institut für Weltwirtschaft, 2008).
27. Der ermäßigte Satz für kulturelle und unterhaltende Leistungen gehört zu den fünf Steuervergünstigungen, deren Abschaffung Thöne et al. (2009) vorschlagen.
28. Bei diesem Vergleich werden zwischen den Ländern bestehende Unterschiede in Bezug auf kommunale Gebühren für immobilienbezogene Dienstleistungen wie Abfall- und Abwasserentsorgung sowie Wasserversorgung außer Acht gelassen. Die Berücksichtigung dieser Unterschiede ändert jedoch nichts an der Feststellung, dass Deutschland wesentlich weniger Einnahmen aus dieser Quelle generiert als im Durchschnitt der OECD-Länder (Fuest und Thöne, 2008).
29. Bereits Ende der 1980er Jahre entsprachen die Einheitswerte im Durchschnitt nur 10-20% des tatsächlichen Marktwerts der Grundstücke (Bach und Bartholmai, 2002).
30. Steuern auf Immobilientransaktionen können Personen z.B. vom Kauf und Verkauf von Wohnimmobilien abhalten und sie so daran hindern, in Regionen zu ziehen, wo ihre Arbeitskraft stärker nachgefragt wird.

Literaturverzeichnis

- Adema, W. und M. Ladaique (2009), "How expensive is the welfare state? Gross and net indicators in the OECD social expenditure database (SOCX)", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 92.
- Afonso, A. und M. St. Aubyn (2005), "Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD Countries", *Journal of Applied Economics*, Vol. 8, S. 227-246.
- Afonso, A. und M. St. Aubyn (2006), "Cross-country efficiency of secondary education provision: a semi-parametric analysis with non-discretionary inputs", *Economic Modelling*, Vol. 23, S. 476-491.
- Afonso, A. et al. (2005), "Quality of public finances and growth", *ECB Working Papers*, No. 438.
- Afonso, A., L. Schuknecht und V. Tanzi (2008), "Income distribution determinants and public spending efficiency", *ECB Working Papers*, No. 861.
- Arnold, J. (2008), "Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 643.
- Auerbach, A. J. (2006), "Taxation and corporate financial policy", in Auerbach, J. und M. Feldstein (Hrsg.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Elsevier, Nordholland.
- Ayuso-i-Casals et al. (2007), "Beyond the SGP, features and effects of EU national-level fiscal rules", Vorlage für die 9. Arbeitstagung der Banca d'Italia zum Thema Öffentliche Finanzen.
- Bach, S. und B. Bartholmai (2002), *Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Baumann, E., E. Dönnebrink und C. Kastrop (2008), "A concept for a new budget rule for Germany", *CESifo Forum*, Vol. 2, S. 37-45.

- Boeters, S. et al. (2006), "Economic effects of VAT reform in Germany", *ZEW Discussion Papers*, No. 06-030.
- Boss, A. und A. Rosenschon (2008), "Der Kieler Subventionsbericht: eine Aktualisierung", *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 452/453.
- Bundesrechnungshof (2009), *Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts – Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)*, Bundesrechnungshof, Bonn.
- Cournède, B. und F. Gonand (2006), "Restoring fiscal sustainability in the Euro Area: raise taxes or curb spending?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 520.
- Cwik, T. und V. Wieland (2009), "Keynesian government spending multipliers and spillovers in the Euro Area", *CEPR Discussion Papers*, No. 7389.
- Deaton, A. und N. Stem (1986), "Optimally uniform commodity taxes, taste differences and lump-sum grants", *Economic Letters*, Vol. 20, S. 263-266.
- Deutsche Bundesbank (2007), "Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts", *Monatsbericht*, Oktober, S. 47-68.
- Deutsche Bundesbank (2009), "Öffentliche Finanzen", *Monatsbericht*, Mai, S. 71-83.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2007), "Ecological tax reform (ETR) in Germany", Mimeo.
- Ebrill, L. et al. (2001), *The Modern VAT*, IWF, Washington, D.C.
- Europäische Kommission (2006), *Public Finances in EMU*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2007), *Public Finances in EMU*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2008), *Economic instruments to reach energy and climate change targets*, Economic Policy Committee, Brüssel.
- Europäische Kommission (2009), *2009 Ageing report: Economic and budgetary projections for the EU27 member states (2008-2060)*, Europäische Gemeinschaften, Brüssel.
- Bundesfinanzministerium (2007), *Bericht des Bundesfinanzministerium über die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes*, Berlin.
- Bundesfinanzministerium (2010), *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007-2010*, Zweiundzwanzigster Subventionsbericht, Berlin.
- Fuest, C. und M. Thöne (2008), "Ertragsabhängige und ertragsunabhängige Steuern", *FiFo-Bericht*, Nr. 10, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) an der Universität zu Köln.
- Gonand, F., I. Joumard und R. Price (2007), "Public spending efficiency: institutional indicators in primary and secondary education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 543.
- Guichard, S. et al. (2007), "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 553.
- Hagist, C. et al. (2009), "Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich", *Forschungszentrum Generationenverträge Diskussionsbeiträge*, Nr. 34.
- Heinemann, F. et al. (2009), *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr*, ZEW Wirtschaftsanalysen – Schriftenreihe des ZEW, Band 93.
- Institut für Weltwirtschaft (2008), *Subventionsabbau in Deutschland*, Gutachten im Auftrag der INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Kiel.
- Johansson, Å. et al. (2008), "Taxation and economic growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620.
- Jonung, L. und M. Larch (2006), "Improving fiscal policy in the EU – the case for independent forecasts", *Economic Policy*, Vol. 21, S. 491-534.
- Joumard, I. und P. M. Kongsrud (2003), "Fiscal relations across government levels", *OECD Economic Studies*, Vol. 36, S. 155-229.

- Joumard, I. et al. (2008), "Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 627.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2008), *Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich*, Bertelsmannstiftung, Gütersloh.
- Kim, J. M und C.-K. Park (2006), "Top-down budgeting as a tool for central resource management", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 6, S. 87-125.
- Koch, R. und P. Steinbrück (2003), *Subventionsabbau im Konsens*, Wiesbaden.
- Koske, I. und N. Pain (2008), "The usefulness of output gaps for policy analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 621.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2009), "Kommunalfinanzen – die positive Entwicklung der letzten Jahre läuft aus", *KfW Forschungspapiere*, Nr. 46.
- Kremer, J. und D. Stegarescu (2009), "Neue Schuldenregeln: Sicherheitsabstand für eine stetige Finanzpolitik", *Wirtschaftsdienst*, Vol. 89, S. 630-636.
- OECD (2007a), *OECD-Wirtschaftsausblick 81*, OECD, Paris.
- OECD (2007b), *OECD Economic Surveys: Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2008a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, OECD, Paris.
- OECD (2008b), *Consumption tax trends 2008 – VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *OECD-Wirtschaftsausblick, Zwischenausgabe März 2009*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *Regierung und Verwaltung auf einen Blick*, OECD, Paris, erscheint demnächst.
- OECD (2009c), *CO₂ emissions from fuel combustion*, OECD, Paris.
- Orphanides, A. und S. van Norden (2002), "The unreliability of output gap estimates in real time", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 84, S. 569-583.
- Petkova, N. (2009), *Introduction to medium-term expenditure frameworks (MTEF)*, Task force for the implementation of the environmental action programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia – Regulatory environmental programme implementation network, OECD, Paris.
- Raffelhüschen, B. und S. Moog (2009), "Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz – Update 2009: Wirtschaftskrise trifft Tragfähigkeit", *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 108, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschen, B., C. Hagist und O. Weddige (2006), "Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz", *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 97, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Sachverständigenrat (2007), *Staatsverschuldung wirksam begrenzen*, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie.
- Sachverständigenrat (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/2010.
- Thöne, M., S. Næss-Schmidt und F. Heinemann (2009), *Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick*, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Copenhagen Economics ApS, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Köln/Kopenhagen/Mannheim.
- Trabandt, M. und H. Uhlig (2009), "How far are we from the slippery slope? The Laffer curve revisited", *NBER Working Papers*, No. 15343.
- Warren, N. (2008), "A review of studies on the distributional impact of consumption taxes in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 64.

Kapitel 4

Das Bankensystem: Lehren aus der Finanzkrise

Das deutsche Bankensystem geriet während der Finanzkrise unter Druck, was nicht zuletzt durch sein erhebliches Engagement in toxischen Aktiva aus den Vereinigten Staaten bedingt war. Kurzfristig wurde die Stabilität des Systems hergestellt, zum großen Teil dank umfangreicher staatlicher Stützungsmaßnahmen. Eine angemessene Kapitalausstattung des Bankensystems zu sichern, ist indessen nach wie vor eine große Herausforderung für die Zukunft und erfordert u.U. weiteres aktives Engagement des Staats. Die den Problemen des Bankensektors zu Grunde liegenden Ursachen sind in folgenden Faktoren zu sehen: a) den Aktivitäten der Landesbanken, die von staatlichen Haftungsregelungen profitierten, ohne ein geeignetes Geschäftsmodell zu besitzen, b) der geringen Kapitalausstattung und der hohen Fragmentierung des gesamten Bankensystems, die möglicherweise mit der besonders starren Drei-Säulen-Struktur zusammenhängen, sowie c) Defiziten bei der Bankenregulierung und -aufsicht. Die Herausforderung besteht darin, eine Lösung für diese drei Ursachen zu suchen, um die langfristige Stabilität des Bankensystems zu erhöhen.

Der Bankensektor wurde von der Krise hart getroffen

Obwohl das reale BIP-Wachstum in Deutschland bis Anfang 2008 dynamisch blieb, gehörten die deutschen Banken zu den ersten, die unter der Finanzmarktkrise litten, die Europa Mitte 2007 erreichte und zu mehreren staatlichen Rettungsaktionen für Banken führte. Diese Trennung zwischen dem Geschäftserfolg der Banken und den wirtschaftlichen Entwicklungen im Inland ist auf die direkte und indirekte Abhängigkeit der deutschen Banken gegenüber den Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten zurückzuführen.

Umfangreiches direktes Engagement in toxischen Aktiva

Insbesondere wurden die Banken unmittelbar durch ihr umfangreiches Engagement in strukturierten Kreditprodukten aus den Vereinigten Staaten belastet, das oftmals über außerbilanzielle Zweckgesellschaften erfolgte (Tabelle 4.1). Insgesamt belaufen sich die toxischen strukturierten Kreditprodukte im deutschen Bankensystem Schätzungen zufolge auf 230 Mrd. Euro (2¾% aller Aktiva im Jahr 2008)¹. Laut Bloomberg entfielen rd. 7% der weltweiten Abschreibungen für solche Aktiva im Zeitraum Januar 2007 bis Oktober 2009 auf deutsche Banken. Auch wenn nahezu alle Bankengruppen betroffen sind, stechen die staatlichen Landesbanken hervor, auf die ein Drittel aller Verluste entfällt, obwohl ihr Anteil am Geschäftsvolumen lediglich bei 20% liegt. Die jüngsten Schätzungen deuten

Tabelle 4.1 Engagement ausgewählter deutscher Banken in Conduits und speziellen Investmentvehikeln vor der Krise

Eigenschaftsstruktur		Über Conduits und spezielle Investmentvehikel finanzierte Aktiva	
		In % des Kapitals	In % der Aktiva
Sachsen-Finanzgruppe	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	1 126	30.3
WestLB	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	542	12.7
IKB	Privat	494	20.5
Dresdner Bank	Privat	364	9.9
Landesbank Berlin	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	179	2.2
Bayern LB	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	170	5.1
HSH Nordbank	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	126	4
Deutsche Bundesbank	Privat	114	3.3
HVB	Privat	105	6.6
NORD LB	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	89	2.9
Commerzbank	Privat	85	2.2
Helaba	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	68	1.1
DZ-Bank	Privat (Genossenschaftsbank)	61	1.3
LBBW	Öffentlich-rechtlich (Landesbank)	59	1.7
KfW	Öffentlich-rechtlich	58	2.6

Anmerkung: Die Vergleichbarkeit ist auf Grund unterschiedlicher Daten und voneinander abweichender Definitionen begrenzt.

Quelle: Fitch Ratings (2007), *ABCP Concerns Trigger Liquidity Issues for German Banks*, Germany Special Report, August.

darauf hin, dass nach wie vor erhebliche Risiken in den Bilanzen verbleiben und weitere Abschreibungen sich auf 10-15 Mrd. Euro belaufen könnten, wovon der Großteil auf forderungsbesicherte Schuldverschreibungen zurückzuführen ist (Deutsche Bundesbank, 2009)².

Negative Auswirkungen der Turbulenzen an den Geldmärkten

Auch wenn die deutschen Banken nicht so sehr von der Mittelaufnahme an den Finanzmärkten abhängig sind wie die Banken in anderen Ländern, wurden einige Institute überdies indirekt von den erheblichen Turbulenzen auf den Geldmärkten nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers in Mitleidenschaft gezogen, da sie sich nicht über die Wholesale-Märkte refinanzieren konnten. Das prominenteste Opfer dieser Entwicklung war die Hypo Real Estate, die Ende September 2008 von der Regierung vor der Insolvenz gerettet werden musste. Die Schwäche der Binnenwirtschaft hat sich hingegen noch nicht nennenswert auf das Bankensystem ausgewirkt, auch wenn es voraussichtlich zu einem starken Anstieg der Abschreibungen auf Kredite kommen wird (Deutsche Bundesbank, 2009).

Massive staatliche Rettungsaktionen haben das System stabilisiert ...

Seit August 2009 belief sich das Volumen der staatlichen Rettungsprogramme auf 24% des BIP von 2008, was im Großen und Ganzen mit dem anderer Länder vergleichbar ist; die Ausgaben der EU-Länder betragen im Durchschnitt 26% des BIP und die der Vereinigten Staaten ebenfalls 26% des BIP (Stolz und Wedow, 2009)³. Die staatlichen Maßnahmen lassen sich in mehrere Schritte gliedern. In einem ersten Schritt – von August 2007 bis zum Zusammenbruch von Lehman Brothers im September 2008 – bestand das staatliche Engagement zum großen Teil aus individuellen Maßnahmen für einzelne Institute. In diesem Zeitraum erhielten vier Banken (IKB, WestLB, BayernLB und SachsenLB) Kapitalspritzen, Kreditlinien sowie Verlustgarantien für forderungsbesicherte Wertpapiere. In einem zweiten Schritt wurde nach der Rettung der Hypo Real Estate Ende September 2008 ein umfassenderes Stützungs paket eingeführt. Die Regierung wurde am 5. Oktober 2008 tätig, indem sie alle privaten Einlagen auf Bankkonten garantierte, und kündigte am 13. Oktober 2008 die Errichtung des mit 480 Mrd. Euro ausgestatteten Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) an. Der SoFFin kann Bankfinanzierungen bis zu einer Höhe von 400 Mrd. Euro garantieren und 70 Mrd. Euro für die Rekapitalisierung sowie den Erwerb von Aktiva einsetzen (der Betrag kann mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags um 10 Mrd. Euro erhöht werden). Bisher haben einige Banken über den SoFFin staatliches Kapital erhalten, und mehreren Banken sind Garantien gewährt worden⁴. Banken, die die Hilfe des SoFFin in Anspruch nehmen, müssen die Bezüge ihrer Vorstandsmitglieder auf 500 000 Euro begrenzen und dürfen keine Boni auszahlen.

In den ersten beiden Phasen der staatlichen Reaktion auf die Krise wurde somit vorrangig auf die unmittelbare Gefahr einer Bankeninsolvenz und die Verhinderung eines Ansturms auf die Banken abgezielt. Seitdem hat sich die Diskussion auf die Bewältigung der Bilanzprobleme des Bankensektors insgesamt verlagert, insbesondere auf die Entfernung notleidender Aktiva. Der SoFFin kann zwar Aktiva von den Banken erwerben, bisher hat jedoch lediglich eine Bank von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, was mit der Tatsache zusammenhängen könnte, dass der Höchstbetrag auf 5 Mrd. Euro pro Institut begrenzt ist. Im Juli 2009 stellte die Regierung daher einen Plan zur Errichtung individueller Zweckgesellschaften, sogenannter „Bad Banks“, vor, die keine unmittelbare staatliche Finanzierung benötigen (Kasten 4.1). Dahinter steckte die Absicht, den Teufelskreis aus Fremdkapitalabbau (Deleveraging) und Unsicherheit zu durchbrechen, der entsteht, wenn zuvor nicht gefährdete Anlagen zu Risikoaktiva werden.

Kasten 4.1 Das Bad-Bank-Modell der Bundesregierung

Im Juli 2009 wurde ein Gesetz über die Errichtung sogenannter Bad Banks erlassen. Zwei Arten von Bad Banks wurden vorgesehen: Eine zur Übertragung toxischer Aktiva auf eine Zweckgesellschaft (die sowohl von den privaten als auch von den staatlichen Banken genutzt werden kann) und eine zur Errichtung einer Abwicklungsanstalt nach öffentlichem Recht, die auf staatliche Banken abzielt und ihnen die Auslagerung einer breiteren Palette von Aktiva ermöglicht (hierbei handelt es sich um das „Konsolidierungsmodell“). Bei beiden Bad-Bank-Arten ist weder eine Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften noch die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Eigenkapitalanforderungen erforderlich.

Im Rahmen des Zweckgesellschaftsmodells können die Finanzinstitute beim SoFFin die Errichtung einer Bad Bank beantragen, der sie strukturierte Kreditprodukte (keine Kredite) übertragen können. Im Gegenzug gibt die Zweckgesellschaft Wertpapiere aus, die entweder dem Buchwert (zum 30. Juni 2008) der übertragenen Aktiva abzüglich eines Preisabschlags von 10% oder dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert entsprechen (je nachdem welcher höher ist)¹. Diese Wertpapiere sind mit einer staatlichen Garantie versehen (im Rahmen des Garantieprogramms des SoFFin), für die die Bank eine Gebühr entrichten muss, und können für Refinanzierungsgeschäfte bei der EZB verwendet werden. Infolgedessen brauchen die teilnehmenden Banken keine weiteren Abschreibungen auf diese Aktiva zu befürchten, und dank der garantierten Anleihen, die sie im Gegenzug erhalten, verringern sich auf Grund der niedrigeren Risikogewichtung der letzteren die Eigenkapitalanforderungen, wodurch die Kreditvergabekapazitäten erhöht werden. Zum Zeitpunkt der Übertragung werden die voraussichtlichen Verluste der Zweckgesellschaft berechnet (entsprechend der Differenz zwischen dem geschätzten Fundamentalwert der übertragenen Aktiva abzüglich eines Abschlags und ihrem Übertragungswert) und über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gestreckt. Die übertragende Bank muss diese Verluste in gleichbleibenden Raten aus den künftigen Nettogewinnen begleichen, soweit diese ansonsten an die Anteilseigner ausgeschüttet würden². Ferner haften die Anteilseigner über die zum Übertragungszeitpunkt geschätzten Verluste hinaus für alle weiteren Verluste und haben diese aus künftigen Dividendenzahlungen auszugleichen³. Diese Struktur ist wichtig, da die Banken normalerweise sowohl nach den Bilanzierungsvorschriften des HGB als auch nach denen der International Financial Reporting Standards (IFRS) Rückstellungen für künftige Verbindlichkeiten bilden müssen (was bedeuten würde, dass die Verluste effektiv in den Bankbilanzen bleiben). Wenn die Verbindlichkeiten jedoch von künftigen Gewinnen und der Entscheidung des Aufsichtsrats über die Auszahlung einer Dividende abhängig gemacht werden, braucht die Bank diese möglicherweise nicht zu bilanzieren, da es sich lediglich um indirekte Verbindlichkeiten handelt. Mit diesem Bilanztrick wird die Bankbilanz daher effektiv von Verlusten im Zusammenhang mit den übertragenen Aktiva befreit. Allerdings steht für die Behandlung solcher künftigen Verbindlichkeiten nach den IFRS-Bilanzierungsregeln noch das endgültige Urteil des International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC) aus.

Um neues Kapital anzulocken, kann die übertragende Bank Vorzugsaktien (auch mit Stimmrechten) ausgeben, die im Falle der Nachhaftung Vorrang vor den Ansprüchen des SoFFin haben. Die an dem Modell teilnehmenden Banken müssen sich einem Stresstest nach den Vorgaben des SoFFin unterziehen, dessen Ergebnisse jedoch nicht veröffentlicht werden. Anstatt die Aktiva durch Veräußerung an die Zweckgesellschaft auszugliedern, funktioniert das geplante Modell eher wie ein Bilanztrick: Die Anteilseigner haften weiterhin für die Verluste, diese müssen jedoch nicht in den Bilanzen ausgewiesen werden und wirken sich somit nicht negativ auf die Kapitalausstattung aus. Anträge auf Errichtung einer Bad Bank nach dem Zweckgesellschaftsmodell mussten bis zum 22. Januar 2010 gestellt werden, es hat jedoch keine Bank angekündigt, dieses Modell in Anspruch zu nehmen.

Im Rahmen des Konsolidierungsmodells dürfen die Banken nicht nur ihre strukturierten Kreditprodukte, sondern auch andere Schuldverschreibungen sowie Kredite und Forderungen an eine öffentlich-rechtliche Abwicklungsanstalt übertragen. Diese Anstalt ist organisatorisch und wirtschaftlich unabhängig und braucht die Aktiva nicht zum Marktwert auszuweisen (es

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

gelten die deutschen Rechnungslegungsvorschriften nach dem HGB). Sie kann entweder nach Bundesrecht innerhalb der FMSA (Anstalt in der Anstalt) oder nach Landesrecht (Anstalt des öffentlichen Rechts nach Landesrecht) errichtet werden. Damit sollen ganze Portfolios von Wertpapieren bzw. Geschäftsbereiche (Forderungen und Verbindlichkeiten), die nicht zum Kerngeschäft gehören, ausgegliedert werden, um die Bilanzsumme zu verringern und die Bank umzustrukturieren. Dieses Modell zielt daher insbesondere darauf ab, die Umstrukturierung der Landesbanken zu erleichtern, die ein neues Geschäftsmodell finden müssen (das Modell wird daher auch als „Konsolidierungsmodell“ bezeichnet). Wird die Abwicklungsanstalt nach Bundesrecht errichtet, können für die übertragenen strukturierten Kreditprodukte wie beim Zweckgesellschaftsmodell im Gegenzug durch den SoFFin garantierte Wertpapiere ausgestellt werden (bei einer Abwicklungsanstalt nach Landesrecht ist dies nicht möglich). Die Risiken im Zusammenhang mit den übertragenen Aktiva sind von den Eigentümern der Banken zu tragen, d.h. von den Ländern und den regionalen Sparkassenverbänden, da die Aktiva in ihrem Eigentum verbleiben. Die künftigen Verluste der Abwicklungsanstalt sind aus den Nettogewinnen der übertragenden Bank und durch die Eigentümer zu begleichen, wenn die Erträge nicht ausreichen. Die Verlusthaftung der regionalen Sparkassenverbände ist auf ihre Gewährträgerhaftung vom 30. Juni 2008 begrenzt. Bisher beabsichtigen lediglich zwei Banken die Errichtung einer Abwicklungsanstalt⁴.

1. Allerdings darf der Wert der übertragenen Aktiva ihren Buchwert vom 31. März 2009 nicht übersteigen. Lediglich Aktiva, die die Bank bis zum 31. Dezember 2008 erworben hat, können übertragen werden. Der Preisabschlag auf den Buchwert der übertragenen Aktiva wird nur dann vorgenommen, wenn die Kernkapitalquote der Bank weiterhin mindestens 7% beträgt. Der tatsächliche wirtschaftliche Wert wird von der übertragenden Bank geschätzt, von einem vom SoFFin ernannten sachverständigen Dritten geprüft und durch die Bankaufsicht bestätigt.
2. Ist der an die Anteilseigner auszuschüttende Betrag in einem Jahr niedriger als die jährliche Ausgleichszahlung, so wird der in den künftigen Jahren zu zahlende Verlustausgleich entsprechend erhöht.
3. Der Verlust kann auch durch Ausgabe von Aktien an den SoFFin ausgeglichen werden. Wenn die Zweckgesellschaft nach der vollständigen Verwertung der Wertpapiere einen Gewinn ausweist, wird dieser den Anteilseignern der übertragenden Bank überlassen.
4. Die WestLB möchte Aktiva im Wert von 85 Mrd. Euro übertragen, und die Hypo Real Estate beabsichtigt die Übertragung von 210 Mrd. Euro.

... die Bereinigung der Bankbilanzen muss jedoch energischer vorstatten gehen

Die Inanspruchnahme dieser Bad-Bank-Modelle ist bisher sehr begrenzt. Lediglich zwei Banken haben sich zur Übertragung von Aktiva entschlossen, wobei eine der beiden Transaktionen die bereits erwähnte frühere Übertragung von Aktiva an den SoFFin ersetzt hat. Die Banken zögern möglicherweise, da nach wie vor eine gewisse Unsicherheit über die Bilanzierung künftiger Verbindlichkeiten, die aus Verlusten aus ihren toxischen Aktiva entstehen, nach den Regelungen der International Financial Reporting Standards (IFRS) besteht (Kasten 4.1). Ferner beruht das Modell absichtlich auf Freiwilligkeit, so dass die Inanspruchnahme negative Auswirkungen auf die Reputation der Bank haben könnte.

Angesichts der Erkenntnisse aus früheren Bankenkrisen, die auf die Bedeutung der Rekapitalisierung der von ihren Risikoaktiva befreiten Banken verweisen, gibt die eingeschränkte Nutzung des staatlichen Modells Grund zur Besorgnis und könnte die Krise unnötig verlängern bzw. eine nachhaltige Erholung verhindern (OECD, 2009a). Daher sollten die Behörden eine aktive Rolle spielen, indem sie die Kapitaladäquanz genau überwachen. Eine mögliche Vorgehensweise besteht darin, für das gesamte Bankensystem obligatorische Stresstests durchzuführen, um unterkapitalisierte Institute zu identifizieren. Um bei Bedarf und in letzter Instanz öffentliche Mittel für Banken bereitzustellen, die Kapital benötigen, jedoch nicht in der Lage sind, dieses bei privaten Quellen aufzunehmen, sollten die gegenwärtigen Stützungsinstrumente beibehalten werden.

Welche Faktoren waren für die Effekte der Krise auf die deutschen Banken verantwortlich und wie lassen sich diese beheben?

Über die unmittelbare Herausforderung der Wiederherstellung und Erhaltung der Stabilität des Bankensystems hinaus müssen die zu Grunde liegenden Ursachen der Krise analysiert werden, um Lehren für die anstehende Reform zu ziehen. Die Befunde weisen auf die Bedeutung dreier miteinander verbundener Faktoren hin:

- die Rolle der Landesbanken,
- die strukturell geringe Rentabilität und Eigenkapitalausstattung deutscher Banken sowie
- gravierende Mängel bei der Bankenaufsicht.

Die staatlichen Landesbanken haben stark in toxische Aktiva investiert ...

Das deutsche Finanzsystem zeichnet sich durch zwei Merkmale aus: Erstens handelt es sich um ein bankorientiertes anstatt um ein kapitalmarktorientiertes System. So ist etwa das Verhältnis zwischen der Bilanzsumme der Banken und dem BIP höher als in den meisten anderen OECD-Ländern und die Börsenkapitalisierung im Verhältnis zum BIP geringer. Zweitens ist die Struktur des Bankensystems sehr fragmentiert, wobei der öffentliche Sektor einen starken Einfluss ausübt (Kasten 4.2). Der Anteil des deutschen Bankensystems in Staatsbesitz belief sich vor der Krise auf rd. 40% aller Aktiva, was mit Abstand der größte Anteil in den OECD-Ländern ist (Portugal folgte mit einem Anteil von 25% auf Rang 2)⁵. 2008 befanden sich vier der zehn größten deutschen Banken, gemessen an ihren Aktiva, in Staatsbesitz. Abgesehen von einigen Förderbanken ist dies hauptsächlich auf die Sparkassen-Gruppe (zusammen mit den verbundenen Hypothekenbanken und Bausparkassen) einschließlich der Landesbanken zurückzuführen, auf die ein Fünftel des gesamten Aktivkapitals des Bankensystems entfällt (was dem Anteil der fünf großen privaten Geschäftsbanken entspricht).

Kasten 4.2 Das Drei-Säulen-System im deutschen Bankwesen

Das deutsche Bankensystem gliedert sich in drei Säulen: private Geschäftsbanken, öffentlich-rechtliche Banken und Genossenschaftsbanken, wobei die Unterscheidung auf der Grundlage ihrer Rechtsform erfolgt¹. Es wird von Universalbanken dominiert (auf die 97% aller Institute und 75% aller Aktiva entfallen), und die meisten Institute sind nicht strikt auf Gewinnmaximierung ausgerichtet (82% der Institute und 44% der Aktiva).

Die privaten Geschäftsbanken machen etwa ein Zehntel der Kreditinstitute in Deutschland und rund ein Drittel des gesamten Geschäftsvolumens aus. Zu ihnen zählen die Großbanken sowie kleinere Regionalbanken, Privatbanken und Tochtergesellschaften ausländischer Banken. Während die Großbanken echte Universalbanken sind, die das Privat- und Unternehmenskundengeschäft mit dem Investmentbanking kombinieren, sind die regionalen Geschäftsbanken auf lokaler Ebene stark präsent und oftmals in speziellen Aktivitäten wie der Wohnungsbaufinanzierung tätig. Die kleineren Privatbanken sind oft auf Industriefinanzierungen und Vermögensverwaltung spezialisiert. Ausländische Banken spielen nur eine geringe Rolle.

Zu den öffentlich-rechtlichen Banken zählen die Sparkassen, die den Ländern oder Kommunen gehören, und die Landesbanken, die in der Regel den Sparkassen und den Ländern gemeinsam gehören². Auf sie zusammen entfällt ein Drittel des gesamten Geschäftsvolumens. Die Sparkassen bieten eine breite Palette von Bankdienstleistungen an und müssen dem Gemeinwohl dienen (sie sind z.B. verpflichtet, für jeden Antragsteller ein Konto zu eröffnen).

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die Sparkassen sind ebenfalls Universalbanken, unterliegen jedoch bei ihren Aktivitäten regionalen Beschränkungen (dem „Regionalprinzip“); daher konkurrieren sie kaum mit anderen Sparkassen, sondern nur mit den privaten Banken und den Genossenschaftsbanken in ihrer Region. Ihr Kerngeschäft ist das Privatkundengeschäft sowie die Hausbankbeziehungen zu kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), und sie unterhalten das größte Filialnetz aller Bankengruppen. Die traditionelle Rolle der Landesbanken bestand in der Tätigkeit als Zentralbanken der Sparkassen (die als Clearingstelle dienen, ihre überschüssigen Liquiditätsreserven halten, Marketingleistungen erbringen, Zugang zu den Kapitalmärkten gewähren und den Sparkassenkunden Dienstleistungen im Investmentbanking sowie Zugang zu den Auslandsmärkten bieten und ihnen umfangreichere Kredite verschaffen) und als Hausbank des jeweiligen Bundeslands, in dem sie sich befinden (z.B. durch Verfolgung der Interessen des Bundeslands im Hinblick auf die regionale Wirtschaftsentwicklung). Allerdings hat die Bedeutung dieser Rollen, insbesondere der Tätigkeit als Zentralbanken der Sparkassen, im Lauf der Zeit abgenommen, und die Landesbanken haben zunehmend wie international tätige private Geschäftsbanken agiert.

Da sie sich in Staatsbesitz befinden, profitierten Sparkassen und Landesbanken im Fall von Zahlungsunfähigkeit von besonderen Haftungsgarantien der öffentlichen Träger (Gewährträgerhaftung) sowie einer Fortbestandsgarantie (Anstaltslast), im Rahmen derer die Eigentümer gewährleisten, dass die Bank ihren finanziellen Verpflichtungen jederzeit nachkommen kann (d.h. die Bereitstellung von Liquiditätshilfen und Kapitalzuführungen, wenn die Bank von Insolvenz bedroht ist)³. Diese Garantie war für die Sparkassen weniger von Bedeutung, da sie sich größtenteils durch Einlagen refinanzieren, für die Landesbanken auf Grund ihrer Refinanzierung an den Finanzmärkten jedoch sehr wichtig. 1998 reichten die privaten Banken Klage gegen dieses Haftungssystem der Länder und Kommunen ein. Nach einer Entscheidung der Europäischen Kommission, der zufolge diese Haftungsregelungen nicht mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen im Einklang standen, machte ein Kompromiss zwischen der Europäischen Kommission, der Bundesregierung sowie den Ländern und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband im Februar 2002 die Abschaffung der Gewährträgerhaftung, die für die bestehenden Verbindlichkeiten allerdings nach wie vor in vollem Umfang galt, sowie die Ersetzung der Anstaltslast erforderlich (Fischer und Pfeil, 2004). Indessen erlaubte eine großzügige Übergangsphase bis Juli 2005 den Banken, Verbindlichkeiten mit einer Höchstlaufzeit bis 2015 einzugehen, für die die gesetzlichen Haftungsregelungen nach wie vor galten.

Die Genossenschaftsbanken umfassen die größte Anzahl von unabhängigen Instituten unter den Bankengruppen. Zusammen mit ihren Zentralbanken entfällt auf sie rund ein Zehntel des gesamten Geschäftsvolumens. Sie gehören ihren Mitgliedern, die eine gewinnabhängige Dividende erhalten. Bei diesen Instituten handelt es sich jedoch nicht um herkömmliche Einrichtungen mit dem Ziel der Gewinnmaximierung, ihre Aufgabe ist vielmehr die Förderung der Geschäftstätigkeit ihrer Mitglieder/Eigentümer. Der Hauptunterschied zu einem Unternehmen besteht darin, dass die Mitglieder nur eine Stimme haben, unabhängig vom Umfang ihrer Investition in die Genossenschaft. Die beiden Zentralbanken der Genossenschaftsbankengruppe bieten den einzelnen Genossenschaftsbanken ein breites Spektrum an Dienstleistungen, ähnlich wie die Landesbanken.

Hypothekenbanken und Bausparkassen sind in allen drei Sektoren tätig und machen 13% der Bilanzsumme aus. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Banken mit Spezialaufgaben im privaten wie im öffentlich-rechtlichen Sektor, z.B. Entwicklungsbanken, die Industriekreditbank und die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), auf die zusammen rd. 11% des Geschäftsvolumens entfallen.

Dieses Drei-Säulen-System hat sich im Lauf der Zeit kaum verändert, da die meisten Fusionen jeweils innerhalb einer Säule erfolgen. Während Banken des privaten Sektors im Allgemeinen keine Gelegenheit zum Erwerb von Beteiligungen an Banken des öffentlichen Sektors haben, bestehen indessen keine Beschränkungen in Bezug auf die Übernahme von privaten Banken durch öffentlich-rechtliche Banken. Übernahmen von Genossenschaftsbanken werden durch die Regelung erschwert, dass jedes Mitglied eine Stimme hat.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Tabelle 4.2. **Struktur des deutschen Bankensektors**

	Bilanzsumme (in Mio. Euro)	In % der Gesamt- summe	Anzahl der Institute	In % der Gesamt- summe	Filialen im Inland
Private Geschäftsbanken	2 407	31	283	14	11 277
Großbanken	1 441		5		
Regionalbanken	764		173		
Filialen ausländischer Banken	202		105		
Sparkassengruppe	2 590	33	448	22	
Landesbanken	1 539	20	10		482
Sparkassen	1 050	13	438		13 457
Genossenschaftsbankengruppe	934	11	1 201	60	
Regionalinstitute	269	3	2		12
Genossenschaftsbanken	665	8	1 199		12 344
Hypothekenbanken	824	11	19	1	56
Bausparkassen	189	2	25	1	1 872
Förderbanken	897	11	19	1	31
Insgesamt	7 841	100	1 995	100	39 531

Quelle: Deutsche Bundesbank. Die Daten beziehen sich auf März 2009 (Bilanzvolumen) und 2008 (Anzahl der Institute und Filialen).

1. Die folgenden Angaben basieren auf Schmidt und Tyrell (2004) sowie Hackethal (2004).
2. Insgesamt gibt es zurzeit sieben Landesbanken: Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), Bayerische Landesbank (BayernLB), WestLB, HSH Nordbank, Norddeutsche Landesbank (NordLB), Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) und Landesbank Berlin (LBB). Es gibt drei weitere Landesbanken, die sich jedoch im Mehrheitsbesitz anderer Landesbanken befinden (Bremer Landesbank und Landesbank Saar) oder Teil anderer Landesbanken sind (im Fall der Landesbank Rheinland-Pfalz).
3. In der Praxis verhindert die Anstaltslast eine Zahlungsunfähigkeit, daher dient die Gewährträgerhaftung mehr der Stärkung der Fortbestehensgarantie (Sinn, 1997).

... auf Grund von Governance-Problemen ...

Die staatlichen Landesbanken stehen in dieser Krise im Mittelpunkt, da ihr Engagement in toxischen Aktiva und die Abschreibungen (im Verhältnis zu den Aktiva) bisher diejenigen anderer Bankensektoren übertreffen (Tabelle 4.1). Die Sparkassen haben sich auf Grund ihres regionalen inländischen Schwerpunkts nicht unmittelbar in toxischen Aktiva engagiert, sind als Eigentümer der Landesbanken jedoch indirekt betroffen. Theoretisch stehen öffentliche Beteiligungen nicht unbedingt mit höherer Risikobereitschaft im Zusammenhang, da die Gewinnmaximierung nicht das vorrangige Anliegen ist. Allerdings könnten geringere bankspezifische Fachkenntnisse und schwächere Governance-Strukturen, unsolide Geschäftsmodelle und politische Einflussnahme durchaus die Fragilität staatlicher Banken erhöhen. Die empirischen Befunde sind nicht schlüssig. Iannotta et al. (2007) kommen anhand einer Stichprobe europäischer Banken zu dem Ergebnis, dass öffentliche Banken eine geringere Bonität und ein höheres Insolvenzrisiko aufweisen als andere Banken. Hingegen kommen Garcia Marco und Robles-Fernandez (2008) zu dem Schluss, dass die spanischen Geschäftsbanken weniger stabil als die spanischen Sparkassen sind, und Beck et al. (2009) stellen für Deutschland fest, dass die privaten Banken am labilsten sind, gefolgt von den Sparkassen und den Genossenschaftsbanken (ihre Stichprobe endet jedoch 2007 und klammert die Landesbanken, die fünf größten Privatbanken und zwei genossenschaftliche Zentralbanken aus). Die Analyse von Hau und Thum (2009) deutet

auf Governance-Probleme bei den staatlichen Banken in Deutschland hin, die durch einen Mangel an Kompetenzen bedingt sind. Die Autoren stellen fest, dass die Kompetenzen der Aufsichtsratsmitglieder im Finanz- und Managementbereich bei staatlichen Banken verglichen mit den privaten systematisch geringer sind. Insbesondere lassen ihre Ergebnisse darauf schließen, dass eine direkte Korrelation zwischen den Geschäftsergebnissen der Banken während dieser Krise und der Kompetenz des Aufsichtsrats bestand. Dies steht mit der Beobachtung im Einklang, dass die Landesbanken noch vor der Krise zu den Bankengruppen mit den schlechtesten Ergebnissen in Deutschland gehörten⁶.

... und dem Fehlen eines tragfähigen Geschäftsmodells ...

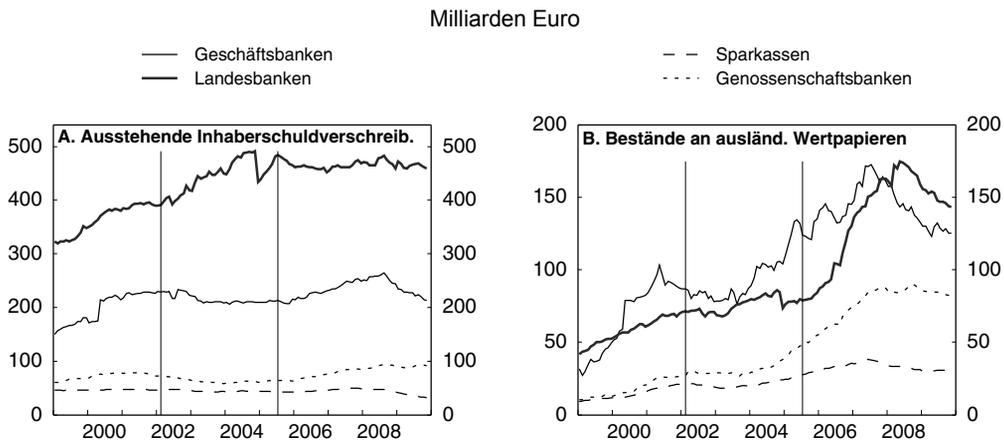
Der Kern des Problems einiger Landesbanken bestand darin, dass es an einem tragfähigen Geschäftsmodell mangelte. Ihre Rolle als Hausbanken der Bundesländer und Kommunen wurde in den vergangenen Jahren zurückgeschraubt, und auf ihr Geschäft mit Dienstleistungen für die Sparkassen, das einer der Hauptgründe für ihre Einrichtung war, entfällt heute nur ein geringer Teil der Einnahmen. Darüber hinaus wurden die Bemühungen der Landesbanken, ins Privatkundengeschäft oder in die Kreditvergabe an Kleinbetriebe zu expandieren, von den Sparkassen behindert, die versuchten, ihr eigenes Geschäft zu schützen⁷. Als Alternative konzentrierten sie sich auf Finanzmarktaktivitäten, wobei sie ihr Geschäft im Investmentbanking und ihre internationalen Aktivitäten ausweiteten, und konkurrierten somit unmittelbar mit den privaten Banken. Ferner standen sie vonseiten ihrer Eigentümer unter Druck, ambitionierte Renditeziele zu erreichen (Schrooten, 2009).

... begünstigt durch den langen Zeitraum für das Auslaufen der staatlichen Haftungsgarantien

Allerdings steht ein unmittelbarer Faktor für das starke Engagement der Landesbanken in toxischen Aktiva mit dem langen Zeitraum für das Auslaufen der staatlichen Haftungsregelungen in Zusammenhang. Dies hat zum Aufbau von Überschussliquidität geführt, die für die Kreditvergabe an ausländische Banken bzw. den Erwerb ausländischer Wertpapiere, einschließlich komplexer Verbriefungsportfolios, zur Verfügung stand, und verringerte den Druck, ein tragfähiges Geschäftsmodell zu finden. In dem Zeitraum bis zum Auslaufen der staatlichen Haftungsbedingungen für neue Verbindlichkeiten im Juli 2005 (Kasten 4.2) steigerten diese Institute das Volumen ihrer Refinanzierungen auf dem Kapitalmarkt drastisch und sammelten somit hohe Finanzreserven an, da für die Zeit nach dem Auslaufen der Staatsgarantien mit erheblich steigenden Refinanzierungskosten gerechnet wurde (Abb. 4.1, Teil A). Von Februar 2002 bis Juli 2005 erhöhte sich der ausstehende Bestand an Anleihen mit staatlicher Haftung um rd. 25%, während die ausstehenden Anleihen anderer Banken zurückgingen. Die Landesbanken verwendeten diese Mittel für Auslandsinvestitionen, wobei die in ausländische Wertpapiere investierten Aktiva sich von Mitte 2005 bis Mitte 2008 mehr als verdoppelten (Abb. 4.1, Teil B). Während die privaten Banken bereits Mitte 2007 begannen, ihre Bestände an ausländischen Aktiva zu verringern, erhöhten die Landesbanken ihre Bestände bis weit ins Jahr 2008 hinein. Als die hochverzinslichen strukturierten Kreditprodukte in ihren Portfolios heruntergestuft wurden, waren zwei Landesbanken gezwungen, unverzüglich zu fusionieren (SachsenLB und LBBW), und andere mussten von den Regierungen verschiedener Bundesländer gerettet werden (BayernLB, WestLB, HSH Nordbank).

Alles in allem unterstreichen die Befunde aus der Krise einmal mehr, dass die Argumente für den Erhalt der Landesbanken in Staatsbesitz schwach sind. Insbesondere konkurrieren diese lediglich mit den privaten Banken und erfüllen keinen öffentlichen Auftrag mehr. Bisher sind für mehrere Landesbanken größere Reformen vorgesehen, da die Europäische Kommission (als Bedingung für ihre Genehmigung der Staatshilfe für das Institut) bedeutende Anpassungen (in der Regel die Neuausrichtung des Geschäftsmodells,

Abbildung 4.1 Refinanzierung und Investitionen in den einzelnen Bankensektoren in Deutschland



Anmerkung: Die Genossenschaftsbanken umfassen auch Regionalinstitute. Der Rückgang bei den ausstehenden Schuldverschreibungen der Landesbanken im Dezember 2004 ist vorrangig auf eine Neuklassifizierung zurückzuführen. Die vertikalen Linien zeigen den Zeitraum der Übergangsphase für das Auslaufen der staatlichen Haftungsgarantien für neue Verbindlichkeiten der Landesbanken an, Februar 2002 bis Juli 2005.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

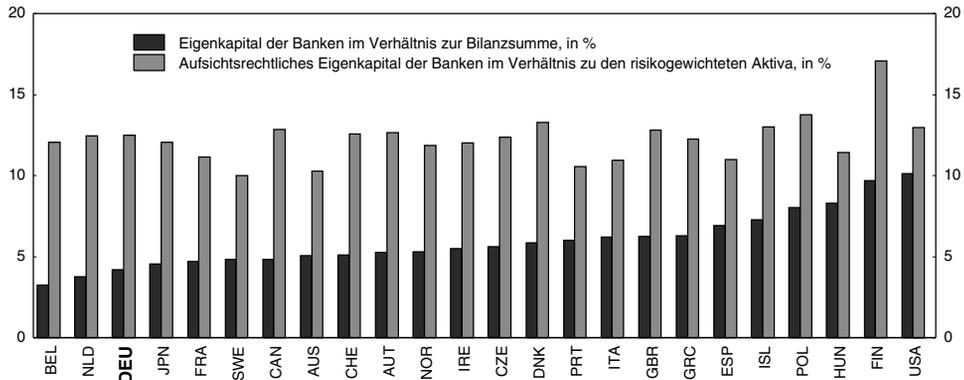
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816312781443>

eine erhebliche Verringerung der Bilanzsumme sowie eine Änderung der Corporate-Governance- und Eigentümerstruktur der Banken) verlangt. Im Fall der WestLB erwartet die EU-Kommission ein öffentliches Bieterverfahren bis Ende 2011⁸. Diese Reformen sind zwar ein Schritt in die richtige Richtung, bieten jedoch keine sektorweite Lösung. Weitere Schritte zur Privatisierung müssen auch für die anderen Landesbanken ergriffen werden. Es sollte eine erhebliche Konsolidierung unter den Landesbanken gefördert werden, z.T. um den Einfluss der einzelnen staatlichen Eigentümer auf die Geschäftsmodelle weiter zu verringern und im Zuge dessen die Governance-Strukturen zu verbessern. Diese verringerte Zahl von Instituten könnte dann in dem Maße, wie Nachfrage für solche Dienste besteht, wieder auf ihre traditionelle Rolle als Zentralbanken der Sparkassen neu ausgerichtet werden – es besteht keine Veranlassung dafür, dass diese Aufgabe von sieben Regionalinstituten wahrgenommen wird.

Der Verschuldungsgrad der deutschen Banken ist hoch ...

Die Verwundbarkeit des deutschen Bankensystems in der Krise wurde durch dessen verglichen mit anderen OECD-Ländern höheren Verschuldungsgrad verstärkt. Die deutschen Banken zeichneten sich im Zeitraum 2000-2007 durch ein durchschnittliches Verhältnis von Eigenkapital zur Bilanzsumme von 4,2% aus, was niedriger ist als in den meisten anderen Ländern (Abb. 4.2). Das aufsichtsrechtliche Verhältnis von Kapital zu risikogewichteten Aktiva ist indessen höher, was z.T. auf die günstige Risikogewichtung nach den derzeitigen Richtlinien, aber auch auf die traditionelleren Geschäftsmodelle mit weniger riskanten Engagements zurückzuführen ist. Mit anderen Worten weisen die deutschen Banken einen der höchsten absoluten Verschuldungsgrade auf, da sie über beträchtliche Volumen an Aktiva verfügen, denen sie ein geringes Risiko beimessen. Die Lücke zwischen der risikogewichteten aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalquote und dem Verschuldungsgrad ist verglichen mit anderen OECD-Ländern sehr groß, insbesondere bei den großen Geschäftsbanken, den Landesbanken und den Hypothekenbanken (IWF, 2009). Dies kann zur Unterbewertung von Kreditrisiken führen und setzt die deutschen Banken unerwarteten Schocks vergleichsweise stärker aus als die Banken in anderen Ländern. Tatsächlich sind die Nettorückstellungen (in Prozent des gesamten Aktivkapitals) wesentlich höher als in anderen OECD-Ländern,

Abbildung 4.2 **Eigenkapitalquoten der Banken**
Durchschnittsquote, 2003-2007



Anmerkung: Auf Grund der Unterschiede zwischen den jeweiligen nationalen Rechnungslegungs-, Steuer- und Aufsichtssystemen sind die Financial Soundness Indicators (FSI) zwischen den einzelnen Ländern nicht uneingeschränkt vergleichbar. Einzelheiten finden sich auf der FSI-Website, <http://fsi.imf.org/>.

Quelle: IWF, *Global Financial Stability Report*, Oktober 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816313673340>

was darauf hindeutet, dass die Risiken u.U. nicht angemessen bewertet werden. Ungeachtet der Tatsache, dass es in Deutschland – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – in der Nachkriegszeit zu keiner großen Bankenkrise gekommen ist, ist das Land gleichwohl anfälliger gegenüber großen Schocks wie der gegenwärtigen Krise.

Eine Möglichkeit, eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem aufsichtsrechtlich zulässigen Verhältnis von Kapital zu risikogewichteten Aktiva und dem Verhältnis zwischen Bilanzsumme und (ungewichteten) Aktiva zu vermeiden, besteht in der Einführung einer Obergrenze für die Gesamtverschuldung in den Bankbilanzen (Leverage Ratio), wie sie derzeit international diskutiert wird. Eine Leverage Ratio trägt zur Begrenzung exzessiver Verschuldung im Bankensystem bei und führt zusätzliche Schutzmechanismen gegen Modellrisiken und Messfehler ein. Die kürzlich getroffene Entscheidung der Bundesregierung, von den Banken die Anzeige einer Leverage Ratio bei der Bankenaufsicht zu verlangen (Kasten 4.4), um zu verhindern, dass die Banken sich zu hoch verschulden, wird zwar begrüßt, die Behörden sollten jedoch in Erwägung ziehen, ein solches Instrument verbindlich vorzuschreiben. Um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, müssen Unterschiede bei den Rechnungslegungsstandards in den einzelnen Ländern berücksichtigt werden, wenn die Höhe des Verschuldungsgrads geprüft wird, wie es in den jüngsten Konsultationsvorschlägen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors vorgesehen ist, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht angekündigt wurden (BIZ, 2009). Außerbilanzielle Aktiva müssen bei der Berechnung der Leverage Ratio ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Unterbewertung von Risiken tritt mit größter Wahrscheinlichkeit in Boomphasen auf und kann auch schwachen Banken die Ausweitung ihres Kreditportfolios ermöglichen. Dies erhöht die Anfälligkeit während eines Abschwungs, wenn die Banken auf Grund weniger günstiger Risikobewertungen ihres Kreditportfolios zum Verschuldungsabbau gezwungen sind, was somit zu Prozyklizität führt. Ein Ansatz, um solchem Verhalten entgegenzuwirken, besteht darin, die Erhöhung der Kapitalpuffer in guten Zeiten vorzuschreiben, auf die in angespannten Zeiten zurückgegriffen werden kann, ähnlich dem spanischen Ansatz der dynamischen Rückstellungsbildung und dem Vorschlag des Basler Ausschusses (BIZ, 2009). Nach dieser Methode entscheiden die Banken über die Rückstellungen für konkrete Kreditausfälle in ihrem jeweiligen Institut ebenso

wie über eine statistische Rückstellung, die durch eine kollektive Bewertung seitens der Regulierungsbehörde auf der Grundlage von Vergangenheitsdaten über Kreditausfälle für homogene Kreditgruppen festgelegt wird. Immer dann, wenn die statistische Rückstellung die Rückstellung für konkrete Kreditausfälle übersteigt, müssen die Banken ihre Rückstellungen um die Differenz erhöhen (und umgekehrt), wodurch sie in Zeiten des Kreditbooms einen Puffer aufbauen, der während einer Rezession verwendet werden kann. Die Behörden sollten die Anwendung dieses Instruments auf die deutschen Banken in Erwägung ziehen.

... und ihre Rentabilität strukturell niedrig

Die deutschen Banken schneiden im Vergleich zu den Banken anderer Länder auch in Bezug auf die Ertragslage schlecht ab. In einigen Fällen könnte dies dazu geführt haben, dass übermäßige Risiken eingegangen wurden. Die Gesamtkapitalrendite vor Steuern betrug im Zeitraum 2000-2007 im Durchschnitt rd. ¼%, was mit Abstand die niedrigste Rendite aller Länder ist, die in der Bank Profitability Database der OECD enthalten sind (ungewichteter Durchschnitt: 0,9%, Tabelle 4.3). Im Sektorvergleich ist die Ertragslage der Sparkassen und der Genossenschaftsbanken etwas höher, in absoluter Rechnung ist sie jedoch ebenfalls deutlich schlechter als die in anderen Ländern⁹. Dies lässt darauf schließen, dass geringe Rentabilität nicht unmittelbar mit der konkreten Struktur des Bankensystems zusammenhängt, insbesondere mit dem hohen Anteil an Banken ohne das strikte Ziel der Gewinnmaximierung. Allerdings stechen die Landesbanken durch ihre verglichen mit den anderen Bankengruppen sehr schlechte Ertragslage hervor. Sie wie oben beschrieben zu reformieren, könnte daher ebenfalls dazu beitragen, die Rentabilität des Bankensektors insgesamt zu erhöhen.

Tabelle 4.3 **Leistungsindikatoren des deutschen Bankensektors**
In Prozent des gesamten Aktivkapitals, Durchschnitt für die Jahre 2000-2007

	Kapital und Rücklagen	Einkommen vor Steuern	Nettozinseinkommen	Nicht zinsabhängige Einnahmen	Betriebsausgaben
Belgien	3.60	0.53	0.89	0.76	1.02
Dänemark	6.03	1.06	1.52	1.22	1.42
Deutschland	4.20	0.26	1.34	0.62	1.32
Finnland	9.30	1.30	1.52	1.26	1.31
Frankreich	4.48	0.57	0.73	1.28	1.29
Irland	5.15	0.81	1.22	0.71	0.97
Italien	7.01	0.91	2.15	1.05	1.87
Kanada	5.50	1.03	1.92	1.92	2.54
Korea	4.79	0.76	2.79	0.44	1.40
Luxemburg	3.90	0.56	0.64	0.61	0.52
Neuseeland	6.70	1.57	2.19	1.10	1.55
Niederlande	3.59	0.60	1.33	1.10	1.65
Norwegen	6.05	0.99	2.00	0.76	1.61
Österreich	5.23	0.54	1.09	1.20	1.52
Polen	9.28	1.47	3.42	2.63	3.76
Schweden	5.75	1.05	1.11	1.40	1.55
Schweiz	5.47	0.71	1.06	1.57	1.55
Slowak. Rep.	6.61	1.22	2.68	1.61	3.50
Spanien	7.94	0.86	1.98	0.95	1.56
Tschech. Rep.	8.80	1.23	2.27	7.68	
Ver. Staaten	9.58	1.65	3.12	2.13	3.12
Ungewichteter Durchschnitt	6.14	0.94	1.76	1.52	1.75

Quelle: OECD, *Bank Profitability Database*.

Beim Vergleich der Erfolgsrechnungen der Banken in den einzelnen Ländern tritt zu Tage, dass die schlechte Ertragslage der deutschen Institute hauptsächlich auf niedrigere Einnahmen zurückzuführen ist. Die Betriebsausgaben im Verhältnis zu den Aktiva liegen wiederum deutlich unter dem (ungewichteten) OECD-Durchschnitt¹⁰. Auf der Einnahmeseite bleiben die deutschen Banken auf Grund niedrigerer nicht zinsabhängiger Einnahmen zurück, während der Vergleich der Nettozinseinkünfte etwas günstiger ausfällt. Offenbar waren die deutschen Banken weniger gut als die Banken in anderen Ländern in der Lage, den Rückgang der Nettozinseinnahmen auszugleichen, zu dem es infolge der Deregulierung und der Konkurrenz durch Finanzierungsquellen aus dem Nichtbankenbereich kam. Dieses Problem ist bei den privaten Banken stärker ausgeprägt, deren Nettozinssmargen in der Tendenz viel niedriger sind als die des Sparkassen- bzw. des Genossenschaftsbankensektors (was im Falle der Sparkassen u.U. nicht zuletzt auf die günstigere Refinanzierung infolge ihrer impliziten staatlichen Unterstützung zurückzuführen ist).

Die Tatsache, dass die schwache Ertragslage auf die Einnahmeseite zurückzuführen ist, lässt darauf schließen, dass der starke Wettbewerb niedrigere Margen zur Folge hat. In der Tat gibt es Belege für diese Sichtweise, auch wenn der Wettbewerb schwer zu messen ist (Kasten 4.3). Ein starker Wettbewerb würde den Verbrauchern zugute kommen und wäre somit ein positives Merkmal. Allerdings könnte er auch einen Teil der Erklärung dafür bieten, weshalb die deutschen Banken in ihrem Streben nach höheren Renditen im Ausland investierten, auch wenn die empirischen Belege für den Zusammenhang zwischen Wettbewerb der Banken untereinander und risikoreichen Verhaltensweisen schwach sind (Allen und Gale, 2004; Boyd et al., 2006). Indessen scheint sich die niedrige Rentabilität nur teilweise durch Wettbewerbsfaktoren erklären zu lassen. Brunner et al. (2004) stellen fest, dass eine weniger angemessene Risikobewertung (hohe Rückstellungen) und ein geringerer Anteil an Aktivitäten/Produkten mit hohem Mehrwert (geringe Einnahmen aus anderen Quellen als Zinssmargen) eine Rolle spielen.

Die Öffnung des Sparkassensektors sollte in Erwägung gezogen werden

Die gegenwärtige Reforminitiative sollte für weitere Verbesserungen des deutschen Bankensystems genutzt werden, die zur Erhöhung seiner Effizienz beitragen können. Die unrentablen Landesbanken wie oben empfohlen zu reformieren, wäre sicherlich ein guter Schritt in diese Richtung. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken waren indessen in der Krise zwar eine Quelle der Stabilität, das Bankensystem ist jedoch nach wie vor sehr fragmentiert. In dieser Hinsicht werden Synergieeffekte durch rechtliche Einschränkungen in Bezug auf Fusionen zwischen Instituten der verschiedenen Säulen, insbesondere hinsichtlich der Übernahme von Sparkassen durch private Institute, möglicherweise begrenzt. Dass die Konsolidierung u.U. noch nicht weit genug gediehen ist, lässt sich u.a. daran ablesen, dass die Anzahl der Kreditinstitute im Verhältnis zur Bevölkerung nach wie vor rd. 40% höher ist als in anderen Ländern des Euroraums¹¹. Bisher ist die Konsolidierung vornehmlich durch Fusionen und Übernahmen zumeist kleinerer Banken innerhalb einer Säule des Bankensystems erfolgt. Das vorliegende Datenmaterial lässt darauf schließen, dass diese Übernahmen oftmals nicht zu Effizienzverbesserungen führen (Deutsche Bundesbank, 2006). So ist ein Hauptziel der Übernahmen im Sparkassen- und Genossenschaftssektor die Behebung von Problemen¹². Hierin könnte ein Grund dafür zu sehen sein, weshalb die Rentabilität trotz der bedeutenden Fusionstätigkeit der vergangenen Jahre nach wie vor gering ist (die Anzahl der Kreditinstitute sank seit 1995 um fast die Hälfte, im Euroraum hingegen um ein Drittel).

Während die säulenübergreifende Konsolidierung in Deutschland nach wie vor ein umstrittenes Thema ist, sind andere europäische Länder bei der Umstrukturierung ihres öffentlichen Bankensektors weiter fortgeschritten. In Österreich wurde den Sparkassen die Umwandlung in Aktiengesellschaften gestattet und das Regionalprinzip abgeschafft. In Frankreich wurden die Sparkassen in Genossenschaften umgewandelt, die lokalen Spar-

Kasten 4.3 Messung der Wettbewerbsintensität im deutschen Bankensystem

Auf den ersten Blick scheint das deutsche Bankensystem mit rd. 2000 Bankinstituten (etwa 1,5mal dem OECD-Durchschnitt) eine hohe Wettbewerbsintensität aufzuweisen. Das Verhältnis zwischen der Einwohnerzahl und der Anzahl der Institute beträgt ein Viertel des OECD-Durchschnitts. Die Interpretation, dass es sich um einen fragmentierten und vom Wettbewerb geprägten Bankensektor handelt, liegt bei Betrachtung des Konzentrationsgrads auf der Hand: Die Aktiva der fünf größten Banken als Anteil am gesamten Aktivkapital aller Kreditinstitute beliefen sich 2007 auf 22%, was der niedrigste Wert in der EU27 war. Auch der Herfindahl-Index (der der Summe der Quadrate der einzelnen Marktanteile aller Kreditinstitute in Bezug auf das gesamte Aktivkapital entspricht) ist mit Abstand der niedrigste in der EU27 (EZB, 2008). Offenbar ist die Marktmacht der einzelnen Institute auf der Grundlage dieser Messgrößen sehr gering.

Allerdings werden alle Banken bei diesen Messgrößen als individuelle Institute behandelt, die miteinander im Wettbewerb stehen, wobei die Struktur des Bankensystems vernachlässigt und der Wettbewerb überzeichnet wird. Insbesondere die Privatkundenmärkte sind ihrer Natur nach räumlich begrenzt, daher ist die geografische Reichweite jedes Instituts von Bedeutung. Die größte Zahl von Kreditinstituten gehört zu den Sparkassen und zu den Genossenschaftsbanken, die nach dem Regionalprinzip arbeiten. Daher sind die meisten von ihnen in eng definierten Regionalmärkten tätig, und dem Wettbewerb innerhalb einer Gruppe kommt lediglich geringe Bedeutung zu. Wenn die einzelnen Sparkassen und Genossenschaftsbanken stattdessen als Filialen ihres jeweiligen Instituts behandelt würden, wären die Konzentration höher und der Wettbewerb geringer (und stünden stärker mit anderen europäischen Ländern im Einklang).

Um diese Probleme zu umgehen, wird in mikroökonomischen Studien unmittelbar das Verhalten einzelner Banken bei der Preissetzung analysiert. Einer der Indikatoren ist die H-Statistik, die die Einnahmeelastizität in Bezug auf eine Veränderung der Kosten misst. Studien, die diesen Ansatz verfolgen, gelangen in der Regel zu dem Ergebnis, dass die Wettbewerbsintensität in Deutschland im Durchschnitt anderer Länder liegt. Ähnliche Ergebnisse werden für den Lerner-Index und den Boone-Indikator erzielt (vgl. die in Sachverständigenrat, 2008, zitierten Studien). Die Nettozinsmargen (definiert als Nettozinseinkommen in Prozent des gesamten Aktivkapitals, vgl. Tabelle 4.3) sind niedriger als im OECD-Durchschnitt, weisen jedoch nicht auf eine besonders hohe Wettbewerbsintensität.

Studien mit Schwerpunkt auf dem deutschen Bankensektor deuten darauf hin, dass der Wettbewerb bei den privaten Geschäftsbanken und den Landesbanken am größten ist, während die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken in einem weniger wettbewerbsintensiven Umfeld agieren (auch wenn die Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind, da sie von der verwendeten Methode abhängen; Fiorentino und Herrmann, 2009). Dies deutet darauf hin, dass letztere in abgeschirmten lokalen Märkten tätig sind, wo sie über eine größere Marktmacht verfügen. Für diese Sichtweise sprechen auch die Nettozinsmargen, die bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken sehr hoch sind, während die Margen der privaten Geschäftsbanken niedriger sind.

gesellschaften gehören (die Anteile an Mitarbeiter und öffentliche Einrichtungen verkaufen), wodurch ein (eingeschränkter) Grad an privater Beteiligung möglich ist. In Italien wurde der Sparkassensektor privatisiert, wobei Stiftungen als Eigentümer eine große Rolle spielen. In Spanien wurde eine sehr begrenzte Beteiligung des privaten Sektors (ohne Stimmrechte) zugelassen (auch wenn das Engagement des öffentlichen Sektors immer noch hoch ist) und das Regionalprinzip abgeschafft. In Schweden wurden die Sparkassen Anfang der 1990er Jahre in Aktiengesellschaften umgewandelt, zu einem Unternehmen konsolidiert und später privatisiert (vgl. Brunner et al., 2004; Deutsche Bank Research, 2004; Sachverständigenrat, 2008; Ayadi et al., 2009). Diese Reformen haben nach allgemeiner Auffassung zur Konsolidierung und zur Verbesserung der Rentabilität in den betreffenden Ländern geführt. Es sollte daher in Erwägung gezogen werden, den deutschen Sparkassensektor

für die Privatisierung zu öffnen. Dies würde dabei helfen, gleiche Rahmenbedingungen zwischen dem öffentlichen Sektor und den privaten Finanzinstituten sicherzustellen. Auch wenn die Ertragslage der Sparkassen besser als die der privaten Banken ist, wirkt sich die derzeitige Konstellation des Sparkassensektors u.U. negativ auf die Ertragslage anderer Bankengruppen aus. Darüber hinaus senkt die Verringerung des Staatsbesitzes auch das Risiko potenzieller politischer Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit. Eine entsprechende Möglichkeit ist der Vorschlag des Sachverständigenrats (2008), die Sparkassen in Aktiengesellschaften in Stiftungsbesitz umzuwandeln, ähnlich wie bei den Reformen in Italien. Dies würde die politische Einflussnahme auf das operative Geschäft verringern, indem die Transparenz erhöht und die Möglichkeit eröffnet würde, Aktien an Institute außerhalb der Sparkassensäule zu veräußern, wodurch die Fragmentierung des Bankensystems reduziert und der Weg für eine marktorientierte Umstrukturierung eröffnet würde¹³.

Die Krise deckte Probleme bei der Bankenregulierung und -aufsicht auf

Die Krise hat sowohl in Deutschland als auch international eine Reihe von Schwachstellen im Regulierungs- und Aufsichtsrahmen aufgezeigt. Der deutsche Ansatz auf diesen Gebieten bewegt sich zwar im Rahmen eines europäischen Regulierungsrahmens (OECD, 2009b) sowie internationaler Praktiken, es besteht jedoch im Inland ein umfangreicher Ermessensspielraum in Bezug auf die Regulierung, und die Art und Weise, in der die Aufsicht erfolgt, ist größtenteils eine nationale Angelegenheit. Das europäische und das internationale Regulierungsumfeld wird sich infolge der Finanzkrise möglicherweise wesentlich verändern, es besteht aber dennoch großer Spielraum für Deutschland, seine eigenen Vorkehrungen zu stärken.

Die Bankenaufsicht lässt sich effizienter organisieren

Gegenwärtig ist die Bankenaufsicht auf die Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) aufgeteilt. Die BaFin ist eine integrierte Aufsichtsbehörde, die 2002 geschaffen wurde, als das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen und das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel zu einer Einrichtung zusammengelegt wurden. Der Aufsichtsrichtlinie von 2008 zufolge, in der die Aufgabenteilung geklärt ist, ist die Bundesbank für den Großteil der operativen Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht zuständig. In der laufenden Überwachung zählen zu den Aufgaben der Bundesbank die Auswertung der von den Instituten eingereichten Unterlagen, Meldungen, Jahresabschlüsse und Prüfberichte sowie regelmäßige Prüfungen der Bankgeschäfte. Sie führt sowohl routinemäßige als auch anlassbezogene Aufsichtsgespräche mit den Instituten. Das wesentliche Ergebnis der Überwachung ist ein bankaufsichtliches Risikoprofil, das für jedes Bankinstitut mindestens jährlich erstellt wird und eine umfassende Beurteilung der Risiken des Instituts sowie anderer Faktoren wie seine Ertragslage, Organisation, Eigentümerstruktur und internen Abläufe enthält.

Die abschließende Beurteilung sowie die Entscheidung über aufsichtsrechtliche Maßnahmen erfolgen durch die BaFin. Das von der Bundesbank vorbereitete bankaufsichtliche Risikoprofil ist die wichtigste Grundlage für die bankaufsichtliche Beurteilung. Die BaFin führt nur in Ausnahmefällen – entweder zusammen mit der Bundesbank oder selbstständig – bankgeschäftliche Prüfungen durch. Die BaFin ist zwar eine funktional und organisatorisch unabhängige Behörde, untersteht jedoch der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums. Das Ministerium kann der BaFin im Hinblick auf eine Reihe von organisatorischen und anderen Angelegenheiten grundsätzlich Weisungen erteilen und ist die oberste Dienstbehörde der BaFin-Leitung (IWF, 2003). Die BaFin wird von den beaufsichtigten Instituten finanziert, und etwa die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrats ist von der Finanzbranche entsandt. Um die Zusammenarbeit zwischen der Bundesbank und der BaFin zu erleichtern, wurde das Forum für Finanzmarktaufsicht eingerichtet.

Trotz der jüngsten Bemühungen um eine Verbesserung der Koordination zwischen den beiden Einrichtungen könnte die derzeitige fragmentierte Struktur der Aufsicht ein Problem darstellen, da die Auswertung durch die eine Einrichtung, die Durchführung von Maßnahmen jedoch durch die andere erfolgt. In dieser Hinsicht ist der Plan der neuen Regierungskoalition, die Bankenaufsicht vollständig bei der Bundesbank anzusiedeln, ein Schritt in die richtige Richtung, da hierdurch die Entscheidungsbefugnisse und die zu Grunde liegenden analytischen Arbeiten in einer Einrichtung vereint würden. Um die Effizienz der Aufsicht zu steigern, muss ferner sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbehörden über eine angemessene Personalausstattung verfügen. Dies bezieht sich weniger auf die Zahl der Mitarbeiter (Deutschland hat im Verhältnis zur Anzahl der Banken weniger Mitarbeiter als Frankreich oder Spanien, im Verhältnis zu den Bilanzsummen jedoch mehr) als auf ihre Qualifikation. Das für die Aufsicht verfügbare Humankapital sollte durch flexiblere Vergütungsstrukturen, aber auch durch das Angebot eines für qualifiziertere Mitarbeiter attraktiven Forschungsumfelds gestärkt werden.

Die Unabhängigkeit der Aufsicht muss gestärkt werden

Die Frühwarnsignale für die Krise wurden übersehen, da es an einer vorausschauenden Aufsicht mangelte, darunter einer stärkeren Kontrolle bei der Analyse der Tragfähigkeit von Geschäftsmodellen. So hätten etwa die Risiken im Zusammenhang mit dem Fehlen eines tragfähigen Geschäftsmodells bei den Landesbanken in Verbindung mit dem Aufbau hoher Liquiditätsbestände während des Auslaufens der staatlichen Haftungsbedingungen die Alarmglocken läuten lassen sollen. Auch wenn die bankaufsichtlichen Risikoprofile eine Analyse der Geschäftspläne umfassen, wurden diese oftmals nicht kritisch genug geprüft. Die Aufseher sahen es nicht als ihre Aufgabe an, in die Geschäftsstrategie einzugreifen, solange keine Aufsichtsregeln verletzt wurden. Darüber hinaus wären Eingriffe in die Geschäftsmodelle einiger staatlicher Banken für die BaFin möglicherweise heikel gewesen, da sie unter der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums arbeitet, welches selbst Vertreter in den Aufsichtsräten der beaufsichtigten Banken hat. Laut Quintyn et al. (2007) zählt die Bankenaufsicht in Deutschland in einer Stichprobe von 32 Industrie- und Schwellenländern zu denjenigen, die über die geringste Unabhängigkeit verfügen (auch wenn im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht der höchste Wert in der Stichprobe erzielt wurde).

Mit Blick auf die Zukunft sollte die Aufsichtsbehörde über einen ausreichenden Grad an Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme verfügen (Rochet, 2008). Die Ansiedelung der Aufsicht allein bei der Bundesbank könnte hierzu beitragen. Ein weiterer Schritt in diese Richtung könnte in der Einrichtung einer unabhängigen Kommission außerhalb der BaFin, der Bundesbank oder des Bundesfinanzministeriums bestehen, die regelmäßig Gutachten zur Finanzmarktaufsicht verfasst (ähnlich dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Monopolkommission und analog zum geplanten Europäischen Ausschuss für Systemrisiken), wie dies von Hartmann-Wendels et al. (2009) empfohlen wurde.

Ausdehnung des Spielraums für die Aufsicht über die Erfüllung der quantitativen Anforderungen hinaus

Auch wenn die Banken die quantitativen Vorschriften einhalten, engagieren sie sich zugleich stark in der Regulierungs-Arbitrage. Dies betrifft beispielsweise die Frage der Bereitstellung von Liquiditätslinien für Zweckgesellschaften, die in strukturierte Kreditprodukte investiert und sich zugleich auf dem Geldmarkt refinanziert haben. Eine Möglichkeit, die Meldepflicht für Großkredite bei der Bundesbank zu umgehen, bestand in der Aufspaltung der Zweckgesellschaften in mehrere unabhängige Vermögensverwaltungsgesellschaften unter dem Dach einer Finanzholding-Gesellschaft, damit die einzelnen Kreditlinien klein genug blieben¹⁴. Im Fall der Industriekreditbank IKB soll die Summe der

Liquiditätslinien zu hoch gewesen sein, um das im Gesetz über das Kreditwesen enthaltene Kriterium bezüglich der Risikokonzentration zu erfüllen. Auch die Begrenzung der Laufzeit von Liquiditätslinien auf 364 Tage, um die Anzeigepflicht zu umgehen, ist ein Beispiel für Regulierungs-Arbitrage¹⁵. Insgesamt war die Bankenaufsicht möglicherweise zu sehr auf quantitative Regeln ausgerichtet und konzentrierte sich zu wenig auf qualitative Regeln, was den Aufsehern auch einen gewissen Ermessensspielraum ermöglicht hätte. Qualitative Regeln sind zudem zukunftsgerichteter, da die Aufseher nicht abwarten müssen, bis quantitative Vorgaben verfehlt werden. Allerdings wäre die Einräumung eines übermäßigen Ermessensspielraums nachteilig, wenn die Aufseher die größere Flexibilität zur Umsetzung einer allzu leichten Regulierung nutzen. In der Praxis ist daher eine Gratwanderung zwischen qualitativer und quantitativer Aufsicht geboten. Mit Blick auf die Zukunft muss der Spielraum der Bankenaufsicht in Deutschland u.U. über die Überwachung der Erfüllung quantitativer Anforderungen hinaus erweitert werden, indem der Bankenregulierung mehr Ermessensspielraum eingeräumt wird und Schritte in Richtung eines stärker prinzipienbasierten Regulierungsrahmens unternommen werden, bei dem qualitativen Bewertungen (unter Beibehaltung der Regeln) eine größere Rolle eingeräumt wird. Hierzu würde zählen, dass die Bankenaufsicht klarer auf die mit bestimmten Geschäftsstrategien verbundenen Risiken eingeht.

Stärkere Konzentration auf die makroprudenzielle Analyse

Letztlich wurden die systemischen Risiken nicht ausreichend berücksichtigt, da die Bankenaufsicht – wie auch in anderen Ländern – sich auf die mikroprudenzielle Analyse konzentrierte. Dies betrifft z.B. die Risiken aus Laufzeitinkongruenzen bei der Refinanzierung von Langzeitkrediten, was das Hauptproblem beim Zusammenbruch der Hypo Real Estate war. Als die Geldmärkte im Gefolge des Zusammenbruchs von Lehman Brothers austrockneten und die Marktteilnehmer eine starke Risikoaversion an den Tag legten, waren keine kurzfristigen Refinanzierungsmittel verfügbar. Um die systemischen Risiken adäquat zu erfassen, sind indessen notwendigerweise Aktivitäten erforderlich, die über die nationalen Grenzen hinausgehen. Ein Schritt nach vorn bestünde in der Veröffentlichung von Indikatoren für systemische Risiken. Die Zentralisierung der Aufsicht bei der Bundesbank entspricht dieser Notwendigkeit, da sie natürliche Vorteile auf dem Gebiet der makroprudenziellen Analyse hat, z.B. durch die Veröffentlichung der Finanzstabilitätsberichte.

In Reaktion auf die offenkundigen Schwächen wurde im Juli 2009 ein Gesetz zur Stärkung der Bankenaufsicht erlassen (Kasten 4.4). Die allgemeine Absicht, die Aufsichtsbefugnisse zu stärken und vorbeugendere Maßnahmen zuzulassen, z.B. einen Ermessensspielraum für die Anordnung höherer Eigenkapitalquoten, wird sehr begrüßt. Allerdings hätten weitreichendere Schritte unternommen werden können, z.B. durch Festlegung einer obligatorischen Leverage Ratio, anstatt lediglich deren Anzeige gegenüber der Aufsichtsbehörde vorzuschreiben. Das Erfordernis, in einem günstigen Wirtschaftsumfeld die Kapitalpuffer zu erhöhen, könnte ausgeweitet werden, so dass es über das einzelne Institut hinaus gilt (Krahen, 2009), etwa nach dem Beispiel der dynamischen Rückstellungsbildung, wie sie in Spanien praktiziert wird (siehe oben). Ferner reicht es möglicherweise nicht aus, Banken, die über keine geeignete Unternehmensorganisation verfügen, höhere Eigenkapitalquoten vorzuschreiben, um einen hinreichenden Wandel in solch einem Institut durchzusetzen.

Kasten 4.4 Staatliche Initiativen zur Stärkung der Bankenaufsicht

Die wesentlichen Veränderungen in Bezug auf die Bankenaufsicht, die mit dem im Juli 2009 verkündeten Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht eingeleitet wurden, lauten wie folgt:

- Die BaFin kann höhere Eigenkapitalquoten verlangen, etwa wenn sie die Risikotragfähigkeit einer Bank für nicht ausreichend erachtet; dies erlaubt es der Bankenaufsicht auch, in einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld höhere Kapitalpuffer vorzuschreiben. Höhere Eigenkapitalquoten können ebenfalls verlangt werden, wenn eine Bank keine geeignete Unternehmensorganisation aufweist. Darüber hinaus kann die BaFin auch höhere Liquiditätsquoten vorschreiben.
- Die Banken müssen ihre Leverage Ratio (Verhältnis von Eigenkapitalausstattung und der Summe der ungewichteten Aktiva, einschließlich außerbilanzieller Aktiva und den Wiedereindeckungswert von Derivaten) künftig anzeigen.
- Dividendenausschüttungen und Kuponzahlungen auf hybride Instrumente, die den jährlichen Nettogewinn übersteigen, können untersagt werden, wenn die Bankenaufsicht der Auffassung ist, dass die Gefahr der Unterschreitung der Mindestkapitalanforderungen besteht (bisher war dies erst nach einer Unterschreitung möglich).
- In Krisenzeiten kann die BaFin Zahlungen eines inländischen Kreditgebers an eine ausländische Muttergesellschaft untersagen (sogenanntes Ring fencing), um den Entzug von Liquidität zu verhindern.
- Die BaFin ist ferner befugt, Mitglieder des Aufsichtsrats von Banken und Versicherungsunternehmen im Fall von mangelnder Sachkunde oder Unzuverlässigkeit (mangelnder Gewissenhaftigkeit) abzusetzen. Das Gesetz über das Kreditwesen enthält darüber hinaus die Regelung, dass Aufsichtsratsmitglieder bei Bankinstituten höchstens fünf Mandate ausüben dürfen und nicht mehr als zwei ehemalige Geschäftsleiter im Aufsichtsrat sitzen dürfen.

Einführung eines Rahmens für die Restrukturierung und Abwicklung systemrelevanter Banken

Dass die Regierung zunächst auf Ad-hoc-Maßnahmen zurückgriff, um einzelne Banken zu retten, zeigte, dass die gegenwärtigen Mechanismen zur Reaktion auf Banken Krisen keinen ausreichenden Spielraum für eine angemessene Reaktion auf Schiefagen systemrelevanter Banken bieten. Wie in den meisten anderen Ländern auch besteht daher Bedarf an einem neuen Restrukturierungs- und Abwicklungsregime. Idealerweise erlaubt solch ein System die Begrenzung der negativen systemweiten Auswirkungen des Zusammenbruchs einzelner Banken, während gleichzeitig die Kosten für den Steuerzahler möglichst gering gehalten und Anreizverzerrungen so weit wie möglich vermieden werden. Ein entscheidendes Element eines solchen Rahmens sollte darin bestehen, dass die staatliche Intervention zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt erfolgt, um vorbeugende Maßnahmen lange vor einer potenziellen Insolvenz zu erlauben¹⁶. Ein entsprechender Rahmen ist vor kurzem vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen worden (Sachverständigenrat, 2009). Innerhalb der Regierung sind vom Justiz- und vom Wirtschaftsministerium verschiedene Gesetzentwürfe vorgelegt worden. Die Regierung sollte rasch handeln, um ein effizientes Regime zu errichten, nicht nur, um sich auf die nächste mögliche große Bankenkrise vorzubereiten, sondern auch um bereit zu sein, wenn einzelne Institute im weiteren Verlauf der gegenwärtigen Krise in Schwierigkeiten geraten sollten.

Kasten 4.5 Empfehlungen zum Bankensektor

Sicherstellung einer angemessenen Eigenkapitalausstattung der Banken

- Die Bemühungen zur Entfernung von Risikoaktiva aus den Bankbilanzen sollten fortgesetzt und eine angemessene Eigenkapitalausstattung der Banken sichergestellt werden. Die Behörden sollten eine aktive Rolle spielen, indem sie die Kapitaladäquanz – insbesondere durch die Durchführung von Stresstests – genau überwachen und die Stützungsinstrumente beibehalten, um bei Bedarf und in letzter Instanz öffentliche Mittel für Banken bereitzustellen, die nicht in der Lage sind, bei privaten Quellen Kapital aufzunehmen.

Reform der Landesbanken und Steigerung der Effizienz des Bankensystems

- Die Landesbanken sollten umstrukturiert werden; Optionen sind die Privatisierung, die Konsolidierung zu einem einzigen Institut und die Konzentration auf das Kerngeschäft. Es sollte sichergestellt werden, dass sie über ein tragfähiges Geschäftsmodell verfügen.
- Zwischen den Sparkassen und den privaten Banken sollten gleiche Rahmenbedingungen sichergestellt werden, z.B. durch Öffnung des Sparkassensektors für private Beteiligungen, wie es in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

Bankenregulierung und -aufsicht

- Die Aufsicht sollte wie geplant vollständig bei der Bundesbank angesiedelt werden, es sollte jedoch gewährleistet sein, dass die Institution weiterhin über hinreichende Unabhängigkeit vom Bundesfinanzministerium verfügt. Die makroprudenziellen Elemente der Bankenaufsicht sollten gestärkt werden.
- Der Spielraum für die Aufsicht sollte über die Überwachung der Erfüllung quantitativer Anforderungen hinaus erweitert werden. Regulierungs-Arbitrage sollte durch Annäherung an eine stärker prinzipienbasierte Regulierung verhindert werden. Die Bankenaufsicht sollte klarer als in der Vergangenheit auf die Risiken eingehen, die mit bestimmten Geschäftsstrategien verbunden sind.
- Die Einführung dynamischer Rückstellungen sowie einer verbindlichen Obergrenze für den Gesamtverschuldungsgrad (Leverage Ratio) sollte in Erwägung gezogen werden.
- Ein Rahmen für die Sanierung und Liquidation systemrelevanter Banken sollte geschaffen werden, der staatliche Interventionen zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt ermöglicht.

Anmerkungen

1. Vgl. die Rede von Bundesfinanzminister Steinbrück „Die Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft“ am 9. Juli 2009 in Frankfurt am Main.
2. Diese Schätzungen beruhen auf einem Vergleich zwischen den Nominal- und den Buchwerten verbriefteter Aktiva in den Bilanzen deutscher Großbanken und ihrer Marktpreisentwicklung seit Januar 2007.
3. Die Angaben beziehen sich auf die insgesamt zugewiesenen Beträge einschließlich Kapitalzuführungen, Garantien für Verbindlichkeiten sowie der Stützung von Bankaktiva.
4. Bis Oktober 2009 gewährte der SoFFin Garantien in Höhe von 127,7 Mrd. Euro sowie Eigenkapitalhilfen in Höhe von 21,9 Mrd. Euro und übernahm Aktiva für 5,9 Mrd. Euro (Sachverständigenrat, 2009).
5. Die Daten beziehen sich auf 2005 und sind der Financial Regulation Database der Weltbank entnommen. Staatliche Beteiligungen im Bankensystem haben während der Finanzkrise auf Grund von Rettungsaktionen in mehreren OECD-Ländern deutlich zugenommen.
6. Die durchschnittliche Eigenkapitalrendite vor Steuern im Zeitraum 2000-2007 betrug bei den Landesbanken und den Zentralbanken der Genossenschaftsbanken 4%, bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken fast 10% und bei den privaten Banken 7½%.

7. Bei den Landesbanken, die stärker mit den Sparkassen integriert waren (z.B. die Helaba), fielen das Engagement in toxischen Aktiva und die Verluste im Zuge der Krise tendenziell geringer aus (Dawson-Kropf und Rioual, 2009).
8. Vgl. Europäische Kommission (2009), Staatliche Beihilfen: Beihilfepaket für WestLB genehmigt (Pressemitteilung IP/09/741, 12. Mai 2009). Die EU-Kommission forderte kleinere Reformen für die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW): Das Institut wird in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden müssen, wobei jedoch die Eigentümerstruktur beibehalten werden kann, auch wenn die politische Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit der Landesbank durch Besetzung des Aufsichtsratsvorsitzes mit einer unabhängigen Fachperson zu verringern ist (Pressemitteilung IP/09/1927, 15. Dezember 2009). Weitere Fälle von Staatshilfen für andere Landesbanken werden derzeit beraten.
9. Die durchschnittliche Gesamtkapitalrendite im Zeitraum 2000-2007 betrug bei den Geschäftsbanken 0,2%, bei den Sparkassen 0,4%, bei den Genossenschaftsbanken 0,5% und bei sonstigen Banken 0,1%. Aus Regressionsanalysen geht hervor, dass auch zwischen der schlechteren Ertragslage und dem Konjunkturzyklus kein Zusammenhang zu bestehen scheint (Brunner et al., 2004).
10. Allerdings ergibt die Analyse der aufgeschlüsselten Daten, dass die Aufwandsquote der deutschen Banken im Median verglichen mit anderen Ländern hoch ist (Sachverständigenrat, 2008).
11. 2007 betrug das Verhältnis der Kreditinstitute je 100 000 Einwohner in Deutschland 2,46, verglichen mit 1,73 für den Euroraum ohne Deutschland.
12. Die erworbenen Banken in diesen Sektoren zeichnen sich vorrangig durch eine niedrige Eigenkapitalausstattung, ein erhöhtes Kreditrisiko und eine vergleichsweise geringe Effizienz aus (Deutsche Bundesbank, 2006).
13. Dem Vorschlag des Sachverständigenrats zufolge wären Anteilseigner, die nicht dem Sparkassensektor angehören, auf Minderheitsbeteiligungen beschränkt, um den öffentlichen Auftrag der lokalen Versorgung mit Bankdienstleistungen sowie den Vorteil der Zugehörigkeit zum Sparkassenverbund zu wahren.
14. Laut §§ 13 bis 14 des Gesetzes über das Kreditwesen haben die Institute ihre Risikokonzentrationen und Kredite ab 1,5 Mio. Euro der Bundesbank vierteljährlich anzuzeigen. Die wichtigste Vorschrift ist die Begrenzung jeder einzelnen Risikokonzentration auf 25% des haftenden Eigenkapitals für das Anlagebuch und auf 25% der Eigenmittel für das Gesamtbuch von Handelsbuchinstituten. Risikokonzentrationen werden als Engagement gegenüber einem einzelnen Kreditnehmer oder einer Kreditnehmereinheit definiert, das 10% des haftenden Eigenkapitals bzw. der Eigenmittel erreicht oder überschreitet. Kredite in Höhe von mindestens 1,5 Mio. Euro an einen einzelnen Kreditnehmer bzw. eine Kreditnehmereinheit sind der Bundesbank anzuzeigen. Ihre Evidenzzentrale für Millionenkredite sortiert all diese Anzeigen, berechnet die Gesamtverschuldung des einzelnen Kreditnehmers oder der Kreditnehmereinheit und benachrichtigt dann die anzeigenden Institute über die Höhe der Gesamtverschuldung ihrer Kreditnehmer.
15. Bis Ende 2007 musste das Engagement in solchen außerbilanziellen Zweckgesellschaften nicht mit Eigenkapital unterlegt sein. Konkret brauchten die Liquiditätslinien, die den Zweckgesellschaften gewährt wurden, nur mit Eigenkapital unterlegt zu werden, wenn sie nicht frist- und bedingungslos gekündigt werden konnten und eine Ursprungslaufzeit von über einem Jahr hatten. In der Praxis wurden in der Regel Kreditlinien mit einer Laufzeit von 364 Tagen gewährt, so dass sie nicht in den Anrechnungsbetrag für die Eigenkapitalunterlegung einbezogen werden mussten. Diese Nullgewichtung kurzfristiger Kreditlinien ist mit der Einführung von Basel II im Januar 2008 weitgehend abgeschafft worden (vgl. Deutsche Bundesbank, 2007, Kasten 1.6).
16. Die Schwellenwerte für die Intervention sollten sinnvollerweise aus quantitativen Vorgaben bestehen (die Bank unterschreitet bestimmte Kennziffern), wie dies im Rahmen der „Prompt Corrective Action“ des US-Einlagensicherungsfonds FDIC gehandhabt wird, jedoch auch eine ausreichende prinzipienbasierte qualitative Bewertung erlauben, wie dies beim Bankgesetz des Vereinigten Königreichs der Fall ist (Deutsche Bundesbank, 2009).

Literaturverzeichnis

- Allen, F. und D. Gale (2004), "Competition and Financial Stability", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 36(3), S. 453-480.
- Ayadi, R., R.H. Schmidt und S.C. Valverde (2009), *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe – The Performance and Role of Savings Banks*, Center for European Policy Studies, Brüssel.
- Beck, T. et al. (2009), "Bank Ownership and Stability: Evidence from Germany", *Deutsche Bundesbank Working Paper Series*, erscheint demnächst, www.voxeu.org/index.php?q=node/3549.
- BIZ (2009), "Strengthening the Resilience of the Banking Sector", *Basel Committee on Banking Supervision Consultative Document*, Dezember.
- Boyd, J.H., G. De Nicoló und A.M. Jalal (2006), "Bank Risk-taking and Competition Revisited: New Theory and New Evidence", *IMF Working Papers*, No. 06/297.
- Brunner, A. et al. (2004), "Germany's Three-pillar Banking System – Cross-country Perspectives in Europe", *IMF Occasional Papers*, No. 233.
- Dawson-Kropf, M. und P. Rioual (2009), *German Landesbanken: Facing an Uncertain Future*, Fitch Ratings Germany Special Comment, Oktober.
- Deutsche Bank Research (2004), „Gelungene Sparkassenreform in Schweden: Gesamter Bankenmarkt profitiert von Privatisierung und Konsolidierung“, *EU-Monitor*, Nr. 14, Mai.
- Deutsche Bundesbank (2006), *Finanzstabilitätsbericht 2006*.
- Deutsche Bundesbank (2007), *Finanzstabilitätsbericht 2007*.
- Deutsche Bundesbank (2009), *Finanzstabilitätsbericht 2009*.
- EZB (2008), *EU Banking Structures*, Oktober.
- Fiorentino, E. und H. Herrmann (2009), "Effizienz und Wettbewerb im deutschen Bankensektor“, *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, S. 114-126.
- Fischer, K.-H. und C. Pfeil (2004), "Regulation and Competition in German Banking", in Krahn, J.P. und R.H. Schmidt (Hrsg.), *The German Financial System*, Oxford University Press, S. 291-349.
- Garcia Marco, T. und M.D. Robles-Fernandez (2008), "Risk-taking Behaviour and Ownership in the Banking Industry: The Spanish Evidence", *Journal of Economics and Business*, Vol. 60, S. 332-354.
- Hackethal, A. (2004), "German Banks and Banking Structure", in Krahn, J.P. und R.H. Schmidt (Hrsg.), *The German Financial System*, Oxford University Press, S. 71-105.
- Hau, H. und M. Thum (2009), "Subprime Crisis and Board (In-)competence: Private vs. Public Banks in Germany", *Economic Policy*, Vol. 24/60, S. 701-752.
- Hartmann-Wendels, H. et al. (2009), *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*.
- Ianotta, G., G. Nocera und A. Sironi (2007), "Ownership Structure, Risk and Performance in the European Banking Industry", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 31, S. 2127-2149.
- IWF (2003), "Germany: Financial System Stability Assessment", *IMF Country Report*, No. 03/343.
- IWF (2009), "Germany: 2008 Article IV Consultation – Staff Report", *IMF Country Report*, No. 09/15.
- Krahn, J.-P. (2009), *Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht“ – Drucksache 16/12783 – im Finanzausschuss am 27.5.2009*, www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a07/anhoerungen/2009/133/Stellungnahmen/20-Krahn.pdf.
- OECD (2009a), *OECD Financial Market Trends*, 2009/1, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Economic Surveys: Euro Area*, OECD, Paris.

- Quintyn, M., S. Ramirez und M.W. Taylor (2007), "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of the Financial Sector Supervisors", *IMF Working Papers*, No. 07/25.
- Rochet, J.-C. (2008), *Why Are There So Many Banking Crises?*, Princeton University Press.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen – Jahresgutachten 2009*, Wiesbaden.
- Schmidt, R. und M. Tyrell (2004), "What Constitutes a Financial System in General and the German Financial System in Particular?", in Krahen, J.P. und R.H. Schmidt (Hrsg.), *The German Financial System*, Oxford University Press, S. 19-67.
- Schrooten, M. (2009), „Landesbanken: Rettung allein reicht nicht“, *DIW Wochenbericht*, Nr. 24.
- Sinn, H.-W. (1997), *Der Staat im Bankwesen – Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland*, Verlag Beck.
- Stolz, S. M. und M. Wedow (2009), "Extraordinary Measures in Extraordinary Times – Bank Rescue Operations in Europe and the US", *ECB Occasional Papers*, erscheint demnächst.

Kapitel 5

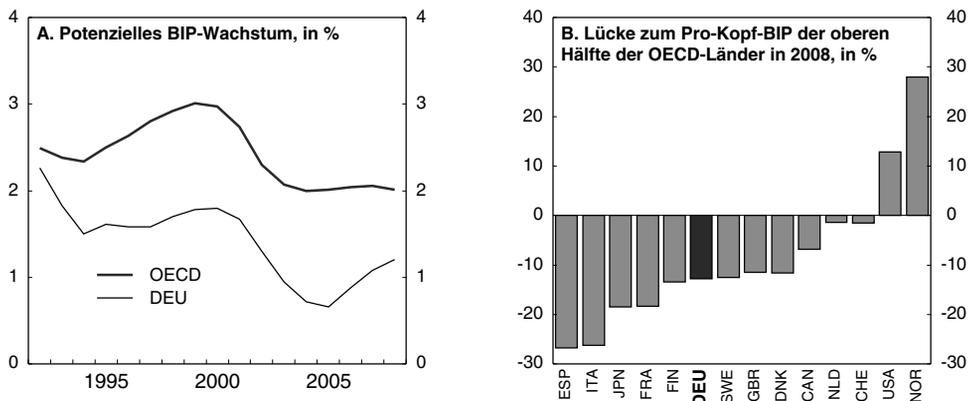
Strukturreformen zur Steigerung des Potenzialwachstums in einer globalisierten Welt

Die Potenzialrate des Wirtschaftswachstums liegt schon seit langem auf niedrigem Niveau, und von der Krise gingen weitere negative Effekte aus. Die mageren Wachstumsergebnisse spiegeln in erster Linie das schwache Wachstum in mehreren Dienstleistungssektoren wider; dagegen expandierten die meisten Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes in den Jahren vor der jüngsten Krise dank der dynamischen Auslandsnachfrage in raschem Tempo. Die Herausforderung besteht darin, die in der Vergangenheit im Exportsektor erzielten Erfolge durch innovationsfreundlichere und dem Strukturwandel förderlichere wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen zu konsolidieren und auf alle Wirtschaftsbereiche auszuweiten. Insbesondere bedarf es folgender Maßnahmen: Lockerung der Produktmarktregulierung, um zu verhindern, dass nicht wettbewerbsfähige Industriezweige abgeschirmt werden, Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit, weitere Reform des Bildungssystems, damit für ein ausreichendes Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften gesorgt werden kann, eine Zuwanderungspolitik, die den Zustrom hochqualifizierter Kräfte stärker begünstigt.

Für eine Erhöhung des Wachstumspotenzials ist noch viel Raum vorhanden

Obwohl die in den letzten Jahren zu beobachtenden Fluktuationen des BIP-Wachstums – der kräftige Aufschwung in den Jahren 2006/2007 und der folgende heftige Abschwung der Jahre 2008/2009 – die Aufmerksamkeit von den dürftigen Trendwachstumsergebnissen abgelenkt haben, gibt die niedrige Potenzialrate des Wirtschaftswachstums nach wie vor grundsätzlich Anlass zu Besorgnis. Zwischen 2000 und 2008 lag die Potenzialrate durchschnittlich bei rd. 1,1%, d.h. über 1 Prozentpunkt unter dem OECD-Durchschnitt (Abb. 5.1, Teil A). Selbst wenn das Wachstumspotenzial in den letzten Jahren dank mehrerer Reformen erhöht werden konnte (so haben beispielsweise die Hartz-Reformen zu einer Verstärkung des Arbeitskräfteeinsatzes beigetragen), ist für eine weitere Verbesserung noch großer Spielraum vorhanden. Die Lücke zwischen dem Pro-Kopf-BIP Deutschlands und dem der oberen Hälfte der OECD-Länder hat sich in den letzten zehn Jahren ebenfalls weiter vergrößert. 2008 betrug das Pro-Kopf-BIP 86% des Durchschnitts der oberen Hälfte der OECD-Länder, womit Deutschland im OECD-Raum an 14. Stelle rangierte (Abb. 5.1, Teil B).

Abbildung 5.1 Wachstumspotenzial und Lebensstandard



Anmerkung: In Teil B: prozentuale Lücke zum einfachen Durchschnitt der oberen Hälfte der OECD-Länder, gemessen am Pro-Kopf-BIP zu konstanten KKP von 2005.

Quelle: OECD-Datenbanken zum *Wirtschaftsausblick* und zu den *National Accounts*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816317723384>

Das Wachstum war in mehreren Dienstleistungssektoren besonders schwach ...

Das Wachstum war in mehreren Dienstleistungssektoren besonders schwach (Tabelle 5.1). Insgesamt erhöhte sich die Wertschöpfung der marktbestimmten Dienstleistungen¹ im Zeitraum 2000-2007 jährlich um 2,2%, und ihre Zuwachsrates lag damit weit unter der in den Vereinigten Staaten (3,4%) und im Vereinigten Königreich (4,2%) und auch wesentlich niedriger als der OECD-Durchschnitt (3,1%). Besonders deutlich war der Unterschied gegenüber dem OECD-Raum im Groß- und Einzelhandel, wo die Zuwachsrates Deutschlands um 1½ Prozentpunkte niedriger lag (wenngleich einzuräumen ist, dass das Wachstum in diesem Sektor in einigen Ländern in der Zeit vor der jüngsten Krise auf

Tabelle 5.1 Wertschöpfungszuwachs nach Sektoren
 Jährlicher Durchschnitt 2000-2007, in Prozent

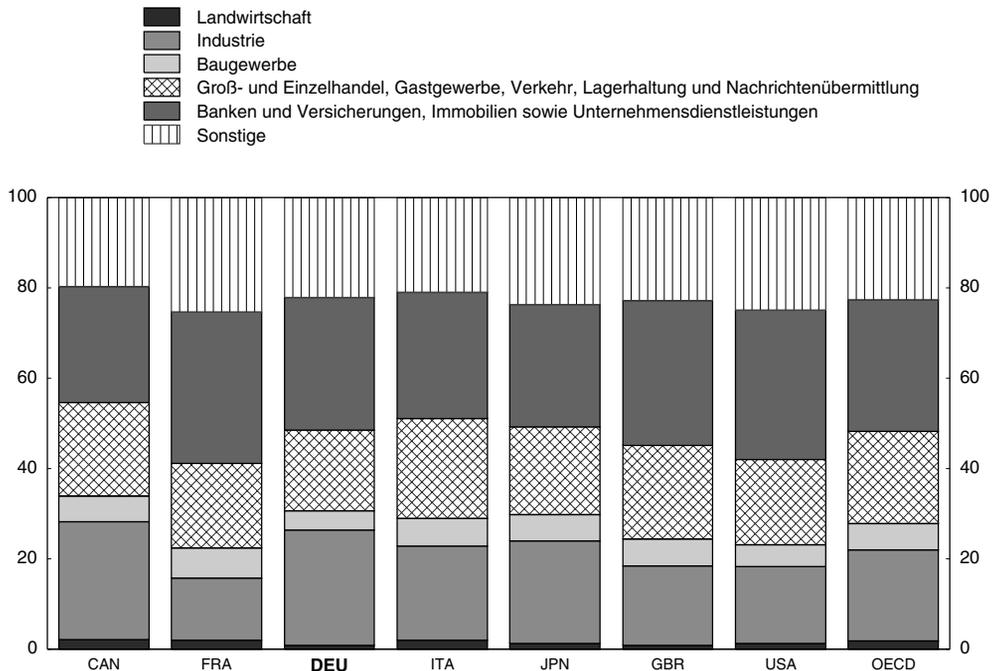
	DEU	OECD ^{1,2}	FRA	ITA	JPN ¹	GBR	USA
Insgesamt	1.7	2.4	2.1	1.5	1.4	2.7	2.5
Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei	0.4	1.4	-0.3	-0.7	-0.9	0.9	4.5
Bergbau, Steine und Erden	-5.0	-1.5	-	-0.8	1.7	-4.8	-1.5
Verarbeitendes Gewerbe	2.7	2.4	1.4	0.7	2.7	0.4	2.4
Erzeugung und Verteilung von Strom, Gas und Wasser	0.7	1.9	2.7	1.2	2.0	1.2	1.8
Baugewerbe	-3.3	0.1	2.1	2.5	-2.2	2.6	-2.3
Marktbestimmte Dienstleistungen	2.2	3.1	2.8	2.0	1.4	4.2	3.4
Groß- und Einzelhandel, Gastgewerbe	1.5	2.5	1.7	1.0	0.0	3.1	3.3
Verkehr, Lagerhaltung und Nachrichtenübermittlung	3.2	3.8	4.0	3.7	1.4	3.8	4.1
Immobilien, Banken und Versicherungen sowie Unternehmensdienstleistungen	2.3	3.2	3.0	2.3	2.4	4.8	3.3
Dienste für die Allgemeinheit, soziale und persönliche Dienstleistungen	1.1	1.8	1.1	1.1	1.6	1.8	1.8

1. 2000-2006.

2. Gewichteter Durchschnitt von 27 OECD-Ländern (Bergbau, Steine und Erden: 24 OECD-Länder), unter Verwendung von Kaufkraftparitäten des realen BIP von 2005 als Gewichte.

Quelle: OECD (2009), *STAN Database for Structural Analysis*.

Abbildung 5.2 Wertschöpfungsstruktur
 In Prozent



Anmerkung: OECD bezieht sich auf den Durchschnitt der Wertschöpfungsanteile von 27 OECD-Ländern unter Verwendung des BIP von 2005 in US-\$-KKP. Die Wertschöpfungsanteile beziehen sich für Japan, die Vereinigten Staaten und die OECD-Länder auf 2007, für Kanada auf 2004, ansonsten auf 2008.

Quelle: OECD, *National Accounts Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816333366212>

Grund konjunktureller Entwicklungen überzeichnet war und dass die Wertschöpfung im Großhandel in Deutschland in den letzten Jahren zugelegt hat und mit ihrer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate den OECD-Durchschnitt im Zeitraum 2005-2007 um rd. $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt überstieg). Weitere Sektoren mit unterdurchschnittlichem Wachstum sind u.a. Unternehmensdienstleistungen, Bildung und persönliche Dienstleistungen, z.B. in den Bereichen Kultur und Sport. Die spezifische Situation der Dienstleistungssektoren spiegelt sich auch in der Wertschöpfungsstruktur wider (Abb. 5.2). Die marktbestimmten Dienstleistungen tragen mit rd. 46½% zur Gesamtwertschöpfung bei, was unter den G7-Ländern der zweitniedrigste Anteil ist (nach Japan).

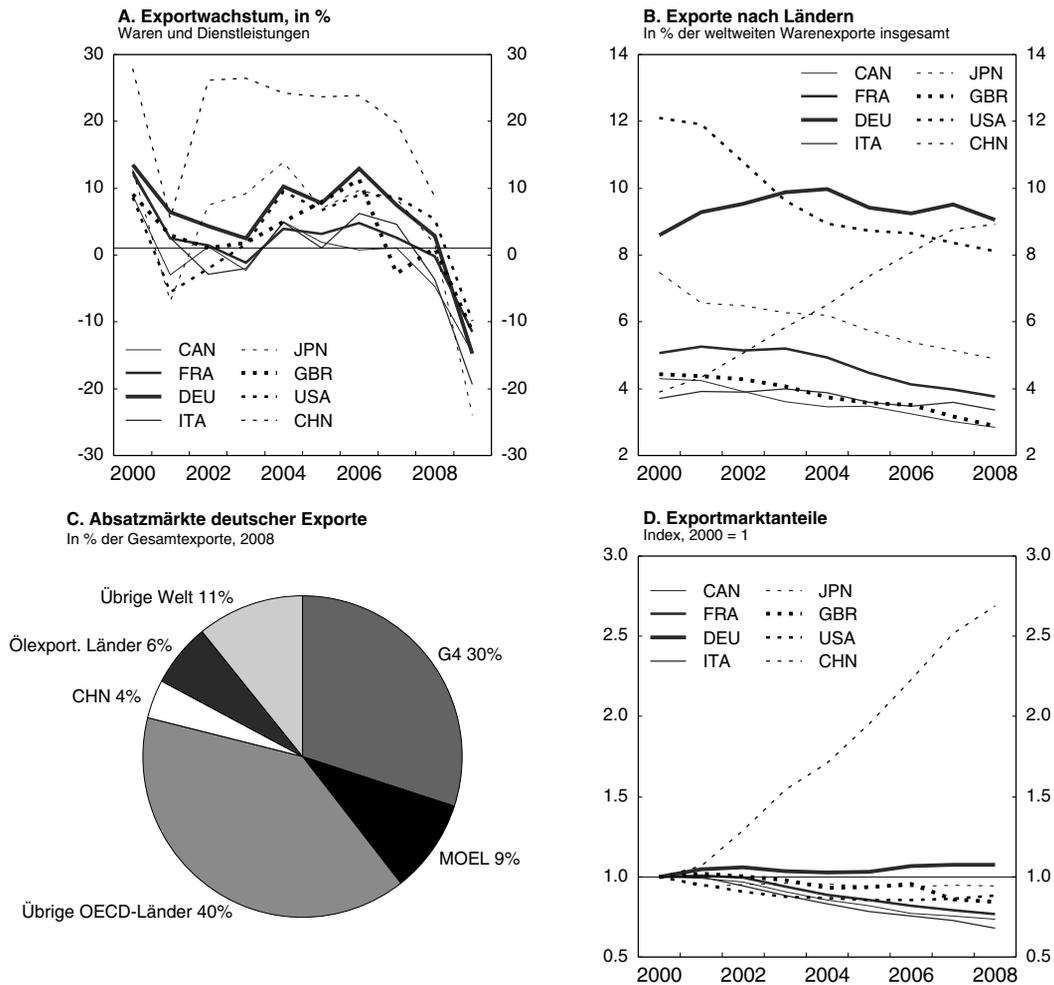
... während die meisten exportorientierten Sektoren im Verarbeitenden Gewerbe zusehends expandierten

Im Gegensatz zu den Dienstleistungssektoren expandierten die Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes in den Jahren vor der jüngsten Krise dank der dynamischen Auslandsnachfrage in raschem Tempo. Besonders kräftig war das Wachstum im Sektor Fahrzeug- und Maschinenbau mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von rd. 5% zwischen 2000 und 2007. Das robuste Wachstum in den Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes schlug sich in einem sprunghaften Anstieg der Exporte nieder (Abb. 5.3, Teil A). Der Exportboom trat zwar während der letzten Konjunkturerholung, die vor allem zu Beginn ausschließlich von der Auslandsnachfrage getragen wurde, besonders deutlich zu Tage, doch war ein dynamisches Exportwachstum auch in früheren Jahren zu beobachten. Zwischen 1995 und 2007 erhöhten sich die Exporte in realer Rechnung jahresdurchschnittlich um 8%. Deutschland wurde unlängst von China, dem weltweit größten Exporteur überholt (zu jeweiligen Wechselkursen), stellt aber weiterhin einen Anteil von einem Zehntel an den weltweiten Gesamtausfuhren (Abb. 5.3, Teil B). Der starke Anstieg sowohl der Importe als auch der Exporte in den letzten Jahren führte zur Aufstellung der Basartheorie, der zufolge Deutschland in erster Linie ein Umschlagplatz für Waren und Dienstleistungen ist (Kasten 5.1).

Ein Grund für das starke Exportwachstum war das sich zusehends ausbreitende weltweite Wirtschaftswachstum und die damit einhergehende Vergrößerung des potenziellen deutschen Exportmarkts. Zwischen 2000 und 2007 vergrößerte sich der potenzielle Exportmarkt Deutschlands (gemessen als gewichtete Summe der Waren- und Dienstleistungsimporte seiner Handelspartner) um über 50%. Obwohl die Nicht-OECD-Volkswirtschaften (insbesondere China und die Ölexportländer) unter den Bestimmungsländern deutscher Ausfuhren an Gewicht zunehmen, entfallen auf die OECD-Länder immer noch 80% der deutschen Güterexporte (gegenüber 85% im Jahr 2000)². Unter den OECD-Ländern hatten die mittel- und osteuropäischen Länder (die Tschechische Republik, Ungarn, Polen und die Slowakische Republik) den stärksten Anstieg der Inlandsnachfrage nach deutschen Produkten zu verzeichnen (Abb. 5.3, Teil C). Doch trotz einer ähnlichen Ausweitung ihrer potenziellen Exportmärkte war in den meisten anderen OECD-Ländern kein Exportboom zu beobachten, der in seinem Ausmaß mit dem Deutschlands vergleichbar wäre³. Was die deutschen Unternehmen von ihren Konkurrenten in anderen OECD-Ländern unterschied, war ihre Fähigkeit, in einer Zeit Marktanteile zu gewinnen, in der die aufstrebenden Niedrigkostenländer an der Weltwirtschaft teilzuhaben begannen. Während viele OECD-Länder in den letzten Jahren Marktanteile zu Gunsten der aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens und Mittel- und Osteuropas verloren, konnten die deutschen Exporteure ihre Marktanteile sogar etwas erhöhen (Abb. 5.3, Teil D).

Empirische Befunde zeigen, dass die Marktanteilsgewinne größtenteils durch eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte bedingt waren (Kasten 5.2). Die Nominallöhne stiegen mit sehr niedrigen Raten, besonders ab der Rezession von 2002/2003, so dass die Lohnstückkosten gedrückt wurden. In der Tat war das Reallohnniveau 2008 (um den BIP-Deflator bereinigt) praktisch mit dem von 2001 identisch. Die

Abbildung 5.3 Schematische Darstellung einer Reihe von Fakten zum Außenhandel



Anmerkung: In Teil A beziehen sich die Daten für 2009 für Kanada, Italien und das Vereinigte Königreich auf Durchschnittswerte auf der Basis von Q1 bis Q3. G4 bezieht sich auf Frankreich, Italien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. MOEL bezieht sich auf die Tschechische Republik, Ungarn, Polen und die Slowakische Republik. Die Exportmarktanteile wurden in Teil D als das Verhältnis zwischen dem Volumen der Waren- und Dienstleistungsexporte und einer Messgröße für den Exportmarkt ermittelt, wobei letztere nach der in Kasten A in N. Pain, A. Mourougane, F. Sédillot und L. Le Foulter (2005), „The new international trade model“, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 440, beschriebenen Methodik errechnet wurde.

Quelle: OECD (2009), *Wirtschaftsausblick 86*; IWF (2009), *Direction of Trade Statistics* und *OECD National Accounts Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816347252122>

deutschen Unternehmen profitierten zudem insofern von Kostensenkungen, als sie Teile ihrer Lieferkette geografisch oder organisatorisch in Länder Mittel- und Osteuropas mit niedrigeren Kosten verlagerten (Kasten 5.1)⁴. Marin (2004) schätzt, dass die Lohnstückkosten durch diese Offshoring-Aktivitäten um rd. 72% reduziert werden können. Nichtpreisliche Faktoren, die der Hauptgrund für die seit den 1990er Jahren zu beobachtenden Exportmarktgewinne waren, scheinen im Hinblick auf den sprunghaften Exportanstieg vor der Krise nur eine untergeordnete Rolle gespielt zu haben.

Dem Exportboom bereitete die weltweite Wirtschaftskrise ein jähes Ende. Im zweiten Quartal 2009 lagen die deutschen Exporte rd. 18½% niedriger als im Jahr davor, was den stärksten Rückgang seit Ende des Zweiten Weltkriegs bedeutete. Obwohl Deutschland in dieser Hinsicht nicht das einzige Land war – in den meisten OECD-Ländern war in diesem

Kasten 5.1 Die Debatte über die Basartheorie

Der von Sinn (2006) entwickelten Basartheorie zufolge führen hohe und rigide inländische Löhne dazu, dass die deutschen Unternehmen auf die zunehmende Konkurrenz durch Niedriglohnländer mit einer Schwerpunktverlagerung der inländischen Wertschöpfung hin zu den nachgelagerten sach- und humankapitalintensiven Produktionsaktivitäten reagieren und die stärker auf dem Einsatz unqualifizierter Kräfte basierenden vorgelagerten Aktivitäten mittels Outsourcing oder Offshoring in anderen Ländern wahrnehmen (Mittel- und Osteuropa in der Automobilindustrie, Asien für Computerteile). Diese vorgelagerten Aktivitäten werden dann in Form von Vorleistungen reimportiert. In gewissem Maß entspricht eine Verlagerung dieser Art dem Prinzip der internationalen Arbeitsteilung – und ist daher zu begrüßen –, denn Deutschland ist ein kapitalreiches Land. Sinn argumentiert indessen, die Lohnrigiditäten in Deutschland verhinderten den Faktorkostenausgleich und führten daher zu einem exzessiven Outsourcing/Offshoring der Unternehmen. Eine Folge hiervon sei, dass sich die Hauptaktivität deutscher Unternehmen immer mehr von der Fertigung auf den Handel verlagere. Dieser Basareffekt spiegele sich in einem Anstieg der ADI-Abflüsse, der Exporte (weil es für deutsche Unternehmen auf Grund der Internationalisierung der Lieferketten leichter ist, ihre Kostenwettbewerbsfähigkeit zu verbessern) und des Importanteils der Exporte sowie in einem Rückgang der inländischen Produktionstiefe wider. Da zudem die schrumpfenden arbeitsintensiven Sektoren mehr Arbeitskräfte freisetzen als die expandierenden kapitalintensiven Sektoren aufnehmen könnten, erhöhte sich die Arbeitslosigkeit. Wäre ein Sinken der Löhne zugelassen worden, so hätte der These zufolge ein Großteil der arbeitsintensiven Branchen überlebt und wären die Unternehmen dazu veranlasst worden, weniger kapitalintensive Produktionsprozesse zu wählen.

Die Basartheorie hat in den letzten Jahren in der deutschen Wirtschaftsdebatte zu erheblichen Kontroversen geführt. In einem neueren Arbeitspapier argumentieren Snower et al. (2009), dass der Globalisierungsprozess, der Mitte der 1990er Jahre einsetzte, nicht wie von Sinn (2006) behauptet durch eine Spezialisierung der Industrieländer auf die Herstellung kapital- und fachkräfteintensiver Produkte gekennzeichnet ist, sondern vielmehr durch eine geografische Aufspaltung der Wertschöpfungsketten, wobei die Arbeitskräfte in verschiedenen Ländern ähnliche Tätigkeiten verrichten und miteinander im Wettbewerb stehen. Die Implikationen der Sinn'schen Theorie wurden auch durch empirische Untersuchungen in Frage gestellt. So konnten Moser et al. (2009) z.B. keine Beweise dafür finden, dass Offshoring, wie von der Basartheorie impliziert, die inländische Produktionstiefe reduziert. Vielmehr erhöhen Offshoring-Fertigungsstätten auf Grund von Produktivitätssteigerungen ihren inländischen und ausländischen Marktanteil gegenüber Unternehmen, die kein Offshoring betreiben¹. Ebenso geht aus Deutsche Bundesbank (2006a) hervor, dass ausländische Direktinvestitionen (ADI) deutscher Unternehmen zwar kurzfristig einen neutralen Effekt auf die inländischen Unternehmensinvestitionen haben, sie aber langfristig erhöhen.

Gleichwohl könnte Offshoring mit einem Rückgang der inländischen Arbeitsnachfrage verbunden sein, wenn die aus Verbesserungen der internationalen Kostenwettbewerbsfähigkeit resultierenden Zugewinne nicht die Verluste wettmachen, die durch die Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland entstehen (vgl. auch Sachverständigenrat, 2004). Empirische Studien für Deutschland kommen in diesem Punkt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Unter Verwendung von Mikrodaten stellen Moser et al. (2009) fest, dass der auf die Arbeitsnachfrage ausgehende Kapazitätsverringereffekt den Produktivitätseffekt überwiegt. Hiermit übereinstimmend kommen Becker et al. (2005) zu dem Schluss, dass eine Vergrößerung der Lohnlücke zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Empfängerländern um 1% mit einer Verringerung der Beschäftigung in den deutschen multinationalen Muttergesellschaften um 0,05% verbunden ist. Geishecker (2006) zeigt, dass das internationale Outsourcing ein wichtiger Erklärungsfaktor des in den 1990er Jahren beobachteten Rückgangs der relativen Nachfrage nach Industriearbeitern in den einzelnen Sektoren des deutschen Verarbeitenden Gewerbes ist. In einer späteren Studie stellt der Autor fest, dass das internationale Outsourcing

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

die Beschäftigungssicherheit des Einzelnen deutlich reduziert, wobei der Effekt bei verschiedenen Qualifikationsniveaus im Großen und Ganzen gleich ist (Geishecker, 2008). Bachmann und Braun (2008) können dagegen keinen signifikanten Effekt des internationalen Outsourcing auf die globale Arbeitsplatzstabilität im Verarbeitenden Gewerbe feststellen (im Dienstleistungssektor nimmt sie sogar zu), doch räumen die Verfasser ein, dass sich das Arbeitslosigkeitsrisiko für einige Arbeitnehmerkategorien des Verarbeitenden Gewerbes, vor allem die mit mittlerem Qualifikationsniveau, und für ältere Kräfte erhöht. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangen Molnar et al. (2008), die zeigen, dass eine Beschäftigungsausweitung bei den ausländischen Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen keinen signifikanten Effekt auf die inländische Beschäftigung hat. Mehrere Studien weisen sogar auf positive Effekte von Offshoring-Aktivitäten auf die inländische Beschäftigung hin (z.B. Klodt, 2004; Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2004).

1. Empirische Befunde über die Verbindung zwischen internationalem Outsourcing und Produktivität liefern auch Amity und Wei (2006), Egger und Egger (2008) und Görg et al. (2008).

Zeitraum ein beispielloser Rückgang der Exportvolumen zu verzeichnen –, wurde es härter getroffen als viele andere Länder. Der Grund hierfür ist die Struktur der deutschen Exporte, deren Schwergewicht gerade auf den Sektoren liegt, die von der Krise am stärksten in Mitleidenschaft gezogen wurden. Der Sektor Fahrzeug- und Maschinenbau ist der führende Exportsektor, der rd. zwei Fünftel der Gesamtausfuhren stellt. Die Exporte dieses Sektors schrumpften zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2009 um rd. ein Drittel, mit besonders deutlichem Rückgang bei Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugteilen, die im Fahrzeug- und Maschinenbausektor das meiste Gewicht haben⁵.

Die konjunkturelle Dynamik in den Exportsektoren muss konsolidiert und auf andere Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden ...

Der Zusammenbruch der Exporte verstärkte bei einigen Beobachtern die Besorgnis über eine übermäßige Abhängigkeit von den Exporten als Hauptmotor des Wirtschaftswachstums. Der Rückgang des Ausfuhrvolumens, mit dem sich die Exportbranchen konfrontiert sehen, wird aber höchstwahrscheinlich nur eine vorübergehende Erscheinung sein, da sich das Exportwachstum mit der weltweiten BIP-Erholung voraussichtlich wieder beleben wird. Die eigentliche wirtschaftspolitische Herausforderung liegt daher an anderer Stelle. Erstens muss erreicht werden, dass die Erfolge, wie sie in der Vergangenheit im Exportsektor erzielt wurden, auf die Gesamtwirtschaft übertragen werden. Soweit die Expansion bestimmter Wirtschaftsbereiche – vor allem der Dienstleistungssektoren – durch die staatliche Politik gebremst wird (z.B. durch die Industriepolitik oder eine Regulierung, die bestimmten Sektoren Vorteile einräumt), müssen die entsprechenden Maßnahmen geändert werden, damit diese Sektoren erfolgreich arbeiten und die aus der Globalisierung erwachsenden neuen Chancen nutzen können.

Zweitens müssen die politischen Entscheidungsträger sicherstellen, dass es keine strukturbedingten Faktoren gibt, die die Unternehmen daran hindern könnten, ihre Wettbewerbsvorteile zu wahren und/oder zu vergrößern. Die Globalisierung führt dazu, dass die Unternehmen starkem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, und dies gilt nicht nur für die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, sondern zunehmend auch für Dienstleistungsunternehmen, da viele Dienstleistungen heute auch international gehandelt werden. Die immer stärkere Integration der aufstrebenden Volkswirtschaften in

die Weltwirtschaft stellt eine Herausforderung für die bestehenden komparativen Vorteile der Unternehmen in den OECD-Ländern dar⁶. Die Wahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit in erster Linie durch Kostensenkungen erreichen zu wollen, wie es während des Exportbooms der Jahre 2004-2007 zu beobachten war, ist für die Unternehmen angesichts des großen Reservoirs der in den aufstrebenden Volkswirtschaften – vor allem in China und Indien – verfügbaren billigen Arbeitskräfte mittel- bis langfristig gesehen offenbar kein zukunftsfähiges Modell. Sie müssen stattdessen mehr auf Verbesserungen im Bereich der Qualität und Vielseitigkeit ihrer Produkte und Dienstleistungen setzen, wie es in den 1990er Jahren der Fall war (Kasten 5.2), und das Schwergewicht stärker auf wissensintensive Aktivitäten mit hohem Wertschöpfungsanteil legen (OECD, 2007a). Obwohl Deutschland im Hinblick auf die Wissensintensität seiner Produkte offenbar recht gut positioniert ist (Kasten 5.3), besteht das Risiko, dass dieser Vorteil nicht von Dauer ist, da die aufstrebenden Volkswirtschaften wahrscheinlich in Geschäftsbereiche eintreten werden, in denen zurzeit die Stärken der deutschen Unternehmen liegen.

Die Verbesserung der Wirtschaftsdynamik und die Erhöhung der Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland durch Strukturreformen würde zudem zu einer Reduzierung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen. Wie in Kapitel 1 ausgeführt, trug der Rückgang der inländischen Investitionen des Unternehmenssektors in der ersten Hälfte der 2000er Jahre erheblich zum Anstieg des Leistungsbilanzüberschusses bei. Dieser Rückgang der inländischen Unternehmensinvestitionen kam in den Nettokapitalabflüssen zum Ausdruck, die teilweise durch ausländische Direktinvestitionen bedingt waren, weil die Unternehmen versuchten, insbesondere in Osteuropa von dem günstigeren Unternehmensumfeld zu profitieren, und teilweise aus der ausländischen Nettokreditvergabe der Banken resultierten. Strukturreformen könnten diesen Trend wieder umkehren, wenn sie die Unternehmen ermutigen, statt im Ausland massiver in Deutschland zu investieren, was sich zudem in einer verstärkten Bankkreditvergabe an den inländischen Unternehmenssektor niederschlagen würde.

Kasten 5.2 Welche Antriebskräfte hatte der deutsche Exportboom?

In mehreren empirischen Studien wurden die Gründe des starken Anstiegs der deutschen Exporte untersucht. Allard et al. (2005) zeigen, dass im Zeitraum 2001-2004 ein Anstieg der Auslandsnachfrage der wichtigste Bestimmungsfaktor für die Zunahme der Güterexporte war, wohingegen der Anstieg der Dienstleistungsexporte größtenteils durch einen Zeittrend zu erklären ist (ein Anstieg der Auslandsnachfrage spielte dabei eine etwas geringere Rolle). Der auf der Basis der Lohnstückkosten gestiegene reale effektive Wechselkurs leistete einen negativen Beitrag zum Exportwachstum, obwohl das Ausmaß des Effekts im Fall der Güterexporte relativ gering ist. Danninger und Joutz (2007) untersuchen die Relevanz von vier potenziellen Erklärungen: Beziehungen zu rasch expandierenden Handelspartnern, Verbesserungen der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit durch Offshoring, Verbesserungen der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit durch eine moderate Lohnentwicklung und Spezialisierung auf Investitionsgüter. Die Autoren stellen fest, dass die beiden ersten Faktoren im Zeitraum 2000-2005 zu etwa 60% für den im Vergleich zu anderen Industrieländern schnelleren Anstieg der deutschen Exporte verantwortlich sind, während der Beitrag des relativen Rückgangs der Lohnstückkosten demgegenüber verhältnismäßig gering war. Bezüglich der Rolle, die die Spezialisierung der deutschen Unternehmen auf Investitionsgüter spielte, gelangen die Autoren zu keinen schlüssigen Ergebnissen. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt Stahn (2006), die die Exporte auf die reale Nachfrage an den Exportmärkten und eine Messgröße der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (Deflator des Gesamtumsatzes im Verhältnis zu Konkurrenzländern) regressiert. Der Einfluss der Wirtschaftstätigkeit in den Ländern der Handelspartner hat den

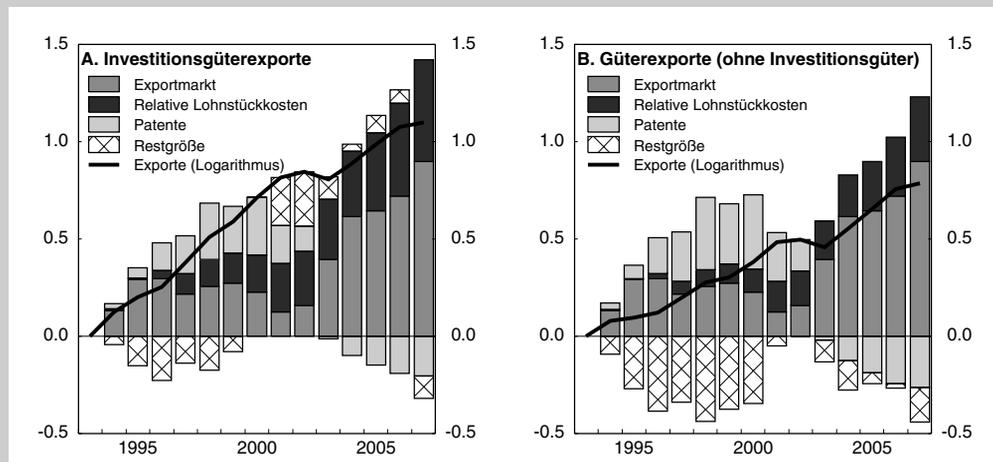
(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Untersuchungen zufolge den Effekt der preislichen Wettbewerbsfähigkeit im Zeitraum 1993-2004 überwogen. In Deutsche Bundesbank (2006c) wird zudem noch die Rolle der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit mit einbezogen, gemessen anhand des deutschen Direktinvestitionsbestands im Ausland und des ausländischen Direktinvestitionsbestands im Inland im Verhältnis zu den weltweiten Beständen an Direktinvestitionen. Der Studie zufolge waren Verbesserungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der wichtigste Einflussfaktor für die Marktanteilsgewinne im Zeitraum 1995-2005, wobei Verbesserungen der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit (obwohl statistisch signifikant) eine untergeordnete Rolle spielten.

Zur weiteren Untersuchung der Gründe des starken Anstiegs der deutschen Exporte werden mehrere Gleichungen geschätzt, mit denen das Exportvolumen mit einer Messgröße der Exportmärkte und Messgrößen der preislichen und nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit in Relation gesetzt werden (wegen Einzelheiten zu Methodik und Datensatz vgl. Anhang 5.A1). Die Gleichungen werden separat für Investitionsgüter und andere Güter geschätzt, um zu überprüfen, ob die erklärenden Variablen bei beiden Güterkategorien eine unterschiedliche Bedeutung haben. Die Schätzergebnisse deuten darauf hin, dass das in den 1990er Jahren zu beobachtende dynamische Wachstum der Investitionsgüterexporte in erheblichem Maß durch Verbesserungen der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exporte zustande kam (Abb. 5.4, Teil A). Der Anstieg der Zahl der jährlich beim Europäischen Patentamt, dem Japanischen Patentamt und dem Patent- und Markenamt der Vereinigten Staaten angemeldeten Triade-Patente je Million Einwohner im Verhältnis zur Zahl der Patentanmeldungen konkurrierender Länder erklärt den Anstieg der Investitionsgüterexporte im Zeitraum 1993-2000 zu zwei Fünfteln. Ab 2000 trugen Veränderungen der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit nicht wesentlich zum Anstieg der Investitionsgüterexporte bei, und diese Erkenntnis deckt sich mit Deutsche Bundesbank (2006c). Ab 2003 trug die Variable sogar zu einem Rückgang der Investitionsgüterexporte bei, da die Zahl der Patente in Deutschland weniger stark stieg als in konkurrierenden Ländern. Dagegen wurde das Exportwachstum durch Verbesserungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Erzeugnisse gestützt. Von 2000 bis 2007 sanken die deutschen Lohnstückkosten um 13%, wohingegen sie in den konkurrierenden Ländern um 16½% stiegen (auf handelsgewichteter Basis). Ein recht ähnliches Bild ergibt sich bei den übrigen Güterexporten (Abb. 5.4, Teil B). Verbesserungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen trugen in den letzten Jahren zum Wachstum der Exporte bei, was jedoch durch Verluste an nichtpreislicher Wettbewerbsfähigkeit mehr als aufgewogen wurde. Die Expansion der übrigen Güterexporte war daher einzig und allein auf eine Vergrößerung des deutschen Exportmarkts zurückzuführen, während es gleichzeitig zu Marktanteilverlusten kam.

Abbildung 5.4 Bestimmungsfaktoren der Investitionsgüterexporte und anderer Güterexporte



Quelle: OECD-Schätzungen.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816352508021>

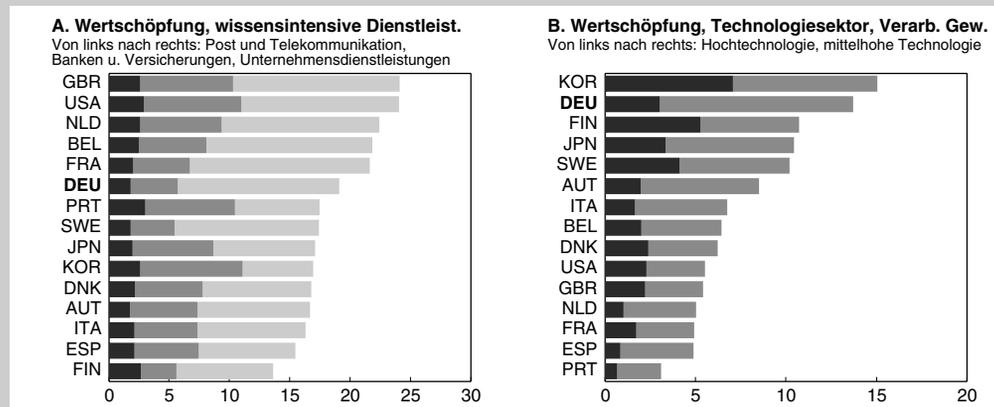
Kasten 5.3 Die Wissensintensität deutscher Produkte

Die Unternehmen in den OECD-Ländern sind auf Grund der zunehmenden Handelsintegration der aufstrebenden Volkswirtschaften gezwungen, sich zur Wahrung ihres Wettbewerbsvorteils in der Wertschöpfungskette aufwärts zu bewegen. Der Wertschöpfungsanteil der OECD-Länder in der Herstellung von Produkten mit hohem und mittelhohem Technologiegehalt war in den letzten zehn Jahren rückläufig, was aus der fortdauernden weltweiten Verlagerung solcher Aktivitäten in Nicht-OECD-Länder zu erklären ist (OECD, 2007a). Unter den größeren OECD-Ländern haben nur Deutschland, Japan und Korea in den Fertigungssektoren mit hohem und mittelhohem Technologiegehalt eine starke und beständige Präsenz aufrechterhalten. Der Anteil der wissensintensiven marktbestimmten Dienstleistungen hat dagegen stetig zugenommen und entspricht nunmehr über einem Fünftel der Wertschöpfung des OECD-Raums.

In Deutschland stellen die wissensbasierten marktbestimmten Dienstleistungen einen Wertschöpfungsanteil von 19½%, was nur geringfügig unter dem OECD-Durchschnitt liegt (Abb. 5.5, Teil A). In dieser Kategorie fallen Unternehmensdienstleistungen (z.B. Rechtsberatung und Wirtschaftsprüfung, Unternehmensberatung) am stärksten ins Gewicht, wohingegen Finanz- und Versicherungsdienstleistungen eine geringere Rolle spielen. Zugleich ist Deutschland der größte Hersteller von Produkten mit mittelhohem Technologiegehalt (Abb. 5.5, Teil B), wobei auf den Sektor Maschinen- und Fahrzeugbau der Löwenanteil entfällt. Der Anteil der Hochtechnologie-Produkte an der gesamten Wertschöpfung entspricht in etwa dem OECD-Durchschnitt, wobei medizinische, Präzisions- und optische Geräte relativ überrepräsentiert und Radio-, Fernseh- und Kommunikationsausrüstungen verhältnismäßig unterrepräsentiert sind. Die Zusammensetzung der Wertschöpfung spiegelt sich in der Handelsstruktur Deutschlands wider. Wie ein Blick auf die Nettoexporte zeigt (er ermöglicht eine bessere Beurteilung der Stärken und Schwächen eines Landes als allein die Betrachtung der Exporte, da innerhalb ein und desselben Industriezweigs die Exporte auf Grund der wachsenden Bedeutung der weltweiten Wertschöpfungsketten stark von den Importen abhängig sind), hat sich Deutschland auf die Herstellung von Produkten mit mittelhohem Technologiegehalt spezialisiert, wo es einen Handelsüberschuss von rd. 7% aufweist¹.

Abbildung 5.5 Technologieprodukte des Verarbeitenden Gewerbes und wissensintensive marktbestimmte Dienstleistungen

In Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung, 2007 oder 2006



Anmerkung: Die Daten beziehen sich für Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Österreich und Spanien auf 2007, ansonsten auf 2006. Wegen einer Technologieklassifizierung der Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes, vgl. OECD (2007), *Science, Technology and Industry Scoreboard*, Anhang 1.

Quelle: OECD (2009), *STAN Database for Structural Analysis*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816354774417>

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Trotz eines im Vergleich zu anderen OECD-Ländern etwas geringeren Anteils an Hochtechnologie-Erzeugnissen ist Deutschland im Hinblick auf seine Sektorspezialisierung offenbar recht gut positioniert. Gleichwohl besteht das Risiko, dass dieser Vorteil nicht von Dauer ist. Die aufstrebenden Volkswirtschaften sind zurzeit eher noch auf arbeitsintensive Produkte konzentriert (China könnte zwar Hochtechnologie-Produkte wie z.B. IKT-Ausrüstungen exportieren, legt aber den Schwerpunkt auf die arbeitsintensiven Stadien des Produktionsprozesses wie z.B. Montage und importiert die technisch anspruchsvolleren Teile und Baugruppen), werden aber höchstwahrscheinlich in den künftigen Phasen ihrer Wirtschaftsentwicklung einige der Sektoren anvisieren, in denen Deutschland gegenwärtig dominiert, wie z.B. die Automobilindustrie (Denis et al., 2006; Egelin et al., 2007)². Untersuchungsergebnisse, die darauf hindeuten, dass dies bereits der Fall ist, finden sich in OECD (2007b); sie zeigen, dass die Korrelation zwischen den offenbaren komparativen Vorteilen Deutschlands und denen der dynamischen Volkswirtschaften Asiens zwar immer noch negativ ist, sie sich schneller erhöht als bei allen anderen in der Studie berücksichtigten OECD-Volkswirtschaften³. Parallel hierzu verringert sich auch die Zahl der Unternehmensgründungen in den wissensintensiven und Hochtechnologie-Sektoren (Niefert et al., 2006), was auf eine allmähliche Verschlechterung der Position Deutschlands in diesen Wirtschaftsbereichen hindeuten könnte.

1. Handelsdefizite verzeichnet Deutschland bei Produkten mit hohem, mittelniedrigem und niedrigem Technologiegehalt.
2. Obwohl China seit 1995 ein starkes Wachstum seiner Patentaktivitäten verzeichnet, ist sein Anteil an (beim Europäischen Patentamt, dem Japanischen Patentamt und dem Patent- und Markenamt der Vereinigten Staaten angemeldeten) Triade-Patenten nach wie vor gering. 2006 entfiel auf China ein Anteil von 1% aller Patentanmeldungen, gegenüber 12% für Deutschland und 97% für den OECD-Raum.
3. Der komparative Vorteil lässt sich zwar nicht unmittelbar beobachten, doch ist er, wie Balassa (1965) ausführt, an den jeweiligen Handelsstrukturen erkennbar. Der Verfasser schlug einen Index des offenbaren komparativen Vorteils vor, mit dem für jedes Produkt der Exportanteil eines Landes an den weltweiten Gesamtexporten des betreffenden Produkts gemessen wird. Wegen einer näheren Untersuchung vgl. Rae und Sollie (2007).

... indem die Rahmenbedingungen stärker auf Innovationstätigkeit und Strukturwandel ausgerichtet werden

Die beiden genannten Herausforderungen – die fehlende Wachstumsdynamik in mehreren Sektoren (hauptsächlich Dienstleistungssektoren) und die Verschärfung des Wettbewerbs durch die aufstrebenden Volkswirtschaften – implizieren im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik ähnliche Erfordernisse, namentlich die Schaffung von Rahmenbedingungen, die Innovationstätigkeit und Strukturwandel stärker Vorschub leisten. Obwohl in diesem Bereich in den letzten Jahren zum Teil beachtliche Fortschritte erzielt wurden, besteht in mehrfacher Hinsicht nach wie vor Handlungsbedarf:

- Die *Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB)* für reguläre Beschäftigungsverhältnisse sind im OECD-Vergleich nach wie vor streng, so dass die Gefahr besteht, dass sich durch die Reduzierung der Stellenfluktuation und der Arbeitsmobilität der Strukturwandel verlangsamt und das Wachstum in den (arbeitsintensiven) Dienstleistungssektoren gehemmt werden könnte. Ein noch stärkerer Rückgriff auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen könnte zudem insofern helfen, die negativen Auswirkungen des Strukturwandels für die Arbeitskräfte zu verringern, als sie Arbeitsplatzwechsel erleichtern (Kapitel 2).
- Obwohl der Grad der Wettbewerbsbehinderung durch die *Produktmarktregulierung* in den letzten Jahren erheblich reduziert wurde, ist er in Deutschland nach wie vor höher als in vielen anderen OECD-Ländern, was durch den Schutz nicht wett-

bewerbsfähiger Industriezweige den Strukturwandel behindern könnte. Arnold et al. (2009) schätzen, dass eine Angleichung der Produktmarktregulierung an die der am weitesten fortgeschrittenen OECD-Volkswirtschaften über einen Zeitraum von zehn Jahren potenziell einen Anstieg des Produktivitätswachstums um einen zusätzlichen Prozentpunkt herbeiführen könnte.

- *FuE-Investitionen* kommt im Hinblick auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, vor allem in wissensintensiven Industriezweigen, eine entscheidende Rolle zu. Im Verhältnis zum BIP gemessen liegt das Niveau der FuE-Ausgaben Deutschlands über dem der meisten übrigen OECD-Volkswirtschaften. Während sich die FuE-Ausgaben auf die Fertigungssektoren mit mittelhohem Technologiegehalt konzentrieren, erhalten Hochtechnologiesektoren, insbesondere Dienstleistungssektoren, einen unterdurchschnittlichen Anteil der für FuE-Aktivitäten bereitgestellten Gesamtmittel.
- Die Globalisierung und der technologische Fortschritt erhöhen den relativen Bedarf an hochqualifiziertem Personal sowie an flexibleren Arbeitskräften, die angesichts sich wandelnder Wirtschaftsbedingungen leicht neue Qualifikationen erwerben können. Trotz der jüngsten Reformen muss noch mehr getan werden, um das deutsche *Bildungssystem* für die Bewältigung dieser Herausforderungen zu rüsten.
- Deutschland fehlt eine umfassende *Zuwanderungspolitik*, die es ermöglicht, hochqualifizierte ausländische Kräfte anzuziehen (einschließlich ausländischer Akademiker, die ihr Hochschulstudium in Deutschland absolviert haben), die gebraucht werden, um das Entstehen eines Fachkräftemangels zu verhindern (insbesondere kurz- und mittelfristig, da der Effekt von Bildungsreformen erst langfristig zum Tragen kommt). In diesem Zusammenhang ist auch auf einen beginnenden „Braindrain“ hinzuweisen, der Anlass zu Besorgnis gibt.

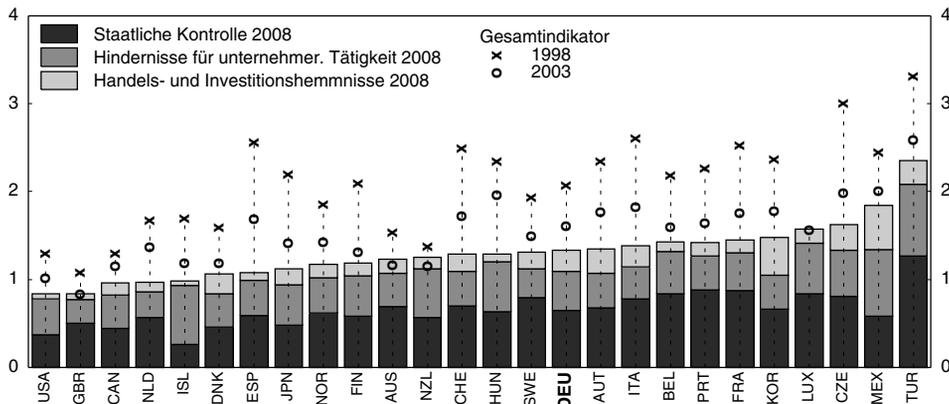
Die Produktmarktregulierung muss wettbewerbsfreundlicher werden

Obwohl bei der Reduzierung der wettbewerbshemmenden Produktmarktregulierung zum Teil beachtliche Fortschritte erzielt wurden, ist sie in Deutschland nach wie vor stärker ausgeprägt als in vielen anderen OECD-Ländern⁷. Nach dem gesamtwirtschaftlichen PMR-Indikator der OECD rangiert Deutschland im Hinblick auf die staatliche Kontrolle unter 28 Ländern an 14. Stelle, auf Platz 16 in Bezug auf Hindernisse für unternehmerische Tätigkeit und auf Platz 20 bezüglich Handels- und Investitionsbarrieren (Abb. 5.6). Bestätigt wird diese Sachlage durch die Ausgabe 2010 der Weltbankstudie *Doing Business*, bei der Deutschland ebenfalls im Mittelfeld aller OECD-Länder liegt. Da die Bewältigung der Globalisierung entscheidend mit der Meisterung der Herausforderungen des Wandels verbunden ist, geben die immer noch relativ hohen Wettbewerbshemmnisse in manchen Sektoren Anlass zu Besorgnis. Da diese das Tempo verlangsamen, mit dem die Unternehmen auf die sich verändernden Marktbedingungen reagieren, und die Anpassung ihrer Unternehmensstrategie verzögern, beeinträchtigen sie die Fähigkeit der Wirtschaft, die Herausforderungen der Globalisierung zu meistern⁸. Insbesondere für Länder, die sich in einer technologischen Spitzenposition befinden, leistet Wettbewerb einer Steigerung der Innovationstätigkeit Vorschub.

Die Beseitigung der noch verbleibenden Schranken für Marktzutritt und -austritt wird Anpassungen erleichtern

Deutschland hat in den letzten Jahren bedeutende Maßnahmen ergriffen, um Hindernisse für die unternehmerische Tätigkeit zu beseitigen. Seit 2003 rückte Deutschland in dieser Unterkategorie des OECD-PMR-Indikators um 6 Plätze auf. Dank einer Reduzierung der Zahl der für die Gewerbeanmeldung vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren sowie der

Abbildung 5.6 Gesamtwirtschaftliche Produktmarktregulierungen
0-6 vom geringsten bis zum höchsten Restriktionsgrad



Quelle: OECD (2009), *International Product Market Regulation database*, www.oecd.org/eco/pmr.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816361756414>

zu kontaktierenden öffentlichen und privaten Stellen (z.B. wurden entsprechend der EU-Dienstleistungsrichtlinie zentrale Anlaufstellen eingerichtet) wurde der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen erheblich reduziert (Deutschland rückte bei diesem Indikator unter den OECD-Ländern von Platz 17 auf Platz 2 vor). Diese Reformen haben den Kosten- und Zeitaufwand für die Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit erheblich verringert. Gleichwohl bestehen mehrere Probleme weiter fort, für die es einer Lösung bedarf. Vor allem das Genehmigungs- und Zulassungssystem ist nach wie vor schwerfälliger als in vielen anderen OECD-Ländern (Deutschland rangiert bei diesem Indikator von 27 Ländern an 23. Stelle). Wie im Folgenden näher ausgeführt wird, bestehen zudem in mehreren Dienstleistungssektoren nach wie vor hohe Marktzutrittsbarrieren.

Neben der Neugründung von Unternehmen wird auch die Betriebsaufgabe wegen Insolvenz häufig als eine Quelle der Wirtschaftsdynamik betrachtet. Die Betriebsaufgabe scheint in Deutschland aufwendiger zu sein als in vielen anderen OECD-Ländern. Im Rahmen der letzten Doing-Business-Studie lag Deutschland bei diesem Indikator auf Grund des hohen finanziellen wie auch zeitlichen Aufwands unter den OECD-Ländern an 21. Stelle. Eine umfassende Reform des Insolvenzrechts wurde 1999 verabschiedet, mit der das Schwergewicht von der Liquidierung in finanzielle Not geratener Unternehmen auf eine geordnete Sanierung ähnlich wie nach den Bestimmungen von Kapitel XI des Insolvenzgesetzes der Vereinigten Staaten verlagert wurde. Die Möglichkeit der Sanierung wird jedoch selten genutzt, obwohl in jüngster Zeit mehrfach versucht wurde, die Verfahren zu vereinfachen. Zu den Hindernissen gehören strenge Auflagen für die Veräußerung insolventer Unternehmen (z.B. verbietet das Gesetz Entlassungen infolge einer Veränderung der Eigentumsverhältnisse) und immer noch zu komplexe Verfahren. Damit die Möglichkeit der Sanierung stärker genutzt und die Betriebsaufgabe nicht mehr zu rettender Unternehmen erleichtert wird, ist es wichtig, das geltende Insolvenzrecht weiter zu überarbeiten und weiterzuentwickeln.

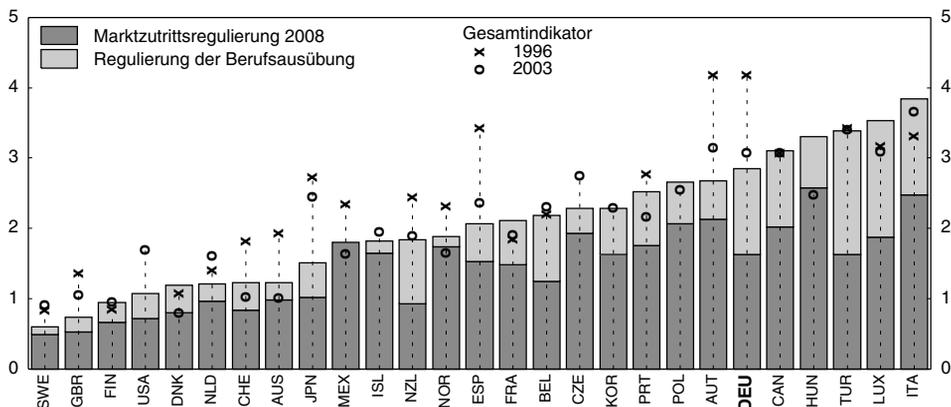
Die strenge Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen behindert den Wettbewerb

Der allgemeine Regulierungsrahmen ist zwar in den letzten Jahren wettbewerbsfreundlicher geworden, doch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die sektorspezifische Regulierung zu verbessern. Zwei Bereiche, wo dies besonders deutlich hervorsticht, sind die freiberuflichen Dienstleistungen (z.B. Wirtschaftsprüfung und Rechtsberatung) und die Netzindustrien⁹. Da freiberufliche Dienstleistungen von den Unter-

nehmen als Vorleistungen eingesetzt werden, hemmt ein Mangel an Wettbewerb in diesen Sektoren nicht nur die Expansion dieser Sektoren selbst, sondern bringt auch eine gesamtwirtschaftliche Kostenbelastung mit sich. In den meisten OECD-Ländern gibt es für freiberufliche Dienstleistungen eine ganze Reihe von Vorschriften, wie z.B. Mindestanforderungen an die Berufserfahrung, um als vollwertiges Mitglied anerkannt zu werden, abzulegende berufsspezifische Prüfungen, Beschränkungen der berufsübergreifenden Zusammenarbeit und Regelungen im Hinblick auf die Tätigkeiten, die von Berufsangehörigen ausgeübt werden dürfen. Der Grund für diese regulierungsbedingten Schranken, die von der Regierung oder von den Berufsverbänden selbst festgelegt werden können, ist in der Regel ein durch „Informationsasymmetrie“ zwischen Dienstleistern und Kunden bedingtes Marktversagen. Die großen Unterschiede zwischen den Ländern im Hinblick auf den Grad der durch derartige Regulierungen bedingten Restriktionen legen jedoch den Schluss nahe, dass die Vorschriften in einigen Ländern über das Maß hinausgehen, das für die Sicherstellung einer hinreichenden Dienstleistungsqualität erforderlich ist. Offenbar besteht, insbesondere im Fall der Selbstregulierung, eine Tendenz zur Festlegung übermäßig strenger Vorschriften mit dem Ziel, ökonomische Renten voll auszuschöpfen (OECD, 2007c). Gleichzeitig zeigen empirische Studien jedoch, dass die Wirtschaftsergebnisse freiberuflicher Dienstleistungserbringer in Ländern mit niedrigerem Regulierungsgrad mit denen in Ländern mit höherem Regulierungsgrad vergleichbar sind, so dass die restriktiven Bestimmungen zumindest auf das Niveau von Peer-Ländern gelockert werden könnten (Paterson et al., 2007).

Deutschland hat zwar in der Vergangenheit bei seinen Bemühungen, den Regulierungsrahmen für berufliche Dienstleistungen wettbewerbsfreundlicher zu gestalten, gewisse Fortschritte erzielt (z.B. wurden die Ausbildungsanforderungen und Beschränkungen bezüglich der Unternehmensform in mehreren Berufen gelockert), doch ist in den letzten Jahren in diesem Bereich nicht viel geschehen (Abb. 5.7)¹⁰. Beim letzten PMR-Indikator lag Deutschland unter 27 Ländern auf Platz 22, da die Vorschriften für freiberufliche Dienstleister dort in Bezug auf Berufsausübung wie auch Marktzutritt restriktiver sind als in anderen Ländern. Trotz der Schwierigkeiten, die angesichts historischer Besitzstände mit solchen Reformen verbunden sind, sollten die Bemühungen um eine weitere Lockerung der Regulierung der Geschäftstätigkeit fortgesetzt werden. Zu den einschlägigen Optionen gehören eine weitere Reduzierung der verbleibenden Beschränkungen der Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen der einzelnen Berufe (z.B. dürfen Wirtschaftsprüfer, Architekten und Rechtsanwälte/Notare nur mit Vertretern vergleichbarer Berufs-

Abbildung 5.7 **Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen**
0-6 vom geringsten bis zum höchsten Restriktionsgrad



Quelle: OECD (2009), *International Product Market Regulation database*, www.oecd.org/eco/pmr.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816362504285>

stände zusammenarbeiten) bei Aufrechterhaltung hoher Qualitätsstandards, eine weitere Preisliberalisierung (bestimmte Dienstleistungen von Ingenieuren, Architekten und Rechtsanwälten/Notaren unterliegen z.B. nach wie vor im Rahmen einer gesetzlichen Honorarordnung festgelegten Mindestsätzen) sowie die Prüfung der Notwendigkeit der verbleibenden Beschränkungen im Bereich der Werbung (für Angehörige der rechtsberatenden Berufe ist die Werbung zwar in den meisten OECD-Ländern nach wie vor reguliert oder verboten, in Deutschland jedoch zusätzlich auch für Architekten, was unter den OECD-Ländern selten ist). Die Marktzutrittsbedingungen sollten durch Überdenken der Frage der Pflichtmitgliedschaft in den Berufsverbänden vereinfacht, die notwendigen Anforderungen an die fachliche Qualifikation zum Schutz des Verbrauchers aber beibehalten werden. Zumindest sollten die Zahl der Tätigkeiten, zu deren Ausübung die Angehörigen bestimmter Berufe das ausschließliche Recht haben, weiter reduziert und die Anforderungen für die Vollmitgliedschaft im jeweiligen Berufsverband weiter gesenkt werden (so liegt z.B. die vorgeschriebene Dauer der Berufspraxis bei vielen Berufen weiterhin über dem OECD-Durchschnitt).

Die Abhängigkeit der Innovationstätigkeit von den derzeit dynamischen Sektoren sollte verringert werden

Beim Länder-Ranking der Innovationsleistung ist Deutschland im oberen Mittelfeld der OECD-Länder positioniert¹¹. Deutschland schneidet bei den Innovationsoutput-Indikatoren in der Regel relativ gut ab. In den Sektoren mit mittelhohem und mittelniedrigem Technologiegehalt beispielsweise liegen deutsche Unternehmen in Bezug auf die Zahl der PCT¹²-Patentanmeldungen (je Million Arbeitnehmer) an dritter Stelle (nach der Schweiz und Schweden), und in den Hochtechnologie-Sektoren an achter Stelle. Die Triade-Patentfamilien lassen insofern ein ähnliches Bild erkennen, als Deutschland hinter Japan und Schweden an dritter Stelle rangiert¹³. Auf der Inputseite hat die Innovationstätigkeit in Deutschland etwas schlechtere Ergebnisse zu verzeichnen. Die Dynamik im Bereich der Rechte an geistigem Eigentum ist zwar mit der in anderen OECD-Ländern vergleichbar, doch liegen die Indikatoren der Verfügbarkeit von Finanzmitteln für Innovationsvorhaben, der staatlichen Unterstützung von Innovationsaktivitäten und der Qualität des Humankapitalangebots nur beim Durchschnittswert oder sogar darunter. Diese Schwächen geben insofern Anlass zu Besorgnis, als sie die günstige Position Deutschlands langfristig in Frage stellen könnten. In der Tat lassen einige Indikatoren darauf schließen, dass Deutschland im Begriff ist, seine führende Position im Hinblick auf die Innovationsleistung zu verlieren. Während z.B. die Zahl der jährlichen Patentanmeldungen in den 1990er Jahren noch um 4,8 Patente je Million Arbeitnehmer stieg, ging das Wachstum im Zeitraum 2000-2006 auf nur 1 Patentantrag je 4 Millionen Arbeitnehmer zurück. Ebenso erreichte der Anteil innovativer Unternehmen Ende der 1990er Jahre einen Höchststand und ist seither rückläufig (Egeln et al., 2007). Dementsprechend war die Zahl der Unternehmensneugründungen in den Sektoren mit hohem oder mittlerem Technologiegehalt 2006 um 40% geringer als 1995 und lagen die Unternehmensgründungen in wissensintensiven Dienstleistungssektoren um 15% niedriger (Gottschalk et al., 2007).

Ein weiterer bedenklicher Faktor ist die Struktur der FuE-Ausgaben der Unternehmen, die stark auf die Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes konzentriert sind. In die Dienstleistungssektoren flossen 2006 weniger als 10% der gesamten FuE-Ausgaben der Unternehmen, gegenüber 25% im Durchschnitt der OECD-Länder. Im Verarbeitenden Gewerbe fließt in die Sektoren mit mittlerem und hohem Technologiegehalt ein relativ hoher Anteil an den FuE-Ausgaben (60% der gesamten FuE-Ausgaben des Verarbeitenden Gewerbes, gegenüber 36% im Durchschnitt der OECD-Länder), wohingegen die Hochtechnologie-Sektoren relativ wenig erhalten (34% gegenüber 49% im Durchschnitt der OECD-Länder).

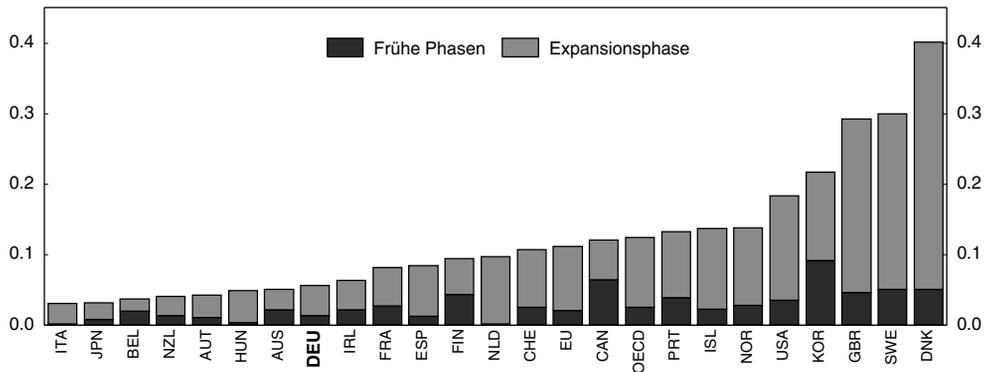
Junge Unternehmen leiden unter Finanzierungsengpässen

Die unzureichende Finanzierung ist für Gründungsunternehmen in technologie- und wissensintensiven Sektoren ein großes Hindernis. In einer vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH durchgeführten Erhebung (das Mannheimer Unternehmenspanel) nennen 34% aller befragten Unternehmen Finanzierungsengpässe als eine der Hauptschwierigkeiten ihrer Tätigkeit und messen weitere 26% diesem Faktor mittlere Bedeutung bei (Niefert et al., 2006)¹⁴. Die hohen geforderten Sicherheiten und die Risikoaversion der Banken werden als die beiden wichtigsten Hürden beim Zugang zu Fremdkapitalfinanzierungen genannt. Die Situation dürfte sich seither kaum geändert haben, außer in dem Sinne, dass die Finanzkrise das Problem noch vergrößert hat. Insbesondere haben FuE-intensive Unternehmen offenbar Schwierigkeiten, externe Investoren zu finden. Dies könnte dadurch bedingt sein, dass der Anteil immaterieller Güter bei Innovationsaktivitäten höher ist, was die Informationsasymmetrie zwischen dem Unternehmen und einem potenziellen Investor noch verstärkt. Für einen externen Kapitalgeber ist es z.B. in der Regel viel schwieriger, das Marktpotenzial einer am Markt einzuführenden Produktneuentwicklung zu beurteilen, als für den Innovator selbst, was den Investor veranlasst, die Kreditbedingungen höher anzusetzen. Zudem sind die für Innovationsaktivitäten ausgegebenen Mittel häufig nicht mit dem Erwerb von Investitionsgütern verbunden, die als Sicherheiten dienen könnten.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass Cashflow und Eigenmittel der Gründer – auch nach mehrjähriger Geschäftstätigkeit – die beiden wichtigsten Finanzierungsquellen junger Hochtechnologie-Unternehmen sind (Gottschalk et al., 2007). Das von speziellen Wagniskapitalfonds oder sogenannten Business Angels (im Gegensatz zu Banken erbringen diese für Unternehmen oft auch Managementdienste, um die Informationsasymmetrie zu reduzieren) bereitgestellte Wagniskapital spielt nur eine untergeordnete Rolle, da weniger als 5% aller befragten Unternehmen angeben, aus diesen Quellen Mittel zu erhalten. Die Expertenkommission Forschung und Innovation schätzt, dass es in Deutschland etwa 33-41 Business Angels je Million Einwohner gibt, gegenüber 850 in den Vereinigten Staaten (Expertenkommission Forschung und Innovation, 2009). Am wichtigsten ist die Rolle der Business Angels in den frühen Phasen der Unternehmensentwicklung (sie sind hauptsächlich bei der Seed- und Start-up-Finanzierung beteiligt), wohingegen Wagniskapitalgeber in der Regel erst einige Jahre nach Unternehmensgründung auf den Plan treten (vgl. auch Fryges et al., 2007). Der geringe Umfang der Wagniskapitalfinanzierungen wird auch deutlich, wenn man Deutschland mit anderen OECD-Ländern vergleicht (Abb. 5.8). 2005 entfielen auf Wagniskapitalfinanzierungen etwas mehr als 0,05% des BIP, im Vergleich zu Niveaus von immerhin 0,3% im Vereinigten Königreich und Schweden und 0,4% in Dänemark.

Die Bereitstellung von Wagniskapital ist eine besonders geeignete Art der Finanzintermediation zur Unterstützung des Entstehens innovativer Wachstumsunternehmen. Wie von Da Rin et al. (2005) unterstrichen wurde, werden mit Wagniskapital nicht nur Geldmittel bereitgestellt, sondern auch Wissen über Märkte und unternehmerische Verfahrensabläufe, Zugang zu Netzwerken und Kontakte¹⁵. Eine Stärkung des Wagniskapitalmarkts sollte daher ein Schlüsselement jeder Strategie sein, die darauf abzielt, in Deutschland die Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit zu verbessern. In diesem Sinne war das 2008 verabschiedete Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungsgesellschaften (MoRaKG) ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Der Hightech-Gründerfonds, der im Rahmen der Hightech-Strategie der Bundesregierung (Kasten 5.4) errichtet wurde, wird zudem einen Teil der Finanzierungslücke schließen, die durch die unzureichende Tiefe des privaten Wagniskapitalmarkts entsteht.

Abbildung 5.8 **Wagniskapital**
In Prozent des BIP, 2005



Anmerkung: Die Daten über Wagniskapital erfassen nur das formell von spezialisierten Intermediären bereitgestellte Wagniskapital; von Business Angels bereitgestellte Finanzmittel bleiben unberücksichtigt. Die Daten für Japan und Korea beziehen sich auf 2001 und die für Island auf 2002. Für Neuseeland basiert die Verteilung zwischen den frühen Phasen und der Expansionsphase auf einer Schätzung für 2001.

Quelle: OECD (2007), *Science, Technology and Industry Scoreboard*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816372453038>

Trotz dieser jüngsten Initiativen sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Rahmenbedingungen für Wagniskapital zu verbessern. Insbesondere muss das MoRaKG geändert werden, da Teile des Gesetzes unlängst unter den Zulassungsvorbehalt der EU-Kommission gestellt wurden und die Einführung des Gesetzes für Wagniskapitalbeteiligungen (WKBG) somit ausgesetzt wurde. Bei der Novellierung des Gesetzes sollte die Bundesregierung zudem einige Schwachstellen in der ursprünglichen Fassung beseitigen. Mehrere Bestimmungen des Gesetzes scheinen z.B. übermäßig restriktiv und würden die Attraktivität des Standorts Deutschland für Wagniskapitalbeteiligungen daher vielleicht nicht grundlegend verbessern. Das Gesetz droht zudem insofern die Transparenz zu verringern, als es zu einer rechtlichen Fragmentierung des Markts führt, weil die Aufsicht über Wagniskapitalgesellschaften die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat und die über Kapitalbeteiligungsgesellschaften die Wirtschaftsministerien der Länder¹⁶. Die Bundesregierung sollte zudem sicherstellen, dass für Wagniskapitalgeber genügend Ausstiegsmöglichkeiten existieren. Hierzu gehört eine genaue Beobachtung des Segments *Entry Standard* der deutschen Börse, um zu sehen, ob es diesem Zweck in angemessener Weise gerecht wird. Da Rin et al. (2005) liefern Untersuchungsergebnisse, die zeigen, dass die Eröffnung eines auf Wachstumsunternehmen zugeschnittenen Börsensegments den Anteil des in einem frühen Stadium für Investitionen verwendeten Wagniskapitals sowie den Anteil des Hochtechnologie-Unternehmen zugeführten privaten Beteiligungskapitals erheblich erhöht.

Eine Umstellung der öffentlichen FuE-Förderung in Richtung Steueranreize könnte die Effizienz erhöhen

Die große Ungewissheit über die bei FuE-Aktivitäten erzielten Ergebnisse und die starken Spillover-Effekte, die mit der Tatsache verbunden sind, dass sich die Unternehmen die ökonomische Rente der für erfolgreiche Innovationen eingesetzten Mittel nicht voll aneignen können, werden in diesem Bereich in der Regel als Argumente angeführt, um staatliche Maßnahmen zur Vermeidung potenziell unzureichender Investitionen zu rechtfertigen¹⁷. Obwohl der Grad der FuE-Intensität des privaten Sektors höher ist als in den meisten übrigen OECD-Ländern (Deutschland rangiert im OECD-Raum an achter Stelle), fällt die Bundesrepublik allmählich immer weiter zurück, was auf die unterdurch-

schnittlichen Zuwachsraten der privaten FuE-Ausgaben zurückzuführen ist (in den 1980er Jahren befand sich Deutschland noch unter den drei führenden Ländern). Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung ihre FuE-Fördermittel in den letzten Jahren erheblich erhöht. Im Rahmen der 2006 initiierten Hightech-Strategie sollten in den Jahren 2006-2009 etwa 14,6 Mrd. Euro (0,6% des BIP von 2006) zur Unterstützung von FuE-Aktivitäten investiert werden (Kasten 5.4). Der Löwenanteil dieser Fördermittel (11,9 Mrd. Euro) diente der Förderung der Forschung und Verbreitung neuer Technologien in 17 ausgewiesenen Sektoren, wobei der Rest im Allgemeinen Maßnahmen zufloss, die nicht mit speziellen Sektoren in Zusammenhang standen. Das zweite Konjunkturpaket umfasste zudem verschiedene Maßnahmen zur Stimulierung von FuE-Aktivitäten im Zeitraum 2009-2011 (Kapitel 3).

Kasten 5.4 Die Hightech-Strategie

Die 2006 von der Bundesregierung aufgelegte Hightech-Strategie ist eine umfassende Initiative zur Mobilisierung privater FuE-Investitionen, an der alle Ministerien beteiligt sind¹. Die Strategie verfolgt drei zentrale Ziele:

- **Schaffung und Ausbau von Leitmärkten in vier prioritären Bereichen: Gesundheit, Klima-/Ressourcenschutz/Energie, Mobilität und Sicherheit.** Beispiele jüngster Maßnahmen sind u.a. die Etablierung von Innovationsallianzen und Strategischen Partnerschaften, wie z.B. *Organische Leuchtdioden-OLED* und *CarbonNanoTubes*, und die Lancierung/Erweiterung einer Reihe von Finanzierungsprogrammen wie z.B. WING – Werkstoffinnovationen für Wirtschaft und Gesellschaft zur Förderung der Werkstoffforschung für bessere, effizientere und günstigere Materialien.
- **Neue Brücken zwischen Wirtschaft und Wissenschaft schlagen durch die Förderung von Kooperation, Netzwerk- und Clusterbildung mit besonderem Schwerpunkt auf dem Mittelstand.** Beispiele für Maßnahmen sind u.a. ein beschleunigter Zugang zu Finanzierungsprogrammen für KMU über das Programm *KMU-innovativ*, Lancierung des Spitzencluster-Wettbewerbs, Konsolidierung und Ausbau der KMU-Förderung über das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) und die Unterstützung von Clustern und Netzwerken durch spezielle Programme wie z.B. *Spitzenforschung und Innovation in den neuen Ländern*, *Unternehmen Region* und *INNO-KOM-Innovationskompetenz Ost*.
- **Verbesserung der Rahmenbedingungen für Innovationen.** Maßnahmenbeispiele sind u.a. die Erleichterung der Gründung von Wachstumsunternehmen (Start-ups) durch die Novelle des GmbH-Rechts, Innovationsförderung durch öffentliche Beschaffung sowie Beratung und Unterstützung für Hochschuleinrichtungen und Existenzgründerinnen und -gründer im Zusammenhang mit patentrechtlichen Fragen.

Im Zeitraum 2006-2009 wurden 14,6 Mrd. Euro in die Unterstützung von FuE-Aktivitäten investiert. Vom Gesamtförderaufkommen mussten 11,9 Mrd. Euro 17 ausgewählten Sektoren zugeleitet werden (Sektoren, die entweder einem der vier prioritären Bereiche angehören oder Schlüsseltechnologien für mehrere dieser Bereiche anbieten), wobei die Luft- und Raumfahrt-technologie, Energietechnologien und IKT etwas mehr als die Hälfte dieser Mittel auf sich vereinen. Die übrigen 2,7 Mrd. Euro waren für allgemeine Maßnahmen bestimmt, die nicht mit spezifischen Sektoren in Zusammenhang stehen, wie z.B. die Verbesserung der Bedingungen für innovative KMU (1,8 Mrd. Euro), die Stärkung der Beziehungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft (0,6 Mrd. Euro) und die Unterstützung von Technologie-Start-ups (0,2 Mrd. Euro).

1. Wegen näherer Einzelheiten über die *Hightech-Strategie*, vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, 2006), *Die Hightech-Strategie für Deutschland*, Bonn/Berlin, und Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, 2009), *Forschung und Innovation für Deutschland*, Bonn/Berlin.

Die jüngsten Bemühungen um den Ausbau der öffentlichen Förderung von FuE-Investitionen sind höchst begrüßenswert. Dennoch scheint noch Raum für weitere Verbesserungen vorhanden zu sein. Die Unterstützung privater FuE-Aktivitäten erfolgt in Deutschland gegenwärtig hauptsächlich in Form direkter staatlicher Zuschüsse. Steuerliche Anreize sind ein Förderinstrument, das sowohl in den OECD-Ländern als auch in Nicht-OECD-Ländern zunehmend Anhänger gewinnt, in Deutschland aber nicht zum Einsatz kommt. In der Fachliteratur über die Effizienz dieser beiden Arten staatlicher Förderung ist man zwar weit von einer einheitlichen Auffassung entfernt, doch deuten mehrere Arbeiten jüngerer Datums darauf hin, dass Steueranreize das wirksamere Förderinstrument sind. Harris et al. (2009) führen beispielsweise aus, dass zwar die Studien über die Wirksamkeit staatlicher Zuschüsse zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, jedoch allgemeines Einvernehmen darüber besteht, dass Steueranreize FuE-Aktivitäten stimulieren¹⁸. Zu den aktuellen empirischen Untersuchungen, mit denen positive Effekte steuerlicher Anreize auf die Höhe der FuE-Ausgaben nachgewiesen wurden, gehören die von Bloom et al. (2002), Klassen et al. (2004), Falk (2004), Wu (2005) sowie Jaumotte und Pain (2005a, b)¹⁹. Der Effekt erweist sich häufig als relativ gering, aber immer noch höher als der der Direktfinanzierung (Johansson et al., 2008).

Neben dem Effekt auf die FuE-Gesamtausgaben sind bei Entscheidungen über das einzusetzende Politikinstrument auch noch andere Aspekte zu berücksichtigen. So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, dass es in der Forschung zu Überschneidungen kommt, beim Förderinstrument Steuererleichterungen höher als bei der Gewährung staatlicher Zuschüsse, und in diesem Fall stehen die Chancen schlechter, dass die Gelder in Bereichen ausgegeben werden, die hohe soziale, aber relativ geringe private Erträge ermöglichen, wie z.B. die Grundlagenforschung, die ein wichtiger Bestimmungsfaktor der längerfristigen Innovationskapazität eines Landes ist. Neue und kleinere Unternehmen könnten zudem, wenn die Förderung ausschließlich über das Steuersystem erfolgt, insofern einen relativen Nachteil zu verzeichnen haben, als sie potenziell ein verhältnismäßig niedriges zu versteuerndes Einkommen haben (Sachverständigenrat, 2009; Jaumotte und Pain, 2005a). Zuschüsse haben hingegen den Nachteil, dass die mit ihnen geförderten Projekte eher vom Staat als vom Markt aufgegriffen werden, was zu Verwerfungen in der Ressourcenallokation zwischen einzelnen Forschungsfeldern führen kann (obwohl solche Verwerfungen in einigen Fällen erwünscht sind, um sicherzustellen, dass die Industrie zur Erreichung öffentlicher Zielsetzungen beiträgt, z.B. in den Bereichen Verteidigung und Energieversorgungssicherheit). Zwei auffällige Merkmale der Hightech-Strategie sind die der Luft- und Raumfahrttechnologie beigemessene Bedeutung (der Anteil der zweckgebundenen Mittel für diesen Bereich beträgt nahezu ein Drittel) und das geringe Gewicht der Dienstleistungen (0,5% der Fördermittel). Zugleich liegt der Anteil der von den Dienstleistungssektoren wahrgenommenen Unternehmens-FuE unter den OECD-Ländern mit am niedrigsten.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung die Einführung von Steueranreizen als ergänzendes Instrument zu den Direktzuschüssen ins Auge fassen, wobei sie aber die Möglichkeit der gleichzeitigen Inanspruchnahme mehrerer öffentlicher Förderinstrumente ausschließen sollte. Bei der Einführung von Steueranreizen sollte auf die Ausgestaltung der Maßnahmen geachtet werden, da die sozialen Nutzeffekte solcher Programme die mit ihnen verbundenen Kosten nicht unbedingt aufwiegen²⁰. Es existieren im Allgemeinen drei Arten von Steueranreizen für FuE-Aktivitäten: a) Steuerstundung, d.h. Erleichterungen in Form eines Steuerzahlungsaufschubs, b) Steuerfreibeträge oder zusätzlich zu den laufenden Unternehmensausgaben vom Bruttoeinkommen abzugsfähige Aufwendungen und c) Steuergutschriften oder von der Steuerschuld abzuziehende Beträge (OECD, 2003). In den OECD-Ländern haben im Lauf der Zeit Steuergutschriften im Vergleich zu Steuerfreibeträgen zunehmend Anklang gefunden, wobei eine Tendenz zur steuerrechtlich günstigeren Behandlung der FuE-Aktivitäten kleinerer Unternehmen zu beobachten ist.

Eine besondere Förderung für KMU wäre insofern zu befürworten, als sich die Bundesrepublik im Hinblick auf den FuE-Beitrag kleinerer Unternehmen (mit weniger als 250 Beschäftigten) unter den OECD-Ländern einen der geringsten Anteile aufweist (trotz einer hohen Zahl innovativer KMU)²¹.

Eine wichtige Entscheidung, die sowohl bei Steuergutschriften als auch bei Steuerfreibeträgen zu treffen ist, bezieht sich auf die Frage, ob dabei die Höhe der FuE-Ausgaben in einem bestimmten Jahr oder deren Steigerung (bzw. eine Kombination aus beiden) zu Grunde gelegt werden soll. Auf die Steigerung der FuE-Ausgaben abzielende Steueranreize haben den Vorteil, dass nur neu hinzukommende FuE-Aktivitäten und nicht diejenigen gefördert werden, die ein Unternehmen ohnehin wahrgenommen hätte, so dass das Problem der Mitnahmeeffekte angegangen wird. Hingegen besteht bei solchen Anreizen das Problem, dass zur Ermittlung des Zuwachses ein FuE-Basiszeitraum oder -Basisniveau festzulegen ist und einige der hierbei verwendeten Verfahren die Anreize potenziell verzerren können (Bloom et al., 2001; Mohnen und Lokshin, 2009). Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt ist die Tatsache, dass – wie durch die empirische Untersuchung von Guellec und Van Pottelsberghe (2000) gezeigt wurde – staatliche Zuschüsse und Steueranreize einander substituieren könnten (eine Erhöhung der Intensität des einen Förderinstruments kann dabei den Effekt des anderen auf die Unternehmens-FuE reduzieren).

Die Bildungsreform muss weitergeführt werden

In einer zunehmend wissensbasierten Weltwirtschaft ist die Entwicklung des Humankapitals einer der wichtigsten Antriebsfaktoren für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, nicht zuletzt wegen ihres Einflusses auf die Innovationstätigkeit. Die Globalisierung und der technische Fortschritt erhöhen den relativen Bedarf an hochqualifizierten Arbeitsplätzen. Autor et al. (2003) vertreten die Ansicht, dass es sich bei den meisten Arbeitsplätzen, die in fortgeschrittenen Volkswirtschaften durch die Verlagerung von Aktivitäten ins Ausland und die Computerisierung gefährdet werden, um Stellen für durchschnittlich qualifizierte Arbeitskräfte handelt, die routinemäßige manuelle und kognitive Aufgaben erledigen können (z.B. Fließbandarbeit, technische Programmierarbeiten). Im Gegensatz dazu ist es unwahrscheinlich, dass die Arbeitsplätze mit den niedrigsten Qualifikationsanforderungen, bei denen üblicherweise manuelle Nichtroutine-tätigkeiten verrichtet werden müssen (meistens Stellen im Dienstleistungssektor) verschwinden werden, während bei den Arbeitsplätzen mit den höchsten Qualifikationsanforderungen, wo in der Regel kognitive Nichtroutineaufgaben erledigt werden müssen (z.B. Managertätigkeiten, wissenschaftliche Berufe), sogar ein Wachstum zu verzeichnen sein dürfte²². Die Globalisierung und der technische Fortschritt erhöhen außerdem den Bedarf an flexibleren Arbeitskräften, denen es im Fall sich verändernder wirtschaftlicher Gegebenheiten leicht fällt, sich neue Qualifikationen anzueignen. Wie Snower et al. (2009) erläutern, ist Anpassungsfähigkeit entscheidend, um maximalen Nutzen aus der Globalisierung zu ziehen.

Trotz einiger in den letzten Jahren erzielter Fortschritte bei der Reform des deutschen Bildungssystems besteht noch Spielraum für weitere Verbesserungen, um sicherzustellen, dass es für diese Herausforderungen gut gewappnet ist²³. Wenngleich vor der Wirtschaftskrise kein allgemeiner Fachkräftemangel festzustellen war, scheint ein unzureichendes Angebot an hochqualifizierten Arbeitskräften in einigen Bereichen zumindest einschränkend gewirkt zu haben, z.B. in der Metall/Metallprodukte-Industrie oder in den Bereichen Maschinenbau, Elektrizität, Optik und Fahrzeugbau, wo der Anteil der schwer zu besetzenden Stellen fast doppelt so hoch lag wie im nationalen Durchschnitt (IAB-Erhebung des gesamtwirtschaftlichen Stellenangebots 2008). Was die Qualifikationen anbelangt, war eine besonders große Nachfrage nach Fachkräften in den Bereichen Mathematik, Informatik, Natur- und Technikwissenschaften sowie mit abgeschlossener Ausbildung auf Techniker-

und Meisterebene in technischen Bereichen zu verzeichnen (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2009). Dies deckt sich mit den Ergebnissen des Gründungspanels des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, denen zufolge Fachkräftemangel eines der größten Hindernisse für Unternehmensgründungen in Hightech-Bereichen darstellte (Niefert et al., 2006; Gottschalk et al., 2007). Diese Probleme dürften wieder in Erscheinung treten, sobald die Wirtschaftskrise abklingt, und sie werden sich in den nächsten Jahren infolge des fortgesetzten technologischen Wandels und der Bevölkerungsalterung zusätzlich verstärken²⁴.

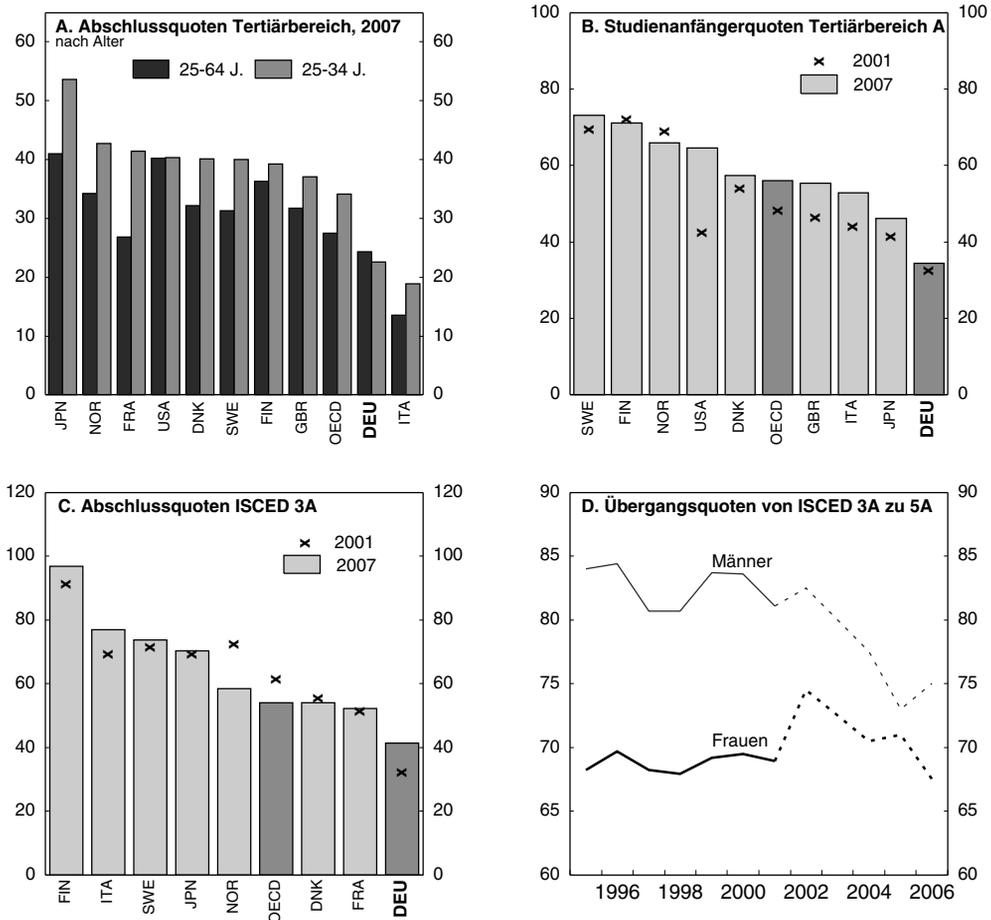
Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, sind auf mehreren Gebieten Reformen notwendig. Die wichtigsten darunter sind: a) Die Abschlussquoten im Tertiärbereich müssen weiter erhöht werden, um sicherzustellen, dass genügend hochqualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen²⁵, b) das berufliche Bildungssystem ist zu verändern, um sicherzustellen, dass die Auszubildenden mehr fachübergreifende Kenntnisse erhalten, damit sie sich leichter an sich verändernde berufliche Anforderungen anpassen können, c) die Teilnahme der Erwachsenen an Aktivitäten des lebenslangen Lernens sollte weiter gestärkt werden.

Die Abschlussquoten im Tertiärbereich sind unter den jüngeren Alterskohorten nach wie vor niedrig

Während die Abschlussquoten im Tertiärbereich für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt ungefähr dem Durchschnitt entsprechen, liegen sie für die 25- bis 34-Jährigen unter dem in den meisten anderen OECD-Ländern beobachteten Niveau (Abb. 5.9, Teil A). Trotz einer gewissen Zunahme der Abschlussquoten in den letzten Jahren ist der Anteil der Absolventen tertiärer Bildungsgänge unter den jüngeren Kohorten in Deutschland weiter hinter den OECD-Durchschnitt zurückgefallen, da in anderen Ländern ein noch größerer Anstieg verzeichnet wurde. Die Abbrecherquoten sind im OECD-Vergleich niedrig (2005 scheiterten 23% der Studierenden beim Versuch, einen Abschluss auf dieser Stufe zu erwerben, gegenüber einem OECD-Durchschnitt von 30%), was darauf hindeutet, dass die niedrigen Abschlussquoten das Ergebnis niedriger Studienanfängerquoten sind. Tatsächlich entsprechen die Studienanfängerquoten für Studiengänge des Tertiärbereichs B in etwa dem Durchschnitt, wohingegen sich Schätzungen zufolge nur 34% der jungen Erwachsenen in Deutschland im Laufe ihres Lebens in Studiengänge des Tertiärbereichs A einschreiben, verglichen mit 56% im Durchschnitt der OECD-Länder (Abb. 5.9, Teil B)²⁶.

Die niedrige Studienanfängerquote für Programme des Tertiärbereichs A erklärt sich aus einer geringen Zahl an jungen Erwachsenen, die über die notwendigen Qualifikationen verfügen, um sich in solche Programme einzuschreiben²⁷. Wenngleich der Anteil der Absolventen von Sekundarstufe-II-Programmen, die den direkten Zugang zu Studiengängen des Tertiärbereichs A (ISCED 3A) eröffnen, in den letzten Jahren zugenommen hat, liegt er doch immer noch weit unter dem OECD-Durchschnitt (Abb. 5.9, Teil C). Deutschland gehört zusammen mit Österreich und der Schweiz in der Tat zu den wenigen Ländern, in denen sowohl weibliche als auch männliche Schüler mit größerer Wahrscheinlichkeit einen Abschluss im Sekundarbereich II erwerben, der auf eine berufsbildende Tertiärbildung (Tertiärbereich B) anstatt auf Studiengänge im Tertiärbereich A vorbereitet (OECD, 2009c). Überdies schreiben sich nur rd. 71% aller Schülerinnen und Schüler, die eine Hochschulzugangsberechtigung erwerben, auch tatsächlich in einen universitären Studiengang ein. Deutschland scheint zwar diesbezüglich im OECD-Vergleich nicht aus der Reihe zu fallen (OECD, 2009c), der in den letzten Jahren verzeichnete Rückgang dieses Anteils gibt jedoch Grund zur Besorgnis (Abb. 5.9, Teil D), insbesondere da dies anscheinend den positiven Effekt, den die steigende Zahl der Absolventen des Sekundarbereichs II mit Typ-A-Qualifikation auf die Studienanfängerquoten im Tertiärbereich A hatte, mehr als ausgeglichen hat.

Abbildung 5.9 **Stilisierte Fakten über die Hochschulbildung**
In Prozent



Anmerkung: In Teil B ist die Studienanfängerquote ein geschätzter Wert der Wahrscheinlichkeit, mit der ein Schulabgänger im Lauf seines Lebens in den tertiären Bildungsbereich eintritt. In Teil D handelt es sich bei den Angaben für 2002-2006 um Schätzungen, wobei der Wert für 2003 der Durchschnitt der Werte von 2002 und 2004 ist; die Daten beziehen sich auf den Anteil der Schüler mit 3A-Abschluss, die sich in 5A-Bildungsgänge einschreiben.

Quelle: OECD (2009), *Bildung auf einen Blick*; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008), *Bildung in Deutschland 2008 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816386325006>

In der niedrigen Zahl der Absolventen von Sekundarstufe-II-Programmen, die den direkten Zugang zu Studiengängen im Tertiärbereich A erleichtern, spiegeln sich wahrscheinlich zwei Faktoren wider. Erstens könnte der hohe Grad der Gliederung des deutschen Schulsystems einige Schüler, die in der Lage und bereit wären, ein Universitätsstudium zu absolvieren, daran hindern, die erforderliche Qualifikation zu erwerben²⁸. Das deutsche Schulsystem ist durch eine frühzeitige Aufteilung der Schüler auf verschiedene Bildungsgänge gekennzeichnet, wobei die erste Selektion in der Regel im Alter von zehn Jahren erfolgt, früher als in allen anderen OECD-Ländern außer Österreich. In manchen Bundesländern werden die Schüler auf drei Bildungsgänge verteilt (die Hauptschule für weniger begabte Schüler, die Realschule für Schüler mit mittleren Fähigkeiten und das Gymnasium für die begabtesten Schüler), während in anderen Bundesländern nur zwei verschiedene Bildungsgänge angeboten werden. Die unterschiedlichen Bildungsgänge werden meist in getrennten Schularten angeboten (etwa 80% der Schülerinnen und Schüler besuchen

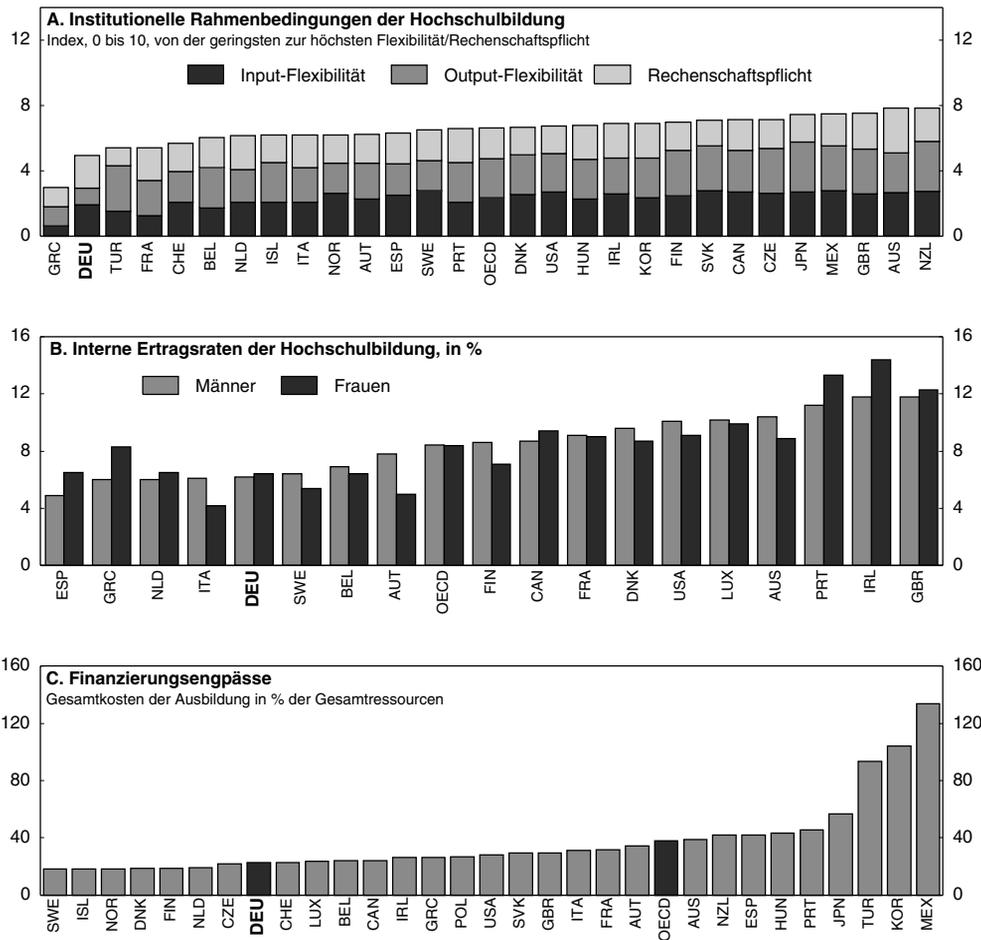
solche spezialisierten Schularten). Wenngleich die Schüler später theoretisch in einen anderen Zweig wechseln können, geschieht dies in der Praxis selten und wenn es doch vorkommt, dann handelt es sich meistens um einen Übergang von einer höheren in eine niedriger qualifizierende Schulart (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008). Und obwohl die Nichtaufnahme ins Gymnasium nicht zwangsläufig bedeutet, dass keine Zugangsberechtigung zu einem Studiengang des Tertiärbereichs A erworben werden kann, war im Schuljahr 2006/2007 doch festzustellen, dass weniger als 5% dieser Zugangsberechtigungen außerhalb der Gymnasien erlangt wurden. Die Entscheidung über den Schultyp, in den die Kinder eingeteilt werden, wird durch deren sozioökonomischen Hintergrund beeinflusst (wobei Kinder aus günstigeren sozioökonomischen Verhältnissen mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Gymnasium besuchen; OECD, 2008), was darauf hindeutet, dass manchen Schülerinnen und Schülern durch das stark gegliederte Schulsystem Möglichkeiten verschlossen werden. Dieser Effekt ist in Berlin und Brandenburg weniger ausgeprägt, wo die Aufteilung erst im Alter von 12 Jahren erfolgt.

Der jüngste Beschluss, in allen Bundesländern einheitliche Standards für den Hochschulzugang von beruflich Qualifizierten einzuführen, ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung (vgl. auch die Erörterung dieser Frage im nächsten Abschnitt). Diese Maßnahme verbessert die Transparenz, was sich letztlich in höheren Einschreibungs- und Abschlussquoten niederschlagen dürfte. Dennoch muss in diesem Bereich noch mehr getan werden. Insbesondere sollte der Grad der Gliederung des Schulsystems weiter verringert werden, um die Chancengleichheit in der Bildung zu erhöhen, wie bereits im letzten Deutschlandbericht empfohlen wurde (OECD, 2008). Zu den Möglichkeiten, um dies zu erreichen, zählen die Aufschiebung der ersten Aufteilungsentscheidung auf ein späteres Alter zur Minderung des Risikos von Fehleinschätzungen der tatsächlichen Fähigkeiten der Schüler, die Zusammenlegung von Haupt- und Realschule in einem Schultyp, um die Konzentration von besonders schwachen Schülern in einer getrennten Schulart mit niedrigen Leistungserwartungen zu verhindern, und die Erhöhung der Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen in der Praxis.

Zweitens könnte eine zu geringe Attraktivität von Studiengängen des Tertiärbereichs A die Schüler davon abhalten, die zusätzlichen Schuljahre auf sich zu nehmen, die notwendig sind, um einen Sekundarstufe-II-Abschluss für Bereich A anstatt nur für Bereich B zu erlangen. Oliveira Martins et al. (2007) zeigen, dass die Entscheidung einer Person, in tertiäre Bildung zu investieren, durch die interne Ertragsrate der Tertiärbildung, den institutionellen Rahmen des tertiären Bildungsangebots und die Verfügbarkeit individueller Finanzierungsmittel beeinflusst wird. Während sich die Studierenden in der Bundesrepublik in der Regel nur mit geringen Liquiditätsbeschränkungen konfrontiert sehen, schneidet Deutschland bei den beiden anderen Indikatoren recht schlecht ab (Abb. 5.10). Die niedrige interne Ertragsrate erklärt sich hauptsächlich aus dem geringen Nettolohnvorteil, den ein höherer Bildungsabschluss bringt (gemessen an der Steigerung des Einkommens nach Steuern durch ein zusätzliches Ausbildungsjahr), während die schlechten Ergebnisse auf der Angebotsseite damit zusammenhängen, dass die Hochschulen in Fragen wie der Auswahl der Studenten, der Personalpolitik und den Lehrinhalten über zu wenig Autonomie verfügen.

In den letzten Jahren wurden einige Reformen eingeleitet, um die Attraktivität des Hochschulstudiums zu erhöhen. Dazu gehörten die Einführung kürzerer Studiengänge im Rahmen der Bologna-Reform, die Stärkung der Arbeitsmarktorientierung durch die Einbeziehung der Sozialpartner in die Gestaltung der Studiengänge und die Lockerung zahlreicher Numerus-Clausus-Beschränkungen²⁹. Zusätzlich erlaubten alle Bundesländer den Hochschulen, 60% ihrer Studenten selbst auszuwählen, und einige Länder genehmigten auch die Einführung von Studiengebühren³⁰. Angesichts dieser Reformen überrascht es, dass sich im Jahr 2007 im Vergleich zu 2003 eine geringere Anzahl von Studierenden in Studiengänge des Tertiärbereichs A eingeschrieben hat. Eine mögliche Erklärung hierfür ist

Abbildung 5.10 Attraktivität der Hochschulbildung



Anmerkung: Die internen Ertragsraten in Teil B wurden berechnet, indem die Arbeitsmarkt Vorteile anhand länderübergreifend vergleichbarer Daten auf Personenebene geschätzt und dann um die Steuer- und Bildungskosten berichtigt wurden. In Teil C entsprechen die Bildungskosten den Studiengebühren und Lebenshaltungskosten. Bei den Ressourcen handelt es sich um die über Finanzierungssysteme der jeweiligen Länder (Stipendien und Studienkredite), soweit vorhanden, Finanzierungskapazitäten der Familien sowie mögliche Einnahmen aus Teilzeitarbeit der Studierenden verfügbaren Ressourcen.

Quelle: Oliveira Martins et al. (2007), "The policy determinants of investment in tertiary education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 576; Boarini, R. und H. Strauss (2007), "The private internal rates of return to tertiary education: new estimates for 21 OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 591.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816458203164>

die wachsende Ungewissheit, die umfassende Reformen wie der Übergang zum Bologna-System hervorrufen (z.B. hinsichtlich der Beschäftigungschancen nach einem Bachelor-Abschluss) und die Studenten vorübergehend davon abhalten kann, sich in die neuen Studiengänge einzuschreiben. Längerfristig werden die Reformen wahrscheinlich zu einem Anstieg der Abschlüsse im Tertiärbereich beitragen. In einer Simulation auf der Basis einer Querschnittsregression errechneten Oliveira Martins et al. (2007) beispielsweise, dass eine Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer auf etwa drei Jahre die Abschlussquote im Tertiärbereich in Deutschland um rd. ¾ Prozentpunkte erhöhen dürfte.

Dennoch sind weitere Anstrengungen notwendig, um die Anreize zur Aufnahme eines Hochschulstudiums zu erhöhen. Insbesondere sollten die Länder, die bisher noch keine ausreichenden Schritte unternommen haben, um den institutionellen Rahmen der Hoch-

schulbildung zu verbessern (z.B. durch mehr Autonomie für die Universitäten bei den Studiengebühren), darüber nachdenken, dies nachzuholen. Des Weiteren könnte die Autonomie der Hochschulen bei der Studentenauswahl weiter ausgebaut werden. Auch sollte sich die Bundesregierung mit dem Problem des niedrigen Nettoertrags von Hochschulstudien auseinandersetzen. Der Aufbau des Steuer- und Transfersystems scheint einer der wichtigsten Gründe für die geringe interne Ertragsrate zu sein, da der Nettolohnvorteil, den ein Hochschulstudium bringt, noch weiter unter dem OECD-Durchschnitt liegt als der Bruttolohnvorteil (der Nettolohnvorteil liegt 50% unter dem OECD-Durchschnitt, der Bruttolohnvorteil nur 30%)³¹. Für die politischen Entscheidungen in diesem Bereich sind natürlich noch zahlreiche andere Faktoren ausschlaggebend als die Anreize der Studenten für Investitionen in Bildung. Dennoch würde es helfen, wenn bei zukünftigen Entscheidungen über die Progressivität der Einkommensteuer, wie im letzten *Wirtschaftsbericht Deutschland* empfohlen, die Auswirkungen dieses Faktors auf die Anreize für den Erwerb eines Hochschulabschlusses in Betracht gezogen würden.

Anpassung des Systems der beruflichen Bildung an die Anforderungen einer globalisierten Welt

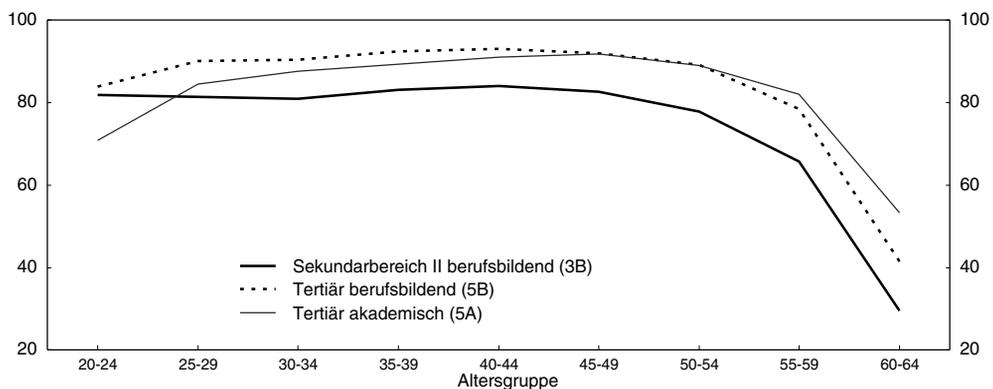
Die berufliche Aus- und Weiterbildung spielt im deutschen Bildungssystem eine wichtige Rolle, da etwa zwei Drittel einer typischen Alterskohorte eine Qualifikation aus einem Berufsbildungsgang des Sekundarbereichs II erwerben³². Etwa 70% davon werden im dualen System ausgebildet, welches die praktische Ausbildung am Arbeitsplatz mit einer formalen Ausbildung in einer Teilzeitberufsschule verbindet. Die anderen 30% erhalten ihren Abschluss im Schulberufssystem, d.h. in einer vollzeitschulischen Ausbildung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008)³³. In der Vergangenheit hat das System der beruflichen Aus- und Weiterbildung erheblich zum wirtschaftlichen Erfolg des Landes beigetragen, indem es den Arbeitsmarkt mit hochqualifizierten Handwerkern und Technikern versorgte. Insbesondere ermöglichte es einen reibungslosen Übergang der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt, wodurch die Jugendarbeitslosenquoten niedrig gehalten wurden. Diese Vorteile drohen in einer Welt, die von einem raschen technologischen Wandel und den Kräften der Globalisierung bestimmt wird, jedoch zu verblassen. Im dualen System der beruflichen Bildung werden die Auszubildenden möglicherweise mit zu viel Fachwissen und zu wenig fachübergreifenden Kenntnissen ausgestattet, wodurch sie weniger in der Lage sind, sich an veränderte berufliche Anforderungen anzupassen oder im Verlauf ihres Arbeitslebens den Beruf zu wechseln. Außerdem scheint dieses System, wie von Baethge (2008) betont wird, Schwierigkeiten bei der Vermittlung von nichtkognitiven Fähigkeiten, wie z.B. kommunikativen Kompetenzen, oder der Fähigkeit und Bereitschaft zum Lösen von Problemen, zum Treffen von Urteilen und zur Teilnahme an lebenslangem Lernen zu haben – alles Fähigkeiten, die in einer Wissensgesellschaft immer wichtiger werden.

Krueger und Kumar (2004a, b) liefern Belege dafür, dass Deutschlands Ausrichtung auf die berufliche Bildung in den 1960er und 1970er Jahren gut funktioniert hat, als sich die Entwicklung der verfügbaren Technologien langsam vollzog, dafür aber in den 1980er und 1990er Jahren, im IKT-Zeitalter, das Wirtschaftswachstum in quantitativ signifikanter Weise gebremst haben könnte. Analog dazu vertreten Gervais et al. (2007) die Ansicht, dass auf fachspezifischen Fähigkeiten basierendes Humankapital in einem relativ stabilen Umfeld wertvoller ist, während durch fachübergreifende Fähigkeiten gekennzeichnetes Humankapital in einem Kontext hoher Unsicherheit von größerem Nutzen zu sein scheint. Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass die Arbeitsmarktergebnisse von Absolventen beruflicher Bildungsgänge des Sekundarbereichs II zu Anfang ihrer beruflichen Laufbahn denen von Absolventen des Tertiärbereichs entsprechen, über den gesamten Lebenszyklus gesehen jedoch weniger günstig ausfallen. Der Unterschied zwischen den Beschäftigungsquoten von Absolventen des Tertiärbereichs und solchen von beruflichen Bildungsgängen

des Sekundarbereichs II vergrößert sich deutlich, je mehr die Betroffenen sich dem Rentenalter nähern (Abb. 5.11), was daran liegen kann, dass Humankapital in einem von Strukturwandel geprägten Umfeld schneller an Wert verliert (OECD, 2009d). Dies bestätigen Ludwig und Pfeiffer (2005), die anhand von Erhebungsdaten aufzeigen, dass die Wertminderungsrate des Humankapitals von Personen mit beruflicher Bildung etwa 0,42% beträgt, während sie bei Hochschulabsolventen nicht statistisch signifikant von null abweicht. Schlimmer noch, die „Abschreibungsquote“ des Humankapitals von Absolventen beruflicher Bildungsgänge scheint im Zeitverlauf zuzunehmen, was die Autoren auf den sich beschleunigenden organisatorischen und den technologischen Wandel zurückführen. Absolventen beruflicher Bildungsgänge scheinen besonders im Nachteil zu sein, wenn sie den Beruf wechseln, da in diesem Fall fast 80% des Lerninhalts ihrer Ausbildung obsolet werden. Hingegen reduziert sich die Verwendbarkeit des an einer Hochschule erworbenen Wissens in einem solchen Fall nur um 20%.

Der allgemeine Aufbau des Systems der beruflichen Bildung sollte zwar beibehalten werden, doch sind gewisse Veränderungen notwendig, um den Absolventen zu helfen, den Herausforderungen der Globalisierung besser gerecht zu werden. Erstens ist das derzeitige Verhältnis zwischen fachübergreifenden und fachbezogenen Lerninhalten bedenklich. Die Anzahl der existierenden Berufsabschlüsse ist recht hoch (etwa 350 gesonderte Berufe), und manche dieser Berufe sind recht spezifisch (z.B. Speiseeishersteller). Da die frühzeitige Spezialisierung auf einen eng definierten Beruf die Fähigkeit einer Person reduzieren kann, im weiteren Verlauf ihres Arbeitslebens den Beruf zu wechseln, sollte die Anzahl der Berufsabschlüsse durch die Zusammenlegung ähnlicher Berufe reduziert werden. Dies könnte man z.B. erreichen, wenn Auszubildende in ähnlichen Berufen in der ersten Phase der Ausbildung eine gemeinsame Grundausbildung erhielten und sich dann in einer zweiten Phase auf einen bestimmten Beruf spezialisierten (Sachverständigenrat, 2009). Außerdem wird den Auszubildenden des dualen Systems in den Teilzeitberufsschulen nur relativ wenig Allgemeinbildung vermittelt (Baethge, 2008). Da die Globalisierung die Bedeutung sprachlicher und mathematischer Grundkompetenzen erhöht hat (OECD, 2007b), erscheint eine breiter angelegte Vermittlung solcher Fähigkeiten unerlässlich. Das Gleiche gilt zunehmend auch für IKT-Kompetenzen.

Abbildung 5.11 **Beschäftigung in Deutschland nach Altersgruppe und höchstem erreichtem Bildungsabschluss**
In Prozent der Bevölkerung, 2007



Anmerkung: Die Codes beziehen sich auf die ISCED97-Klassifizierung der Bildungsgänge.

Quelle: OECD, Direktion Bildung.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816464102041>

Ein zweiter Bereich, der Anlass zu Sorge gibt, ist das Verhältnis zwischen den beiden Pfeilern des dualen Systems. Der schulische Teil (etwa 1-2 Tage pro Woche) erhält derzeit weitaus weniger Aufmerksamkeit als die Ausbildung am Arbeitsplatz. In den meisten Bundesländern werden die Abschlussprüfungen von den Berufskammern bestimmt, während die Berufsschulen nicht an ihrer Vorbereitung und nur marginal an ihrer Durchführung beteiligt sind. Es ist möglich, dass ein Auszubildender die Abschlussprüfung der Berufsschule nicht besteht und dennoch den Abschluss im dualen System erwirbt, wenn er die Prüfung der Berufskammer besteht (Baethge, 2008)³⁴. Es wäre besser, wenn die Schulen und die Kammern die Abschlussprüfungen gemeinsam vorbereiten und durchführen würden, wie dies bereits in einigen Bundesländern der Fall ist. Eine solche gemeinsame Prüfung würde nicht nur das Gewicht des schulischen Teils der Ausbildung im dualen System erhöhen, sondern könnte auch insgesamt die Zusammenarbeit zwischen den beiden Lernstätten verbessern.

Ein dritter Nachteil des deutschen Systems ist die geringe Mobilität zwischen den beruflichen Bildungsgängen des Sekundarbereichs II und dem Tertiärbereich A. Nur 1% der Studenten, die sich im Jahr 2006 in eine Universität oder Fachhochschule eingeschrieben haben, wurde auf Grund ihrer beruflichen Qualifizierung zugelassen, also ohne eine schulische Zugangsberechtigung (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2008). Von staatlicher Seite wurden mehrere Initiativen ergriffen, um die Barrieren zwischen den beiden Bildungsbereichen abzubauen. Vor kurzem wurde Absolventen des berufsorientierten Tertiärbereichs B die Möglichkeit eröffnet, sämtliche Fächer an allen Hochschulen zu studieren (allgemeine Hochschulzugangsberechtigung), während Absolventen einer zweijährigen Berufsausbildung mit mindestens drei Jahren Berufserfahrung das Recht erhielten, sich an allen Hochschulen in Fächer einzuschreiben, die einen Bezug zu ihrer beruflichen Qualifikation haben (fachgebundene Hochschulzugangsberechtigung), sofern sie das vorgesehene Eignungsfeststellungsverfahren bestanden oder ein Probestudium erfolgreich absolviert haben³⁵. Da diese Reform erst im Jahr 2009 eingeführt wurde, ist es noch zu früh, um ihre Auswirkungen auf die Einschreibungsquoten der Absolventen beruflicher Bildungsgänge in Programme des Tertiärbereichs A genau zu beurteilen. Ein weiterer Bereich, der es verdient, eingehender untersucht zu werden, ist das Berufsabitur – ein freiwilliger zusätzlicher Abschluss für Teilnehmer beruflicher Bildungsgänge des Sekundarbereichs II, die sich an einer Universität oder Fachhochschule immatrikulieren möchten. Ein solches berufsbezogenes Abitur gibt es zwar in den meisten Bundesländern, doch unterscheiden sich die Einrichtungen und Bildungsgänge stark von Bundesland zu Bundesland, was die Transparenz zu reduzieren droht. Dies könnte die Schülerinnen und Schüler davon abhalten, diesen zusätzlichen Abschluss anzustreben, wenngleich zu diesem Zusammenhang bisher keine empirischen Studien vorliegen.

Förderung der Teilnahme an lebenslangem Lernen

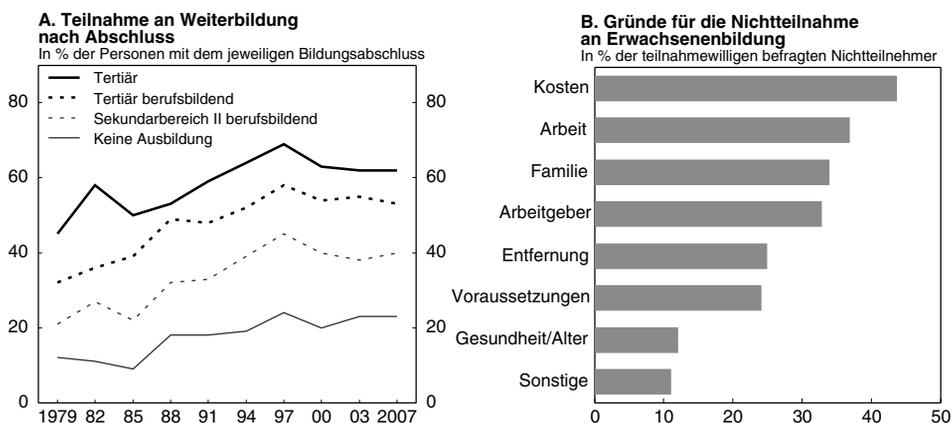
Die Globalisierung hat das Tempo des organisatorischen und technologischen Wandels und damit auch das Risiko erhöht, dass die Fähigkeiten und Kenntnisse der Arbeitskräfte obsolet werden. Deshalb ist die Teilnahme an lebenslangem Lernen wichtiger denn je, um sicherzustellen, dass ständig neue Fähigkeiten erworben und bereits vorhandene aktualisiert werden. Es ist schwierig zu ermitteln, wie sich Deutschland hinsichtlich der Teilnahme an lebenslangem Lernen im Vergleich zu anderen OECD-Ländern positioniert, da verschiedene Datensätze hier unterschiedliche Ergebnisse liefern. Laut der Erhebung über die Erwachsenenbildung des Statistikamts der EU liegt Deutschland in Bezug auf das nichtformale Lernen im oberen Bereich (auf den 4. Platz hinter Schweden, Finnland und Norwegen), hinsichtlich des formalen Lernens jedoch im unteren mittleren Bereich (dort erreicht es den 12. Platz). Laut der Erhebung über lebenslanges Lernen, die als Ad-hoc-Modul im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung der EU durchgeführt wurde, befindet sich Deutschland unter den EU-Ländern in Bezug auf alle drei Lernformen (formal, nichtformal

und informell) im unteren Mittelfeld³⁶. Was die Entwicklung im Zeitverlauf anbelangt, sind die Teilnahmequoten im Lauf der 1990er Jahre stark gestiegen, haben in den letzten Jahren aber stagniert oder sind sogar zurückgegangen (Abb. 5.12, Teil A). Personen mit niedrigerem Qualifikationsniveau nehmen weniger an Aktivitäten des lebenslangen Lernens teil als solche, die einen höheren Bildungsabschluss besitzen. Dies ist zwar in allen Ländern ein verbreitetes Phänomen, bereitet in Deutschland jedoch besonders Grund zur Sorge, da eine Anhebung des Qualifikationsniveaus weniger qualifizierter Arbeitskräfte dabei helfen könnte, durch die Bevölkerungsalterung entstehendem Fachkräftemangel vorzubeugen.

Von staatlicher Seite wurden mehrere Initiativen angestoßen, um eine breitere Teilnahme an lebenslangem Lernen zu fördern. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung und die Kultusministerkonferenz arbeiten gemeinsam an der Entwicklung eines Deutschen Qualifikationsrahmens für Lebenslanges Lernen (DQR), der die erste umfassende Matrix für die Einordnung der Qualifikationen bilden soll³⁷. Zunächst werden alle im deutschen Bildungssystem vorgesehenen formalen Qualifikationen in den Rahmen integriert, später sollen die Ergebnisse des nichtformalen und informellen Lernens folgen. Gegenwärtig gibt es statt eines standardisierten Systems eine Vielzahl von Verfahren und Ansätzen für die Anerkennung der Ergebnisse des nichtformalen und informellen Lernens, die alle unterschiedliche Ziele und Zwecke erfüllen³⁸. Dies führt zu einem Verlust an Transparenz, der Erwachsene davon abhalten kann, an Weiterbildung teilzunehmen. Die derzeitigen Bemühungen um mehr Transparenz in diesem Bereich sind daher zu begrüßen. Insbesondere ist es von entscheidender Bedeutung, auch nichtformale und informelle Aktivitäten zu gegebener Zeit in den Qualifikationsrahmen zu integrieren, weil mit einem standardisierten Anerkennungssystem dafür gesorgt werden kann, dass die erworbenen Fähigkeiten glaubhaft, transparent und für Einzelne ebenso wie Unternehmen leicht erkennbar sind, womit zugleich auch sichergestellt wird, dass die Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt nicht abgewertet werden (OECD, 2005)³⁹.

Der Erwachsenenbildungsmarkt in Deutschland ist durch eine Vielzahl von Institutionen, Programmen und sich überschneidenden gesetzlichen Vorgaben gekennzeichnet, wodurch sich die Transparenz stark reduziert (Faulstich, 2008). Der Koalitionsvertrag der

Abbildung 5.12 Teilnahme an lebenslangem Lernen



Anmerkung: In Teil B, 2006/2007 oder letzter verfügbarer Zeitraum; Arbeit, Familie, Arbeitgeber und Sonstige stehen jeweils für Arbeitszeiten, familiäre Verpflichtungen, fehlende Unterstützung durch den Arbeitgeber und mangelndes Selbstvertrauen für die Rückkehr in eine Bildungseinrichtung.

Quelle: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (2008), *Trends der Weiterbildung – DIE Trendanalyse 2008*, Bielefeld; Eurostat (2009), *Adult Education Survey*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816465466777>

neuen Bundesregierung sieht eine Verbesserung der Transparenz und insbesondere einen erleichterten Zugang zu Beratung über Fort- und Weiterbildung für Erwachsene vor. Da qualitativ hochwertige Informations- und Beratungsangebote den Zugang zur Erwachsenenbildung erleichtern und für eine bessere Übereinstimmung zwischen den Bedürfnissen des Einzelnen und dem Angebot sorgen, sind solche Initiativen sehr zu begrüßen und sollten rasch umgesetzt werden. Erfahrungen anderer OECD-Länder deuten darauf hin, dass Einzelberatung effektiv ist, insbesondere im Fall geringqualifizierter oder benachteiligter Erwachsener (OECD, 2005). Außerdem erscheint es wichtig, die Anbieter in einem Netzwerk zusammenzuschließen, in dem sie Informationen austauschen können (dies könnte z.B. durch die Einrichtung von zentralen Anlaufstellen wie in den Vereinigten Staaten geschehen).

Eines der größten Hindernisse für die Fort- und Weiterbildung sind die damit verbundenen hohen Kosten. In der Erhebung der EU über die Erwachsenenbildung von 2006/2007 nannte fast die Hälfte der Befragten, die nicht an Bildungsaktivitäten teilgenommen hatten, obwohl sie dies wünschten, die hohen Kosten als einen der Gründe (Abb. 5.12, Teil B). Die gleiche Erhebung zeigt auch, dass die Kosten von Aus- und Weiterbildung in Deutschland tatsächlich relativ hoch sind. Im Durchschnitt geben die Betroffenen 1 025 Euro (223 Euro) für formale (informelle) Aus- und Weiterbildung aus. Unter den 15 OECD-Ländern, die an der Erhebung teilgenommen haben, sind die Kosten für informelle Aus- und Weiterbildung nur in zwei Ländern höher (in Norwegen und Österreich); im Bereich der formalen Aus- und Weiterbildung sind die Kosten in fünf OECD-Ländern höher. Für Geringverdiener und für ältere Arbeitskräfte, denen im Allgemeinen nur noch kurze Zeit auf dem Arbeitsmarkt bleibt, um Investitionen in die Weiterbildung zu amortisieren, dürften finanzielle Engpässe ein besonders starkes Hindernis darstellen. Zudem bestehen für die einzelnen Unternehmen möglicherweise nicht genügend finanzielle Anreize, um in das allgemeine – im Gegensatz zum firmenspezifischen – Qualifikationsniveau ihrer Mitarbeiter zu investieren, auch wenn dies für die Wirtschaft insgesamt u.U. von Vorteil wäre (OECD, 2005).

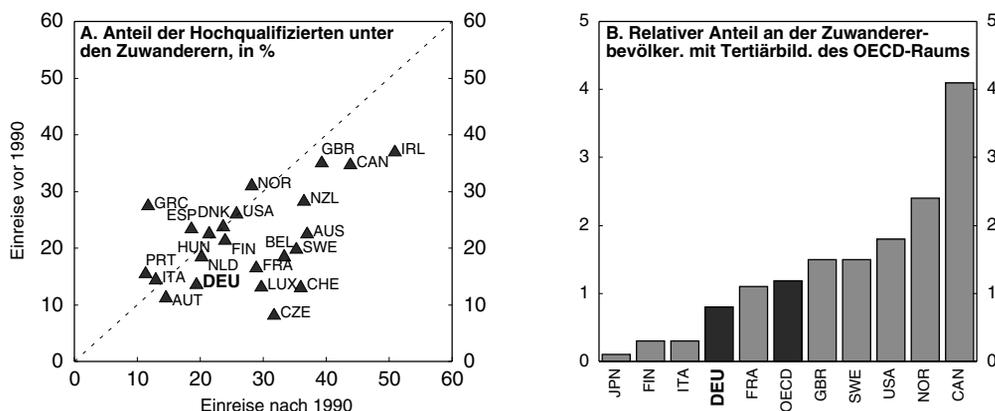
Hier spricht also einiges für öffentliche Unterstützung, insbesondere für geringqualifizierte und benachteiligte Gruppen und für Mitarbeiter bestimmter Unternehmensarten, wie z.B. KMU. Da jedoch Bildung erhebliche private Erträge bringt, sollten die Ausgaben für Erwachsenenbildung von den Unternehmen und den betroffenen Personen mitgetragen werden. Die Bundesregierung hat in jüngster Zeit eine Reihe von Programmen zur finanziellen Unterstützung der Erwachsenenbildung eingeführt. Seit Ende des Jahres 2008 haben Erwachsene mit einem jährlichen steuerpflichtigen Einkommen von weniger als 25 600 Euro (51 200 Euro für Paare) Anspruch auf einen Bildungsgutschein im Wert von bis zu 500 Euro pro Jahr, vorausgesetzt dass sie selbst mindestens den gleichen Betrag für die jeweilige Bildungsmaßnahme ausgeben. Seit Anfang des Jahres 2009 können alle Haushalte, unabhängig von ihrem Einkommen, vorzeitig auf die durch die sogenannte Arbeitnehmersparzulage geförderten Sparguthaben zugreifen, ohne dass dies negative Auswirkungen auf die Zulage hätte, solange die entnommenen Mittel zur Finanzierung von Lernaktivitäten verwendet werden⁴⁰. Außerdem plant die Bundesregierung die Einführung von Weiterbildungsdarlehen (analog zu den Studiendarlehen) zur Finanzierung kostspieligerer Aus- und Weiterbildungsaktivitäten. Diese Maßnahmen könnten dazu beitragen, dass mehr Erwachsene an lebenslangem Lernen teilnehmen. Allerdings sollte die Regierung die Ergebnisse dieser Maßnahmen genau beobachten, um zu vermeiden, dass mit ihnen öffentliche Mittel vergeudet werden, was der Fall wäre, wenn Lernmaßnahmen staatlich bezuschusst würden, die auch ohne diese Unterstützung durchgeführt würden.

Die Zuwanderungspolitik muss Deutschland für hochqualifizierte Ausländer attraktiver machen

Bildungsreformen allein werden nicht genügen, um die Frage des Fachkräftemangels zu lösen, da sich Veränderungen in diesem Bereich normalerweise erst nach mehreren Jahren in einer besser ausgebildeten Erwerbsbevölkerung niederschlagen⁴¹. In diesem Kontext stellen die bestehenden übermäßig strengen Zuwanderungsbestimmungen für die Unternehmen ein zusätzliches Hindernis bei der Besetzung von Fachkräftestellen dar. Während Deutschland eine wichtige Rolle als Herkunftsland hochqualifizierter Arbeitskräfte in anderen Ländern wie den Vereinigten Staaten spielt (vgl. beispielsweise Borrmann et al., 2007), zieht es selbst nicht genügend hochqualifizierte Ausländer an. Der Anteil der Hochqualifizierten unter den Migranten ist in Deutschland niedriger als in vielen anderen OECD-Ländern (Abb. 5.13, Teil A). Diese ungünstige Qualifikationsstruktur ist teilweise durch die starke Anwerbung geringqualifizierter Arbeitskräfte während des Wirtschaftsbooms der Nachkriegszeit bedingt, die in den folgenden Jahrzehnten mehr geringqualifizierte Zuwanderung durch Familienzusammenführungen nach sich zog (OECD, 2007e). Deutschland schneidet auch nach einem anderen Indikator des Qualifikationsniveaus der Zuwanderer schlecht ab, nämlich seinem Anteil an der gesamten Migrantenbevölkerung mit Tertiärabschluss der OECD-Länder im Verhältnis zu seinem Anteil an der Gesamtbevölkerung der OECD-Länder (Abb. 5.13, Teil B). Auf Deutschland entfallen 7% der Gesamtbevölkerung des OECD-Raums, doch nur 5,7% der gesamten Migrantenbevölkerung des OECD-Raums mit Tertiärbildung (dies entspricht einem Verhältnis von 0,8). In Kanada hingegen leben 11,4% aller im OECD-Raum ansässigen Migranten mit Tertiärbildung, was viermal mehr ist als angesichts seiner relativen Bevölkerungsgröße zu erwarten wäre (2,8% der OECD-Bevölkerung).

Borrmann et al. (2007) zeigen, dass die größere Öffnung gegenüber Ländern mit schlecht ausgebildeter Bevölkerung zwar zu dem geringen Anteil hochqualifizierter Zuwanderer in Deutschland beiträgt, der wichtigste dafür ausschlaggebende Faktor jedoch eine weniger günstig wirkende Selektion bzw. Autoselektion der Zuwanderer ist (was bedeutet, dass Deutschland weniger hochqualifizierte Migranten aus einem gegebenen Herkunftsland anzieht als andere OECD-Länder). Zu den Faktoren, die in anderen Ländern zu einem

Abbildung 5.13 Bildungsniveau der Zuwanderer



Anmerkung: In Teil B, Anteil eines Landes an der Zahl der Zuwanderer mit Tertiärbildung im Verhältnis zu seinem Anteil an der Gesamtbevölkerung der OECD-Länder. Gesamtbevölkerung Stand 2007, ausländische Bevölkerung mit Tertiärbildung Stand 2000.

Quelle: OECD (2008), *A Profile of Immigrant Populations in the 21st century*, OECD, Paris, Abbildung 4.4; OECD (2009), *The future of international migration to OECD countries*, OECD, Paris, Tabelle 2.12.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/816473773487>

höheren Anteil hochqualifizierter Zuwanderer beitragen, gehören der Lohnvorteil nach Steuern, der mit einem höheren Qualifikationsniveau erzielt werden kann, und eine Zuwanderungsgesetzgebung, die hochqualifizierte Zuwanderer im Vergleich zu weniger qualifizierten begünstigt (Grogger und Hanson, 2008; Bertoli et al., 2009).

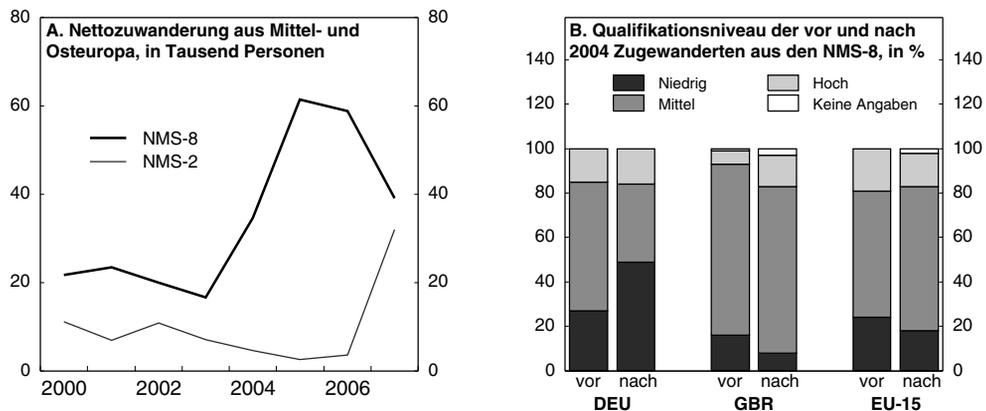
Die Gewährung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsländern wurde aufgeschoben ...

Zur Untersuchung der deutschen Migrationspolitik muss zwischen Migration innerhalb des EWR und Migration aus Drittländern unterschieden werden⁴². Arbeitskräfte aus EWR-Ländern genießen das Recht auf Freizügigkeit gemäß Artikel 2 des Zuwanderungsgesetzes. Eine Ausnahme bilden die Staatsbürger der neuen EU-Mitgliedstaaten, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beigetreten sind. Der Beitrittsvertrag gestattete den bestehenden Mitgliedstaaten, die Einführung der Zuwanderungsfreiheit für Arbeitskräfte aus diesen Ländern um bis zu 7 Jahre zu verschieben⁴³. Alle Mitgliedstaaten, mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands und Schwedens, haben sich nach der Erweiterung im Jahr 2004 für derartige vorläufige Beschränkungen entschieden. Während die meisten Mitgliedstaaten ihre Arbeitsmärkte inzwischen vollständig geöffnet haben, beschlossen Deutschland und Österreich, die Übergangsfrist noch bis 2011 zu verlängern. Was die Erweiterung des Jahres 2007 anbelangt, wurden die für die Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien geltenden Beschränkungen in Deutschland vor kurzem bis Ende 2011 verlängert, und eine weitere Verlängerung bis Ende 2013 ist möglich.

Während der Übergangsphase benötigen Staatsbürger der neuen Mitgliedstaaten noch immer eine EU-Arbeitserlaubnis, um in Deutschland eine Arbeit aufzunehmen (wie auch Angehörige von Staaten außerhalb des EWR, siehe unten), und diese Erlaubnis wird von der zuständigen Arbeitsagentur nur erteilt, wenn keine Arbeitskräfte aus den alten Mitgliedstaaten verfügbar sind (sogenannte Vorrangprüfung). Allerdings haben Angehörige der neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich im Land aufzuhalten und jegliche legale selbstständige oder unternehmerische Tätigkeit auszuüben. Seit Anfang des Jahres 2009 sind Akademiker aus den neuen Mitgliedstaaten von der Vorrangprüfung befreit. Die neuen Zuwanderungsmöglichkeiten wurden von den Staatsbürgern der neuen Mitgliedsländer begrüßt, wie an einem sprunghaften Anstieg des Zuwanderungsüberschusses nach den Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 erkennbar ist (Abb. 5.14, Teil A). Insbesondere von der Möglichkeit, in Deutschland einer selbstständigen Tätigkeit nachzugehen, wurde häufig Gebrauch gemacht. Brenke und Zimmermann (2007) belegen, dass etwa 40% der Zuwanderer, die nach 2004 aus der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Ungarn und Polen kamen, selbstständig tätig sind, während dieser Anteil bei den Zuwanderern, die schon vor dem Jahr 2004 in Deutschland lebten, nur 14% beträgt.

Dennoch war der Gesamtanstieg der Nettozuwanderung im Vergleich zu anderen EU15-Ländern relativ gering. Zwischen den Jahren 2003 und 2007 hat der Anteil der Staatsbürger aus den acht neuen Mitgliedstaaten an der Gesamtbevölkerung in Deutschland um 15% zugenommen, während er sich in den EU15-Ländern insgesamt mehr als verdoppelt hat⁴⁴. Empirische Studien über die Auswirkungen der erweiterungsbedingten Zuwanderung auf die Wirtschaft des Aufnahmelandes deuten auf substanzielle Vorteile in Bezug auf das BIP-Wachstum hin, wohingegen sich die negativen Effekte auf die Beschäftigung und die Löhne der inländischen Bevölkerung im Allgemeinen als geringfügig oder inexistent erwiesen (Kasten 5.5)⁴⁵. Bedingt durch seine restriktive Politik hat Deutschland nur wenig an diesen Entwicklungen teilgehabt. Simulationen von Baas et al. (2007) deuten darauf hin, dass die Erweiterung des Jahres 2004 die Faktoreinkommen der inländischen Bevölkerung im Vereinigten Königreich im Zeitraum 2004-2007 um 0,31 Prozentpunkte erhöht hat (nach der Anpassung des Kapitalstocks), in Deutschland hingegen nur um 0,03 Prozentpunkte. In diesem Sinne ist es bedauerlich, dass Deutschland seinen Arbeitsmarkt

Abbildung 5.14 Migrationsströme



Anmerkung: NMS steht für neue EU-Mitgliedstaaten. Die NMS-8 sind Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, die Tschechische Republik und Ungarn, die NMS-2 sind Bulgarien und Rumänien. In Teil B schließen die Daten für die NMS-8 die Spätaussiedler aus, die im Lauf der 1990er Jahre aus diesen Ländern in die EU15 eingewandert sind.

Quelle: OECD (2009), *Migration Database*; Brücker und Damelang (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements: Analysis of the scale, direction and structure of labour mobility*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816508077047>

nicht früher geöffnet hat. Der Konjunkturaufschwung der Jahre 2006/2007 wäre hierfür eine günstige Gelegenheit gewesen. Stattdessen wird der Arbeitsmarkt nun im Jahr 2011 vollständig geöffnet werden müssen, zu einem Zeitpunkt, wo die Arbeitslosigkeit im derzeitigen Konjunkturabschwung voraussichtlich ihren Höchststand erreichen wird⁴⁶.

Das Qualifikationsspektrum der nach der Erweiterung Zugewanderten weicht von dem früherer Zuwanderungswellen ab. In Deutschland hat sich das durchschnittliche Qualifikationsniveau der Zuwanderer aus den acht neuen Mitgliedsstaaten seit der Erweiterung verschlechtert und liegt unter dem der gleichen Gruppen in anderen Zielländern (Abb. 5.14, Teil B). Insbesondere hat der Anteil der geringqualifizierten Zuwanderer erheblich zugenommen. Dies steht im Gegensatz zu den Entwicklungen in einigen anderen Ländern wie dem Vereinigten Königreich, wo das Bildungsniveau der Zuwanderer aus den acht neuen Mitgliedstaaten im Zeitverlauf deutlich gestiegen ist (wenngleich viele der höher qualifizierten Zuwanderer in Berufen mit niedrigen oder mittleren Qualifikationsanforderungen tätig sind). Dies kann als indirekter Beleg dafür interpretiert werden, dass die Selektion bzw. Autoselektion der Zuwanderer aus den neuen Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres Bildungsniveaus in Deutschland weniger günstig ist (Baas und Brücker, 2007). Unterschiede bei den Erträgen aus Humankapital haben möglicherweise zu diesem Phänomen beigetragen. Beispielsweise könnte die Tatsache, dass die Zuwanderer im Vereinigten Königreich vom Sozialleistungssystem ausgeschlossen sind, zu einer im Vergleich zu Deutschland besseren Qualifikationsstruktur geführt haben, wie Baas und Brücker (2007) geltend machen. Allerdings haben Unterschiede bei der Zuwanderungspolitik wahrscheinlich auch eine Rolle gespielt. Demnach könnte die restriktive deutsche Politik bewirkt haben, dass sich hochqualifizierte Migranten für offenere Länder wie das Vereinigte Königreich entschieden, während diejenigen, die nach Deutschland gingen, geringqualifizierte Tätigkeiten anstrebten, die auf selbstständiger Basis ausgeübt werden können (Kahanec und Zimmermann, 2008; Brenke et al., 2009). Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung, den Arbeitsmarkt 2009 für Hochschulabsolventen aus den neuen Mitgliedstaaten vollständig zu öffnen, sehr zu begrüßen.

Kasten 5.5 Die wirtschaftlichen Effekte der EU-Erweiterung für die alten Mitgliedstaaten

Studien zu den Migrationsbewegungen nach der Erweiterung deuten darauf hin, dass die Zahl der Zuwanderer, die von neuen in alte Mitgliedstaaten gezogen sind, im Durchschnitt eher bescheiden war, wenngleich es von Land zu Land erhebliche Unterschiede gab (Europäische Kommission, 2008). Der durchschnittliche Anteil der Staatsangehörigen der 2004 beigetretenen Länder (NMS-8) an der Wohnbevölkerung der EU15 ist von 0,2% im Jahr 2003 auf 0,5% gegen Ende 2007 gestiegen. Der Anteil der Bulgaren und Rumänen an der Wohnbevölkerung der EU15 hat im selben Zeitraum etwa in gleichem Maße zugenommen, wobei die Zuwanderung schon lange vor dem eigentlichen Beitritt der beiden Länder im Jahr 2007 begonnen hatte. Die Mehrzahl der Zuwanderer aus den NMS-8 – von denen die meisten aus Polen, Litauen und der Slowakischen Republik stammten – ging nach Irland und ins Vereinigte Königreich, während Spanien das Hauptziel der Bulgaren und Rumänen war. Außer in Irland wurde die Zuwanderung aus den neuen in die alten Mitgliedstaaten, zu der er nach der Erweiterung kam, zahlenmäßig jedoch weit von der jüngst verzeichneten Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern übertroffen (Europäische Kommission, 2008, Tabelle 5.A3).

Einfache Migrationsmodelle deuten darauf hin, dass der erste Effekt der Zuwanderung, insofern die Arbeitskräftenachfragekurve abwärts gerichtet ist, eine Senkung der Reallöhne im Aufnahmeland ist. Die Gesamtwohlfahrt der inländischen Bevölkerung nimmt zu, da die Kapitaleigner mehr gewinnen als die Arbeitskräfte verlieren. Falls Hindernisse für eine Abwärtsanpassung der Löhne bestehen, führt die Zuwanderung stattdessen zu höherer Arbeitslosigkeit. Langfristig regt die höhere Kapitalrendite dann die Investitionen und die Unternehmensgründungen an, so dass sich das Verhältnis Kapital/Arbeitskräfte und die Unternehmenszahl anpassen und Löhne, Arbeitslosigkeit und Kapitalverzinsung auf ihr ursprüngliches Niveau zurückkehren. Dies dürfte durch die von den Zuwanderern entrichteten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge verstärkt werden, die zumindest in den ersten Zuwanderungsphasen den Wert der für die Zuwanderer erbrachten öffentlichen Leistungen übersteigen. Mehrere Faktoren bewirken, dass sich die Effekte der Zuwanderung komplexer gestalten. Zum Beispiel können Unterschiede zwischen der Qualifikationsstruktur der zugewanderten und der inländischen Bevölkerung zu zusätzlichen Wohlfahrtsgewinnen führen. Auch kann die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit sinken, da die Zuwanderer oft ein niedrigeres Reservationslohniveau aufweisen und bei der Wohnortentscheidung flexibler sind, wodurch die Arbeitsmarkteffizienz gesteigert wird. Aus diesen Gründen bleibt das Ausmaß der wirtschaftlichen Effekte der Zuwanderung weitgehend eine empirische Frage.

Baas et al. (2007) schätzen, dass die Zuwanderung aus den NMS-8 im Zeitraum 2004-2007 das gesamtwirtschaftliche BIP der EU15 kurzfristig um etwa 0,13% und langfristig, d.h. nach Anpassung des Kapitalstocks, um 0,26% gesteigert hat. Für Deutschland waren die Effekte wesentlich geringer, nämlich kurzfristig 0,04% und langfristig 0,1%. Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien haben das BIP in ähnlichem Umfang erhöht. Der Effekt auf das Pro-Kopf-BIP in den Aufnahmeländern ist kurzfristig negativ, langfristig jedoch neutral oder sogar leicht positiv. Diese Ergebnisse werden von Barrel et al. (2007) bestätigt, die aufzeigen, dass die Zuwanderung nach der Erweiterung das BIP der Aufnahmeländer langfristig (bis 2015) um zwischen 0,09% (Italien) und 1,66% (Irland) erhöhen wird. Für Deutschland errechnen die Autoren einen langfristigen Effekt von 0,14%. Überdies deuten Forschungsergebnisse darauf hin, dass die Arbeitsmigration aus den neuen Mitgliedstaaten die inflationären Spannungen in den Aufnahmeländern reduziert hat (Barrel et al., 2007; Blanchflower et al., 2007). Am stärksten war dieser Effekt in Irland, wo die Inflation im Zeitraum 2005-2009 Schätzungen zufolge durchschnittlich um etwa ½ Prozentpunkt verringert wurde (Barrel et al., 2007; Tabelle 3).

Was die Auswirkungen der erweiterungsbedingten Arbeitsmigration auf die Löhne und die Beschäftigung der inländischen Arbeitskräfte anbelangt, sind die ermittelten Werte in der Regel sehr gering. Baas et al. (2007) haben festgestellt, dass die Löhne in den EU15-Ländern im Durchschnitt kurzfristig um 0,09% niedriger liegen, als dies ohne die zusätzliche Zuwanderung

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

aus den NMS-8 der Fall gewesen wäre, und dass es keinerlei Effekte auf lange Sicht gibt, d.h. nachdem sich der Kapitalstock an das höhere Arbeitskräfteangebot angepasst hat. Auch die Zunahme der Arbeitslosigkeit erweist sich kurzfristig als gering (etwa 0,06 Prozentpunkte für die Zuwanderung aus den NMS-8 und 0,1 Prozentpunkt für die aus den NMS-2) und langfristig als noch geringer (0,02 Prozentpunkte für die Zuwanderung aus den NMS-8 und null für die aus den NMS-2). Für Deutschland werden geringere kurzfristige Arbeitsmarkteffekte festgestellt als für die EU15 insgesamt (auf Grund der Einwanderung aus den NMS-8 sind die Löhne um 0,03% gesunken und ist die Arbeitslosigkeit um 0,03 Prozentpunkte gestiegen), worin sich der geringere Zustrom an Zuwanderern widerspiegelt. Bedingt durch die sehr ausgewogene Qualifikationsstruktur der Zuwanderer unterscheiden sich die Effekte kaum nach Qualifikationsniveau. Mehrere andere Studien bestätigen die geringen Auswirkungen auf Löhne und Arbeitslosigkeit. Barrel et al. (2007) zeigen, dass die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den Arbeitsmarkt in Irland und im Vereinigten Königreich am größten waren, wo die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt des Zeitraums 2005-2009 um 0,8 Prozentpunkte bzw. 0,2 Prozentpunkte über dem Basisniveau lag. In den anderen Ländern, die in dieser Studie betrachtet wurden, betrug der durchschnittliche Effekt im selben Zeitraum weniger als 0,05 Prozentpunkte (in Deutschland lag die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt 0,03 Prozentpunkte über dem Basisniveau). Auf lange Sicht (bis 2015) ist der Effekt in allen berücksichtigten Ländern gleich Null oder negativ (sinkende Arbeitslosigkeit). Lemos und Portes (2008) schätzen die Auswirkungen der Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten auf die Arbeitsmarktergebnisse der inländischen Bevölkerung im Vereinigten Königreich. Die von ihnen ermittelten Lohn- und Beschäftigungseffekte sind entweder gering oder nicht signifikant, und dieses Resultat ist robust gegenüber unterschiedlichen Spezifikationen, Teilstichproben und Schätzungsmethoden.

... und das Zuwanderungsgesetz ist für Nicht-EWR-Bürger nach wie vor zu restriktiv

Der gesetzliche Rahmen für die Zuwanderung aus Nicht-EWR-Ländern wurde im Jahr 2005 grundlegend verändert, als das neue Zuwanderungsgesetz in Kraft trat. Das neue Gesetz behielt zwar den Anwerbestopp für nicht- und geringqualifizierte Arbeitskräfte im Großen und Ganzen bei, öffnete jedoch eine Reihe von Türen für qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte. Die wichtigsten Bestimmungen bezüglich der Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme finden sich in Artikel 18 des Aufenthaltsgesetzes, nach dem eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung die Zustimmung der zuständigen Arbeitsagentur voraussetzt, für die wiederum folgende Bedingungen erfüllt sein müssen: a) Zugangsrecht zum deutschen Arbeitsmarkt, b) konkretes Arbeitsplatzangebot, c) Nachweis, dass kein EWR-Bürger oder Angehöriger eines Drittlands mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang für die fragliche Stelle zur Verfügung steht (bereits erwähnte Vorrangprüfung), und d) mit denen deutscher Arbeitskräfte vergleichbare Arbeitsbedingungen⁴⁷. Zusätzlich dazu gibt es eine Reihe von Sonderbestimmungen für Hochqualifizierte, die die Anforderungen von Artikel 18 ganz oder teilweise aufheben. Erstens kann für bestimmte Berufsgruppen wie Journalisten bzw. seit Anfang des Jahres 2009 für alle Hochschulabsolventen eine befristete Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsaufnahme ohne Zustimmung der Arbeitsagentur erteilt werden. Zweitens gibt Artikel 19 des Aufenthaltsgesetzes Wissenschaftlern mit besonderen fachlichen Kenntnissen und Lehrpersonen in herausgehobener Funktion das Recht auf eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis, ohne dass die Zustimmung der Arbeitsagentur notwendig wäre. Das Gleiche gilt für Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung, vorausgesetzt sie können ein Gehalt von mindestens 64 800 Euro jährlich nachweisen (bis zum Jahr 2009 lag die Grenze bei 86 400 Euro). Drittens erteilt Artikel 20 des Aufenthaltsgesetzes Forschern das Recht auf eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an einem Forschungsvor-

haben bei einer Forschungseinrichtung, die zur Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher ohne Zustimmung der Arbeitsagentur berechtigt ist. Viertens dürfen ausländische Absolventen deutscher Hoch- und Fachhochschulen nach ihrem Abschluss bis zu ein Jahr in Deutschland bleiben, um dort eine Beschäftigung zu suchen. Im Jahr 2007 wurde der Arbeitsmarktzugang für ausländische Hochschulabsolventen erleichtert, indem sie von der Vorrangprüfung befreit wurden, wenn die angebotene Stelle ihrem Studienggebiet entspricht. Eine fünfte Option für den Arbeitsmarktzugang (die sich nicht auf Hochqualifizierte beschränkt) ist die Möglichkeit, in Deutschland eine selbstständige Tätigkeit aufzunehmen. Hier ist der Arbeitsmarktzugang an verschiedene Bedingungen geknüpft, die als erfüllt betrachtet werden, wenn der Zuwanderer mindestens 250 000 Euro investiert und mindestens fünf Arbeitsplätze schafft.

Insgesamt sind die neu eingerichteten Möglichkeiten für den Arbeitsmarktzugang von hochqualifizierten Zuwanderern nur wenig genutzt worden. So wurde z.B. zwischen den Jahren 2005 und 2008 weniger als 1 400 Zuwanderern eine Niederlassungserlaubnis gemäß Artikel 19 des Aufenthaltsgesetzes erteilt. Diese Zahl erhöhte sich, nachdem 2009 die Einkommensgrenze herabgesetzt wurde (in diesem Jahr wurden etwa 690 Niederlassungserlaubnisse erteilt, was einen Anstieg um 45% im Vergleich zu 2008 darstellte), blieb aber dennoch recht niedrig⁴⁸. Eine mögliche Erklärung hierfür ist die Mindesteinkommensgrenze, die noch immer weit über dem Einkommensniveau von Hochschulabsolventen zu Beginn ihrer Karriere liegt, also zu dem Zeitpunkt, wo die Migrationsentscheidung zumeist getroffen wird⁴⁹. Außerdem werden ausländische Studierende nicht ausreichend als Begabungsreserve genutzt. Zwar ist der Anteil der ausländischen Studierenden an deutschen Hochschulen (im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) für ein nichtenglischsprachiges Land recht hoch, doch bleiben nur wenige Studierende nach ihrem Abschluss im Land. Im Jahr 2006 nutzten weniger als 2 000 der etwa 14 500 Hoch- und Fachhochschulabsolventen aus Nicht-EU-Ländern die Möglichkeit, zur Stellensuche in Deutschland zu bleiben (Chalaff und Lemaitre, 2009). Inwiefern der jüngst erfolgte Wegfall der Vorrangprüfung die Situation verbessert hat, bleibt abzuwarten.

Die OECD-Länder nutzen eine ganze Bandbreite von Instrumenten zur Steuerung der Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte. Ihre Erfahrungen mit diesen Instrumenten könnten Deutschland Hinweise dafür liefern, wie die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte erhöht werden kann. Wie Chalaff und Lemaitre (2009) betonen, besteht unter den OECD-Ländern eine Tendenz dazu, von Arbeitsmarktprüfungen abzugehen und stattdessen stärker von Regelungen für Mangelberufe Gebrauch zu machen. Dies reduziert die Verzögerungen und die Subjektivität, die oft mit Arbeitsmarktprüfungen verbunden ist (Burkert et al., 2008, liefern gewisse Hinweise für ein solches ermessensgeleitetes Verhalten in Deutschland), wenngleich sich dabei andere Fragen stellen, wie die der Festlegung einer geeigneten Definition für die Mangelberufe, die weder zu eng noch zu weit gefasst ist. Auch wenn die jüngste Öffnung des Arbeitsmarkts für ausländische Akademiker ein begrüßenswerter Schritt ist, könnte die Bundesregierung doch in Erwägung ziehen, die Arbeitsmarktprüfung durch eine Liste von Mangelberufen zu ergänzen (für die die Arbeitsmarktprüfung dann entfallen würde). Eine weitere inkrementelle Veränderung wäre in Bezug auf die Mindesteinkommensgrenze für die Zuwanderung von Spezialisten und leitenden Angestellten mit besonderer Berufserfahrung nach Artikel 19 des Aufenthaltsgesetzes angebracht, die weiter gesenkt werden könnte.

Eine weiter reichende Reform wäre die Einführung eines Punktesystems zur Steuerung der Zuwanderung, wie es in mehreren OECD-Ländern wie Australien, Dänemark, Kanada, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich verwendet wird⁵⁰. In einem solchen System erhalten die Kandidaten Punkte auf der Basis ihrer Merkmale und werden für die Erteilung einer Zuwanderungserlaubnis in Betracht gezogen, wenn ihre Punktzahl über einem bestimmten Wert liegt. Zu den Kriterien für die Vergabe der Punkte gehören Sprachkenntnisse,

Tabelle 5.2 Punktevergabe in Punktesystemen zur Migrationssteuerung, ausgewählte OECD-Länder

Merkmale	Australien	Kanada	Neuseeland	Vereinigtes Königreich
Sprachkenntnisse	15-25	0-24	Obligatorisch	10
Ausreichende Finanzmittel für die erste Zeit		Obligatorisch		10
Alter (jünger = mehr Punkte)	15-30	0-10	5-30	5-20
Bildungsabschluss	5-25	0-25	50-55	30-50
Berufliche Qualifikation	40-60			
Arbeits Erfahrung im Beruf	5-10	0-21	10-30	
Vorheriger Verdienst				5-45
Qualifikationen des (Ehe-) Partners	5	0-10	50	
Mangelberuf	15-20		20	
Arbeits Erfahrung im Land	10	0-10	5-15	5
Studium im Land (außerhalb der Großstädte)	5			
„Sponsorship“ aus einer bestimmten Region	25			
Stellenangebot		0-10	50-60	
Bundesstaat/Territorium der Niederlassung	10		10	
Verhandlungssichere Sprachkenntnisse	5			
Erforderliche Mindestpunktzahl	100-120	67	100-140	95

Quelle: Chaloff und Lemaitre (2009), "Managing highly-skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, Nr. 29.

Alter, Bildungsabschluss, Berufserfahrung (im Aufnahmeland), finanzielle Absicherung und eine Qualifikation in einem Mangelberuf (Tabelle 5.2). Im ersten Entwurf des Zuwanderungsgesetzes von 2005 war ein Punktesystem in Erwägung gezogen worden, dieser Vorschlag ist jedoch im Gesetzgebungsprozess gescheitert. Im Vergleich zu einem Zuwanderungssystem, in dem die Initiative vom Arbeitgeber ausgeht, der einen Bedarf an einem bestimmten ausländischen Arbeitnehmer sieht, hat ein Punktesystem den Nachteil, dass der Zuwanderer bei der Ankunft nicht sofort einen Arbeitsplatz hat, auch wenn (wie in Neuseeland) zusätzliche Punkte bei Nachweis eines Stellenangebots vorgesehen sein können. Andererseits ist ein Punktesystem sehr transparent ebenso wie flexibel und berücksichtigt den allgemeinen Humankapitalbedarf statt des aktuellen, berufsbezogenen Bedarfs der Arbeitgeber. Wie dem auch sei, ist ein arbeitgeberorientiertes System, wie Chaloff und Lemaitre (2009) geltend machen, für nichtenglischsprachige Länder wie Deutschland möglicherweise weniger geeignet, da direkte Stellenbesetzungen außer in besonderen Situationen (z.B. in multinationalen Unternehmen, in denen die Arbeitssprache Englisch ist) schwierig sind. In diesem Fall wäre ein Punktesystem u.U. zu bevorzugen, das durch erhebliche Investitionen in Sprachunterricht für Neuzuwanderer ergänzt werden sollte⁵¹.

Deutschland sollte möglicherweise auch eine aktivere Anwerbepolitik verfolgen, u.a. durch Teilnahme an internationalen Jobmessen, mehrsprachige Stellenausschreibungen und besondere Unterstützung für hochqualifizierte Zuwanderer, denen es oft an ziellandspezifischem Humankapital fehlt, wie Kenntnissen über die richtigen Kanäle für die Arbeitssuche oder Kontakten mit potenziellen Arbeitgebern (Chaloff und Lemaitre, 2009). Wie Heß und Sauer (2007) feststellen, gibt es in Deutschland kaum Programme oder Organisationen zur systematischen Anwerbung hochqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte. Auch wird dringend ein schnelles und transparentes System zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse benötigt, nicht zuletzt weil viele hochqualifizierte Zuwanderer weiterhin aus familiären oder humanitären Gründen ins Land kommen, ohne dort schon eine Stelle in Aussicht zu haben. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass Arbeitgeber Qualifikationen und Berufserfahrungen, die im Ausland und insbesondere in Nicht-OECD-Ländern erworben wurden,

weniger Wert beimessen (OECD, 2007e), was dazu führt, dass die Arbeitsmarktergebnisse der Zuwanderer weniger gut ausfallen wie die der im Inland geborenen Bevölkerung. Die jüngsten Initiativen der Bundesregierung in diese Richtung sind zu begrüßen. So hat sie beispielsweise das Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region ratifiziert, das einen transparenteren Anerkennungsprozess für ausländische Hochschulzugangqualifikationen ermöglicht, und hat sich auch auf die Eckpunkte gesetzlicher Bestimmungen zur Verbesserung der Beurteilung und Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen geeinigt.

Kasten 5.6 **Empfehlungen für die Steigerung des Potenzialwachstums in einer globalisierten Welt**

Wettbewerbsfreundliche Gestaltung der Produktmarktregulierung

- Das Genehmigungs- und Zulassungssystem sollte weiter vereinfacht werden.
- Das Insolvenzrecht sollte ebenfalls weiter vereinfacht werden, um sicherzustellen, dass die Möglichkeit der Sanierung öfter genutzt wird.
- Die Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen sollte gelockert werden, z.B. durch eine weitere Reduzierung der Beschränkungen für die Zusammenarbeit zwischen den Angehörigen der einzelnen Berufe (unter Beibehaltung der hohen Qualitätsstandards), durch eine weitere Preisliberalisierung und durch Prüfung der Notwendigkeit der Beschränkungen im Bereich der Werbung.
- Die Marktzutrittsbedingungen sollten vereinfacht werden, wozu es gilt, die Frage der Pflichtmitgliedschaft in den Berufsverbänden zu überdenken, wobei die notwendigen Anforderungen an die fachliche Qualifikation zum Schutz des Verbrauchers aber beibehalten werden sollten. Zumindest sollte die Zahl der Tätigkeiten, zu deren Ausübung die Angehörigen bestimmter Berufe das ausschließliche Recht haben, reduziert und die Ausbildungsanforderungen für die Vollmitgliedschaft im jeweiligen Berufsverband weiter verringert werden.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit

- Es gilt sicherzustellen, dass die vorhandenen inländischen Kapitalmarktinstitutionen (z.B. das Börsensegment für KMU) Wagniskapitalgebern genügend Ausstiegsmöglichkeiten bieten.
- Das MoRaKG sollte so abgeändert werden, dass es den EU-Vorgaben entspricht, wobei auch einige Schwachstellen in der ursprünglichen Fassung beseitigt werden sollten (z.B. der Transparenzverlust, der dadurch entsteht, dass Wagniskapitalgesellschaften unter der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin, und Kapitalbeteiligungsgesellschaften unter der Aufsicht der Wirtschaftsministerien der Länder stehen).
- Als ergänzendes Instrument zu den Zuschüssen sollte die Einführung von Steueranreizen ins Auge gefasst werden, wobei die Möglichkeit einer gleichzeitigen Inanspruchnahme mehrerer öffentlicher Förderinstrumente aber ausgeschlossen werden sollte.

Anhebung des Bildungsniveaus und der Bildungsergebnisse

- Es gilt, den Anteil der Absolventen tertiärer Bildungsgänge zu erhöhen, wozu die Gliederung des Schulsystems verringert und die institutionellen Rahmenbedingungen der Tertiärbildung auch in den Bundesländern verbessert werden sollten, die noch keine dahingehenden Schritte unternommen haben.
- Das Berufsbildungssystem sollte durch Anpassung an sich verändernde Arbeitsmarktanforderungen weiter reformiert werden. Dabei sollte eine Reduzierung der großen Zahl verschiedener Berufsabschlüsse erwogen werden. Je nach Bedarf müssen – zusätzlich zur beruflichen Bildung – auch allgemeine Weiterbildungsangebote geschaffen werden. Dies bezieht sich insbesondere auf die Vermittlung allgemeiner Fähigkeiten in Mathematik,

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Deutsch und Fremdsprachen sowie ausreichender Computerkenntnisse im dualen System. Ferner sollte gewährleistet werden, dass die Abschlussprüfungen dualer Ausbildungsgänge von den Berufsschulen und den Berufskammern gemeinsam vorbereitet und durchgeführt werden.

- Die Teilnahme an lebenslangem Lernen sollte erhöht werden, wozu es gilt, das Projekt zur Verbesserung der Transparenz auf dem Erwachsenenbildungsmarkt und zur Erleichterung des Zugangs zu Beratung über Erwachsenenfort- und -weiterbildung rasch umzusetzen, die geplante Einbeziehung der nichtformalen und informellen Lernaktivitäten in den Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen bald vorzunehmen und die Ergebnisse der jüngst eingeführten finanziellen Unterstützungsprogramme für Erwachsenenbildung genau zu verfolgen, um etwaige Mitnahmeeffekte zu begrenzen.

Anwerbung hochqualifizierter Zuwanderer

- Die Zuwanderungsmöglichkeiten für hochqualifizierte Arbeitskräfte sollten verbessert werden, z.B. durch Einführung eines Punktesystems. Darüber hinaus ist zu erwägen, die Einkommensgrenze für die Erteilung einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis für Spezialisten und leitende Angestellte mit besonderer Berufserfahrung weiter zu senken und die Arbeitsmarktprüfung für ausländische Akademiker durch eine Liste von Mangelberufen zu ergänzen.
- Es sollte eine aktivere Anwerbspolitik in Betracht gezogen werden, u.a. durch Teilnahme an internationalen Jobmessen, mehrsprachige Stellenanzeigen und besondere Unterstützung für hochqualifizierte Zuwanderer.
- Es gilt, ein schnelles und transparentes Anerkennungssystem für ausländische Qualifikationen einzuführen.

Anmerkungen

1. Groß- und Einzelhandel, Gastgewerbe, Verkehr, Lagerhaltung und Nachrichtenübermittlung, Finanzen und Versicherung, Immobilien, Unternehmensdienstleistungen.
2. Unberücksichtigt bleibt bei diesem Vergleich die Tatsache, dass ein Teil der in andere OECD-Länder ausgeführten Güter (gegebenenfalls nach Weiterverarbeitung) wiederum in Nicht-OECD-Länder exportiert wird, oder umgekehrt.
3. Nur in Korea und den vier mittel- und osteuropäischen OECD-Ländern war im Zeitraum 2000-2007 ein sogar noch stärkerer Anstieg der Exporte zu beobachten als in Deutschland. Deutschlands Exportergebnisse fallen daher besonders im Vergleich mit denen der größeren, in ihrer Entwicklung weiter fortgeschrittenen Länder ins Auge.
4. Diese Outsourcing- und Offshoring-Aktivitäten können auch den oben genannten sprunghaften Anstieg der Ausfuhren Deutschlands in diese Länder erklären, da die Tochter- oder Vertragsunternehmen im Ausland wahrscheinlich zumindest teilweise mit in Deutschland hergestellten Investitionsgütern ausgestattet sind und von dort auch Vorleistungen beziehen (Deutsche Bundesbank, 2006b). Desgleichen könnte der starke Anstieg der Einfuhren aus Mittel- und Osteuropa durch Töchter oder Vertriebsgesellschaften bedingt sein, die Zwischengüter oder fertige Produkte an die Konzernmutter liefern.
5. Wegen einer Untersuchung der Effekte der Krise auf die Automobilindustrie vgl. OECD (2009a).
6. Snower et al. (2009) zufolge ermöglichen es die neuen Fortschritte im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologie den Unternehmen, die einzelnen Produktionsstufen geografisch nach Aufgaben-Clustern aufzuspalten und jeden Cluster in das Land und die Region zu verlagern, wo er den höchsten Ertrag ermöglicht.
7. Diese Fortschritte standen zum Teil mit der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Zusammenhang, die 2006 vom Europäischen Rat und Parlament angenommen wurde und bis Ende 2009 von den Mitgliedstaaten voll in nationales Recht umgesetzt werden musste.

8. Empirische Befunde, die belegen, dass eine wettbewerbshemmende Produktmarktregulierung die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft verringert, liefern Duval et al. (2007).
9. Der von den nicht wettbewerbsfähigen Netzindustrien ausgehende wachstumshemmende Effekt wurde schwerpunktmäßig im Kapitel 5 des letzten *Wirtschaftsberichts Deutschland* behandelt (OECD, 2008).
10. Zwei Gesetzesänderungen der jüngsten Zeit (die im November 2008 bzw. April 2009 verabschiedet wurden) beziehen sich auf Dienstleistungen von Schornsteinfegern, die größtenteils dem Wettbewerb geöffnet wurden, und Beratungsdienste von Architekten und Ingenieuren, für die die Honorarfestsetzung liberalisiert wurde.
11. Beim *Synthetic Innovation Indicator* von Rae und Sollie (2007) rangiert Deutschland unter 27 OECD-Ländern an 11. Stelle, beim von der Europäischen Kommission herausgegebenen *Globalen Innovationsanzeiger* (Europäische Gemeinschaften, 2009) liegt es unter 29 OECD-Ländern auf Platz 9; beim *Innovationsbenchmarking* des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln ist Deutschland unter 16 OECD-Ländern auf Platz 7 positioniert (Hülkamp und Koppel, 2005) und beim *Innovationsindikator* des DIW Berlin auf Platz 9 von 17 OECD-Ländern (von Hirschhausen et al., 2009). Alle drei Rankings basieren auf der Sammlung von Daten über ein breites Spektrum von Indikatoren, die die Ergebnisse eines Landes auf der Innovationsoutput- und -inputseite erfassen.
12. Das PCT-Verfahren (Patent Cooperation Treaty – PCT, Vertrag über die Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens) bietet die Möglichkeit, mit einer einzigen internationalen Antragstellung bei einem einzigen Patentamt in einer Vielzahl von Ländern Patentrechte zu erwerben.
13. Eine Triade-Patentfamilie ist ein Komplex von Patenten, die bei dem Europäischen Patentamt, dem Japanischen Patentamt und dem Patent- und Markenamt der Vereinigten Staaten angemeldet werden. Während PCT-Patentanmeldungen einen Vorteil in Bezug auf die Bearbeitungszeit bieten (sie werden 18 Monate nach dem ersten internationalen Patentantrag veröffentlicht), haben die Triade-Patentfamilien einen qualitativen Vorteil (bei hochwertigen Erfindungen, die darauf abzielen, die wichtigsten internationalen Märkte abzudecken). Vgl. OECD (2009b) wegen näherer Einzelheiten.
14. Befragt werden ausschließlich Unternehmen in Sektoren mit mittlerem und hohem Technologiegehalt des Verarbeitenden Gewerbes sowie in wissensintensiven Dienstleistungssektoren.
15. Eine neuere ländervergleichende Studie von Meyer (2008) zeigt einen positiven statistischen Zusammenhang zwischen dem Volumen von Venture-Capital-Investitionen und der Umsetzung von Ideen in Innovationen. Was Deutschland betrifft, so scheint die Kausalität von Venture-Capital-Investitionen in Richtung Umsetzung zu laufen und nicht umgekehrt.
16. Vgl. die Berichte des Sachverständigenrats und der Expertenkommission für Forschung und Innovation wegen einer ausführlicheren Erörterung (Sachverständigenrat, 2008; Expertenkommission Forschung und Innovation, 2009).
17. Finanzhilfen, Steuergutschriften, öffentliche Aufträge und direkte Ausführung von Forschungsleistungen (durch Hochschulen und öffentliche Forschungseinrichtungen) sind die wichtigsten Instrumente staatlicher Politik.
18. Zu ähnlichen Schlüssen kommt García-Quevado (2009), der feststellt, dass die Fachliteratur über die Beziehung zwischen öffentlicher Finanzierung der Unternehmens-FuE und privaten FuE-Ausgaben zu widersprüchlichen, kaum miteinander zu vereinbarenden Ergebnissen kommt, und Hall und Van Reenen (2000) zufolge gibt es stichhaltige Belege dafür, dass FuE-Steuererleichterungen positive Effekte auf die Höhe der FuE-Ausgaben des privaten Sektors haben.
19. Selbst wenn FuE-Steuerergutschriften ein wirksames Instrument sind, bleibt die Frage offen, ob die entgangenen Steuereinnahmen nicht besser für andere Maßnahmen mit höheren sozialen Erträgen verwendet worden wären (Jaumotte und Pain, 2005a). Unter Verwendung eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells stellt Russo (2004) fest, dass die Wohlfahrtsgewinne von FuE-Steuererleichterungen deutlich höher sind als die von Unternehmen- und Einkommensteuersenkungen.
20. So ist z.B. Spanien das Land mit dem großzügigsten Steuersystem für die von einem repräsentativen Unternehmen durchgeführten FuE-Aktivitäten. Dennoch befindet sich Spanien unter den OECD-Ländern mit der geringsten FuE-Intensität des privaten Sektors. Eine Reihe von Ländern hat unlängst Schätzungen über die durch FuE-Steueranreize bedingten Einnahmeverluste übermittelt (OECD,

- 2007d). Die meisten Länder schätzen die Kosten auf rd. 0,03-0,05% des BIP (z.B. Australien, Frankreich, Irland, Mexiko, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten), wobei aber von einigen Ländern ein höherer Anteil angegeben wird (z.B. Kanada mit 0,2% des BIP).
21. Dies bestätigen die Arbeiten von Lach (2002), die für israelische Unternehmen zeigen, dass von kleineren Unternehmen erhaltene staatliche Zuschüsse einen statistisch signifikanten positiven Effekt auf die unternehmensfinanzierten FuE-Ausgaben haben, während dies jedoch bei Großunternehmen nicht der Fall ist.
 22. Spitz (2003) liefert für Deutschland Belege dafür, dass es infolge der technologischen Merkmale der Computertechnologien bei den relativen Qualifikationsanforderungen der Berufe zu einer Verschiebung in Richtung analytischer und interaktiver Tätigkeiten kommt, bei denen Arbeitnehmer mit höherem Bildungsabschluss komparative Vorteile besitzen.
 23. Im Sonderkapitel des letzten *Wirtschaftsberichts Deutschland* (OECD, 2008) wurden die Herausforderungen, vor denen das deutsche Bildungssystem steht, ausführlich erörtert, wobei auch auf die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung sowie die Primar- und Sekundarschulbildung eingegangen wurde.
 24. Da das produktivitätsbereinigte Verhältnis zwischen Kapitaleinsatz und Arbeitseinsatz im Zeitverlauf ungeachtet der Fluktuationen des Arbeitskräfteangebots konstant bleibt (Brücker und Jahn, 2009; Ottaviano und Peri, 2006), führt der demografische Wandel nicht zwangsläufig zu einem Arbeitskräftemangel oder einem Rückgang der Arbeitslosigkeit. Da die in den kommenden Jahren in Rente gehenden Kohorten jedoch relativ gut ausgebildet sind, wird es zu einem Fachkräftemangel kommen (und einem Überangebot an weniger qualifizierten Arbeitskräften). Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung geht davon aus, dass im Jahr 2014 infolge von Alterung und Strukturwandel zwischen 180 000 und 490 000 Fachkräfte fehlen werden (Egeln et al., 2007). Vgl. zu dieser Thematik auch Bonin et al. (2007), Fuchs und Reinberg (2007), Schnur und Zika (2007) sowie Biersack et al. (2008).
 25. Da die Zahl der Jugendlichen bis zum Jahr 2050 den Projektionen zufolge um ein Drittel sinken wird, muss die Abschlussquote im Tertiärbereich um etwa 12 Prozentpunkte zunehmen, allein um die Zahl der Fachhochschul- und Hochschulabsolventen konstant zu halten (Fuchs und Weber, 2007).
 26. ISCED-5A-Programme sind weitgehend theoretisch orientiert und sollen ausreichende Qualifikationen für den Zugang zu weiterführenden Forschungsprogrammen und Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen vermitteln, während ISCED-5B-Programme im Allgemeinen stärker praxisbezogen, technisch orientiert bzw. berufsspezifisch sind.
 27. Die allgemeine Hochschulreife (Abitur) eröffnet den Zugang zu allen Fächern an allen Hochschulen, während die Fachhochschulreife den Zugang zu Fachhochschulen eröffnet. Zusätzlich gibt es noch die fachgebundene Hochschulreife, die es ermöglicht, bestimmte Fächer an einer Hochschule zu studieren. Für einen detaillierten Überblick über das deutsche Bildungssystem, vgl. Anhang 4.A1 in OECD (2008).
 28. Wie Meier und Schütz (2007) betonen, besteht bei einer frühen Selektion ein höheres Risiko der Fehleinschätzung der tatsächlichen Fähigkeiten der Kinder (und somit der Zuweisung in den falschen Bildungsgang), weil die Fähigkeiten erst allmählich erkennbar werden und weil die Unterschiede im Reifegrad bei jüngeren Schülern noch stärker ausgeprägt sind.
 29. Der Numerus Clausus begrenzt die Anzahl der zum Studium zugelassenen Personen, normalerweise indem eine bestimmte Mindestdurchschnittsnote im Abitur verlangt wird.
 30. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass mögliche negative Effekte von Hochschulgebühren auf die Bildungsteilnahme durch Verbesserungen der Systeme für die finanzielle Unterstützung der Studierenden vollständig ausgeglichen werden können (Santiago et al., 2008; Heller 1999).
 31. In diesem Vergleich sind die Hartz-Reformen noch nicht berücksichtigt, die den Nettolohnvorteil etwas erhöht haben dürften, da für Hochschulabsolventen ein niedrigeres Arbeitslosigkeitsrisiko besteht als für andere Gruppen.
 32. Wegen einer eingehenderen Erörterung des deutschen Berufsbildungssystems vgl. Hoeckel (2010a).

33. Das duale System und das Schulberufssystem werden durch das sogenannte Übergangssystem ergänzt, das eine berufliche Grundbildung vermittelt, ohne zu einem anerkannten Berufsabschluss zu führen (es wendet sich an Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen, die nicht unmittelbar einen Platz im dualen oder im Schulberufssystem finden).
34. Seit der Reform des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) im Jahr 2005 können die Absolventen von Berufsausbildungen verlangen, dass die Ergebnisse der schulischen Prüfung in ihrem Abschlusszeugnis erscheinen.
35. Bereits vor dieser Reform gab es Vorkehrungen, die beruflich Qualifizierten den Hochschulzugang ermöglichten, allerdings waren die Regeln je nach Bundesland unterschiedlich. Die größte Errungenschaft der jüngsten Reform war deshalb die Einführung eines für alle Bundesländer geltenden harmonisierten Regelwerks für die Hochschulzulassung auf der Grundlage beruflicher Qualifikationen. Zusätzlich zu diesen gemeinsamen Vorkehrungen dürfen die Bundesländer auch eigene Regelungen für die Erteilung von Hochschulzugangsberechtigungen vorsehen; diese landesspezifischen Zugangsberechtigungen müssen dann nach einem Jahr erfolgreichen Studiums von den anderen Bundesländern anerkannt werden.
36. Die *formale Bildung* entspricht Aus- und Weiterbildung im regulären Schul- und Hochschulsystem; *nichtformale Bildung* bezieht sich auf alle Arten unterrichteter Lernaktivitäten, die nicht Teil eines formalen Bildungsprogramms sind; *informelle Bildung* entspricht autodidaktischem Lernen, das weder Teil eines formalen noch eines nichtformalen Bildungs- und Ausbildungsangebots ist, mit Hilfe von gedrucktem Material, Computer- oder Internetanwendungen, Bildungsprogrammen in Rundfunk und Fernsehen, Audio- oder Videokassetten oder durch den Besuch von Einrichtungen, die der Vermittlung von Bildungsinhalten dienen (z.B. Bibliotheken).
37. Der DQR beschränkt sich nicht auf die Verbesserung der Fort- und Weiterbildung in Deutschland, sondern soll auch die Transparenz und die Übergangsmöglichkeiten für alle Bildungsbereiche optimieren.
38. Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008) wegen eines Überblicks über das derzeitige System.
39. Detaillierte Empfehlungen in Bezug darauf, wie Systeme für die Anerkennung des nichtformalen und informellen Lernens am besten aufgebaut und organisiert werden sollten, finden sich in OECD (2010).
40. Zusätzlich gibt es einige landesspezifische Unterstützungsprogramme, wie den „Bildungsscheck Nordrhein-Westfalen“.
41. Bei Zugrundelegung einer durchschnittlichen Studienzeit von 3½ Jahren zur Erlangung eines Bachelor-Abschlusses wird sich z.B. eine Verschiebung des Zeitpunkts der Aufteilung der Schüler auf ein späteres Alter als 10 Jahre mit einer Verzögerung von mindestens 10½ Jahren auf das Fachkräfteangebot auswirken.
42. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) umfasst alle 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen und Liechtenstein. Schweizer Staatsbürger genießen die gleichen Rechte wie EWR-Staatsangehörige.
43. Für diese Übergangsphase gilt die sogenannte 2-3-2-Regelung: In den ersten zwei Jahren nach der Erweiterung unterliegt der Zugang zu den Arbeitsmärkten der bisherigen Mitgliedstaaten deren nationalen Gesetzen und Bestimmungen, was auf weitere drei Jahre ausgedehnt werden kann. Sollte ein Mitgliedstaat danach feststellen, dass sein Arbeitsmarkt schwerwiegend gestört wurde, kann die Anwendung der nationalen Gesetze noch um weitere zwei Jahre ausgedehnt werden. Von diesen Übergangsbestimmungen betroffen sind die Staatsbürger Bulgariens, Estlands, Lettlands, Litauens, Polens, Rumäniens, der Slowakischen Republik, Sloweniens, der Tschechischen Republik und Ungarns.
44. Die Daten zur Zahl der Migranten in den EU15-Ländern stammen aus Brücker und Damelang (2007), Tabelle 3a.
45. Diese positive Einschätzung bezieht sich auf die Zeit vor der Krise. Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich die Situation durch die jüngste Krise verändert.

46. Wenngleich Vergangenheitsdaten zeigen, dass Migrationsbewegungen sich an einen Konjunkturabschwung anpassen, ist nicht klar, inwiefern solche historischen Muster im derzeitigen Konjunkturabschwung Gültigkeit haben, da die Zielländer und die Herkunftsländer gleichzeitig von ihm betroffen sind (vgl. OECD, 2009e, für erste Belege). Überdies sind die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Arbeitslosigkeit während Konjunkturabschwüngen noch nicht genügend erforscht, so dass auf jeden Fall eine gewisse Unsicherheit bezüglich der genauen Auswirkungen verbleibt.
47. Außerdem erfordert die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsaufnahme die Zustimmung der Ausländerbehörde, die den Antrag des Ausländers nach dem Aufenthaltsgesetz und den dazugehörigen Verordnungen prüft. Allerdings brauchen die Ausländer auf Grund des Prinzips der zentralen Anlaufstelle nur einen Antrag einzureichen.
48. Die meisten Migranten aus Nicht-EWR-Ländern nutzen zur Zuwanderung die Familienzusammenführung und ähnliche Kanäle.
49. Das durchschnittliche jährliche Anfangsgehalt beträgt nach einem Bachelor-Abschluss etwa 39 000 Euro und nach einem Master-Abschluss etwa 42 000 Euro.
50. Brücker und Ringer (2008) zeigen an einem Panel von sechs OECD-Ländern, dass das Qualifikationsniveau der Zuwanderer in Ländern, die die Zuwanderung über ein Punktesystem steuern, wesentlich höher ist.
51. Selbst wenn ein Punktesystem vorgesehen ist, kann eine arbeitgeberorientierte Zuwanderung dennoch notwendig sein, um auf vorübergehenden Arbeitskräftebedarf zu antworten, den ein Punktesystem nicht so schnell decken kann.

Literaturverzeichnis

- Allard, C. et al. (2005), "Explaining differences in external sector performance among large Euro Area countries", *IMF Country Reports*, No. 05/401.
- Amiti, M. und S. J. Wei (2006), "Service offshoring and productivity: evidence from the United States", *NBER Working Papers*, No. 11926.
- Arnold, J. et al. (2009), "Structural reforms and the benefits of the enlarged EU internal market: much achieved and much to do", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 694.
- Autor, D. H., F. Levy und R. J. Murnane (2003), "The skill content of recent technological change: an empirical exploration", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVIII, S. 1279-1333.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2008), *Bildung in Deutschland 2008 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I*, Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Baas, T. und H. Brücker (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements – Country Study: Germany*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Baas, T. et al. (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements – The macroeconomic consequences of labour mobility*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Bachmann, R. und S. Braun (2008), "The impact of international outsourcing on labour market dynamics in Germany", *Ruhr Economic Papers*, No. 53.
- Baethge, M. (2008), "Das berufliche Bildungswesen in Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts", in Cortina, K. S. et al. (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik*, Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek.
- Balassa, B. (1965), "Tariff protection in industrial countries: An evaluation", *Journal of Political Economy*, Vol. 73, S. 573-594.
- Barrell, R., J. FitzGerald und R. Riley (2007), "EU enlargement and migration: assessing the macroeconomic impacts", *NIESR Discussion Papers*, No. 292.

- Becker, S.O. et al. (2005), "Location choice and employment decisions: a comparison of German and Swedish multinationals", *Review of World Economics*, Vol. 141, S. 693-731.
- Bertoli, S. et al. (2009), "The battle for brains: how to attract talent", Mimeo.
- Biersack, W. et al. (2008), "Akademiker/innen auf dem Arbeitsmarkt: gut positioniert, gefragt und bald sehr knapp", *IAB Kurzbericht*, 18/2008.
- Blanchflower, D. G., J. Saleheen und C. Shadforth (2007), "The impact of the recent migration from eastern Europe on the UK economy", *IZA Discussion Papers*, No. 2615.
- Bloom, N., R. Griffith und A. Klemm (2001), "Issues in the design and implementation of R&D tax credit for UK firms", *Briefing Notes*, No. 15, Institute for Fiscal Studies, London.
- Bloom, N., R. Griffith und J. van Reenen (2002), "Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997", *Journal of Public Economics*, Vol. 85, S. 1-31.
- Bonin, H. et al. (2007), "Zukunft von Bildung und Arbeit – Perspektiven von Arbeitskräftebedarf und -angebot bis 2020", *IZA Research Reports*, No. 9.
- Borrmann, C., R. Jungnickel und D. Keller (2007), "Standort Deutschland – abgeschlagen im Wettbewerb um Hochqualifizierte?", *Wirtschaftsdienst*, Vol. 87, S. 127-134.
- Brenke, K. und K. F. Zimmermann (2007), "Zuwanderungen aus Mittel- und Osteuropa trotz Arbeitsmarktbarrieren deutlich gestiegen", *Wochenbericht*, Nr. 44, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Brenke, K., M. Yuksel und K.F. Zimmermann (2009), "EU enlargement under continued mobility restrictions: consequences for the German labor market", in Kahanec, M. und K.F. Zimmermann (Hrsg.), *EU labor markets after post-enlargement migration*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn.
- Brücker, H. und A. Damelang (2007), *Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements – Analysis of the scale, direction and structure of labour mobility*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, H. und E. J. Jahn (2009), "Migration and wage-setting: reassessing the labor market effects of migration", *Kiel Institute for the World Economy Working Papers*, No. 1502.
- Brücker, H. und S. Ringer (2008), "Ausländer in Deutschland: vergleichsweise schlecht qualifiziert", *IAB Kurzbericht*, 1/2008.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008), *Stand der Anerkennung non-formalen und informellen Lernens in Deutschland*, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009), *Forschung und Innovation für Deutschland*, Bonn.
- Burkert, C., A. Niebuhr und R. Wapler (2008), "Regional disparities in employment of high-skilled foreigners – determinants and options for labour migration policy in Germany", *International Migration and Integration*, Vol. 9, S. 383-400.
- Chalaff, J. und G. Lemaitre (2009), "Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 79.
- Danninger, S. und F. Joutz (2007), "What explains Germany's rebounding export market share?", *IMF Working Papers*, No. 07/24.
- Da Rin, M., G. Nicodano und A. Sembenelli (2005), "Public policy and the creation of active venture capital markets", *ECB Working Papers*, No. 430.
- Denis, C., K. Mc Morrow und W. Röger (2006), "Globalisation: trends, issues and macro implications for the EU", *European Economy Economic Papers*, No. 254.
- Deutsche Bundesbank (2006a), "Die deutschen Direktinvestitionsbeziehungen mit dem Ausland: neuere Entwicklungstendenzen und makroökonomische Auswirkungen", *Monatsbericht*, September, S. 43-58.
- Deutsche Bundesbank (2006b), "Determinanten der Leistungsbilanzentwicklung in den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern und die Rolle deutscher Direktinvestitionen", *Monatsbericht*, Januar, S. 15-33.

- Deutsche Bundesbank (2006c), "Deutschland im Globalisierungsprozess", *Monatsbericht*, Dezember, S. 17-34.
- Duval, R., J. Elmeskov und L. Vogel (2007), "Structural policies and economic resilience to shocks", *OECD Economic Studies*, Vol. 2008, S. 201-238.
- Egeln, J. et al. (2007), *Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin.
- Egger, H. und P. Egger (2006), "International outsourcing and the productivity of low-skilled labor in the EU", *Economic Inquiry*, Vol. 44, S. 98-108.
- Europäische Gemeinschaften (2009), "European Innovation Scoreboard 2009 – comparative analysis of innovation performance", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2008), *Auswirkungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext der EU-Erweiterung – Bericht über die erste Phase (1. Januar 2007 – 31. Dezember 2008) der im Beitrittsvertrag 2005 festgelegten Übergangsregelungen und ß der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelung*, Brüssel.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (2009), *Forschung, Innovation und technologische Leistungsfähigkeit – Gutachten 2009*, Berlin.
- Falk, M. (2004), "What drives business R&D intensity across OECD countries?", *WIFO Working Papers*, No. 236.
- Faulstich, P. (2008), „Weiterbildung“, in Cortina, K. S. et al. (Hrsg.), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik*, Rowohlt Verlag GmbH, Reinbek.
- Fryges, H. et al. (2007), *Hightech-Gründungen und Business Angels*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Fuchs, J. und A. Reinberg (2007), „Demografische Effekte auf das Erwerbspersonenpotenzial“, in Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), *Fachkräftebedarf der Wirtschaft, Materialsammlung B: Zukünftiger Fachkräftebedarf?*, Nürnberg.
- Fuchs, J. und B. Weber (2007), *Demografischer Wandel – Ein altbekanntes Menetekel*, *IAB-Forum* 2/07.
- García-Quevedo, J. (2004), "Do public subsidies complement business R&D? A meta-analysis of the econometric evidence", *Kyklos*, Vol. 57, S. 87-102.
- Geishecker, I. (2006), "Does outsourcing to central and eastern Europe really threaten manual workers' jobs in Germany?", *The World Economy*, Vol. 29, No. 5, S. 559-583.
- Geishecker, I. (2008), "The impact of international outsourcing on individual employment security: a micro-level analysis", *Labour Economics*, Vol. 15, No. 3, S. 291-314.
- Gervais, M., I. Livshits und C. Meh (2007), "Uncertainty and the specificity of human capital", *Bank of Canada Working Papers*, No. 5.
- Görg, H., A. Hanley und E. Strobl (2008), "Productivity effects of international outsourcing: evidence from plant-level data", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 41, S. 670-688.
- Gottschalk, S. et al. (2007), *Start-ups zwischen Forschung und Finanzierung: Hightech-Gründungen in Deutschland*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- Grogger, J. und G. H. Hanson (2008), "Income maximization and the selection and sorting of international migrants", *NBER Working Papers*, No. 13821.
- Guellec, D. und B. van Pottelsberghe (2000), "The impact of public R&D expenditure on business R&D", *STI Working Papers*, No. 2000/4.
- Hall, B. H. und J. van Reenan (2000), "How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence", *Research Policy*, Vol. 29, S. 449-469.
- Harris, R., Q. C. Li und M. Trainor (2009), "Is a higher rate of R&D tax credit a panacea for low levels of R&D disadvantaged regions?", *Research Policy*, Vol. 38, S. 192-205.
- Heller, D. (1999), "The effects of tuition and state financial aid on public college enrolment", *Review of Higher Education*, Vol. 23, S. 65-89.
- Heß, B. und L. Sauer (2007), "Migration von hoch Qualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland", Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Berlin.

- Hoeckel, K. (2010), *Learning for Jobs: OECD Reviews of Vocational Education and Training – Germany*, OECD, Paris, erscheint demnächst.
- Hülkamp, N. und O. Koppel (2005), "Deutschlands Position im Innovationswettbewerb – Ergebnisse des IW-Innovationsbenchmarks", *IW-Trends*, Vol. 32, No. 3, S. 45-61.
- Jaumotte, F. und N. Pain (2005a), "An overview of public policies to support innovation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 456.
- Jaumotte, F. und N. Pain (2005b), "From ideas to development: the determinants of R&D and patenting", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 457.
- Johansson, Å. et al. (2008), "Tax and economic growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620.
- Kahanec, M. und K. F. Zimmermann (2008), "Migration in an enlarged EU: A challenging solution?", *DIW Discussion Papers*, No. 849.
- Klassen, K., J. Pittman und M. Reed (2004), "A cross-national comparison of R&D expenditure decisions: tax incentives and financial constraints", *Contemporary Account Research*, Vol. 21, S. 639-680.
- Klodt, H. (2004), "Mehr Arbeitsplätze durch Auslandsinvestitionen", *Die Weltwirtschaft*, Vol. 4/2004, S. 373-398.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2004), *Studie zu den Auslandsaktivitäten deutscher Unternehmen – Beschäftigungseffekte und Folgen für den Standort Deutschland*, KfW, Frankfurt.
- Krueger, D. und K. B. Kumar (2004a), "US-Europe differences in technology-driven growth: quantifying the role of education", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 51, S. 161-190.
- Krueger, D. und K. B. Kumar (2004b), "Skill-specific rather than general education: a reason for US-Europe growth differences?", *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, S. 167-207.
- Lach, S. (2002), "Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel", *Journal of Industrial Economics*, Vol. L, S. 369-390.
- Lemos, S. und J. Portes (2008), "New labour? The impact of migration from the central and eastern European countries on the UK labour market", *IZA Discussion Papers*, No. 3756.
- Ludwig, V. und F. Pfeiffer (2005), "Abschreibungsraten allgemeiner und beruflicher Ausbildungsinhalte", *ZEW Discussion Papers*, No. 05-36.
- Marin, D. (2004), "A nation of poets and thinkers – less so with eastern enlargement? Austria and Germany", *CEPR Discussion Papers*, No. 4358.
- Meier, V. und G. Schütz (2007), "The economics of tracking and non-tracking", *Ifo Working Papers*, No. 50.
- Meyer, T. (2008), *Venture Capital: Brücke zwischen Idee und Innovation?*, Deutsche Bank Research, Frankfurt.
- Mohnen, P. und B. Lokshin (2009), "What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective?", *Institut d'Economia de Barcelona Working Papers*, No. 2009/9.
- Molnar, M., N. Pain und D. Taglioni (2008), "Globalisation and employment in the OECD", *OECD Economic Studies*, Vol. 2008, S. 83-116.
- Moser, C., D. M. Urban und B. Weder di Mauro (2009), "Offshoring, firm performance and establishment-level employment: identifying productivity and downsizing effects", *CEPR Discussion Papers*, No. 7455.
- Niefert, M. et al. (2006), *Hightech-Gründungen in Deutschland: Trends und Entwicklungsperspektiven*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
- OECD (2003), *Tax incentives for research and development: trends and issues*, OECD, Paris.
- OECD (2005), *Promoting adult learning*, OECD, Paris.
- OECD (2007a), *Staying competitive in the global economy: Moving up the value chain*, OECD, Paris.
- OECD (2007b), *OECD Economic Surveys: United Kingdom*, OECD, Paris.
- OECD (2007c), *Going for Growth*, OECD, Paris.
- OECD (2007d), *Science, Technology and Industry Scoreboard*, OECD, Paris.

- OECD (2007e), *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland*, OECD, Paris.
- OECD (2009a), *OECD-Wirtschaftsausblick 86*, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Patent Statistics Manual*, OECD, Paris.
- OECD (2009c), *Bildung auf einen Blick*, OECD, Paris.
- OECD (2009d), *OECD Economic Surveys: Switzerland*, OECD, Paris.
- OECD (2009e), *International Migration Outlook*, OECD, Paris.
- OECD (2010), *Recognising non-formal and informal learning: Outcomes, policies and practices*, OECD, Paris.
- Oliveira Martins et al. (2007), "The policy determinants of investment in tertiary education", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 576.
- Ottaviano, G. und G. Peri (2006), "Rethinking the effects of immigration on wages", *NBER Working Papers*, No. 12497, Cambridge, MA.
- Paterson, I., M. Fink und A. Ogus (2007), "Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different member states", *European Network of Economic Policy Research Institutes Working Papers*, No. 52.
- Rae, D. und M. Sollie (2007), "Globalisation and the European Union: which countries are best placed to cope?", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 586.
- Russo, B. (2004), "A cost-benefit analysis of R&D tax incentives", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 37, S. 313-335.
- Sachverständigenrat (2004), *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/2005.
- Sachverständigenrat (2008), *Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken*, Jahresgutachten 2008/2009.
- Sachverständigenrat (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen*, Jahresgutachten 2009/2010.
- Santiago, P. et al. (2008), *Tertiary education for the knowledge society*, Volume 1: "Special features: governance, funding, quality", OECD, Paris.
- Schnur, P. und G. Zika (2007), "Arbeitskräftebedarf bis 2025: die Grenzen der Expansion", *IAB Kurzbericht*, 26/2007.
- Sinn, H.-W. (2006), "The pathological export boom and the bazaar effect: how to solve the German puzzle", *The World Economy*, Vol. 29, No. 9, S. 1157-1175.
- Snower, D. J., A. J. G. Brown und C. Merkl (2009), "Globalization and the welfare state: a review of Hans-Werner Sinn's *Can Germany be saved?*", *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, S. 136-158.
- Spitz, A. (2003), "IT capital, job content and educational attainment", *Centre for European Economic Research Discussion Papers*, No. 03-04.
- Stahn, K. (2006), "Has the impact of key determinants of German exports changed?", in De Brandt, O., H. Herrmann und G. Parigi (Hrsg.), *Convergence or divergence in Europe? Growth and business cycles in France, Germany and Italy*, Springer, Berlin/Heidelberg.
- von Hirschhausen, C. et al. (2009), *Innovationsindikator Deutschland 2009*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Wu, Y. (2005), "The effects of state R&D tax credits in stimulating private R&D expenditure: a cross-state empirical analysis", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 24, S. 785-802.

ANHANG 5.A1

Welche Faktoren haben den deutschen Export-Boom ermöglicht?

Um die Gründe für den starken Anstieg der deutschen Exporte vor der jüngsten Krise zu verstehen, werden mehrere Gleichungen geschätzt, die das Exportvolumen im Verhältnis zu einer Messgröße des Exportmarktes und zu Messgrößen der preislichen und nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit betrachten. Auf die Exportmarktgröße wird ein Einheitskoeffizient angewendet, so dass der Exportmarktanteil letztlich modelliert ist. Die Gleichungen werden für Investitionsgüter und Verbrauchs-/Gebrauchsgüter getrennt geschätzt, um zu erforschen, ob die Bedeutung der erklärenden Variablen je nach Art der Güter unterschiedlich ausfällt (Investitionsgüter spielen eine entscheidende Rolle für den deutschen Exportsektor, im Jahr 2008 stellten sie etwa 62% des Gesamtwerts der Güterausfuhren dar, ein Rückgang nach etwa 65% im Jahr 2000). Der Datensatz ist jährlich und deckt den Beobachtungszeitraum 1994-2007 ab. Zur Berücksichtigung der Einheitswurzel-Charakteristika der Zeitreihen nutzt die Analyse den dynamischen OLS-Schätzer nach Saikkonen (1991), bei dem in der Gleichung die „leads and lags“ der Veränderungen aller erklärenden Variablen hinzugefügt werden.

$$\ln\left(\frac{EXP_t}{EXPM_t}\right) = \alpha + \beta_1 \ln(PC)_t + \beta_2 \ln(NPC)_t + \sum_{p=-n}^n \gamma_{1p} \Delta \ln(PC)_{t-p} + \sum_{p=-m}^m \gamma_{2p} \Delta \ln(NPC)_{t-p} + \varepsilon_{it}$$

wobei *EXP* jeweils für das Volumen der Investitions- und Verbrauchsgüterexporte und *EXPM* für die Größe des potenziellen Exportmarktes steht, während *PC* und *NPC* Messgrößen der preislichen und nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit sind. Angesichts des kurzen Beobachtungszeitraums werden *n* und *m* mit dem Einheitswert festgesetzt. Um eine sparsame Spezifikation zu erhalten, werden nicht signifikante dynamische Terme ausgeklammert. Einheitswurzeltests deuten darauf hin, dass die Residuen der geschätzten Gleichungen stationär sind.

Daten zu den Exporten von Investitions- und Verbrauchsgütern (in wertmäßiger Rechnung) stammen aus der *Comtrade-Datenbank* der Vereinten Nationen¹. Da keine Preisdaten für Investitions- und Verbrauchsgüter vorliegen, werden die Exportwerte anhand des Deflators der privaten Anlageinvestitionen (ohne Wohnimmobilien) im Fall der Investitionsgüter und anhand des Deflators der privaten Konsumausgaben für die Verbrauchsgüter deflationiert. Diese Daten stammen aus der *Analytical Database* der OECD. Der Exportmarkt wird nach der in Kasten A von Pain et al. (2005) beschriebenen Methode als gewichteter Durchschnitt der Importe der Handelspartner berechnet, wobei alle Daten aus der *Comtrade-Datenbank* der Vereinten Nationen stammen². Er wird für die Investitions- und Verbrauchsgüter jeweils getrennt errechnet. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird alternativ in gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten und Exportpreisen gemessen, wobei die Daten über beide Variablen aus der *Analytical Database* der OECD stammen. Die letztere Variable bietet den Vorteil, dass es sich um eine direktere Messgröße der preislichen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes handelt, die nicht nur die Veränderungen der Kosten des Arbeitseinsatzes berücksichtigt, sondern auch Veränderungen der Kosten anderer Input-Faktoren (z.B. preiswertere Akquisition von Zwischenprodukten durch Offshoring-Aktivitäten) sowie der Gewinnmargen. Die zwei Variablen zur preislichen Wettbewerbsfähigkeit werden im Verhältnis zu einem gewichteten Durch-

schnitt jeweils der Lohnstückkosten und der Exportpreise in Konkurrenzländern gemessen, wobei die Gewichtungsmethode wiederum Pain et al. (2005) folgt³. Die nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit wird anhand der Zahl der Triade-Patentfamilien je Million Einwohner gemessen. Die Variable wird im Verhältnis zu einem gewichteten Durchschnitt der konkurrierenden Länder gemessen. Daten zu den Patenten stammen aus der *Patents Database* der OECD und die Bevölkerungsdaten aus der *Analytical Database*. Da die Patentierungsaktivität wahrscheinlich die Wettbewerbsfähigkeit erst zeitversetzt beeinflusst, wird in der Schätzung ein gleitender Dreijahresdurchschnitt der in der Schätzung verwendeten Reihen herangezogen.

Die langfristigen Koeffizienten sind in Tabelle 5.A1.1 dargestellt. Die Koeffizienten zu den beiden Messgrößen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit sind hingegen in allen vier Spezifikationen für Deutschland signifikant und weisen das erwartete Negativzeichen aus. Die Signifikanz der Variablen ist bei Verbrauchsgüterexporten etwas niedriger als bei Investitionsgüterexporten. Die Punktschätzungen der Koeffizienten sind für die Verbrauchsgüterexporte etwas geringer, die Differenz ist allerdings statistisch nicht signifikant. Die relative Zahl der Triade-Patentfamilien je Million Einwohner hat einen hoch signifikanten Effekt sowohl auf die Investitionsgüter- als auch auf die Verbrauchsgüterexporte, was darauf schließen lässt, dass nichtpreisliche Faktoren ein wichtiger Bestimmungsfaktor der deutschen Exporte sind. Die Größe der geschätzten Koeffizienten ist für Verbrauchsgüter höher als für Investitionsgüter, doch auch hier ist der Unterschied statistisch nicht signifikant.

Tabelle 5.A1.1 Schätzungsergebnisse

Spezifikation	(1)	(2)	(3)	(4)
Abhängige Variable	$\ln(EXP^C/EXPM^C)$	$\ln(EXP^{NC}/EXPM^{NC})$	$\ln(EXP^C/EXPM^C)$	$\ln(EXP^{NC}/EXPM^{NC})$
$\ln(RULC)$	-1.944*** (0.546)	-1.235* (0.656)		
$\ln(RPEXP)$			-5.372*** (1.210)	-3.475** (1.220)
$\ln(RPAT)$	3.237*** (0.656)	4.132*** (0.789)	3.000*** (0.951)	3.726*** (0.958)
Angepasstes R ²	0.937	0.812	0.802	0.588

1. EXP^C = Investitionsgüterexporte, EXP^{NC} = Verbrauchsgüterexporte, $EXPM^C$ = Exportmarkt für Investitionsgüter, $EXPM^{NC}$ = Exportmarkt für Verbrauchsgüter in den Spezifikationen (2) und (4), $RULC$ = Relative Lohnstückkosten, $RPEXP$ = Relative Exportpreise, $RPAT$ = Relative Patente je Million Einwohner (gleitender Dreijahresdurchschnitt). ***, **, * weisen auf Signifikanz zum P-Wert von 1%, 5% und 10% hin. Standardfehler sind in Klammern aufgeführt.

Anmerkungen

1. Zu den Investitionsgütern gehören bearbeitete Metalle, Maschinen, Transportmittel, Mess-, Prüf- und Kontrollinstrumente, fotografische/optische Geräte sowie Armbanduhren und andere Uhren. Sie werden definiert als Warengruppen 67+68+69+7+87+88 der SITC-Rev. 3. Verbrauchs- und Gebrauchsgüter werden definiert als die verbleibenden Warengruppen der SITC-Rev. 3, mit Ausnahme der nichtklassifizierten Waren, die aus der Analyse ausgeklammert werden.
2. Probleme in Bezug auf die Datenverfügbarkeit reduzieren die Gruppe der Handelspartner auf Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Kanada, Korea, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten.
3. Die Gruppe der Partnerländer ist die gleiche wie für die Berechnung der Exportmärkte.

Literaturverzeichnis

- Pain, N. et al. (2005), "The international trade model", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 440.
- Saikonen, P. (1991), "Asymptotically efficient estimation of cointegrating regressions", *Econometric Theory*, Vol. 7, S. 1-21.

OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(10 2010 09 5 P) ISBN 978-92-64-08453-7 – No. 57239 2010

OECD-Wirtschaftsberichte

DEUTSCHLAND

SONDERTHEMA: GLOBALISIERUNG

März 2010

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-08453-7
10 2010 09 5 P

