

FÜR EIN STÄRKERES, GERECHTERES UND UMWELTVERTRÄGLICHERES WACHSTUM IN DEUTSCHLAND

OECD-Reihe “Better Policies”

April 2018

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten sowie Daten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Dieser Text ist Teil der Publikationsreihe „Better Policies“. Er wurde unter der Leitung von Gabriela Ramos und Juan Yermo von Isabell Koske mit Unterstützung von Tara Marwah koordiniert. Autoren: Willem Adema, Timothy Bishop, Fred Bourassa, Sarah Box, Rodney Boyd, Stijn Broecke, David Bradbury, Bert Brys, Kelsey Burns, Eva Degler, Luisa Dressler, Nicola Duell, Assia Elgouacem, Paolo Falco, Andrés Fuentes Hutfilter, Jusine Garrett, Eric Gonnard, Caitlyn Guthrie, Eun Jung Kim, Lukas Kleine-Rueschkamp, Sebastian Königs, Tamara Krawchenko, Stephanie Lehmann, Thomas Liebig, Caroline Malcolm, Sam Mealy, Rodrigo Mejia Ricart, Fabrice Murtin, Alistair Nolan, Sam Paltridge, Christopher Prinz, Arturo Rivera, Dirk Röttgers, Angelica Salvi Del Pero, Abel Schumann, Vincenzo Spiezia, Elena Tosetto, Barbara Ubaldi, Kurt Van Denker, Verena Weber, Naomitsu Yashiro. Isabelle Renaud kümmerte sich um Herstellung und Administratives.

Fotos: © Shutterstock.com

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.
© OECD 2018

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 Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise 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.

Vorwort

Die neue Bundesregierung wird ihre Arbeit in einer schwierigen Zeit aufnehmen. Insgesamt erzielt die deutsche Wirtschaft sehr gute Ergebnisse. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird dieses und nächstes Jahr voraussichtlich 2% übersteigen, die Arbeitslosenquote erreichte Anfang 2018 einen historischen Tiefstand von 3,5 %, und sowohl die Einkommensungleichheit als auch die Armut liegen unter dem OECD-Durchschnitt. Viele Menschen in Deutschland haben jedoch den Eindruck, nicht hinreichend von der guten Wirtschaftsleistung ihres Landes zu profitieren, wie die Ergebnisse der letzten Wahlen zeigen. Sie sehen ihren Wohlstand durch technologischen Wandel, Wettbewerb aus dem Ausland und Zuwanderung bedroht.

Die neue Bundesregierung wird sich diesen Fragen stellen müssen, indem sie dafür sorgt, dass das Wachstum nicht nur steigt, sondern auch gerechter und umweltverträglicher wird. Dieser Bericht soll zentrale Reformprioritäten identifizieren, um Deutschland bei der Verwirklichung dieses Ziels zu unterstützen.

Erstens kommt es entscheidend darauf an, ein robustes BIP-Wachstum zu sichern, da dies Voraussetzung für einen allgemeinen Anstieg des Lebensstandards ist. Angesichts der Bevölkerungsalterung wird dieses Wirtschaftswachstum zunehmend über Produktivitätszuwächse erzielt werden müssen. Das Produktivitätswachstum hat sich jedoch, wie in vielen anderen Ländern auch, abgeschwächt. Im Zeitraum 2006-2016 betrug es durchschnittlich 0,8% jährlich, gegenüber fast 2% im vorangegangenen Zehnjahreszeitraum. Um diesen Trend umzukehren, müssen die Chancen der Industrie 4.0 und der Digitalisierung in vollem Umfang genutzt werden. Dazu bedarf es u.a. Verbesserungen der Innovationspolitik, einer breiteren Einführung der neuesten Technologien in den Unternehmen, weiterer Investitionen in informations- und kommunikationstechnologische Infrastruktur und Kompetenzen sowie flankierender arbeits- und sozialpolitischer Maßnahmen, um den digitalen Wandel gut zu bewältigen.

Zweitens müssen die öffentlichen Investitionen erhöht werden, vor allem in frühkindliche Bildung und Grundschulbildung sowie in die Verkehrsinfrastruktur. Die Bundesregierung kann mehr tun, um die Investitionen zu steigern, u.a. indem sie die Gemeinden unterstützt, sowohl finanziell als auch durch Kapazitätsaufbau.

Drittens bedarf es größerer Anstrengungen, um sicherzustellen, dass alle von Deutschlands starker Wirtschaftsleistung profitieren können und dass niemand den Anschluss verliert. Die verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung sind in den letzten zehn Jahren um weniger als 0,5% jährlich gestiegen. Außerdem schneiden Menschen mit ungünstigem sozioökonomischem Hintergrund nach einigen Indikatoren der Lebensqualität deutlich schlechter ab. Es bedarf in Deutschland der richtigen arbeits-, bildungs- und steuerpolitischen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass alle, auch Frauen, ältere Menschen und Migranten, Zugang zu guten Arbeitsplätzen haben.

Viertens sind die regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-Einkommen und bei der Arbeitslosigkeit zwar geringer als im OECD-Durchschnitt, doch hat sich der Aufholprozess der neuen Bundesländer in den letzten Jahren verlangsamt. Einige norddeutsche Länder beginnen im Vergleich zurückzufallen. Außerdem verschlechtert sich die Bezahlbarkeit von Wohnraum in einigen Teilen Deutschlands, vor allem in größeren Städten. Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichgewichte auf dem Wohnungsmarkt und zur besseren Anbindung der ländlichen Räume an Deutschlands dynamische urbane Zentren können hier helfen.

Fünftens bedarf es zusätzlicher Anstrengungen, damit Deutschland seine Klimaziele erreichen und seine COP21-Zusagen erfüllen kann. In den letzten zehn Jahren sanken die CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger pro Kopf in Deutschland nur halb so stark wie im OECD-Durchschnitt. Die Pro-Kopf-Emissionen liegen zwar etwas unter dem OECD-Durchschnitt, aber deutlich über dem Durchschnitt der europäischen OECD-Länder. Die Schaffung einer emissionsarmen Infrastruktur, die Anhebung der umweltbezogenen Steuern und ein beschleunigter Abbau der Subventionen für fossile Energieträger würden die Emissionsminderung unterstützen und zugleich Wachstum und Lebensqualität steigern helfen.

In aller Welt müssen die Regierungen gewährleisten, dass ihre gesamte Bevölkerung am Wirtschaftswachstum teilhaben kann und dass das Wachstum nicht auf Kosten der Umwelt geht. Deutschland kommt hier eine Schlüsselrolle zu, indem es im Inland beispielgebend die richtigen Rahmenbedingungen für ein stärkeres, gerechteres und umweltverträglicheres Wachstum schafft. Die OECD ist stolz auf ihren langjährigen Dialog mit Deutschland und wird auch der neuen Bundesregierung unterstützend zur Seite stehen. Es gilt, gemeinsam eine bessere Politik für ein besseres Leben zu gestalten, voranzubringen und umzusetzen – in Deutschland und in aller Welt.



Angel Gurría
OECD-Generalsekretär

Zentrale Empfehlungen

- Den Ausbau der Glasfasernutzung im Festnetz durch mehr Wettbewerb verstärken und beschleunigen, z.B. durch kommunale Netze, insbesondere in kleineren Städten und ländlichen Gebieten.
- Um die Verbreitung digitaler Fertigungstechnologien zu unterstützen, wachstumsfördernde Rahmenbedingungen für Unternehmen schaffen, die neue Technologien nutzen, bei gleichzeitiger Förderung von Unternehmensgründungen und -Entwicklung.
- Die sich wandelnden Kompetenzanforderungen vorausschauend erkennen und bewerten, um Lehrpläne anzupassen und Bildungsteilnehmer bei ihrer Fächerwahl zu leiten, damit ihnen gute berufliche Chancen eröffnet werden.
- Im Einklang mit der steigenden Lebenserwartung das Renteneintrittsalter langfristig weiter anheben.
- Die gezielte Integration und Unterstützung von Flüchtlingen sicherstellen, wobei das Hauptaugenmerk auf Höherqualifizierungsmassnahmen, insbesondere für Geringqualifizierte, und der Sprachförderung liegen sollte.
- Einkünfte aus Kapitalvermögen auf Haushaltsebene mit leicht progressiven Steuersätzen belegen.
- Die Steuer- und Abgabenbelastung der Erwerbseinkommen vor allem für Geringverdiener senken.
- Die Einkommensteuerbelastung von Zweitverdienern reduzieren, z.B. durch die Einführung eines gesonderten Freibetrags für Zweitverdiener.
- Die öffentlichen Investitionen in Kinderbetreuung, frühkindliche Bildung und Ganztagsgrundschulen ebenso wie in die Verkehrsinfrastruktur, vor allem auf kommunaler Ebene, erhöhen.
- Die Energiebesteuerung und die CO₂-Bepreisung reformieren, um die sozialen Kosten der Umweltverschmutzung angemessen widerzuspiegeln und den Klimazielen Rechnung zu tragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
2. Die Vorteile der Digitalisierung ausschöpfen	8
3. Arbeitsplatzqualität für alle fördern.....	16
4. Inklusives Wachstum durch Steuerreformen fördern.....	22
5. Geografische Disparitäten bei der Lebensqualität reduzieren	24
6. Deutschlands ehrgeizige Klimaziele unterstützen.....	27
Literaturverzeichnis	31

1 Einführung

Die Lebensqualität in Deutschland liegt in vielen Bereichen über dem OECD-Durchschnitt. Die Wirtschaft ist in den letzten Jahren robust und auf breiter Basis gewachsen, während die Arbeitslosenquote zu den niedrigsten im OECD-Raum zählt. Das Einkommensniveau ist höher als im OECD-Durchschnitt, Einkommensungleichheit und Armut sind niedriger. Die Bevölkerung verfügt im Allgemeinen über ein hohes Bildungsniveau und weist eine etwas über dem OECD-Durchschnitt liegende Mathematik- und Lesekompetenz auf. Dennoch bleibt eine Reihe von Herausforderungen zu bewältigen. Erstens hat – wie in vielen anderen Ländern auch – das Produktivitätswachstum nachgelassen. Dies erschwert die weitere Verbesserung des Lebensstandards, insbesondere vor dem Hintergrund der Bevölkerungsalterung. Um diesen Trend umzukehren, müssen die Chancen der Industrie 4.0 und der Digitalisierung voll ausgeschöpft werden. Ein zweiter Grund zur Sorge sind die geringen öffentlichen Investitionen, insbesondere in finanzschwachen Kommunen. Höhere Investitionen in wesentliche Infrastruktur würden erhebliche positive Effekte für ein langfristiges inklusives Wachstum bewirken. Drittens könnte mehr dafür getan werden, dass die gute Wirtschaftslage in Deutschland allen zugutekommt. Der Verdienst von Niedriglohneempfängern ist in den letzten zwanzig Jahren gesunken. Zudem schneiden Menschen mit schwächerem sozioökonomischem Hintergrund in einigen Bereichen der Lebensqualität deutlich schlechter ab, insbesondere bei den Gesundheits- und Bildungsergebnissen. Das wirtschaftliche Leistungsgefälle zwischen verschiedenen Regionen hat sich verfestigt, während die Bezahlbarkeit von Wohnraum in den Großstädten abgenommen hat. Darüber hinaus sind zur Erfüllung der ehrgeizigen Klimaziele des Landes zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die Politik in allen Bereichen auf die notwendige Senkung der Treibhausgasemissionen abzustimmen.

Die Lebensqualität ist in Deutschland allgemein hoch

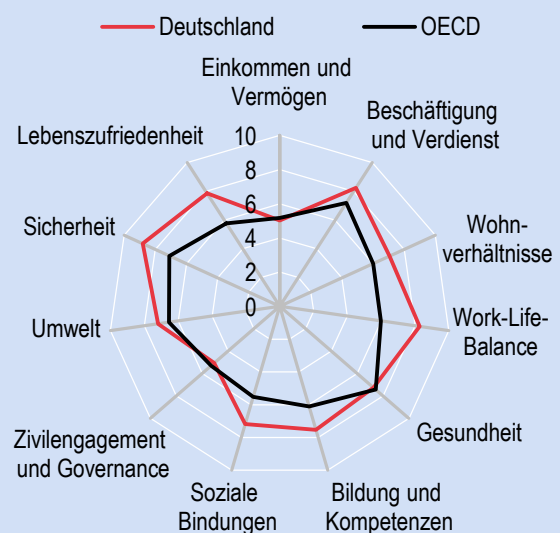
Deutschland hat seit dem Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ein solides Wirtschaftswachstum verzeichnet. Das durchschnittliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit 2007 entspricht mit 1,4% fast dem OECD-Durchschnitt von 1,5%. Innovative Exportindustrien, in denen Deutschland seit längerem über einen komparativen Vorteil verfügt, wie z.B. der Fahrzeugbau, haben ihren Marktanteil ausgebaut. Sie konnten durch erfolgreiche Integration in globale Wertschöpfungsketten ihre Kostenwettbewerbsfähigkeit verbessern und ihren Absatz in weiter entfernten dynamischen Märkten, insbesondere in Asien, steigern. In jüngerer Zeit war das Wachstum zunehmend auf die Inlandsnachfrage zurückzuführen, die von Beschäftigungszuwächsen und dem damit einhergehenden Anstieg des Konsums der privaten Haushalte profitierte.

Deutschland schneidet in den meisten Bereichen der Lebensqualität gut ab (Abb. 1.1). Die Beschäftigungsquote lag 2016 mit 75% deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 67%. Die Arbeitsmarktunsicherheit ist in Deutschland so niedrig wie in kaum einem anderen OECD-Land. Die Arbeitslosenquote erreichte Anfang 2018 saisonbereinigt 3,5% und damit einen der niedrigsten Werte im OECD-Raum. Zudem verwenden Vollzeitbeschäftigte in Deutschland laut eigenen Angaben pro Tag rund 40 Minuten mehr Zeit auf Freizeitaktivitäten und Grundbedürfnisse als im OECD-Durchschnitt. 87% der Erwachsenen im Erwerbsalter verfügen mindestens über einen Abschluss des Sekundarbereichs II, verglichen mit einem Anteil von 75% im OECD-Durchschnitt. Die Mathematik- und Lesekompetenz in Deutschland liegt gemäß der OECD-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener (PIAAC) etwas über dem OECD-Durchschnitt. Die Menschen in Deutschland ver-

fügen über ein starkes soziales Netzwerk: Eigenen Angaben zufolge haben 92% der Bevölkerung Freunde oder Verwandte, auf die sie sich im Notfall verlassen können (verglichen mit 89% im OECD-Durchschnitt).

ABBILDUNG 1.1. LEBENSQUALITÄT IN DEUTSCHLAND

OECD Better Life Index,
von 0 (schlechtester Wert) bis 10 (bester Wert)

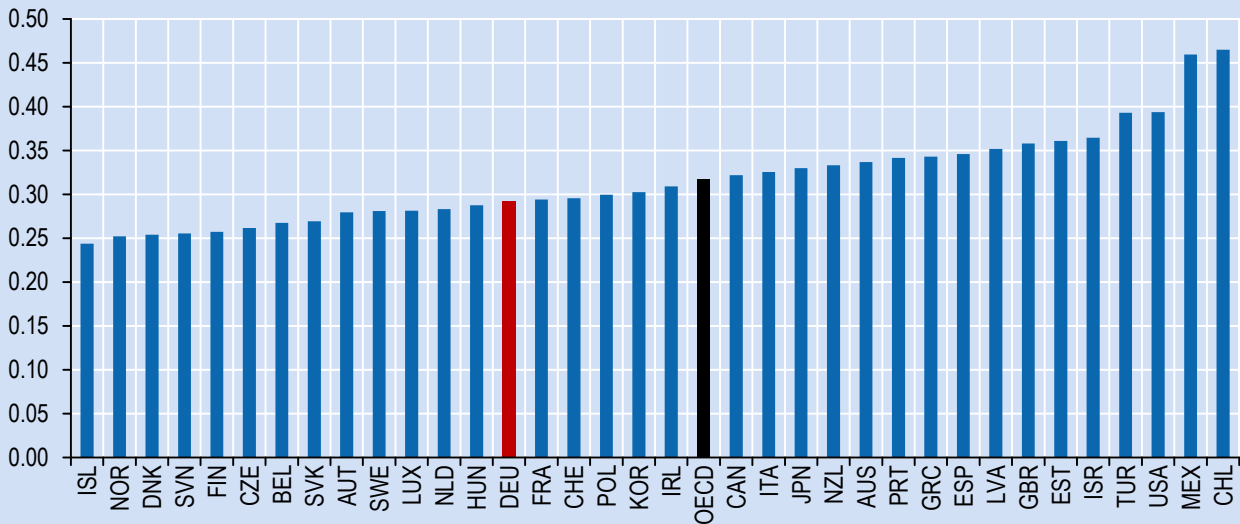


Anmerkung: Jeder Bereich der Lebensqualität wird anhand von ein bis vier Indikatoren gemessen, die aus der Better-Life-Initiative der OECD stammen. Die normierten Indikatoren werden bei der Berechnung der Durchschnittswerte jeweils gleich gewichtet. Die Indikatoren werden durch (lineare) Reskalierung so normiert, dass sie zwischen 0 (schlechtester Wert) und 10 (bester Wert) liegen.

Quelle: OECD Better Life Index 2017.

ABBILDUNG 1.2. DIE EINKOMMENSUNGLEICHHEIT IN DEUTSCHLAND IST RELATIV GERING

Gini-Koeffizient der Ungleichheit der verfügbaren Einkommen, von 0 (maximale Gleichheit) bis 1 (maximale Ungleichheit), 2014 oder letztes verfügbares Jahr



Quelle: OECD Income Distribution Database.



Die Lebenserwartung liegt mit 80,7 Jahren ungefähr gleichauf mit dem OECD-Durchschnitt (80 Jahre). Allerdings betrachten nur 65% der Erwachsenenbevölkerung in Deutschland ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut (verglichen mit 69% im OECD-Durchschnitt).

Das Einkommen ist in Deutschland gleichmäßiger verteilt als im OECD-Durchschnitt und in den anderen großen OECD-Volkswirtschaften (Abb. 1.2). Das Steuer- und Transfersystem verringert die Einkommensungleichheit der Bevölkerung im Erwerbsalter um 28% (d.h. der Gini-Koeffizient für das verfügbare Haushaltseinkommen ist um 28% niedriger als für das Markteinkommen vor Steuern und Transferleistungen). Dieser Wert ist höher als der OECD-Durchschnitt von 25% und deutlich höher als in den Vereinigten Staaten (18%), aber niedriger als in Irland (41%). Die niedrige Arbeitslosenquote in Deutschland trägt auch dazu bei, die Armut gering zu halten. 2014 hatten in Deutschland 9,5% der Bevölkerung ein Einkommen von weniger als der Hälfte des Medianeinkommens, verglichen mit 11,5% im OECD-Durchschnitt.

Auch gemessen am OECD-Index des mehrdimensionalen Lebensstandards (Multi-dimensional Living Standards – MDLS), der das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen, die Lebenserwartung bei Geburt, die Arbeitslosenquote und die Einkommensungleichheit erfasst, hat Deutschland in den letzten zehn Jahren Verbesserungen erzielt (Abb. 1.3). Die positive Indexentwicklung war auf einen Anstieg der Einkommen und der Lebenserwartung sowie einen Rückgang der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Gebremst wurde der Indexanstieg durch die wachsende Ungleichheit. Die am Gini-Index gemessene Einkommensungleichheit nahm in Deutschland in den frühen 2000er Jahren deutlich zu (von 0,259 im Jahr 1999 auf 0,290 im Jahr 2005, verglichen mit einem Anstieg des OECD-Durchschnitts von 0,312 auf 0,317), stabilisierte sich danach aber.

Wesentliche Politikreformen und traditionelle Stärken haben zu diesen positiven Ergebnissen beigetragen

2005 wurden in Deutschland wichtige Maßnahmen zur Reform der Arbeitslosenleistungen und zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung für Arbeitslose ergriffen. Bei Lohnverhandlungen und Arbeitsbedingungen wurde die Flexibilität auf Ebene der einzelnen Betriebe erhöht. Auf diese Reformen folgten Maßnahmen zur Anpassung des staatlichen Rentensystems an den demografischen Wandel und zur Konsolidierung der Staatsfinanzen. Die deutsche Volkswirtschaft profitierte durch ihren Status als sicherer Hafen in der Eurokrise von ausgezeichneten Finanzierungsbedingungen. Zugleich wurde die Wettbewerbsposition von Deutschlands innovativem Verarbeitendem Gewerbe durch die Mitgliedschaft im Euroraum gestärkt. All diese Faktoren trugen zu einem robusten Wirtschaftswachstum und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auf ein Rekordtief bei. Langjährige strukturelle Stärken wirkten sich ebenfalls positiv aus. Hierzu zählen die traditionell starke Rolle des sozialen Dialogs sowie ein berufliches Bildungssystem, das die erfolgreiche Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt fördert.

Deutschland hat wesentliche Schritte unternommen, um die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern zu verbessern. Diese Maßnahmen werden auch dazu beitragen, die Beschäftigungsaussichten der zahlreichen Flüchtlinge zu steigern, die Deutschland in jüngster Zeit aus humanitären Gründen aufgenommen hat. 2015 wurde ein flächendeckender Mindestlohn eingeführt, der 51% des Median-

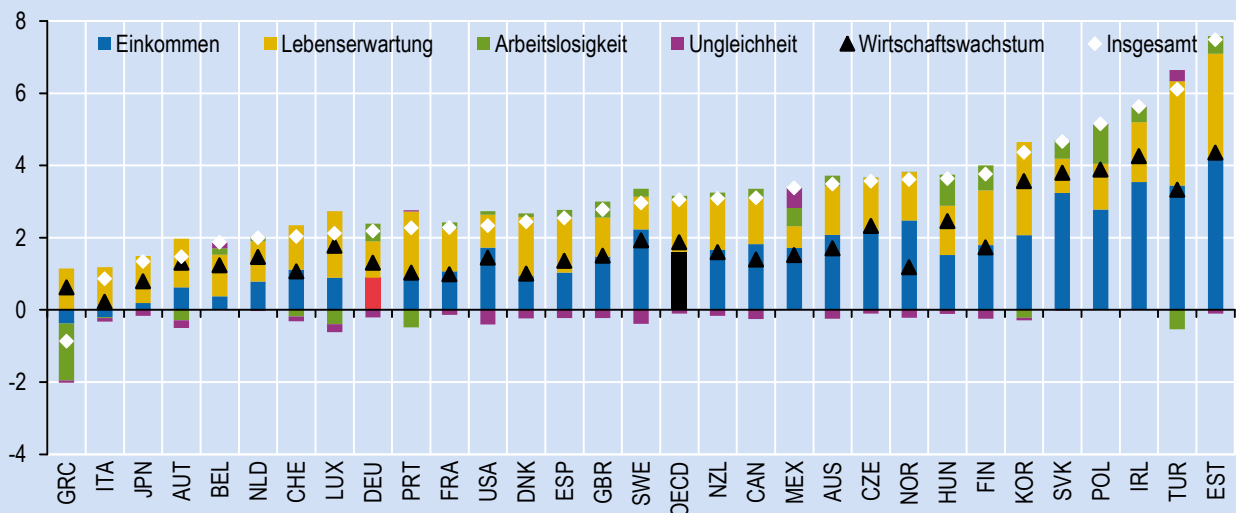
lohns einer Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2014 entspricht. Dadurch erhöhte sich das Einkommen von Niedriglohneempfängern ohne nennenswerte negative Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Auch bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben und der Geschlechtergleichstellung hat Deutschland Fortschritte gemacht. Das Elterngeld wurde reformiert, um Väter zur Inanspruchnahme von Elternzeit zu motivieren. Der Elterngeldbezug kann auch mit Teilzeitarbeit kombiniert werden. Eine kürzlich eingeführte Geschlechterquote verpflichtet Großunternehmen, ihren Aufsichtsrat zu mindestens 30% mit jedem Geschlecht zu besetzen. Das Gefälle zwischen den von Männern und Frauen geleisteten Arbeitsstunden hat sich in den letzten Jahren verringert, was auf Fortschritte beim Ausbau und bei der qualitativen Verbesserung der Kinderbetreuung zurückzuführen ist.

Die öffentliche Investitionstätigkeit wurde gesteigert, u.a. durch stärkere finanzielle Unterstützung finanzschwacher Kommunen. Deutschland hat auch die Investitionen in seine öffentlichen Forschungseinrichtungen erhöht, was dazu beiträgt, die Innovationskapazität des deutschen Verarbeitenden Gewerbes weiter zu fördern. Um das Land für eine CO₂-arme Zukunft zu rüsten, wurde der Ausbau der erneuerbaren Energien weiter vorangetrieben, während zugleich die Kosten für ihren Einsatz gesenkt wurden. Dadurch kann besser auf Marktentwicklungen reagiert werden.

ABBILDUNG 1.3. DER LEBENSSTANDARD IN DEUTSCHLAND IST GESTIEGEN

Anstieg des mehrdimensionalen Lebensstandards, Medianhaushalte, in Prozent, 1995-2015

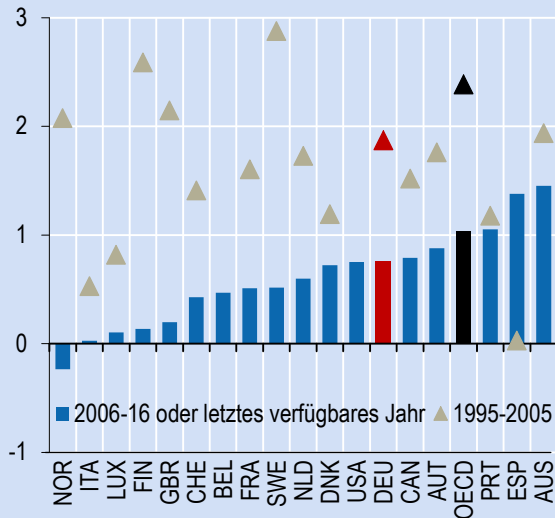


Anmerkung: Der mehrdimensionale Lebensstandard wird mit einem Index gemessen, der das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen, die Lebenserwartung bei Geburt, die Arbeitslosenquote und die Einkommensungleichheit erfasst. Die Angaben beziehen sich auf den Lebensstandard von Personen in Medianeinkommenshaushalten.

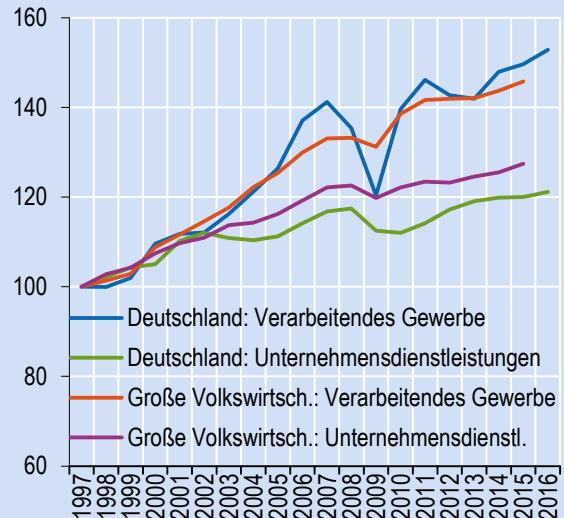
Quelle: OECD-Berechnungen basierend auf OECD Annual National Accounts; OECD Income Distribution Database; und OECD Health Database.

ABBILDUNG 1.4. DAS PRODUKTIVITÄTSWACHSTUM HAT NACHGELASSEN UND IST IM DIENSTLEISTUNGSSEKTOR RELATIV NIEDRIG

A. Durchschnitt. jährl. Veränderung der Bruttowertschöpfung je geleistete Arbeitsstunde in konstanten Preisen



B. Bruttowertschöpfung je geleistete Arbeitsstunde in konstanten Preisen, Index 1997 = 100



Anmerkung: In Teil B umfassen die großen Volkswirtschaften Australien, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich; ungewichteter Durchschnitt.

Quelle: OECD (2016a), OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2016, OECD Publishing, Paris.

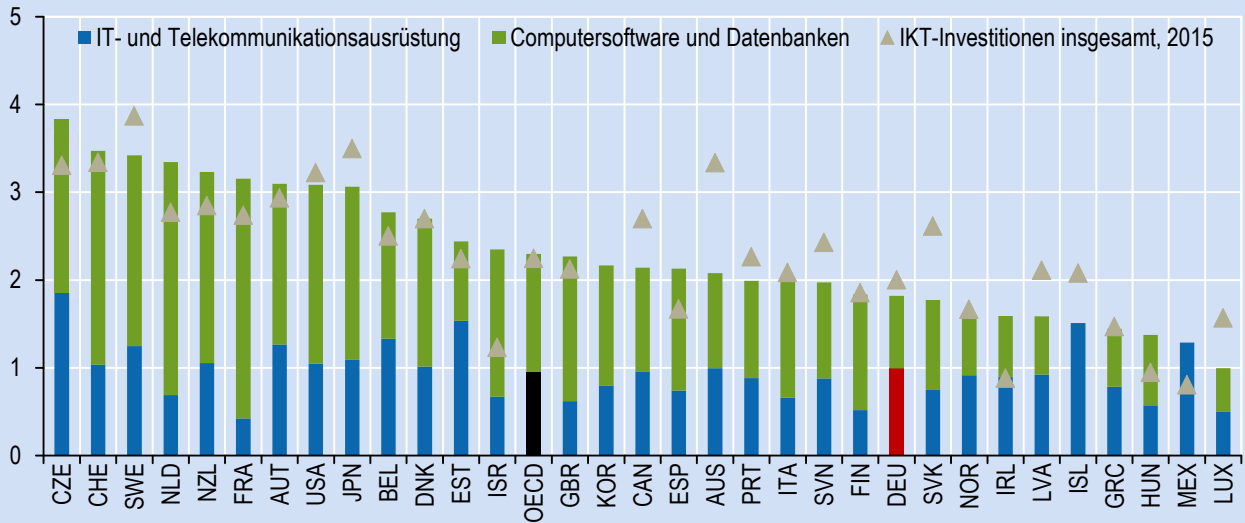
Deutschland hat jedoch auch Herausforderungen zu bewältigen

Trotz der allgemein positiven Lage in Deutschland wäre Selbstzufriedenheit fehl am Platz. Die erste Herausforderung besteht darin, die in der Vergangenheit erzielten Verbesserungen der Lebensqualität fortzuführen. Künftige Steigerungen des Lebensstandards werden in erster Linie über Zuwächse bei der Arbeitsproduktivität erzielt werden, insbesondere in Anbetracht des demografischen Wandels, durch den sich die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte verringern wird. Ebenso wie in anderen OECD-Ländern hat das Arbeitsproduktivitätswachstum auch in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren nachgelassen (Abb. 1.4, Teil A), u.a. aufgrund niedrigerer Investitionen. Zudem ist in Deutschland das Produktivitätsgefälle zwischen dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor relativ groß (Abb. 1.4, Teil B). Die Unternehmensinvestitionen außerhalb des Wohnungsbausektors sind niedrig – auch die Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), Software und anderes Wissenskapital, die zunehmend für das Produktivitätswachstum in fortgeschrittenen OECD-Ländern verantwortlich sind (Abb. 1.5).

Vor diesem Hintergrund untersucht Kapitel 2 dieses Berichts, wie Deutschland den raschen technologischen Wandel, einschließlich der Digitalisierung, besser zu seinem Vorteil nutzen kann. Es befasst sich u.a. mit den innovationspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland, der Verbreitung der neuesten Technologien in den Unternehmen, der IKT-Infrastruktur des Landes und der Notwendigkeit kompetenz-, beschäftigungs- und sozialpolitischer Maßnahmen, die der Bevölkerung den Weg in das digitale Zeitalter ebnen.



ABBILDUNG 1.5. DIE INVESTITIONEN IN IKT-KAPITAL UND SOFTWARE SIND NIEDRIG
IKT-Investitionen nach Art der Vermögensgegenstände, in Prozent des BIP, 2015



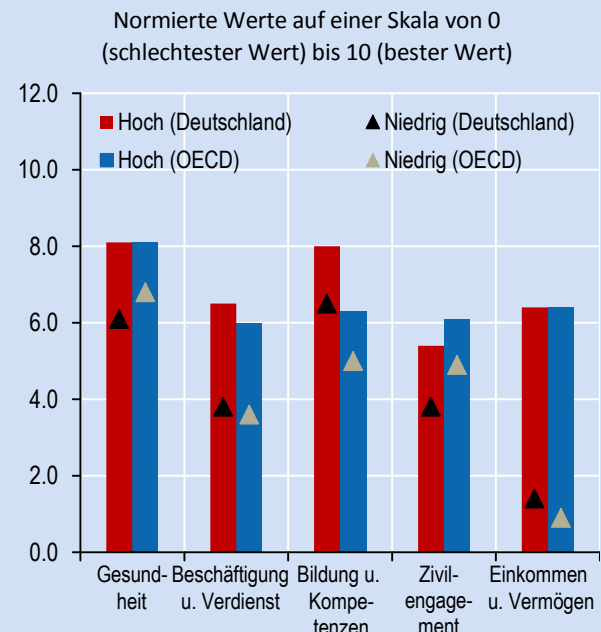
Quelle: OECD (2017a), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, basierend auf OECD Annual National Accounts Database, Eurostat und nationalen Quellen.

Eine zweite Herausforderung bilden die geringen öffentlichen Investitionen, die zusammen mit den niedrigen Unternehmensinvestitionen und dem schwachen Konsum zu den hohen Leistungsbilanzüberschüssen der Bundesrepublik beitragen. Die Qualität der öffentlichen Infrastruktur ist im Vergleich zu anderen Ländern immer noch sehr gut. Dies könnte sich aber allmählich ändern, da die Investitionen in den vergangenen zehn Jahren bisweilen niedriger waren als die Abschreibungen, insbesondere in den Kommunen. Eine besondere Sorge stellen die geringen Investitionen in finanzschwachen Kommunen dar. Angesichts der erheblichen positiven Wirkung, die zusätzliche Investitionen in wesentliche Infrastruktur für ein langfristiges inklusives Wachstum haben können, befasst Kapitel 5 mit Politikoptionen zur Deckung des Investitionsbedarfs auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Drittens ist trotz der verhältnismäßig geringen Einkommensungleichheit eine starke Vermögenskonzentration in wohlhabenden Haushalten festzustellen. 2014 entfielen auf die obersten 10% in Deutschland fast 60% des Gesamtvermögens und damit mehr als im OECD-Durchschnitt (fast 52%). Darüber hinaus besteht in einigen Bereichen der Lebensqualität ein starkes Gefälle zwischen Menschen mit hohem und niedrigem sozioökonomischem Status. Bei der Gesundheit und – in geringerem Maß – bei Beschäftigung und Verdienst sowie Bildung und Kompetenzen sind diese Disparitäten in Deutschland größer als im OECD-Durchschnitt (Abb. 1.6). Trotz der jüngsten Reformen verdienen viele Arbeitskräfte – hauptsächlich im Dienstleistungssektor – nach wie vor wenig. Menschen mit niedrigem Bildungsniveau weisen eine deutlich geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf. Zugleich wirkt sich der sozioökonomische Hintergrund stärker auf die schulischen Lernergeb-

nisse im Alter von 15 Jahren aus als in vielen anderen OECD-Ländern. Trotz der jüngsten Bemühungen zur Verbesserung der Geschlechtergleichstellung ist das Verdienstgefälle zwischen Männern und Frauen immer noch groß, was mit der hohen Teilzeitquote von Frauen in Deutschland zusammenhängt. Die Erfahrung der OECD-Länder zeigt, dass ein geringeres Verdienstgefälle zwischen

ABBILDUNG 1.6. EINIGE BEREICHE DER LEBENSQUALITÄT WEISEN STARKE DISPARITÄTEN AUF



Anmerkung: Hoher/niedriger sozioökonomischer Status („Hoch“/„Niedrig“) bezeichnet Personen mit einem verfügbaren Einkommen unter den oberen/unteren 20% bzw. Tertiärbildung/nur Grundschulbildung.

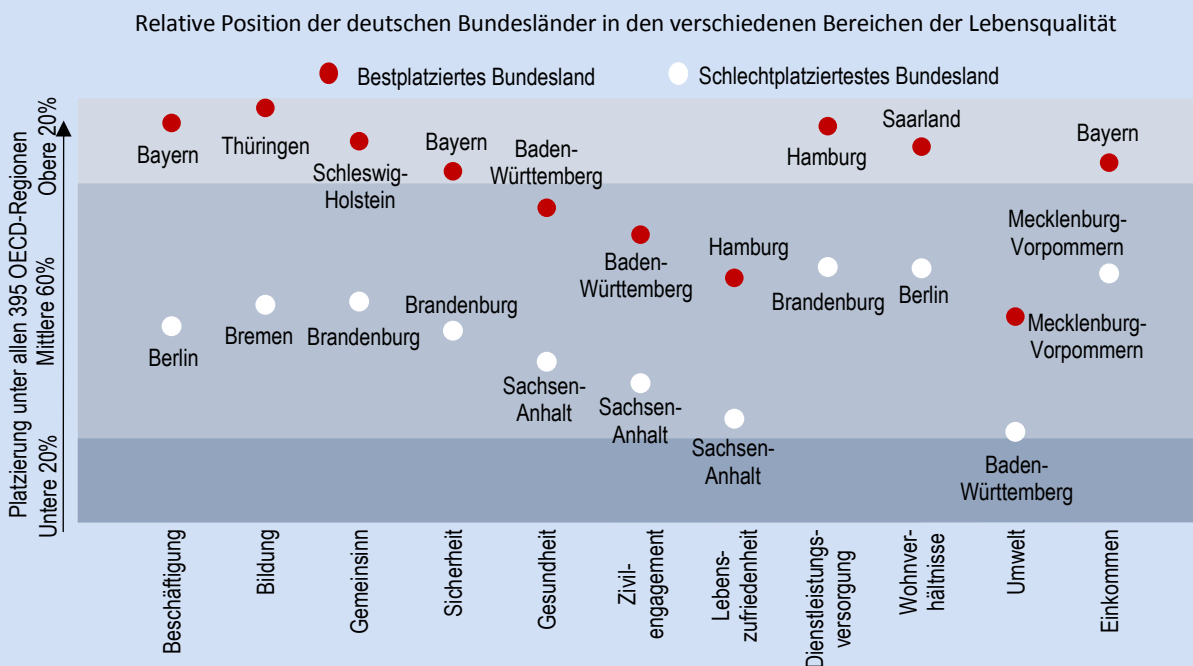
Quelle: OECD Better Life Index 2017.

Männern und Frauen die Armutsrisiken der Haushalte reduziert, da die größten Armutsrisiken von Arbeitsplatzverlusten und Änderungen in der Haushaltszusammensetzung ausgehen. Zudem könnte die Verringerung des Verdienstgefälles auch das Wirtschaftswachstum erheblich steigern. Kapitel 3 dieses Berichts untersucht Politikoptionen zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze für alle, mit einer besonderen Fokussierung auf Frauen, Jugendliche, ältere Menschen und Zuwanderer. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der Steuerpolitik, insbesondere mit der Notwendigkeit, die Steuer- und Abgabenbelastung der Erwerbseinkommen – vor allem am unteren Ende des Einkommensspektrums – zu reduzieren. Finanziert werden könnten diese Maßnahmen durch höhere umweltbezogene Steuern (Kapitel 6) und höhere Steuern auf Kapitaleinkünfte sowie ein beharrliches Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und -umgehung.

Viertens bestehen in Deutschland – trotz der allgemein hohen Lebensqualität – eine Reihe von Herausforderungen auf regionaler Ebene. Die Einkommensdisparität zwischen den einzelnen Bundesländern liegt gemessen am Gini-Index des Pro-Kopf-BIP 1,5 Prozentpunkte unter dem OECD-Durchschnitt. Dies ist der Tatsache zu verdanken, dass die schwächer entwickelten östlichen Bundesländer in den vergangenen Jahrzehnten bei der Arbeitsproduktivität aufgeholt haben. Auch die regionalen Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit sind im internationalen OECD-Vergleich nicht besonders groß. Aller-

dings hat sich der Aufholprozess in den letzten Jahren verlangsamt, was zum Teil auf niedrigere Ausrüstungsinvestitionen und kleinere Betriebsgrößen zurückzuführen ist. Überdies scheinen einige nördliche Bundesländer beim Produktivitätsvergleich weiter zurückgefallen zu sein. Stärker ausgeprägt sind die regionalen Disparitäten bei einigen nicht einkommensbezogenen Bereichen der Lebensqualität, insbesondere beim Zugang zu Arbeitsplätzen, bei den Bildungsergebnissen und bei den sozialen Bindungen (Abb. 1.7). Die südlichen Bundesländer verzeichnen beim Vergleich der Lebensqualität oft die besten Ergebnisse, während die östlichen und seit neuestem auch einige der nördlichen Bundesländer weniger gut abschneiden. Die Armut (definiert als ein Einkommen von weniger als der Hälfte des nationalen Medianeinkommens) ist ebenfalls in den östlichen Bundesländern konzentriert. Vier Bundesländer (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen) weisen Armutsquoten von über 15% der Bevölkerung aus und liegen damit über dem Durchschnitt aller OECD-Regionen. Außerdem sind trotz höherer Wohnungsbauinvestitionen infolge der steigenden Nachfrage die Wohnimmobilienpreise in großen urbanen Zentren stark gestiegen, was die Lebensqualität beeinträchtigen könnte. In Kapitel 5 werden Politikoptionen zur Überwindung dieser Herausforderungen erörtert, wie z.B. bessere Verbindungen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichgewichte am Wohnimmobilienmarkt.

ABBILDUNG 1.7. IN EINIGEN NICHT EINKOMMENSBEZOGENEN BEREICHEN DER LEBENSQUALITÄT BESTEHEN ERHEBLICHE REGIONALE DISPARITÄTEN



Anmerkung: Relatives Abschneiden des jeweiligen bestplatzierten und schlechtplatziertesten Bundeslandes in den elf Bereichen der Lebensqualität im Vergleich aller 395 OECD-Regionen. Jeder Kreis stellt ein Bundesland dar. Die elf Bereiche der Lebensqualität sind in absteigender Reihenfolge nach der regionalen Disparität innerhalb Deutschlands aufgeführt und beziehen sich auf Daten aus der Zeit um 2014.

Quelle: OECD Regional Well-Being Database.

Fünftens müssen die Bemühungen um eine umweltverträglichere Ausrichtung des Wirtschaftswachstums fortgesetzt werden. In Deutschland sind die CO₂-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Energieträger pro Kopf der Bevölkerung zwischen 2005 und 2014 um 6,3% und damit nur etwa halb so stark wie im OECD-Durchschnitt (12,8%) zurückgegangen. Zudem ist eine relativ gravierende Beeinträchtigung der Luftgüte durch Umweltverschmutzung festzustellen. 2013 belief sich die Zahl der geschätzten Todesfälle aufgrund von Außenluftverschmutzung auf 58 von 100 000 Einwohnern, was deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 38 und weit über den Werten in Ländern wie Frankreich, Österreich, den Niederlanden und der Schweiz liegt. Deutschland hat sich zusammen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um mindestens 40% und bis 2030 um 55% im Vergleich zu 1990 zu verringern. Bis 2050 strebt es eine Reduzierung seiner Emissionen um 80-95% gegenüber 1990 an. Um diese Ziele zu erreichen, müssen nicht nur die umweltpolitischen Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden, sondern auch die Politik in allen anderen Bereichen mit der Umweltpolitik. Aktuelle Projektionen der Bundesregierung zufolge werden die gegenwärtigen Maßnahmen lediglich zu einer Emissionsminderung um 32% bis 2020 führen (BMUB, 2017). Deutschland wird also sein nationales Reduktionsziel verfehlen. Auch die Minderungsverpflichtungen gegenüber der Europäischen Union (ungefähr 34%) werden demnach nicht erreicht. Die Einhaltung der Ziele ist jedoch wichtig, da die Glaubwürdigkeit der Klimapolitik angesichts des langfristigen Charakters der Klimaherausforderung eine maßgebliche Rolle spielt. Kapitel 6 dieses Berichts setzt sich mit dieser Thematik auseinander – insbesondere mit der Notwendigkeit, die politischen Rahmenbedingungen für eine emissionsarme Infrastruktur zu schaffen, die Rolle umweltbezogener Steuern zu stärken und den Ausstieg aus der Förderung fossiler Energieträger zu beschleunigen. Da neue Technologien entscheidenden Anteil an der klimaverträglichen Ausrichtung des Wachstums haben werden, sind Deutschlands Klimaziele auch untrennbar mit seinen Bestrebungen verknüpft, weiterhin eine führende Rolle im Innovationswettbewerb zu spielen (Kapitel 2).

Im Koalitionsvertrag werden einige der zentralen Prioritäten thematisiert

Die neue Bundesregierung hat die Förderung eines nachhaltigen und inklusiven Wachstums und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu ihrem übergeordneten Ziel erklärt. Dies soll durch eine Reihe von Politikreformen erreicht werden, die sich mit einigen der vorstehend genannten zentralen Herausforderungen auseinandersetzen.

So geht der Koalitionsvertrag erstens auf den Handlungsbedarf ein, um das Potenzial der Digitalisierung bestmöglich auszuschöpfen (Kapitel 2), z.B. durch mehr öffentliche Investitionen in die Hochgeschwindigkeits-

breitbandinfrastruktur sowie Forschung und Entwicklung. Unternehmensgründungen sollen erleichtert werden.

Zweitens will die Regierung durch den Ausbau der Ganztagsgrundschul- und -betreuungsangebote Ungleichheiten beim Bildungszugang abbauen. Bis 2025 ist die Verwirklichung eines Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter vorgesehen. Die Ausgaben für die Digitalinfrastruktur an Schulen und die Qualifizierung der Lehrkräfte (Kapitel 5) werden erhöht, und es wird eine Nationale Weiterbildungsstrategie für lebenslanges Lernen entwickelt, um die IKT-Kompetenzen zu stärken.

Drittens werden der Förderung eines inklusiveren Arbeitsmarkts (Kapitel 3) und der Verbesserung der sozialen Sicherung Priorität eingeräumt. Die neue Regierung plant, befristete Arbeitsverhältnisse strenger zu regulieren und mehr Flexibilität bei der Arbeitszeit zu ermöglichen. Ferner ist eine verstärkte Förderung zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen vorgesehen. Weitere Maßnahmen umfassen die Verbesserung der Familienleistungen, höhere Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau sowie die Einführung von Steueranreizen und einem Baukindergeld, um Familien beim Erwerb von Wohneigentum zu unterstützen. Reformen bei der Rente zielen darauf ab, die Ersatzquote konstant zu halten und Geringverdiener mit niedrigen Rentenansprüchen sowie Mütter und Väter, die drei und mehr Kinder erzogen haben, Menschen mit Behinderungen und Selbstständige zu unterstützen. Die Länder erhalten ebenfalls zusätzliche Mittel zur Entlastung bei den Integrationskosten von Flüchtlingen.

Viertens wird gegen regionale Ungleichheiten bei den Leistungen der Daseinsvorsorge (z.B. im Bereich der Gesundheitsversorgung und des öffentlichen Verkehrswesens) vorgegangen. Finanzschwache Kommunen erhalten besondere Unterstützung, und die Ausgaben zur Förderung des Strukturwandels in strukturschwachen Regionen und der nachhaltigen Landwirtschaft im ländlichen Raum werden erhöht.

Fünftens wird die Notwendigkeit dringender zusätzlicher Maßnahmen und allgemein größerer Anstrengungen zum Erreichen der Klimaziele anerkannt. Allerdings wurde das Bekenntnis zum Treibhausgasemissionsziel für 2020 abgeschwächt, da der Koalitionsvertrag einräumt, dass es unter Umständen nicht ganz erreicht wird. Dies könnte die Glaubwürdigkeit der Ziele generell in Frage stellen. Die geplanten klimapolitischen Maßnahmen umfassen den Ausbau der Ladeinfrastruktur zur Elektrifizierung des Verkehrswesens, die Förderung emissionsarmer Mobilität (Kapitel 6) und die Verbesserung der Luftqualität, insbesondere in Städten. Digitale Mobilitätslösungen, die emissionsarme Beförderungsformen (einschließlich geteilter Nutzungen) unterstützen können, sollen durch Digitale Testfelder und eine Öffnung des Rechtsrahmens gefördert werden. Der Koalitionsvertrag sieht außerdem die schrittweise Beendigung der Kohleverstromung vor, um die Klimaziele für 2030 zu erreichen.

2 Die Vorteile der Digitalisierung ausschöpfen

Deutschland ist auf viele technologisch fortgeschrittene Wirtschaftszweige spezialisiert, darunter komplexe Unternehmensdienstleistungen und Fertigungsaktivitäten mit hohem und mittelhohem Technologiegehalt. Da digitale Technologien aber zunehmend allgegenwärtig sind, muss Deutschland zur Aufrechterhaltung eines robusten Wirtschaftswachstums die richtigen Voraussetzungen schaffen, damit Unternehmen und Bürger die Vorteile der digitalen Wirtschaft optimal nutzen können. Deutschland springt relativ langsam auf die neueste Welle der digitalen Technologien auf, und sowohl die Infrastruktur als auch die Kompetenzen im digitalen Bereich sind verbesserungsbedürftig. Wenn diese Probleme bewältigt werden und sich die digitale Transformation auf ein starkes „Innovations-ökosystem“ stützen kann, wird es Deutschland gelingen, die von den digitalen Technologien gebotenen Chancen erfolgreich zu nutzen und die damit einhergehenden Veränderungen der Arbeitswelt in den Griff zu bekommen.

Deutsche Unternehmen springen nur langsam auf die neueste Welle digitaler Technologien auf

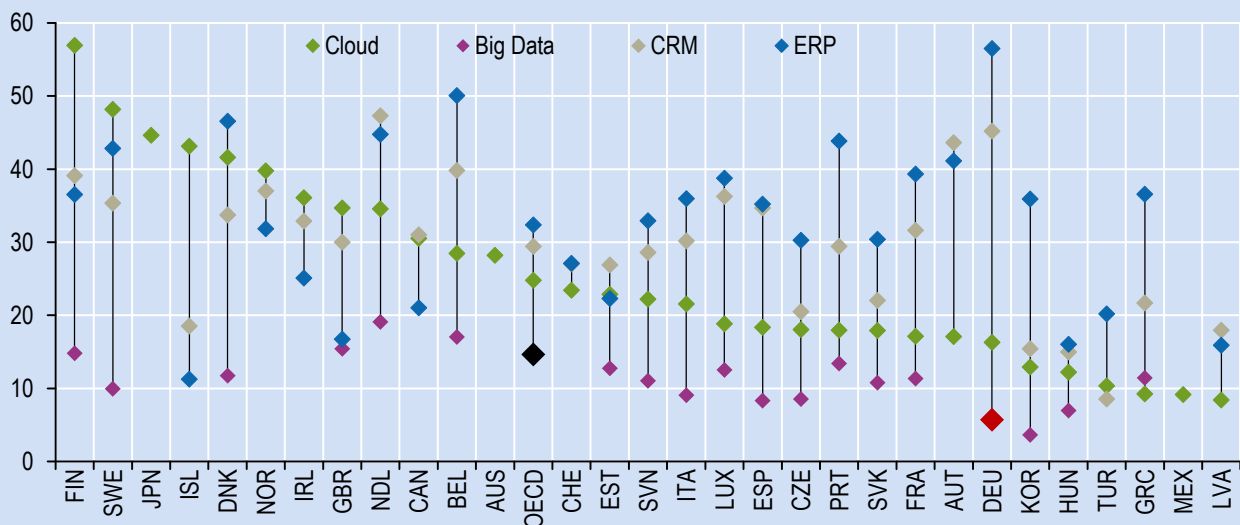
Deutsche Firmen stehen in einigen Bereichen der digitalen Wirtschaft an der Spitze, in anderen liegen sie aber im Rückstand. Das Land weist unter allen OECD-Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, den höchsten Anteil an Unternehmen auf, die Softwaresysteme zur Planung und Steuerung von Unternehmensressourcen (Enterprise Resource Planning – ERP) und zur Pflege der Kundenbeziehungen (Customer Relationship Management – CRM) verwenden (Abb. 2.1). Darin drückt sich ein hoher Grad an Digitalisierung der verschiedenen Prozesse aus, die für die Unternehmenstätigkeit von entscheidender Bedeutung sind, darunter Lager- und Auftragsmanagement, Rechnungswesen, Personalwesen und Kundendienst.

Wie in anderen OECD-Ländern sind die Unterschiede zwischen großen und kleinen Unternehmen sowie verschiedenen Branchen nach wie vor beachtlich. So verwenden 93% der deutschen Großunternehmen (mehr

als 250 Beschäftigte) ERP-Systeme, in kleinen Firmen (10-49 Beschäftigte) sind es vergleichsweise aber nur 50%. Unternehmen im Dienstleistungssektor setzen digitale Schlüsseltechnologien in der Regel intensiver ein als Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe. Dem Fortschrittsanzeiger (Digital Scoreboard) der Europäischen Kommission zufolge ist aber der Anteil sehr intensiver Nutzer digitaler Technologien in den freien Berufen, im Verkehrswesen, in der Lagerhaltung und im Einzelhandel in Deutschland deutlich geringer als in Peer-Ländern. Zudem scheinen deutsche Unternehmen auf die neueste Welle digitaler Technologien, die technologieintensive E-Dienste ermöglichen, langsamer aufzuspringen. Nur 16% der deutschen Unternehmen verwenden Cloud-Dienste, und weniger als 6% führen Big-Data-Analysen durch – bei einem OECD-Durchschnitt von 25% bzw. 11%. Da Cloud-Dienste die Produktivität eines Unternehmens wesentlich steigern und die Innovationstätigkeit zunehmend daten-gesteuert ist, ist es wichtig, unverzüglich zu handeln, um diese Lücke zu schließen. Insbesondere im Bereich

ABBILDUNG 2.1. DEUTSCHE UNTERNEHMEN SIND IN BEZUG AUF DIE JÜNGSTE WELLE DIGITALER TECHNOLOGIEN IM RÜCKSTAND

Unternehmen, die ausgewählte IKT-Instrumente und -Aktivitäten nutzen, in Prozent aller Unternehmen mit 10 oder mehr Beschäftigten, 2016

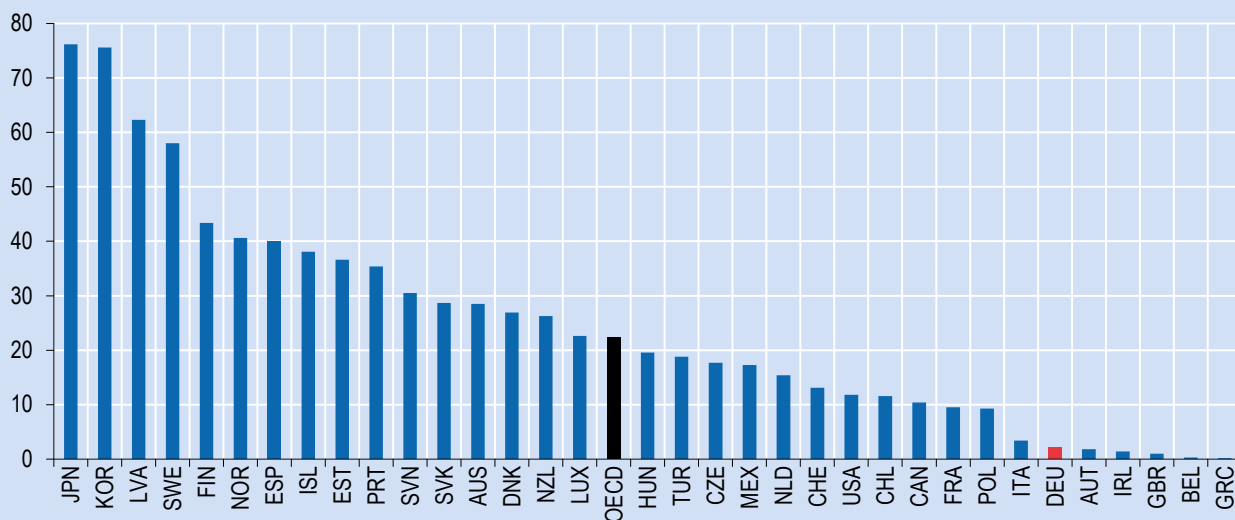


Anmerkung: Die Daten zu ERP (Enterprise Resource Planning) und CRM (Customer Relationship Management) beziehen sich auf das Jahr 2015.

Quelle: OECD, ICT Access and Use by Businesses Database.

ABBILDUNG 2.2. DEUTSCHLAND MUSS DRINGEND DEN AUSBAU SEINES GLASFASERNETZES VORANTREIBEN

Anteil von Glasfaser an den Breitbandanschlüssen insgesamt, in Prozent, Juni 2016



Quelle: OECD Broadband Portal.

der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) besteht ein unerschlossenes Potenzial zur Steigerung der Produktivität, wenn man bedenkt, dass das Cloud Computing die Kosten der Digitalisierung reduziert, indem es Unternehmen von der Aufgabe befreit, ihre eigenen, hausinternen IKT-Systeme aufzubauen.

Das im Juli 2015 in Kraft getretene und im Juni 2017 geänderte IT-Sicherheitsgesetz bietet einen soliden Rahmen zur Stärkung der digitalen Sicherheit kritischer Infrastrukturen. Gleichzeitig wäre es aber auch sinnvoll, Initiativen zum Informations- und Erfahrungsaustausch mit Unternehmen und Organisationen, wie der Allianz für Cyber-Sicherheit, auszubauen, um das Vertrauen in die digitale Wirtschaft zu erhöhen. Dies würde die Einführung von Cloud-Diensten und Datenanalysen fördern, insbesondere in KMU. Eine Straffung der Bestimmungen zu Datenspeicherungs- und -verarbeitungsdiensten würde zudem den Wettbewerb unter den Anbietern von Cloud-Diensten steigern und deren Einführung in Unternehmen beschleunigen.

Deutschland muss seine Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetze dringend ausbauen und verbessern

Um die mit der Digitalisierung verbundenen Möglichkeiten voll ausschöpfen zu können, müssen alle Bürger, Unternehmen und staatlichen Stellen über einen verlässlichen und breiten Zugang zu digitalen Netzen und Diensten verfügen. Die Nachfrage nach Hochgeschwindigkeitsinfrastrukturen, insbesondere leitungsgebundenen und leitungsungebundenen Breitbandnetzen, wird noch steigen, wenn das Internet der Dinge mehr Geräte vernetzt. Deutschland liegt beim mobilen Breitband mit 78,6 Breitbandanschlüssen je 100 Einwohner im Juni 2017 unter dem OECD-Durchschnitt von 101,8. Deutsche haben auch einen geringeren mobilen Datenverbrauch. 2016 beispielsweise belief sich das je Anschluss in Deutschland genutzte mobile Datenvolumen auf 1,2 GB, gegenüber 11 GB in Finnland und 8 GB in Lettland.

Zwar rangiert Deutschland in Bezug auf die Anzahl der Festnetzbreitbandanschlüsse unter den OECD-Ländern auf Platz 7 (39,4 Anschlüsse je 100 Einwohner, Stand: Juni 2017), doch handelt es sich nur bei 2,1% der Festnetzbreitbandanschlüsse um Glasfaseranschlüsse (Abb. 2.2). In den in dieser Hinsicht führenden Ländern sind es zum Vergleich über 70% (76,2% in Japan und 75,6% in Korea), bei einem OECD-Durchschnitt von 22,3%. Seit 2015 hat der Bund über 4,0 Mrd. Euro an Zuschüssen für den Breitbandausbau in unterversorgten Gebieten bereitgestellt. Für diese wichtige Infrastruktur sollten weitere Finanzierungsmittel zur Verfügung gestellt werden, bei gleichzeitiger Gewährleistung wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren, um die Investitionen des privaten Sektors zu optimieren. Die Glasfaser näher an das Haus und an den Arbeitsplatz zu bringen, ist eine entscheidende Aufgabe. Zudem wird auf den Autobahnen angesichts von Entwicklungen wie autonomen Fahrzeugen in Zukunft eine verbesserte Glasfasernetzabdeckung erforderlich sein. Der künftige Erfolg der Hochtechnologiesparten der deutschen Industrie wird von der Existenz eines flächendeckenden Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetzes abhängen, das gut mit Netzen und Einrichtungen in anderen Ländern verknüpft ist, insbesondere in der Automobilindustrie.

Die Innovationspolitik muss die digitale Dynamik stärken

Eine effektive Einführung und Nutzung digitaler Technologien setzt in der Regel zusätzliche Investitionen in komplementäres wissensbasiertes Kapital voraus, das von allgemeinen Kompetenzen bis zu unternehmerischem Know-how und neuen Geschäftsmodellen und -verfahren reicht. Wie bereits erwähnt, stellt die Verbreitung der Digitaltechnologie in Deutschland eine Herausforderung dar. So geht aus einer 2015 durchgeführten Befragung von 4 500 Unternehmen hervor, dass lediglich 18% der Unternehmen den Begriff „Industrie 4.0“ bekannt war. Des Weiteren hatten nur 4% von ihnen die Digitalisierung

und Vernetzung von Produktionsprozessen bereits durchgeführt oder in Planung (ZEW, 2015). Die Geschäftsleitung ist eine wichtige Antriebskraft der Digitalisierung (Löher und Schlepphorst, 2017). Allerdings gilt die Rendite digitaler Investitionen als höchst ungewiss, so dass die Unternehmen mit Investitionen in neue digitale Geschäftsmöglichkeiten zurückhaltend sind. Ein Drittel der Unternehmen hat die Digitalisierung nicht in ihre Investitionsvorhaben für 2018 aufgenommen (Zimmermann, 2017). Selbst wenn die Digitalisierung nicht unbedingt teure Investitionen erfordert, fürchten die Unternehmen zudem, dass ihre Finanzen u.U. unter Druck geraten könnten (Zimmermann, 2017). Eine gut konzipierte Innovationspolitik kann Unternehmen dabei helfen, neue Technologien zu identifizieren und in ihre Geschäftsabläufe zu integrieren und ihre Innovationsleistung erheblich zu steigern.

Die deutsche „Plattform Industrie 4.0“ bietet eine Reihe von Mechanismen zur Förderung der Technologieverbreitung, und die seit langem bestehende Fraunhofer-Gesellschaft und ihre Institute haben ein breites Angebot an Fortbildungsmöglichkeiten, auch in Digitaltechnologien. Die Fraunhofer-Gesellschaft und ihre Institute transferieren auch Wissen durch intensive Zusammenarbeit mit Unternehmen. Ferner unterstützen sie Forscher dabei, eigene Spin-Out-Unternehmen zu gründen. Deutschlands Hightech-Strategie zielt darauf ab, neue Instrumente zu schaffen, die für eine bessere regionale, nationale und internationale Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft sorgen (OECD, 2016b). Zu den Initiativen, die unter diese Politikpriorität fallen, zählen Finanzierungsbemühungen zur Internationalisierung von Clustern und die Entwicklung technologiespezifischer, offener Innovationsforschungsprogramme und dualer Berufsbildungssysteme.

Die Arbeiten der OECD zur „Next Production Revolution“, d.h. neuen, innovativen Produktionsverfahren, zeigen jedoch, dass die Technologieverbreitung gut in die Gestal-

tung und Umsetzung von Initiativen zur Förderung der Produktion integriert sein muss. Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, die das Wachstum von Unternehmen erleichtern, die neue Technologien nutzen, sind zusammen mit einer soliden Quote der Unternehmensneugründungen von entscheidender Bedeutung. Daher sollten die Einrichtungen für Technologieverbreitung in Deutschland auch dazu ermutigt werden, ihre Praktiken und Methoden der Dienstleistungserbringung systematisch zu überprüfen. Dies würde dazu beitragen, sicherzustellen, dass diese Praktiken wirksam und auf die Bedürfnisse der Adressaten zugeschnitten sind, für die die Dienstleistungen erbracht werden. Schließlich können sie neue Methoden austesten und bei Bedarf und belegter Wirksamkeit ausbauen. Neben der Förderung von Forschungsdurchbrüchen müssen die Politikverantwortlichen auch gewährleisten, dass der großtechnischen Umsetzung und Verbreitung neuer Technologien hinreichend Aufmerksamkeit geschenkt wird. All dies hat eine bedeutende menschliche Dimension. Eine effektive Verbreitung von Technologien hängt von konstruktiven Interaktionen zwischen Personen und einem impliziten Wissensaustausch ab.

Der digitale Handel eröffnet Unternehmen und Verbrauchern in Deutschland neue Aussichten

Die Digitalisierung verändert die Art und Weise, wie Länder Handel treiben. Sie beeinflusst die Art und Weise, wie Produkte hergestellt und vertrieben werden. Gleichzeitig führt sie zu einer stärkeren Bündelung von Waren und Dienstleistungen sowie dem Aufkommen neuer Dienstleistungen, zwei Entwicklungen, die für Deutschlands Industrieunternehmen von besonderer Bedeutung sind. Dies wiederum verändert die Wirkungen mancher traditioneller handelspolitischer Maßnahmen und lässt auch ganz neue politische Herausforderungen entstehen.



So gehen digitale Plattformen, die Waren auf globalen Märkten verkaufen, beispielsweise mit einem sehr viel größeren Volumen an kleinen Paketen einher. Dies wirft Fragen in Bezug auf Abwicklungs- und Zollverfahren, Steuererhebung, Geringfügigkeitsschwellen für Zollabgaben sowie Produktpiraterie auf. Die wachsende Verflechtung und eine stärkere Nachfrage nach Just-in-time-Liefersystemen bedeuten, dass der Handel immer rascher und verlässlicher sein muss. Die Digitalisierung von Informationen kann beispielsweise dazu beitragen, der steigenden Nachfrage nach einer grenzüberschreitenden Sendungsverfolgung von Produkten über die gesamte Lieferkette nachzukommen – was den Handel insbesondere mit Agrarprodukten erleichtern würde, zugleich aber auch eine Interoperabilität der Datenaustauschsysteme und Harmonisierung von E-Zertifikaten voraussetzt.

Die sich verwischenden Grenzen zwischen Waren und Dienstleistungen werfen Definitions- und Klassifikationsprobleme hinsichtlich der geltenden Gesetze und Handelsverpflichtungen auf. Da Dienstleistungen zunehmend in Industriegüter eingebettet sind, können Schranken für den Handel mit Dienstleistungen nun auch Folgen für den Warenhandel haben. Neue Herausforderungen und Chancen ergeben sich für wettbewerbsstarke Warenexporteure wie Deutschland durch den 3D-Druck, was auch durch den Marktzugang in verbundenen Dienstleistungen beeinflusst wird. Selbst wenn eine Geschäftstransaktion an sich nicht von handelspolitischen Maßnahmen betroffen zu sein scheint, kann die Störung

einer unterstützenden Dienstleistung dazu führen, dass die Transaktion nicht zustande kommt (z.B. kann der Warenhandel über digitale Marktplätze durch Beschränkungen für elektronische Zahlungsdienste beeinträchtigt werden). Da Datenströme Voraussetzung für den digitalen Handel und die Organisation der Produktion in globalen Wertschöpfungsketten sind, können Beschränkungen des Datenflusses bedeutende Auswirkungen auf die Marktöffnung haben. Datenströme sind auch zunehmend selbst Produktionsmittel und Waren, die gehandelt werden können. Die Politik muss sicherstellen, dass angemessene und verhältnismäßige Sicherheitsvorkehrungen zur Verfügung stehen, um legitime staatspolitische Ziele zu verfolgen (z.B. in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre), wohingegen es gleichzeitig gilt, die erheblichen Vorteile eines offenen digitalen Umfelds zu wahren und unnötige Handelsbeschränkungen zu verhindern.

Die Zukunft der Arbeit in Deutschland

Die Verbreitung neuer Technologien, die zu einer raschen Digitalisierung und Automatisierung führt, hat weltweit Ängste in Bezug auf die Gefahr technologischer Arbeitslosigkeit aufkommen lassen. OECD-Schätzungen zufolge besteht bei durchschnittlich etwa 14% der Arbeitsplätze ein großes Automatisierungsrisiko, doch laufen außerdem mehr als 30% Gefahr, durch den technologischen Fortschritt eine radikale Veränderung zu erfahren (Nedelkoska und Quintini, 2018).

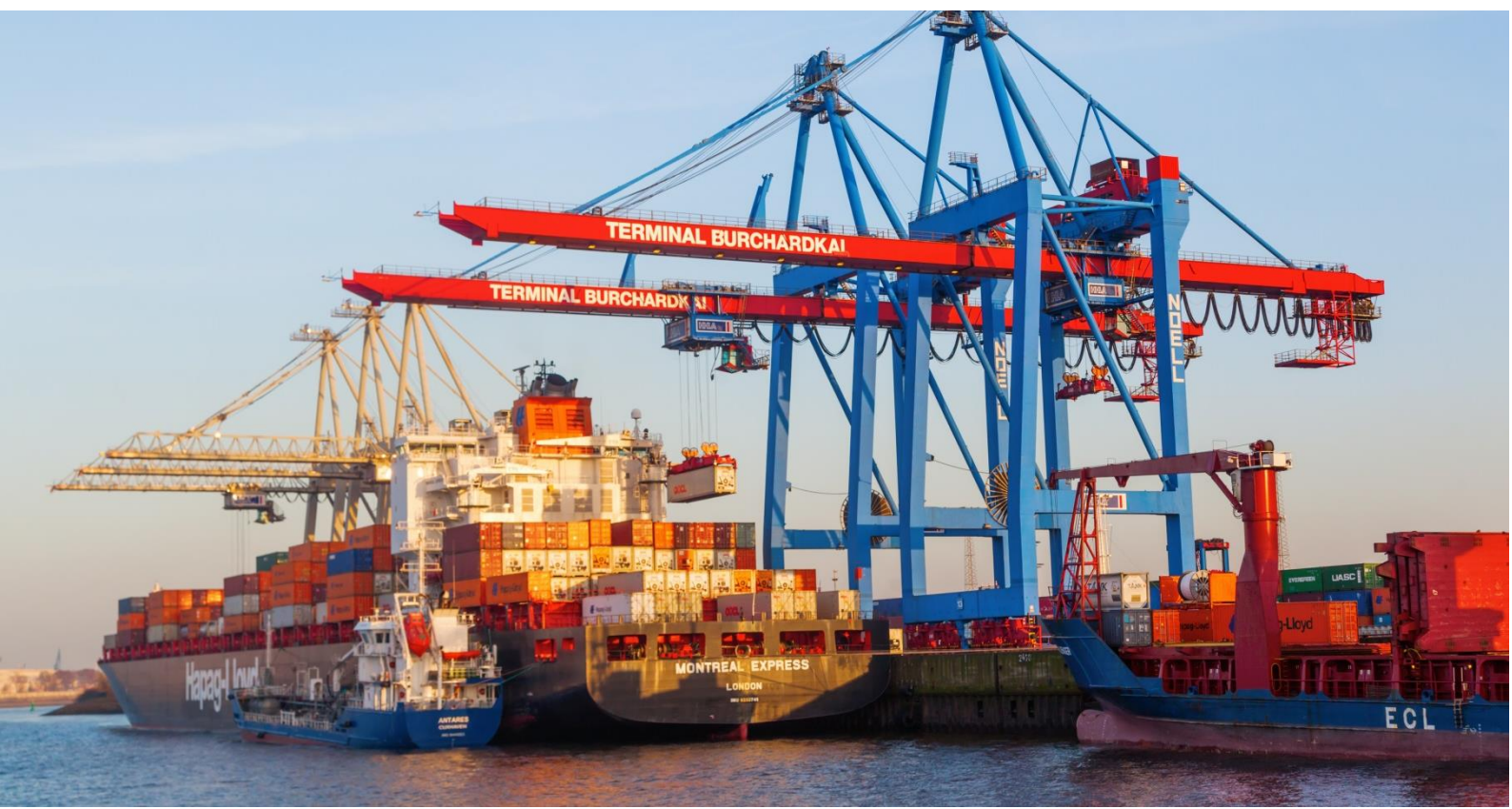
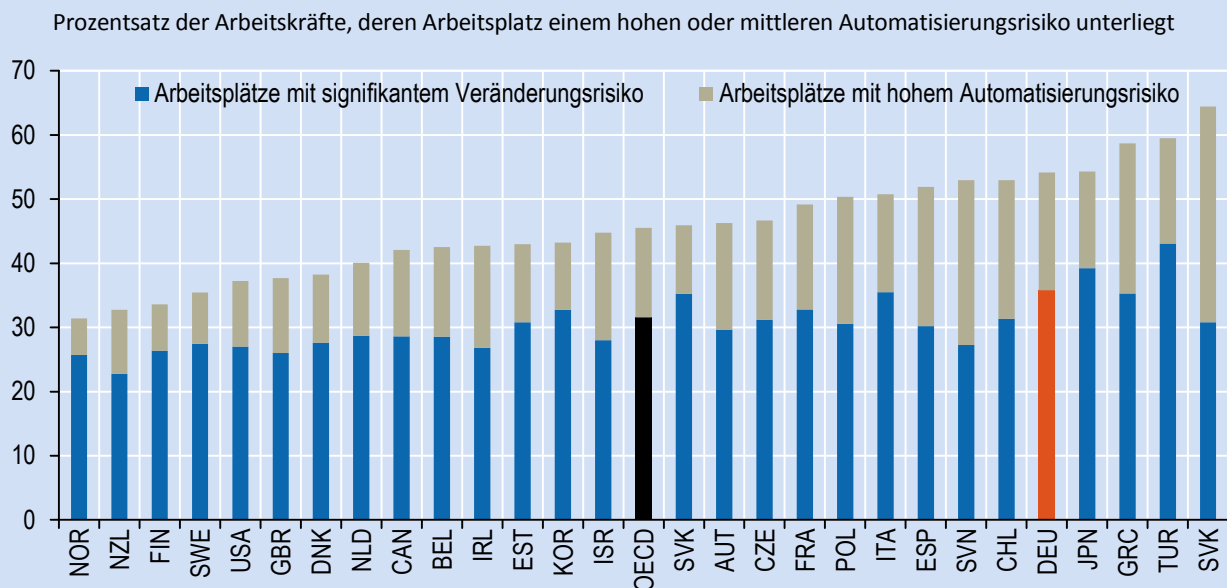


ABBILDUNG 2.3. VIELE ARBEITSKRÄFTE IN DEUTSCHLAND SEHEN SICH EINER RADIKALEN VERÄNDERUNG IHRES ARBEITSPLATZES GEGENÜBER



Anmerkung: Die Daten für das Vereinigte Königreich beziehen sich auf England und Nordirland. Die Daten für Belgien beziehen sich auf die flämische Gemeinschaft.

Quelle: OECD-Berechnungen auf der Basis der Internationalen Vergleichsstudie der Kompetenzen Erwachsener (PIAAC) (2012) und Nedelkoska, L. und G. Quintini (2018), "Automation, Skill Use and Training", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 202, OECD Publishing, Paris.

Deutschland zählt zu den Ländern mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Arbeitsplätzen mit großem Automatisierungsrisiko. Es weist auch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Arbeitsplätzen auf, deren Arbeitsinhalte sich erheblich verändern werden (Abb. 2.3). In den letzten Jahrzehnten führten die Wechselwirkungen zwischen technologischem Fortschritt und Globalisierung zudem zu radikalen Veränderungen der Arbeitsplatzstruktur. Wie in den übrigen OECD-Ländern kam es auch in Deutschland zu einer Arbeitsplatzpolarisierung. In diesem Prozess sank der Anteil der „middle-skill/middle-pay“-Arbeitsplätze im Vergleich zum Anteil der „low-skill/low-pay“- und „high-skill/high-pay“-Arbeitsplätze (OECD, 2017b). In Deutschland nahm der Anteil der mittelqualifizierten Beschäftigten zwischen 1995 und 2015 um 8,2 Prozentpunkte ab. Unterdessen wuchs der Anteil der hoch- und geringqualifizierten Beschäftigten um 4,7 bzw. 3,4 Prozentpunkte.

Aktivierungsmaßnahmen und soziale Sicherungssysteme müssen sich an diese Veränderungen anpassen, um den Arbeitskräften zu helfen, potenziell destabilisierend wirkende wirtschaftliche Veränderungen effektiver zu bewältigen. Besonders wichtig ist es, die sozialen Sicherungssysteme dem raschen strukturellen Wandel und den neu entstehenden Beschäftigungsformen anzupassen. Dies könnte beispielsweise durch eine Verbesserung der Übertragbarkeit von Leistungsansprüchen von einem Arbeitsplatz auf den nächsten geschehen. Außerdem könnten die sozialen Sicherungssysteme die Kumulierung

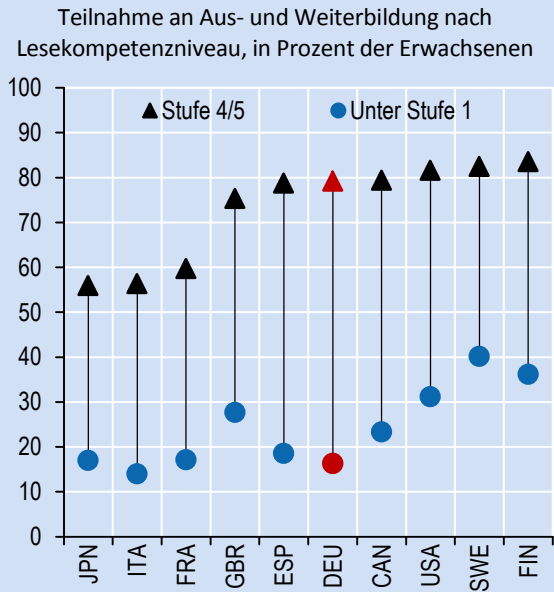
von Beitragszahlungen aus mehreren Arbeitsverhältnissen vereinfachen. Arbeitskräfte, die ihren Arbeitsplatz infolge von wirtschaftlichen Veränderungen verlieren, müssen tatkräftigere Unterstützung erfahren, um aus absteigenden Sektoren und weniger gefragten Berufen in Sektoren und Berufe überzuwechseln, in denen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Arbeitsmarktanpassungen an strukturelle Veränderungen dürften sich reibungsloser vollziehen und weniger Arbeitskräfte auf der Strecke lassen, wenn die Sozialpartner eine aktive Rolle spielen.

Ein verstärkter Zugang zu Erwachsenenbildung ist für die Verbesserung der Kompetenzen für die digitale Wirtschaft entscheidend

Die industrielle Spezialisierung Deutschlands wird durch die Kompetenzmerkmale seiner Erwerbsbevölkerung unterstützt (OECD, 2017b). Allerdings übt die sich rasch wandelnde digitale Wirtschaft Druck auf die Bildungs- und Ausbildungssysteme aus, die auf dem neuesten Stand bleiben und die Bürger mit dem richtigen Mix an kognitiven (darunter IKT-), sozialen und emotionalen Kompetenzen ausstatten müssen. Viele KMU und Familienunternehmen betrachten mangelnde digitale Kompetenzen ihrer Mitarbeiter als eine Herausforderung für die Digitalisierung (Saam, Viète, & Schiel, 2016; Löher & Schlepphorst, 2017).

Aus der OECD-Erhebung über die Kompetenzen Erwachsener geht hervor, dass die deutsche Erwachsenenbevölkerung im Hinblick auf Lesekompetenz, alltagsmathematische Kompetenz und technologiebasierte Problemlösekompe-

ABBILDUNG 2.4. IN DEUTSCHLAND NEHMEN GERINGQUALIFIZIERTE ARBEITSKRÄFTE WESENTLICH WENIGER AN ERWACHSENENBILDUNG TEIL ALS HOCHQUALIFIZIERTE KRÄFTE



Quelle: OECD (2013), OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing, Paris.

tenz im Mittelfeld liegt. Allerdings legen viele Arbeitskräfte in Deutschland eine geringe Lernbereitschaft an den Tag, und 23% der Erwachsenen weisen im Bereich Lesekompetenz oder im Bereich mathematische Kompetenz Leistungsschwächen auf (womit Deutschland etwas unter dem OECD-Durchschnitt liegt). Zudem ist der Unterschied zwischen der Teilnahme hoch- und geringqualifizierter

Erwachsener an Erwachsenenbildung in Deutschland wesentlich größer als in den meisten OECD-Ländern, auch wenn die Gesamtteilnahme an Erwachsenenbildung dem Durchschnitt entspricht (Abb. 2.4).

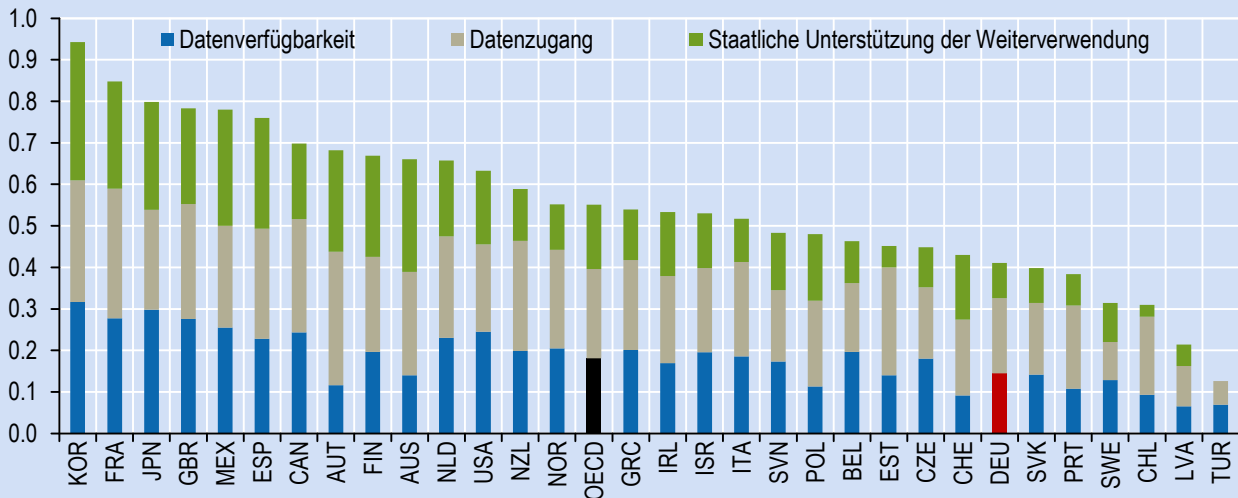
Die derzeitigen Teilnahmequoten an Erwachsenenbildung reichen für ein Land, das sich auf den Hochtechnologiebereich spezialisiert, möglicherweise nicht aus, insbesondere weil die Digitalisierung und Automatisierung in diesen Branchen unaufhörlich voranschreitet. Um gut für die Jobs von morgen gerüstet zu sein, brauchen die Erwachsenen ein umfassendes Angebot an Möglichkeiten, ihre Kompetenzen kontinuierlich weiterzuentwickeln und dem potenziellen Kompetenzbedarf in der digitalen Wirtschaft anzupassen. Gering- und mittelqualifizierte Arbeitskräfte kommen in allen OECD-Ländern mit der geringsten Wahrscheinlichkeit in den Genuss von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Dabei dürfte die Gefahr des Arbeitsplatzverlustes für sie am größten sein.

Der Zugang zu Erwachsenenbildung ist auch für ältere Arbeitskräfte in Deutschland von großer Bedeutung. Sie werden den Anforderungen eines technologiebasierten Arbeitsumfelds mit geringerer Wahrscheinlichkeit gerecht als ihre jüngeren Kollegen. Erwachsenenbildung ist auch für erwachsene Flüchtlinge und Migranten wichtig, die u.U. ihre sprachlichen und beruflichen oder andere spezifische Kompetenzen verbessern müssen, um sich erfolgreich in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Kompetenzpolitik sollte alle von Arbeitsplatzverlust bedrohten Arbeitskräfte besser unterstützen, um zu gewährleisten, dass sie Zugang zu qualitativ hochwertiger Erwachsenenbildung bekommen. Dies wird entscheidend dazu beitragen, dass jeder Einzelne von den Möglichkeiten, die sich durch die Digitalisierung und Globalisierung bieten, profitieren kann.



ABBILDUNG 2.5. DEUTSCHLAND IST IN BEZUG AUF VERFÜGBARKEIT, ZUGANG UND ANSTRENGUNGEN ZUR FÖRDERUNG DER WEITERVERWENDUNG VON VERWALTUNGSDATEN IM RÜCKSTAND

OECD OURdata Index, von 0 (schlechtester Wert) bis 1 (besten Wert), 2017

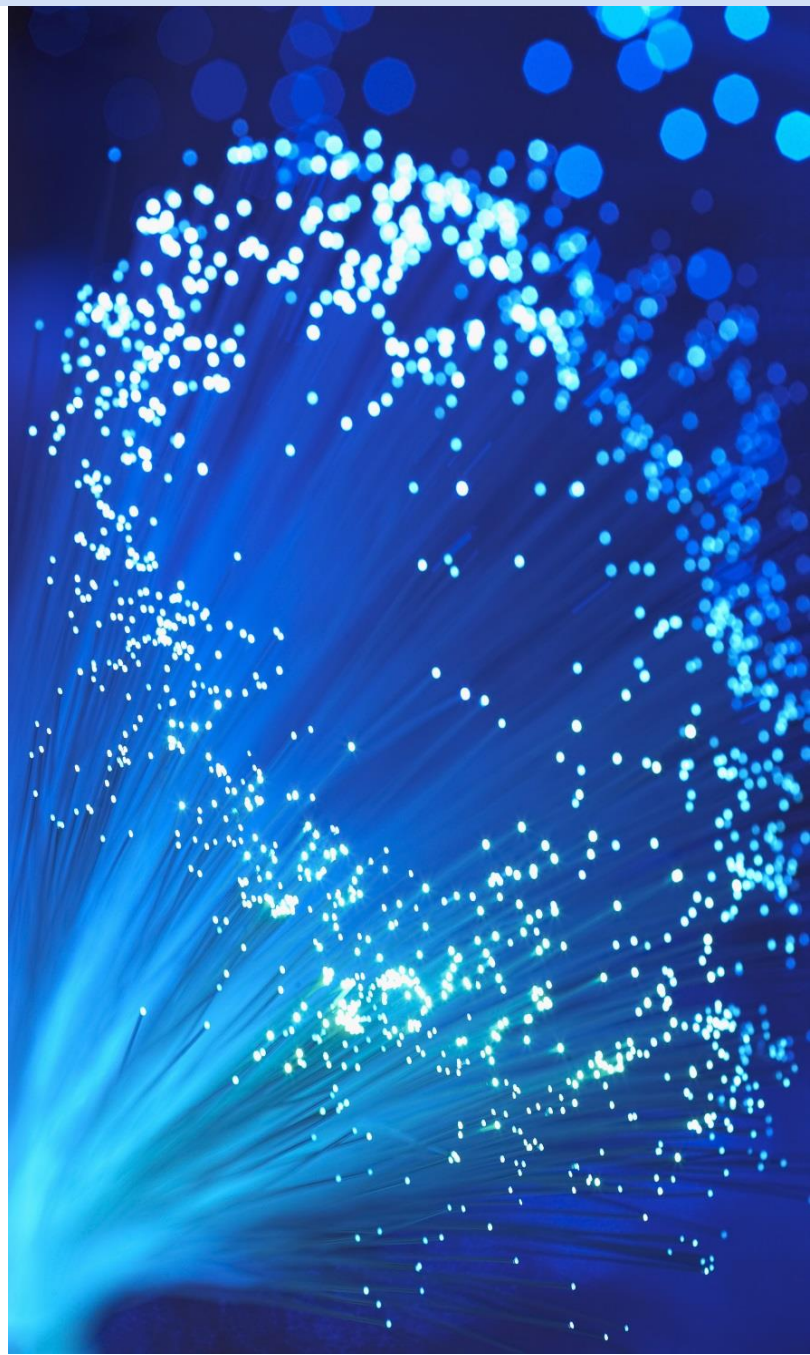


Quelle: OECD Survey on Open Government Data.

Die Nutzung der Chancen neuer Technologien kann zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beitragen

Komplexität und Tempo des durch die digitale Revolution ausgelösten Wandels eröffnen neue Möglichkeiten für die Erbringung besserer öffentlicher Dienstleistungen und die Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor. Staatliche Stellen können nun auf enorme Datenbestände zurückgreifen, um Einblicke zu gewinnen, bestimmte Muster zu verstehen und bessere, individueller zugeschnittene Politiklösungen zu finden. Die Modernisierung und die innovative Gestaltung des öffentlichen Sektors zählen zu den Kernkomponenten der Digitalen Agenda der Bundesregierung, die die Rolle von Open Data als Antriebskraft für die Transformation der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen betont. Deutschland liegt zudem viel an einer offenen Datenpolitik als strategisches Instrument zur Erhöhung der Integrität und Rechenschaft des öffentlichen Sektors.

Damit hat die Bundesregierung die richtigen Ziele gesetzt; angesichts der Ausgangsposition wird ihre Verwirklichung jedoch nicht einfach sein. Im OECD-Index für offene, zweckdienliche und weiterverwendbare Daten (*Open, Useful and Reusable Data* – OURdata Index) wird die Politik für die Offenlegung von Verwaltungsdaten in den einzelnen Ländern anhand von Vergleichsmaßstäben wie Verfügbarkeit, Zugang und Anstrengungen zur Förderung der Weiterverwendung von Daten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors evaluiert. Die Bundesregierung schneidet in allen drei Bereichen deutlich unter dem OECD-Durchschnitt ab (Abb. 2.5). Das neue Open-Data-Gesetz, das am 13. Juli 2017 in Kraft trat, erklärt die Bereitstellung von Verwaltungsdaten zum Standard („Open-by-Default“) und schafft so die Voraussetzungen für die Umsetzung von Open-Data-Initiativen im gesamten öffentlichen Sektor.



Zentrale Empfehlungen

- Den Ausbau der Glasfasernutzung im Festnetz durch mehr Wettbewerb verstärken und beschleunigen, z.B. durch kommunale Netze, insbesondere in kleineren Städten und ländlichen Gebieten.
- Die Zahl der mobilen Breitbandkunden und die Nutzung mobiler Daten durch ein wettbewerbliches Umfeld für die Bereitstellung mobiler Breitbanddienste erhöhen.
- Genaue Belege zur Kosteneffizienz der verschiedenen Instrumente und Ansätze sammeln, die von Einrichtungen mit Verbreitungsauftrag verwendet werden.
- In Fragen des digitalen Handels einen ganzheitlichen, horizontalen Ansatz verfolgen, da dieser Fragenkomplex Waren und Dienstleistungen umspannt.
- Tempo und Effizienz von Zoll- und Logistikdiensten sicherstellen, was wiederum durch die Digitalisierung unterstützt werden kann.
- Die sich wandelnden Kompetenzerfordernisse vorausschauend erkennen und bewerten, um Lehrpläne anzupassen und Bildungsteilnehmer bei ihrer Fächerwahl zu leiten, damit ihnen gute berufliche Chancen eröffnet werden.
- Sicherstellen, dass das Bildungssystem die Schülerinnen und Schüler mit soliden Lese-, Mathematik- und Problemlösekompetenzen, aber auch grundlegenden IKT- und sozialen Kompetenzen ausstattet, unter besonderer Berücksichtigung der am stärksten benachteiligten Gruppen.
- Die Wirksamkeit von lebenslangem Lernen und lebenslanger Weiterbildung für Erwachsene steigern, indem Arbeitnehmern und Unternehmen bessere Anreize für die Teilnahme an Maßnahmen zur Umschulung und Weiterqualifizierung geboten werden und Ausbildungsmöglichkeiten nicht mehr an den Beschäftigungsstatus oder Arbeitsplatz einer Person gebunden werden, sondern allen offenstehen.
- Geringqualifizierten Arbeitskräften, die bei betriebsinternen Fortbildungen in der Regel vernachlässigt werden und weniger oft an Programmen des lebenslangen Lernens teilnehmen, besondere Aufmerksamkeit widmen.
- „High Performance Workpractices“ unter Arbeitgebern fördern (z.B. Teamarbeit, Arbeitsplatzrotation, Bonuszahlungen und flexible Arbeitszeiten).
- Sicherstellen, dass Aktivierungsmaßnahmen hinreichend präventiv sind, indem sie den Megatrends sowie der Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzverlusts in verschiedenen Branchen Rechnung tragen, und Arbeitskräften – insbesondere älteren Beschäftigten – im Vorfeld eines potenziellen Arbeitsplatzverlusts (z.B. in der Vorlaufzeit vor einer Massenentlassung) angemessene Informationen und geeignete Unterstützung bei der Wiedereingliederung ins Erwerbsleben zukommen lassen.
- Die Systeme der sozialen Sicherung der neuen Arbeitswelt anpassen, indem die soziale Sicherung der nicht berücksichtigten Gruppen selbstständig Beschäftigter gewährleistet wird und die Leistungsansprüche nicht an Arbeitsplätze, sondern an Personen geknüpft werden.
- Angesichts der zentralen Rolle von Datenströmen als Fundament des digitalen Handels weiterhin gewährleisten, dass angemessene und verhältnismäßige Sicherheitsvorkehrungen zur Verfügung stehen, um legitime staatspolitische Ziele in einer Weise zu verfolgen, die den Wettbewerb möglichst wenig verzerrt und die bedeutenden Vorteile eines offenen digitalen Umfelds wahrt.
- Das Bewusstsein schärfen und Fähigkeiten entwickeln, die das Entstehen einer datenbasierten Kultur in der gesamten öffentlichen Verwaltung fördern, wobei dem Bund eine Schlüsselrolle zukommt, insbesondere in den ersten Stadien der Umsetzung neuer Bestimmungen.
- Mit der Gemeinschaft der Datennutzer in Unternehmen, akademischen Kreisen, Medien und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um ihre Bedürfnisse zu verstehen und einen nutzerorientierten Ansatz für die Veröffentlichung von Daten zu verfolgen, wobei die Publikation von Datensätzen mit hoher Wirkung Priorität haben sollte.

3 Arbeitsplatzqualität für alle fördern

Der deutsche Arbeitsmarkt schneidet in Bezug auf Quantität, Qualität und Inklusivität der Arbeitsplätze gut ab. Neben einer hohen Beschäftigung und niedrigen Arbeitslosigkeit genießen die Arbeitskräfte in Deutschland eine geringe Arbeitsmarktunsicherheit und eine hohe Einkommensqualität. Der Anteil der Arbeitsplätze mit starkem beruflichem Stress und das Verdienstgefälle zwischen den Geschlechtern sind im Vergleich zu anderen OECD-Ländern die größten Schwachstellen. Darüber hinaus verlassen zu viele junge Menschen trotz des ausgezeichneten Berufsbildungssystems die Schule ohne Sekundarbereich-II-Abschluss, weshalb sie schlecht auf das Berufsleben in der kompetenzbasierten deutschen Wirtschaft vorbereitet sind. Es kann mehr getan werden, um die Beschäftigung und die Erwerbseinkommen benachteiligter Gruppen, darunter ältere Arbeitskräfte, zugewanderte Arbeitskräfte und Menschen mit Behinderungen, zu fördern. Eine inklusivere Wirtschaft, die die Stärken verschiedener Gesellschaftsgruppen nutzt, fördert ein kräftigeres und nachhaltigeres Wachstum und trägt dazu bei, dem projizierten Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland entgegenzuwirken.

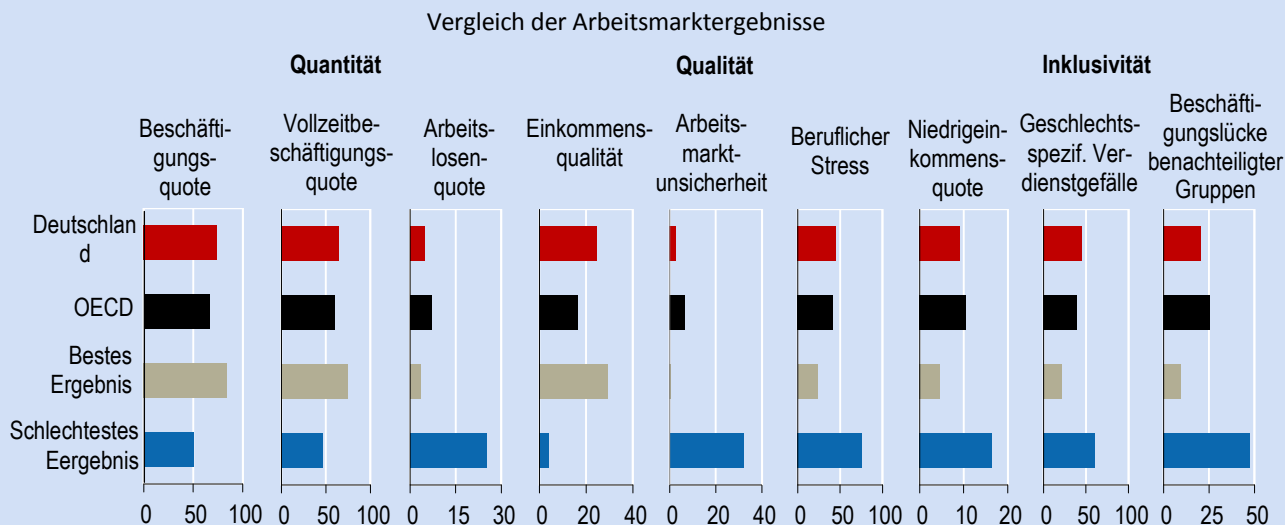
Deutschland erzielt bei den meisten Messgrößen der Quantität, Qualität und Inklusivität der Beschäftigung gute Ergebnisse

Der deutsche Arbeitsmarkt schneidet in Bezug auf die Quantität der Arbeitsplätze gut ab, was sich daran zeigt, dass Ende 2016 in der Bevölkerung im Alter von 15-74 Jahren eine Beschäftigungsquote von 66% (gegenüber einem OECD-Durchschnitt von 61%) und eine Arbeitslosenquote von knapp unter 4% (gegenüber einem OECD-Durchschnitt von 6%) verzeichnet wurde. Die Einkommensqualität (Durchschnittsverdienst bereinigt um Ungleichheit) ist in Deutschland ebenfalls hoch, und die Arbeitsmarktunsicherheit (das Risiko und die Kosten des Arbeitsplatzverlusts in Form von Verdiensteinbußen) ist gering (Abb. 3.1).

Die Arbeitsplatzqualität könnte in Deutschland jedoch im Vergleich zu anderen OECD-Ländern verbessert werden, wenn der Anteil der Arbeitskräfte, deren Arbeitsplatz von „Job Strain“ – beruflichem Stress – gekennzeichnet ist, gesenkt würde. Der OECD Job Quality Database zufolge sind 46% der Beschäftigten in Deutschland von beruflichem Stress betroffen, im Vergleich zu weniger als 35% in den drei bestplatzierten OECD-Ländern. Deutschlands unterdurchschnittliche Ergebnisse in Bezug auf den beruflichen Stress sind darauf zurückzuführen, dass den Arbeitskräften relativ wenige Ressourcen zur Erfüllung der geforderten Aufgaben zur Verfügung stehen. Das Wohlergehen der Arbeitskräfte könnte vor allem durch eine bessere soziale Unterstützung und größere Autonomie erhöht werden.



ABBILDUNG 3.1. DEUTSCHLAND SCHNEIDET IM HINBLICK AUF QUANTITÄT UND QUALITÄT DER ARBEITSPLÄTZE GUT AB, KÖNNTE IN BEZUG AUF STRESSABBAU UND INKLUSIVITÄT JEDOCH MEHR TUN



Anmerkung: Einkommensqualität: Bruttostundenverdienst in US-\$, bereinigt um Ungleichheit. Arbeitsmarktunsicherheit: Zu erwartende Verdiensteinbußen infolge von Arbeitslosigkeit im Verhältnis zum vorherigen Verdienst. Beruflicher Stress: Prozentsatz der Arbeitskräfte, deren Arbeitsplätze durch eine Kombination aus hohen Arbeitsanforderungen und unzureichenden Ressourcen zur Erfüllung dieser Anforderungen gekennzeichnet sind. Niedrigeinkommensquote: Anteil der Personen im Erwerbsalter, die mit weniger als 50% des verfügbaren äquivalenzgewichteten Medianeinkommens der Haushalte auskommen müssen. Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle: Differenz zwischen dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Jahresverdienst von Männern und Frauen dividiert durch den durchschnittlichen Pro-Kopf-Verdienst von Männern. Beschäftigungslücke benachteiligter Gruppen: Durchschnittlicher Unterschied zwischen der Beschäftigungsquote von Männern im Haupterwerbsalter und den Quoten von fünf benachteiligten Gruppen (Mütter mit Kindern, Jugendliche, die sich nicht in Vollzeitbildung oder -ausbildung befinden, Arbeitskräfte im Alter von 55-64 Jahren, im Ausland Geborene sowie Menschen mit Behinderungen) als Prozentsatz der Beschäftigungsquote von Männern im Haupterwerbsalter.

Quelle: OECD (2017b), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.

Deutschland muss die Geschlechterdifferenzen in der Beschäftigung abbauen

In Deutschland sind fast 70% der Frauen im erwerbsfähigen Alter erwerbstätig: Dieser Wert liegt etwas über dem OECD-Durchschnitt (fast 60%), aber unter dem Niveau von Schweden (75%). Außerdem arbeiten Frauen in Deutschland tendenziell häufig in Teilzeit. Dies gilt insbesondere für erwerbstätige Mütter: In Deutschland arbeiten mehr als die Hälfte (57%) aller erwerbstätigen Mütter in Teilzeit, im Vergleich zu 22% in Frankreich, 12% in Dänemark und knapp unter 25% im OECD-Durchschnitt; nur in den Niederlanden ist der Anteil noch höher (fast 70%). Eine fairere Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen Männern und Frauen kann dazu beitragen, dem projizierten Rückgang der deutschen Erwerbsbevölkerung entgegenzuwirken. Wenn die in Vollzeitäquivalente umgerechneten Erwerbsquoten von Männern und Frauen im Alter von 25-54 Jahren in Deutschland bis 2040 das Niveau von Schweden erreichten, würde sich der projizierte Rückgang der Erwerbsbevölkerung in Deutschland um rd. 1,4 Millionen Arbeitskräfte verringern. Darüber hinaus könnte eine vollständige Angleichung der Erwerbsbeteiligung und geleisteten Arbeitsstunden von Frauen an die entsprechenden Werte für Männer bis zum Abschluss des Konvergenzprozesses zu einem Zuwachs des Pro-Kopf-BIP um 20% führen, was einer Steigerung des Pro-Kopf-BIP-Wachstums um 0,4% pro Jahr entspricht, wenn die Konvergenz bis 2060 erreicht wird (OECD, 2016a).





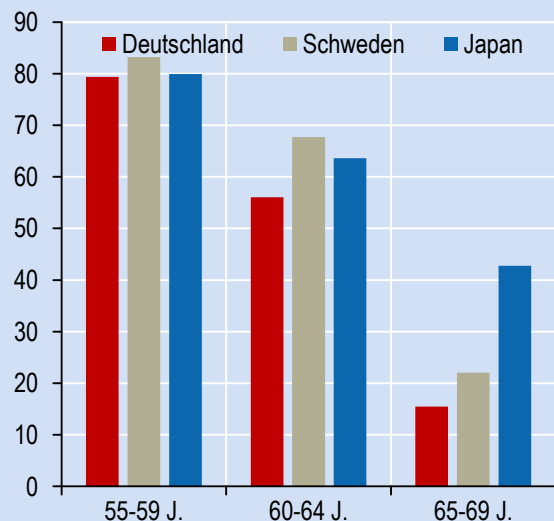
In den letzten zehn Jahren hat eine Reihe von sozialpolitischen Reformen in Deutschland dafür gesorgt, dass sich Eltern heute bessere Möglichkeiten bieten, Familie und Beruf zu vereinbaren. So wurden 2007 beispielsweise zwei „Bonusmonate“ für Familien eingeführt, in denen beide Eltern wenigstens zwei Monate Elternzeit in Anspruch nehmen. Im Anschluss an diese Maßnahme stieg der Anteil der Kinder, deren Väter Elternzeit in Anspruch nahmen, beispielsweise von 20,8% bei im Jahr 2008 geborenen Kindern auf 34,2% bei im Jahr 2014 geborenen Kindern. Außerdem erhöhte sich der Anteil der Kinder unter drei Jahren, die eine Betreuungseinrichtung besuchen, durch den Anstieg der öffentlichen Investitionen in frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) zwischen 2006 und dem ersten Quartal 2015 von 14% auf 33%. Dadurch hat sich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert, der Zugang zu FBBE und Betreuung außerhalb der Schulzeiten ist jedoch nach wie vor unzureichend. Dadurch wird die Arbeitsplatzwahl vieler Frauen eingeschränkt, was ihre Verdienstaussichten verschlechtert. Darüber hinaus gehen vom Steuer- und Abgabensystem Fehlanreize für eine Vollzeitbeschäftigung aus (Kapitel 4).

Deutschland könnte das Potenzial der älteren Arbeitskräfte besser nutzen

Deutschlands alternde Erwerbsbevölkerung erfordert eine Erhöhung der Erwerbsquoten älterer Arbeitskräfte und die optimale Nutzung ihres Potenzials. Die Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen liegen in Deutschland deutlich über dem OECD-Durchschnitt, die Beschäftigungsquoten der 65- bis 69-Jährigen liegen jedoch weit darunter (Abb. 3.2). Diese Quoten sind in den letzten zehn Jahren jedoch deutlich gestiegen. Darüber hinaus arbeiten

ältere Arbeitskräfte in Deutschland mit erheblich höherer Wahrscheinlichkeit als in anderen OECD-Ländern in Teilzeit, insbesondere in finanziell geförderten Teilzeitarbeitsprogrammen und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen (Minijobs). 2017 wurden die Anreize, über das gesetzliche Rentenalter hinaus erwerbstätig zu bleiben, verbessert. Die Hinzuverdienstgrenzen nach Erreichen des gesetzlichen Rentenalters wurden aufgehoben. Erwerbstätige, die über dieses Alter hinaus berufstätig sind, können auf der Basis von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen weiter Rentenansprüche erwerben.

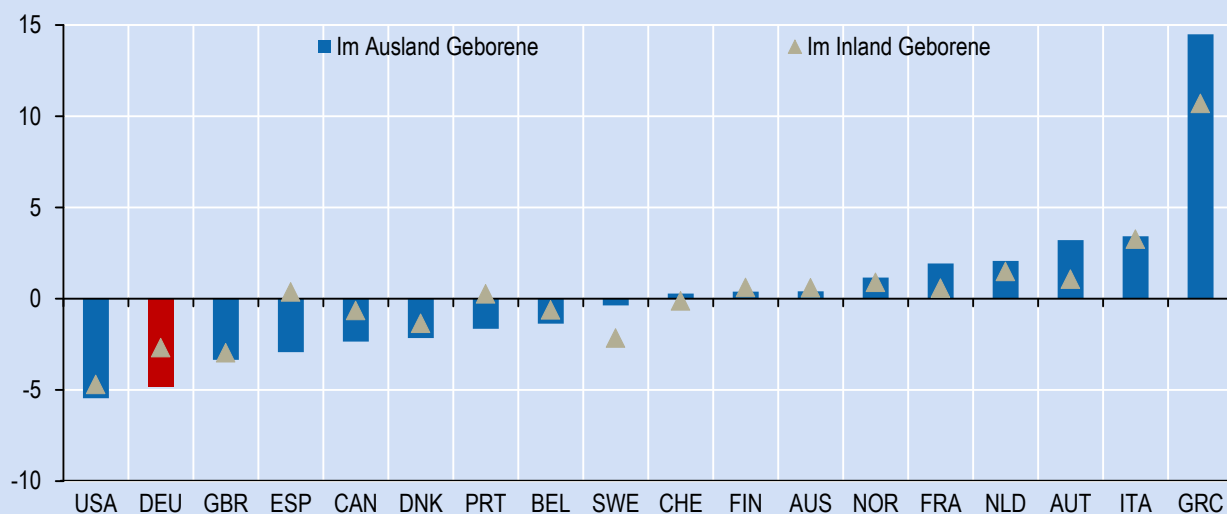
ABBILDUNG 3.2. DIE BESCHÄFTIGUNGSQUOTEN DER 65- BIS 69-JÄHRIGEN SIND IN DEUTSCHLAND SEHR NIEDRIG
Beschäftigungsquoten älterer Arbeitskräfte, 2016



Quelle: OECD Employment Database.

ABILDUNG 3.3. DEUTSCHLAND HAT BEI DER INTEGRATION IM AUSLAND GEBORENER ARBEITSKRÄFTE FORTSCHRITTE ERZIELT

Prozentuale Veränderung der Arbeitslosenquoten von im Inland und im Ausland geborenen Arbeitskräften, 2010-16

Quelle: OECD (2017d), *International Migration Outlook*, OECD Publishing, Paris.

Die Beschäftigungsquote der Arbeitskräfte im Alter von 55-64 Jahren hat sich in den letzten zehn Jahren um mehr als 20 Prozentpunkte verbessert. Der Anstieg war auf Rentenreformen, einen Rückgang der Arbeitslosigkeit, Fachkräftemangel in einigen Berufen und Regionen und die stärkere Berücksichtigung der Situation älterer Arbeitskräfte in der Personalpolitik zurückzuführen. Die Sicherung der Fachkräftebasis und die Beschäftigung älterer Arbeitskräfte sind Kernelemente der deutschen Strategie, dem projizierten Rückgang der Erwerbsbevölkerung entgegenzuwirken. Das gesetzliche Rentenalter wird zwischen 2012 und 2029 von 65 Jahren auf 67 Jahre steigen (so dass im Jahr 1964 geborene Personen erst im Jahr 2031 ohne Abschläge in Rente gehen können). Dementsprechend wird die Beschäftigungsquote voraussichtlich weiter zunehmen – vorausgesetzt, die Arbeitskräfte können unter guten Bedingungen weiter arbeiten.

Darüber hinaus sollte Deutschland das lebenslange Lernen und das Wohlergehen am Arbeitsplatz weiter fördern, um sicherzustellen, dass ältere Arbeitskräfte die für eine weitere Beschäftigung erforderlichen Kompetenzen besitzen und gesundheitlich fit bleiben. Der Koalitionsvertrag sieht vor, die Förderprogramme für lebensbegleitendes Lernen auszuweiten. Zu den weiteren Herausforderungen gehören der hohe Anteil älterer Arbeitskräfte in Minijobs und die geringe Inanspruchnahme eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand durch eine schrittweise und nicht subventionierte Reduzierung der Arbeitszeit. Seit Juli 2017 können Teilrente und Hinzuverdienst flexibler kombiniert werden, was zu einem Anstieg derartiger gleitender Übergänge führen kann. Die mit zunehmendem Alter rückläufige Teilnahme an Weiterbildung, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung einer alterssensiblen Personalpolitik in kleinen

und mittleren Unternehmen sowie die niedrigen Einstellungsquoten älterer Arbeitskräfte sind weitere Probleme, die noch angegangen werden müssen.

Die Höherqualifizierung von Zuwanderern ist von entscheidender Bedeutung, um deren dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt zu sichern

Die Arbeitslosenquoten der im Ausland geborenen Bevölkerung (deren Anteil an der Gesamtbevölkerung 2016 15% betrug) haben sich in Deutschland zwischen 2010 und 2016 erheblich verbessert und sind um 5 Prozentpunkte zurückgegangen (Abb. 3.3). Der 2015 und 2016 verzeichnete beispiellose Zustrom von Asylsuchenden bringt jedoch neue Herausforderungen mit sich. Ausgehend von früheren Anerkennungsquoten erhalten schätzungsweise 700 000 Menschen internationalen Schutz und müssen in den deutschen Arbeitsmarkt integriert werden. Viele von ihnen verfügen über ein geringes Bildungsniveau und haben ihre Kompetenzen unter völlig anderen Arbeitsmarktbedingungen erworben. Ihre Integration in den Arbeitsmarkt muss als langfristige Investition betrachtet werden. Die große Gruppe von Asylsuchenden, deren Antrag nicht anerkannt wird, ist mit besonderen Herausforderungen verbunden. Wenn möglich, sollte die Rückkehr und nachhaltige Wiedereingliederung in das Herkunftsland Vorrang haben. Angesichts der Situation in den Herkunftsländern ist dies bei einem erheblichen Teil jedoch unwahrscheinlich. Es ist wichtig, eine Situation zu vermeiden, in der diese Personengruppe effektiv vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wird. Wie im Koalitionsvertrag erörtert, werden diesbezüglich Integrationsmaßnahmen und Möglichkeiten des Statuswechsels für diese Gruppe, bei gleichzeitiger Sicherung der Konsistenz des Zuwanderungssystems insgesamt, wichtige Elemente sein.

Deutschland hat als Reaktion auf den starken Zustrom von Flüchtlingen massiv in Sprachförderung investiert. Es hat die Zahl der einführenden Sprachkurse deutlich erhöht und berufsbezogene Sprachkurse eingeführt. Diese Schritte sind sehr wichtig, um die Beschäftigungsquoten von Flüchtlingen zu verbessern. Eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt erfordert jedoch zusätzliche Anstrengungen, um die Sprachförderung eng auf die berufliche Fortbildung und Höherqualifizierungsmaßnahmen auszurichten. Bisher sind die meisten Flüchtlinge, die Arbeit gefunden haben, in Sektoren mit geringen Qualifikationsanforderungen (z.B. im Gastgewerbe) oder bei Zeitarbeitsfirmen beschäftigt. Eine 2017 durchgeführte Befragung der OECD, des DIHK und des BMAS lässt darauf schließen, dass die deutschen Arbeitgeber in der Zukunft vor allem bei Arbeitsplätzen mit mittlerem und hohem Qualifikationsniveau Beschäftigungsmöglichkeiten für Flüchtlinge sehen. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Flüchtlinge dabei zu unterstützen, ihre Kompetenzen auszubauen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit langfristig zu verbessern und sicherzustellen, dass die Arbeitgeber in Deutschland einen wirtschaftlichen Anreiz haben, sie einzustellen. Angesichts der überaus heterogenen Kompetenzprofile und Bildungshintergründe der Flüchtlinge müssen die Integrationsmaßnahmen stärker auf den Einzelfall zugeschnitten sein, um effektiv zu sein.

Das Arbeitsmigrationssystem an den Arbeitskräftebedarf anpassen

Da der Bedarf an beschäftigungsorientierter Zuwanderung in den letzten zehn Jahren zum großen Teil durch die Freizügigkeit innerhalb Europas gedeckt wurde, war die Steuerung der Erwerbsmigration nach Deutschland schwach ausgeprägt und weitgehend auf hochqualifizierte Arbeitskräfte ausgerichtet. Das derzeitige Aufnahmesystem basiert großenteils auf formalen Qualifikationen, und für hochqualifizierte Zuwanderer mit entsprechendem Arbeitsplatzangebot ist das deutsche System – entgegen der weit verbreiteten Wahrnehmung innerhalb Deutschlands – in der Tat eines der offensten Systeme im OECD-Raum. Zugleich messen die Arbeitgeber, wie in der 2013 veröffentlichten OECD-Studie aus der Reihe „Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte“ dargelegt, Deutschkenntnissen mehr Bedeutung bei als formalen Qualifikationen, was im derzeitigen System nicht angemessen berücksichtigt wird. Mit Blick auf die Zukunft besteht eine entscheidende Herausforderung darin sicherzustellen, dass das Arbeitsmigrationssystem weiterhin flexibel auf den künftigen Arbeitskräftebedarf reagiert und dabei die mittlere Ebene einschließt. Kein System bleibt ewig konstant, und erfolgreiche Zielländer von Arbeitsmigranten im OECD-Raum passen ihre Systeme häufig an neue Entwicklungen an.

Maßnahmen gegen vorzeitigen Schulabbruch können die Nichterwerbsbeteiligung junger Menschen reduzieren

Junge Menschen haben in den letzten zehn Jahren stark von der guten Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland profitiert. Der Anteil der 15- bis 29-Jährigen, die in Beschäftigung sind, ist zwischen 2005 und 2015 um mehr als 6 Prozentpunkte von 52% auf 58% gestiegen. Dieser Anstieg steht dem im OECD-Raum beobachteten negativen Trend entgegen. 2016 waren nur 9,4% der 15- bis 29-Jährigen weder in Beschäftigung noch in Bildung oder Ausbildung (not in employment, education or training – NEET) – eine der niedrigsten Quoten im OECD-Raum (OECD, 2016d). Der Rückgang der NEET-Quoten war hauptsächlich auf die sinkende Jugendarbeitslosigkeit zurückzuführen. Die Mehrheit der 1,2 Millionen Personen, die noch zur NEET-Gruppe gehören, ist jedoch ökonomisch inaktiv, d.h. sie sind nicht arbeitsuchend. Junge Eltern mit kleinen Kindern – und insbesondere Mütter – stellen einen hohen Anteil dieser inaktiven NEET-Gruppe. Infolgedessen dürften die jüngsten Initiativen zur Ausweitung des Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen und zur Förderung flexibler Arbeitszeitregelungen für Eltern zu einem weiteren Rückgang der NEET-Quoten beitragen. Der Koalitionsvertrag sieht eine weitere Erhöhung der staatlichen Förderung für Kinderbetreuungseinrichtungen und frühkindliche Bildung vor. Er sieht außerdem vor, das Angebot an Ganztagsgrundschulen auszuweiten und bis 2025 einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter einzuführen.

Junge Menschen, denen die relevanten Qualifikationen fehlen, haben häufig Mühe, sich in der stark auf Kompetenzen ausgerichteten deutschen Wirtschaft zu behaupten. Immer noch verlassen zu viele junge Menschen die Schule ohne Abschluss. Das deutsche Berufsbildungssystem ist sehr effektiv, wenn es darum geht, einen reibungslosen Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu ermöglichen. Viele junge Menschen schließen ihre Ausbildung jedoch nicht ab oder erreichen den Sekundarbereich II erst gar nicht. Tatsächlich haben 12% aller 25- bis 34-Jährigen in Deutschland keinen Abschluss des Sekundarbereichs II. Dies steht im Vergleich zu 10% in Österreich und Finnland, 8% in der Schweiz und noch niedrigeren Quoten in Japan und Korea. Diese frühzeitigen Schulabgänger sind mit wesentlich geringerer Wahrscheinlichkeit erwerbstätig als ihre Altersgenossen mit Sekundarbereich-II-Abschluss. Außerdem beträgt ihr Anteil an der NEET-Gruppe fast 50% – mehr als in den meisten anderen OECD-Ländern. Ihr Armutrisiko ist ebenfalls wesentlich höher als das anderer junger Menschen.

Zentrale Empfehlungen

- Die Bemühungen fortsetzen, mehr Väter zur Inanspruchnahme von Elternzeit zu ermutigen, und die Wirkung des ElterngeldPlus und anderer Arbeitszeitmaßnahmen auf die Nutzung der Elternzeit sowie die Aufteilung der Arbeitszeit zwischen Vätern und Müttern beobachten.
- Auf den erheblichen Fortschritten aufbauend, die in den letzten 15 Jahren erzielt wurden, die Investitionen in Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder weiter erhöhen, den Zugang zu entsprechenden Einrichtungen ausweiten und die außerschulische Betreuung weiter stärken.
- Im Einklang mit der steigenden Lebenserwartung das Renteneintrittsalter langfristig weiter anheben.
- Modelle unterstützen, die Erwerbstätigen mit gesundheitlichen Problemen und/oder Erwerbstätigen, die über einen längeren Zeitraum erschwerten Arbeitsbedingungen ausgesetzt waren, einen gleitenden Übergang in die Rente ermöglichen, und gleichzeitig starke Anreize für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen zur Vermeidung von Gesundheitsproblemen setzen.
- Die Beratungsangebote und Orientierungshilfen für KMU in Bezug auf eine alterssensible Personalpolitik ausweiten.
- Das Potenzial der Digitalisierung für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen älterer Arbeitskräfte untersuchen und die Anpassung älterer Arbeitskräfte an neue Technologien fördern.
- Gezielte Programme umsetzen, um die Langzeitarbeitslosigkeit älterer Arbeitskräfte zu verhindern und zu reduzieren.
- Die Einführung eines Erfassungssystems zur Identifizierung junger Menschen, die die Schule ohne Sekundarbereich-II-Abschluss verlassen, nach dem Vorbild von Österreich, Norwegen und Schweden prüfen.
- Weitere zielgerichtete Maßnahmen identifizieren, die die öffentliche Arbeitsverwaltung und die Bildungsbehörden ergreifen können, um vorzeitigen Schulabgängern zu helfen, einen Abschluss des Sekundarbereichs II zu erwerben, insbesondere Kurse in Grundkompetenzen (Lesekompetenz und alltagsmathematische Kompetenz), berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und Beratung.
- Die gezielte Integration und Unterstützung von Flüchtlingen sicherstellen, wobei das Hauptaugenmerk auf Höherqualifizierungsmaßnahmen, insbesondere für Geringqualifizierte, und der Sprachförderung liegen sollte.



4 Inklusives Wachstum durch Steuerreformen fördern

Steuerreformen können der Bundesrepublik helfen, ein kräftigeres und inklusiveres Wachstum zu erzielen. Der Anteil der Besteuerung des Faktors Arbeit am Gesamtsteueraufkommen ist in Deutschland so hoch wie in kaum einem anderen OECD-Land. Deutschland verfügt daher über reichlich Spielraum, die Steuer- und Abgabenbelastung der Erwerbseinkommen zu reduzieren, was sich am unteren Ende des Verdienstspektrums besonders günstig auswirken würde. Diese Reduzierung könnte zum Teil durch die Verlagerung des Steueraufkommens auf umweltbezogene Steuern und Steuern auf Kapitaleinkünfte erreicht werden. Die Fortsetzung des Kampfs gegen internationale Steuerhinterziehung und -umgehung ist in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung; die Nutzung von Offshore-Finanzzentren, um Vermögen und Einkünfte zu verbergen, ist ein entscheidendes Hindernis für die wirksame Besteuerung von Kapitaleinkünften.

Auf den Erwerbseinkommen lasten hohe Steuern und Abgaben

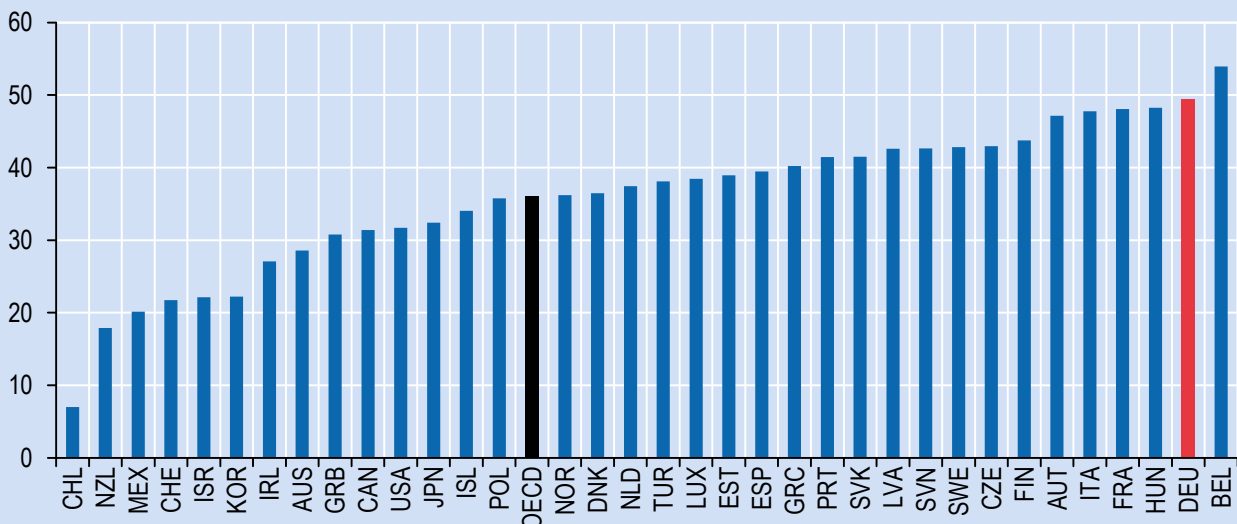
Der Anteil der Steuern auf Erwerbseinkommen am Gesamtsteueraufkommen ist in Deutschland so hoch wie in kaum einem anderen OECD-Land. Die Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit ist sehr hoch (Abb. 4.1). Sie wird möglicherweise weiter zunehmen, da die Ausgaben für die öffentliche Gesundheitsversorgung und Pflege – die aufgrund der Bevölkerungsalterung und des technischen Fortschritts weiter steigen werden – überwiegend aus den auf die Erwerbseinkommen erhobenen Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden. Die Besteuerung der Erwerbseinkommen könnte insbesondere für Geringverdiener und geringqualifizierte Arbeitskräfte verringert werden. Außerdem könnten die Arbeitsanreize für Zweitverdiener gestärkt werden. Die Reduzierung der Steuer- und Abgabenbelastung der Erwerbseinkommen könnte zum Teil durch eine Verlagerung des Steueraufkommens auf umweltbezogene Steuern (Kapitel 6) und Steuern auf Kapitaleinkünfte erreicht werden.

Die Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen auf Personenebene könnte progressiver gestaltet werden

Auf Zinseinkünfte, Dividenden und Veräußerungsgewinne wird in Deutschland eine pauschale Abgeltungsteuer auf Haushaltsebene erhoben, die meist niedriger ist als der Einkommensteuersatz. Für die Zins- und Dividendeneinkünfte privater Haushalte gilt ein Steuerfreibetrag. Progressive Steuersätze auf Ersparnisse sowie eine Anhebung des Freibetrags für Spareinkünfte würden die Progressivität des Steuersystems verstärken. Zugleich hätte dies vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit. Da Kapitaleinkünfte vor allem die oberen Einkommens- und Vermögensdezile betreffen, könnte das Steuersystem durch eine Erhöhung der Steuern für diese Einkommenskategorien insgesamt progressiver gestaltet werden (OECD, erscheint demnächst).

ABBILDUNG 4.1. DEUTSCHLAND HAT DIE ZWEITHÖCHSTE STEUER- UND ABGABENBELASTUNG DES FAKTORS ARBEIT IM OECD-RAUM

Durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung des Erwerbseinkommens für einen alleinstehenden Durchschnittsverdiener, in Prozent der Gesamtarbeitskosten, 2016



Quelle: OECD Taxing Wages Database.



Neben Steuersatzänderungen könnte die Bemessungsgrundlage für die Kapitalbesteuerung erweitert werden. In Deutschland gelten bei der Besteuerung von Veräußerungserlösen großzügige Ausnahmeregelungen für unbewegliches Vermögen, die angesichts der Tatsache, dass wohlhabendere Haushalte mit höherer Wahrscheinlichkeit über erhebliches Wohnimmobilienvermögen verfügen, regressiv sind. Die Verschonung des Betriebsvermögens von Familienunternehmen bei der Erbschaftsteuer bindet Kapital in diesen Unternehmen, was die Reallokation beeinträchtigt und angesichts der starken Vermögenskonzentration die Inklusivität mindert. Maßnahmen, die es Familienunternehmen ermöglichen, die Zahlung der Erbschaftsteuerverbindlichkeiten über einen längeren Zeitraum zu strecken und diese Steuerverbindlichkeiten in den Bilanzen als nachrangige Verbindlichkeiten zu behandeln, können dazu beitragen ungewollte Insolvenzen zu verhindern. Beiträge zu Pensionskassen können in Deutschland zwar nur begrenzt steuerlich in Abzug gebracht werden, dieser Abzug kommt aber nach wie vor hauptsächlich Personen mit höherem Einkommen zugute.

Die Fortsetzung des Kampfs gegen internationale Steuerhinterziehung und -umgehung ist von entscheidender Bedeutung

Ein entscheidendes Hindernis für die effektive Besteuerung von Kapitaleinkünften ist die Nutzung von Offshore-Finanzzentren, um Vermögen und Einkünfte zu verbergen. Im Einklang mit den Arbeiten der OECD zur Bekämpfung der Steuerflucht und Erhöhung der Steuertransparenz begann Deutschland im September 2017, Informationen über Finanzkonten für Steuerzwecke mit mehr als 50 Staaten automatisch auszutauschen. Dies ergänzt den Austausch von Informationen auf Ersuchen, den Deutschland bereits mit über 130 Ländern durchführt. Durch diese Verbesserung der Transparenz und des Informationsaustauschs wird es Deutschland möglich sein, die Besteuerung von Kapitaleinkünften auf Personenebene zu stärken.

Zudem spielt Deutschland eine führende Rolle bei der Schließung von Schlupflöchern in den internationalen Steuervorschriften, die Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) erleichtern. Durch solche Schlupflöcher entstehen den Staaten Einbußen bei den Körperschaftsteuereinnahmen von schätzungsweise 100-240 Mrd. US-\$ jährlich. Im Juni 2017 aktualisierte Deutschland sein Netz bilateraler Steuerabkommen gemäß den international vereinbarten BEPS-Mindeststandards. Daher war die Bundesrepublik einer der ersten Unterzeichnerstaaten des Mehrseitigen

Übereinkommens zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung, welches im Juli 2018 in Kraft tritt, und unter den ersten Staaten, die es ratifiziert haben. Andere Elemente des OECD/G20-BEPS-Maßnahmenpakets, die auch in EU-Richtlinien aufgenommen wurden, wie der automatische Austausch von Informationen über Steuervorbescheide und die länderbezogene Berichterstattung, wurden bereits umgesetzt. Was hybride Gestaltungen, Zinsabzugsmöglichkeiten sowie die Hinzurechnungsbesteuerung betrifft, untersucht Deutschland derzeit, ob die aktuellen Bestimmungen mit den BEPS-Maßnahmen im Einklang stehen bzw. inwieweit Änderungen oder Nachbesserungen notwendig sind. Darüber hinaus hat Deutschland ein obligatorisches, verbindliches Schiedsverfahren zugesagt. Die wirksame Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung wird eine wichtige Priorität für Deutschland sein. Insbesondere werden die Bemühungen in Richtung einer langfristigen Lösung der steuerlichen Herausforderungen, die sich aus der Digitalisierung ergeben, fortgesetzt, nachdem den G20-Finanzministern im März 2018 ein Zwischenbericht vorgelegt wurde.

Zentrale Empfehlungen

- Die Bemessungsgrundlage zur Finanzierung der Kranken- und Pflegeversicherung über die Erwerbseinkommen hinaus ausweiten.
- Einkünfte aus Kapitalvermögen auf Haushaltsebene mit leicht progressiven Steuersätzen belegen.
- Die Erbschaftsteuerlast für die verschiedenen Vermögensformen angleichen.
- Das OECD/G20-BEPS-Maßnahmenpaket umsetzen, einschließlich einer schnellen Ratifizierung des Mehrseitigen Übereinkommens zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Maßnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung.
- Die Steuer- und Abgabenbelastung der Erwerbseinkommen vor allem für Geringverdiener senken.
- Die Einkommensteuerbelastung von Zweitverdienern reduzieren, z.B. durch die Einführung eines gesonderten Freibetrags für Zweitverdiener.

5 Geografische Disparitäten bei der Lebensqualität reduzieren

Obwohl Deutschland im Hinblick auf die Lebensqualität bundesweit beispielhafte Ergebnisse verzeichnet, sieht sich das Land in drei wichtigen Bereichen der Regionalökonomie mit anhaltenden Herausforderungen konfrontiert. Erstens haben die rückläufigen Investitionen auf kommunaler Ebene wesentliche Auswirkungen auf die Verkehrsinfrastruktur und die soziale Infrastruktur in Deutschland, so dass bereits existierende regionale Ungleichheiten verstärkt werden. Zweitens steigen seit 2011 die Wohnimmobilienpreise, was zu einer erheblichen Erhöhung des Preis-Einkommens-Verhältnisses geführt hat. Wohnimmobilienangebot und Wohnimmobiliennachfrage sind oft unausgewogen: In ländlichen Räumen mit schrumpfender Bevölkerung werden neue Wohneinheiten gebaut, während wachsende städtische Räume unterversorgt sind. Drittens konvergiert das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den ländlichen Regionen Deutschlands zwar gegen das der städtischen Regionen, doch bleiben regionale Disparitäten bestehen. Die ländlichen Kreise der neuen Bundesländer sehen sich höheren Abwanderungsraten gegenüber und weisen die höchsten Alterungsraten auf; dadurch wird die langfristige Tragfähigkeit der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen in diesen Gegenden in Frage gestellt.

Der ungedeckte Investitionsbedarf auf Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften ist erheblich

Etwa 69% aller direkten öffentlichen Investitionen in Deutschland werden von nachgeordneten Gebietskörperschaften vorgenommen. Dies ist ein höherer Anteil als im OECD-Durchschnitt (59%) und liegt auch über dem OECD-Durchschnitt für föderal organisierte Länder. Die Investitionen der Kommunen machen ungefähr die Hälfte dieses Anteils aus, wenngleich die kommunalen Nettoinvestitionen seit dem Jahr 2000 stark rückläufig sind (OECD, 2017e).

Die Investitionen der nachgeordneten Gebietskörperschaften sind in Deutschland größtenteils für wirtschaftliche Angelegenheiten (z.B. Verkehrswesen, allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts, Industrie und Landwirtschaft) bestimmt. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften sind insbesondere für den Bau und den Unterhalt öffentlicher Straßen sowie für die Erbringung öffentlicher Verkehrsleistungen zuständig. Weitere wichtige Kategorien von Investitionsausgaben betreffen das Bildungswesen und die allgemeine öffentliche Verwaltung. In das Gesundheitswesen, die soziale Sicherung oder den Umweltschutz investieren die nachgeordneten Gebietskörperschaften hingegen sehr wenig.

Der seit dem Jahr 2000 verzeichnete Rückgang der kommunalen Nettoinvestitionen hatte einschneidende Folgen. Vor allem Deutschlands Verkehrsinfrastruktur läuft Gefahr, sich zu verschlechtern (OECD, 2016a). Alternative Mechanismen für Infrastrukturinvestitionen, wie Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP), können nützlich sein, sie müssen aber sorgfältig geplant werden, da die Übertragung von Nachfragerisiken auf ÖPP kostspielig sein kann, ohne Effizienzvorteile zu bringen (ITF, 2017).

Deutschland muss zudem seine soziale Infrastruktur, die häufig von den Kommunen finanziert wird, erneuern und ausweiten. So führen beispielsweise Investitionen in die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung zu beträchtlichem sozialen Nutzen (Kapitel 3). Daher sollten

Bund und Länder die Investitionstätigkeit der Kommunen in diesem Bereich unterstützen. Insbesondere Kommunen in ärmeren Regionen, die für hohe soziale Transferleistungen aufkommen müssen, investieren tendenziell weniger als Kommunen mit einer wohlhabenderen Bevölkerung (OECD, 2016a). Dadurch drohen sich die regionalen Ungleichheiten zu verfestigen und zu verschärfen. Die Grundgesetzänderung von 2016 gestattet es dem Bund, Bildungsinvestitionen der Kommunen zu unterstützen. Der Rahmen der Zusammenarbeit ist aber auf die „harte“ Infrastruktur begrenzt. Die Finanzierung von Personalkosten durch den Bund ist beispielsweise nicht erlaubt.

In Kombination mit höheren Finanzhilfen für die Kommunen kann die Stärkung der Verwaltungskapazität auf der lokalen Ebene dazu beitragen, die Erträge aus öffentlichen Investitionen zu maximieren. Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands unterscheiden sich die Beschaffungsverfahren zwischen den einzelnen Regionen. In manchen Kommunen hat der Rückgang der Investitionen auf lokaler Ebene zu einem Mangel an einschlägigem Fachwissen geführt. Wenn bundesweit mehr aus Beispielen guter Praxis gelernt würde, könnte die Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben gesteigert werden (OECD, 2016a). In Deutschland stoßen große und komplexe öffentliche Investitionsvorhaben oft in fortgeschrittenen Stadien auf starken Widerstand der lokalen Bevölkerung. Deshalb scheint eine frühere Einbeziehung verschiedener Akteure in den Planungsprozess geboten.

Eine Expertenkommission hat Mechanismen zur Sicherung nachhaltiger öffentlicher Investitionen empfohlen, um die kommunale Infrastruktur zu stärken und der unzureichenden Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur zu begegnen. Zur Erhöhung der kommunalen Investitionen sowie zur Stärkung kommunaler Kapazitäten wird die Schaffung eines „Nationalen Investitionspakts für Kommunen“ (NIK) vorgeschlagen. Damit könnten Projekte so wirtschaftlich und effizient wie möglich geplant und durchgeführt werden. Des Weiteren wird eine allmähliche lokale Weiterentwicklung der „Öffentlichen Koopera-

tionen“ (ÖfK) vorgeschlagen, um die Infrastruktur zu stärken. Diese Beschaffungsmodelle, bei denen die interkommunale Kooperation ein Schlüsselinstrument ist, bieten bestimmte Vorteile gegenüber existierenden Beschaffungsvarianten (konventionelle Realisierung und ÖPP) (BMW, 2015).

Die Förderung eines erschwinglichen Wohnungsangebots und innovative Flächennutzungsmaßnahmen können Preissteigerungen bei Wohnimmobilien mindern helfen

Nach einer über zehnjährigen Phase des Rückgangs oder der Stagnation ziehen die Wohnimmobilienpreise und die Mieten in Deutschland seit 2011 an. Dies hat – gemessen am Preis-Einkommens-Verhältnis – zu einer Abnahme der Bezahlbarkeit von Wohnraum geführt (Abb. 5.1). Die durchschnittliche Belastung durch Hypothekendarlehen (Tilgung und Zinszahlung) belief sich 2014 auf 19% und die Mietbelastung auf 20% des verfügbaren Einkommens, was nahe am OECD-Durchschnitt von 18% bzw. 21% lag. Das Preis-Einkommens-Verhältnis ist jedoch erheblich gestiegen, so dass Wohnraum in einigen der größten Städte mit der höchsten Bevölkerungsdichte immer weniger erschwinglich wird. Dies gefährdet auch die Arbeitsmobilität, wenn sich die Menschen Wohnungen in teureren Teilen Deutschlands nicht leisten können.

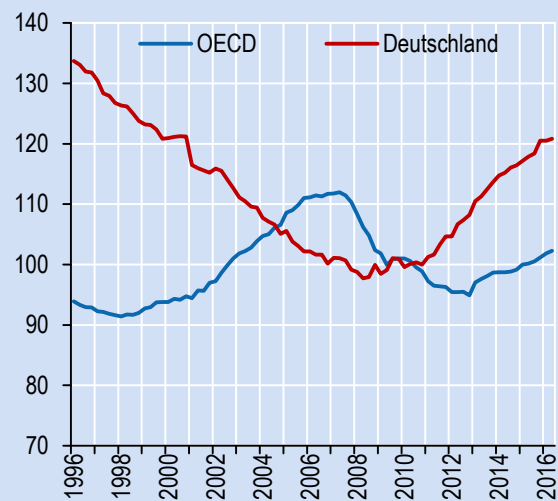
In Deutschland ist zwar eine erhebliche Zahl an neuen Wohneinheiten verfügbar, allerdings häufig nicht dort, wo sie benötigt werden (Deschermeier et al., 2017). In vielen städtischen Räumen hält die Bautätigkeit nicht mit dem aus der wachsenden Bevölkerung resultierenden steigenden Baubedarf Schritt. Dagegen liegt die Bautätigkeit in ländlichen Kreisen mit schrumpfender Bevölkerung über dem Bedarf, was einen hohen Leerstand im Altbaubestand und Umweltdegradation durch Zersiedelung zur Folge hat.

2015 wurden die Landesregierungen ermächtigt, eine „Mietpreisbremse“ einzuführen. Diese Regelung sieht für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt vor, dass die Miete zu Beginn eines Mietverhältnisses die ortsübliche Vergleichsmiete höchstens um 10% übersteigen darf. Bislang war kein negativer Effekt auf das Wohnraumangebot zu beobachten. Die Frage eines solchen Effekts sollte aber untersucht werden, bevor eine weitere Straffung der Mietregelungen in städtischen Zentren in Erwägung gezogen wird.

Im Frühjahr 2017 trat eine Novelle des Baugesetzbuchs in Kraft, durch die Hindernisse für eine Nachverdichtung und eine Nutzungsmischung in urbanen Gebieten beseitigt wurden. Die Änderung erleichtert es, neue Wohnungen in Städten zu bauen, und war ein Schritt in die richtige Richtung. Weitere Maßnahmen sind jedoch erforderlich, wie die Anpassung der Flächennutzungspläne an sich ändernde demografische Strukturen. In Gebieten, die sich durch die wachsende Bevölkerung einer hohen Nachfrage nach Wohnraum gegenübersehen, sollte die Bautätigkeit gefördert werden. Dies würde dazu

ABBILDUNG 5.1. **DIE WOHNIMMOBILIENPREISE SIND IN DER JÜNGSTEN VERGANGENHEIT DEUTLICH GESTIEGEN**

Preis-Einkommens-Verhältnis, Index, 2010=100



Quelle: OECD Affordable Housing Database.

beitragen, einen weiteren Preisanstieg bei Wohnimmobilien zu verhindern. Außerdem gilt es, preisgünstigen Wohnraum und sozialen Wohnungsbau zu fördern. Soweit möglich sind Nachverdichtung und Baulückenschließung der Zersiedelung vorzuziehen (OECD, 2017f). Der Wohnungsbau sollte hingegen in Gebieten mit gleichbleibender oder schrumpfender Bevölkerung begrenzt werden, um die Landschaften zu schützen und hohe Leerstände in Zukunft zu verhindern.

Deutschlands dichte Siedlungsstruktur im ländlichen Raum bietet Möglichkeiten für eine weitere Stärkung der Stadt-Land-Verbindungen

Zwischen 2001 und 2016 sank der Anteil der ländlichen Bevölkerung in Deutschland geringfügig von 16,9% auf 16,0%. Im selben Zeitraum verringerte sich die Lücke beim Pro-Kopf-BIP zwischen den ländlichen Regionen und dem Rest des Landes. Zwischen 2001 und 2014 erhöhte sich das Pro-Kopf-BIP der ländlichen Gebiete von 75% auf 80% des Bundesdurchschnitts. Dennoch bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede bei Wirtschaftsleistung und Lebensqualität zwischen den ländlichen Regionen in den alten und neuen Bundesländern. Die ländlichen Kreise der neuen Bundesländer sehen sich höheren Abwanderungsraten gegenüber, insbesondere unter jungen Menschen.

Sie weisen zudem die höchsten Alterungsraten auf, was sich noch weiter verstärken dürfte. In einigen dieser Gegenden gibt die künftige Tragfähigkeit der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen Anlass zu erheblicher Besorgnis. Die Raumplanung muss sich daher mit Fragen wie der Bevölkerungsalterung und der Zusammenlegung verschiedener öffentlicher Dienstleistungen an einem Ort befassen. Durch derartige Maßnahmen könnten öffentliche Mittel in Gegenden mit geringer Bevölkerungsdichte und alternder Bevölkerung effektiver eingesetzt werden. Das Angebot verschiedener öffentlicher Leistungen in

Bereichen wie Gesundheit, Beratung und Sozialfürsorge an einem Ort kann z.B. dazu beitragen, die Kosten zu senken.

Viele ländliche Gemeinden in Deutschland befinden sich in der Nähe städtischer Ballungsräume. Ländliche Regionen, die an Großstädte angrenzen, sind dynamischer und widerstandsfähiger gegenüber Schocks und verzeichnen ein höheres Produktivitätswachstum als andere ländliche Räume (OECD, 2016e). Dies erhöht die Bedeutung von Stadt-Land-Verbindungen und -Partnerschaften für das Wirtschaftswachstum und die Lebensqualität. Eine bessere Koordinierung zwischen den städtischen und den umliegenden ländlichen Räumen kann z.B. dazu beitragen, die Verkehrsverbindungen zu verbessern und den Landbewohnern Zugang zu städtischer Infrastruktur zu bieten. In manchen Metropolregionen Deutschlands sind diese Fragen im internationalen Vergleich gut gelöst. Die verhältnismäßig dichte ländliche Siedlungsstruktur Deutschlands bietet indessen Möglichkeiten, solche Partnerschaften weiter zu stärken.

Zentrale Empfehlungen

- Die öffentlichen Investitionen in Kinderbetreuung, frühkindliche Bildung und Ganztagsgrundschulen ebenso wie in die Verkehrsinfrastruktur, vor allem auf kommunaler Ebene, erhöhen.
- Empfehlenswerte Praktiken im Bereich Beschaffungen und Investitionen weiterverbreiten und den Lernprozess auf Ebene der Landesregierungen und der Kommunen fördern, um sicherzustellen, dass öffentliche Mittel in allen Teilen des Landes so effizient wie möglich verwendet werden.
- Die interkommunale Kooperation im Bereich der öffentlichen Beschaffung weiterentwickeln.
- Anreize konzipieren, um den Bau von mehr erschwinglichem Wohnraum in Gebieten mit steigenden Mieten und Wohnimmobilienpreisen zu fördern, und Flächennutzungspläne entsprechend anpassen.
- Die Bautätigkeit in Gebieten mit schrumpfender oder gleichbleibender Bevölkerung begrenzen, um Zersiedelung und einen hohen Leerstand im Wohnungsbestand zu verhindern.
- Die Qualität und die Effizienz des öffentlichen Dienstleistungsangebots in ländlichen Räumen verbessern, z.B. durch eine stärkere Zusammenlegung und gemeinsame Erbringung verschiedener öffentlicher Dienstleistungen durch mehrere Kommunen.



6 Deutschlands ehrgeizige Klimaziele unterstützen

Deutschland hat sich verpflichtet, die Emission von Treibhausgasen (THG) bis 2030 im Vergleich zu 1990 um mindestens 55% zu verringern. Bis 2050 sollen sie gegenüber dem Stand von 1990 um 80-95% reduziert werden, um 2050 Treibhausgasneutralität zu erzielen. Um diese Ziele zu erreichen, muss Deutschland seine Infrastrukturplanung und -politik, u.a. im Verkehrssektor, auf seine ambitionierten Klimaziele abstimmen. Weitere Prioritäten bestehen darin, die Bedeutung umweltbezogener Steuern und der CO₂-Bepreisung zu stärken und den Ausstieg aus der Subventionierung fossiler Energieträger voranzutreiben.

Deutschland muss bei Infrastrukturinvestitionen und -planungen auf emissionsarme Infrastruktur setzen, u.a. im Verkehrssektor

Deutschland kann seine Klimaziele nur erreichen, wenn sowohl der öffentliche als auch der private Sektor in erheblichem Umfang in emissionsarme und resiliente Infrastruktur investieren. Infrastrukturplanungen und -projekte sollten an langfristigen Strategien für eine emissionsarme Entwicklung ausgerichtet werden. Wichtig ist auch, dass kurzfristige Maßnahmen und langfristige Dekarbonisierungsziele miteinander in Einklang gebracht werden. Zusammen können diese Schritte dazu beitragen, eine Umschichtung und Steigerung der Investitionen zu erreichen und ein kostspieliges Lock-in emissionsintensiver Technologien zu verhindern (OECD, 2017g). Dies würde sich auch positiv auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirken. Die geschätzte Mortalität aufgrund von Außenluftverschmutzung ist in Deutschland – wie auch in anderen OECD-Ländern – hoch. Die Kosten der luftverschmutzungsbedingten Sterblichkeit werden auf 5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) geschätzt (OECD, 2014).

Die Bundesregierung hat Ende 2016 den Bundesverkehrswegeplan 2030 beschlossen. Mit dem „stärkste[n] Programm für die Infrastruktur, das es je gab“, sollen die Mobilität gesteigert und die Schienen, Straßen und Wasserstraßen in Deutschland modernisiert werden. Der Bundesverkehrswegeplan umfasst ungefähr 1 000 Projekte mit einem Gesamtvolumen von rd. 270 Mrd. Euro. Deutschland weist zwar bei grünen Investitionen, beispielsweise im Bereich der Energieeffizienz eine gute Bilanz auf (OECD, 2016f), der Verkehrswegeplan aber setzt sich nicht explizit mit der Notwendigkeit auseinander, die CO₂-Emissionen im Verkehrssektor zu vermindern. Der von der Bundesregierung 2016 verabschiedete Klimaschutzplan 2050 strebt eine Verringerung der Emissionen im Verkehrssektor bis 2030 um 40-42% gegenüber 1990 an. Er sieht außerdem die Entwicklung eines Klimaschutzkonzepts für den Straßenverkehr vor, in dem „die Emissionen von PKW, leichten und schweren Nutzfahrzeugen einbezogen sowie Fragen der THG-freien Energieversorgung, der dafür notwendigen Infrastruktur und der Sektorkopplung (durch Elektromobilität) adressiert“ werden. Der Verkehrssektor ist für ungefähr ein Fünftel der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland verantwortlich. Dementsprechend muss die

Verkehrsinfrastrukturplanung der Bundesrepublik den nationalen Klimaschutzziele in vollem Umfang Rechnung tragen. Dies würde dafür sorgen, dass der Verkehrssektor einen wirksamen Beitrag zu den deutschen Emissionsminderungszielen leistet.

Das Finanzierungsumfeld für grüne Investitionen ist in Deutschland generell positiv, was Technologien für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien angeht, könnte aber durch unbeabsichtigte Nebenwirkungen der Bankenregulierung beeinträchtigt werden (Ang et al., 2017). Die staatseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) fördert die Finanzierung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz in erheblichem Umfang. Die KfW hat Vereinbarungen mit Geschäftsbanken zur Durchleitung von Förderkrediten und stellt direkte Darlehensfinanzierung für Großprojekte bereit. Darüber hinaus ist die KfW – aufbauend auf ihrem Förderprogramm für erneuerbare Energien – der größte Emittent von Green Bonds in Deutschland (dem viertgrößten Markt für Green Bonds weltweit). Die Beteiligung institutioneller Investoren, insbesondere bei Großprojekten, wie z.B. Offshore-Windenergieanlagen, scheint jedoch noch ausbaufähig zu sein.

Deutschland subventioniert nach wie vor fossile Energieträger

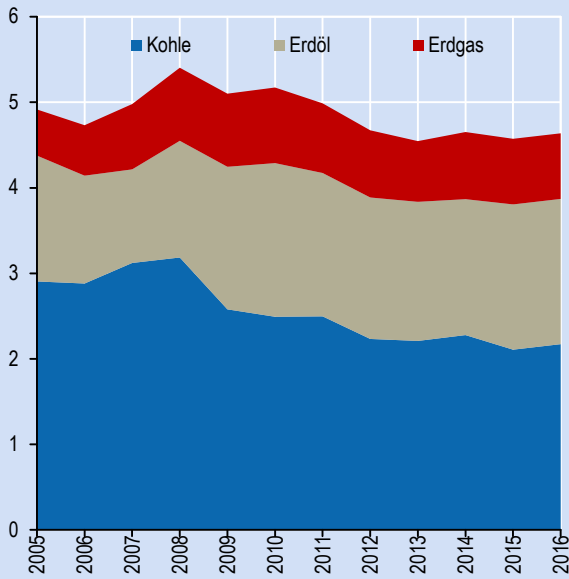
Die OECD hat den Regierungen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß dem Klimaabkommen von Paris empfohlen, die Reformen ineffizienter Subventionen für fossile Energieträger, die der Ressourcenverschwendung Vorschub leisten, zu beschleunigen (OECD, 2017g). Deutschland gewährt nach wie vor Beihilfen für die Steinkohlegewinnung (die allerdings Ende 2018 auslaufen sollen) und verschiedene Steuervergünstigungen für Verbraucher von Kohle, Erdöl und Erdgas (Abb. 6.1).

Deutschlands ineffiziente Subventionen für fossile Energieträger waren kürzlich Gegenstand eines Peer Review im Rahmen der G20. Die staatlichen Finanzhilfen für die unrentable Steinkohleindustrie stellen die bedeutendste Einzelmaßnahme zur Förderung der Gewinnung fossiler Energieträger in Deutschland dar. Im Zeitraum 2012-2016 betrug die vom Bund und Nordrhein-Westfalen entrichteten Beihilfen für den Steinkohlebergbau durchschnittlich 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Die Kosten der heimischen Förderung liegen deutlich über dem

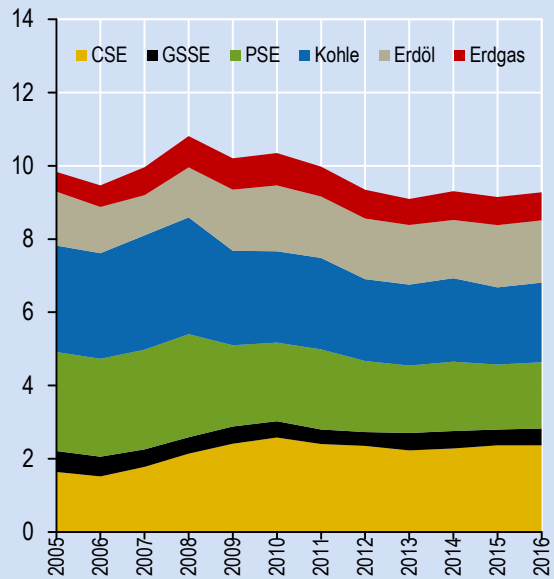
ABBILDUNG 6.1. FOSSILE ENERGIETRÄGER WERDEN IN DEUTSCHLAND NACH WIE VOR STARK GEFÖRDERT

Gesamtumfang der Förderung fossiler Energieträger in Deutschland, in Milliarden

A. Nach Energieträger



B. Nach Förderungsindikator



Anmerkung: CSE = Consumer Support Estimate (Verbraucherstützungsmaß); PSE = Producer Support Estimate (Erzeugerstützungsmaß); GSSE = General Services Support Estimate (Allgemeinstützungsmaß).

Quelle: OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels.

Preis für Importkohle. Aus diesem Grund erhält Deutschlands größter Kohleproduzent, die Ruhrkohle AG, direkte staatliche Beihilfen zum Ausgleich der Differenz zwischen Förderkosten und Weltmarktpreis. Zusätzlich werden Schließungsbeihilfen für die Stilllegung der Bergwerke gewährt. Die Subventionierung der Kohleförderung wird von der Bundesregierung im Einklang mit EU-Regelungen schrittweise abgebaut und soll in diesem Jahr auslaufen. Der Ausstieg aus der Subventionierung fossiler Energieträger ist für Deutschlands Anstrengungen beim Klimaschutz von hoher politischer Priorität.

Die Bedeutung umweltbezogener Steuern könnte gestärkt werden

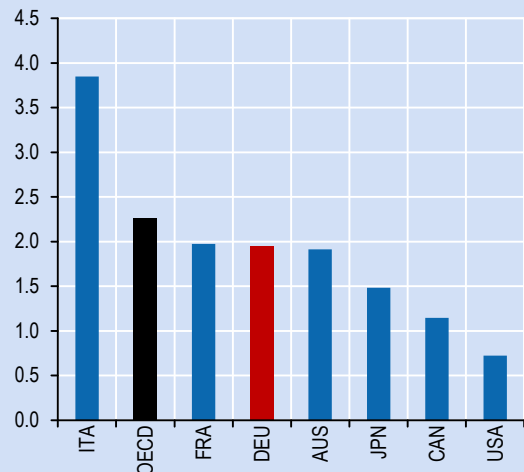
Die Förderung des Verbrauchs fossiler Energieträger hat in den vergangenen zehn Jahren zugenommen. Sie umfasst verschiedene Maßnahmen: Erstens werden Steuerentlastungen für energieintensive industrielle Prozesse gewährt, die auf Kohle und Erdgas zurückgreifen. Zweitens ist Kerosin im inländischen Flugverkehr steuerbefreit. Drittens wird – wie in den meisten OECD-Ländern – eine Rückvergütung von Steuern auf Dieselmotoren gezahlt, die in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzt werden. 2014 beliefen sich die Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern auf 2% des BIP (Abb. 6.2), nachdem sie in den vorangegangenen zehn Jahren kontinuierlich zurückgegangen waren. Dies ist leicht unter dem OECD-Durchschnitt und Deutschland liegt damit im OECD-Vergleich im unteren Drittel. 2014 entfielen 83% des umweltbezogenen Steueraufkommens in Deutschland auf die Besteuerung der Energienutzung, wie z.B. Verbrauchsteuern auf Kraftstoffe. Die Steuern auf den Energieverbrauch sind oft niedriger als die sozialen Kosten der damit einhergehenden umweltschädlichen Emissionen. Das heißt,

dass die Möglichkeit, über Steuern eine kosteneffiziente Verringerung der Umweltverschmutzung zu erreichen, nicht in vollem Umfang genutzt wird. Der niedrige Preis der Emissionsberechtigungen im Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) bietet ebenfalls nur begrenzte Minderungsanreize für die betreffenden Sektoren.

In Deutschland sind 90% der CO₂-Emissionen mit einem Preis belegt. Allerdings liegt der Preis nur bei 48% der Emissionen über den 30 Euro pro Tonne CO₂, die nach kon-

ABBILDUNG 6.2. DIE EINNAHMEN AUS UMWELTBEOZUGENEN STEUERN LIEGEN KNAPP UNTER DEM OECD-DURCHSCHNITT

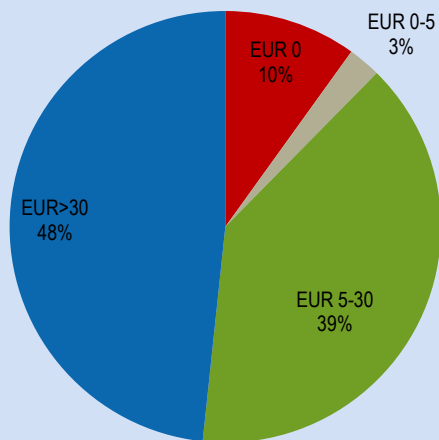
Steueraufkommen aus umweltbezogenen Steuern, in Prozent des BIP, 2014



Quelle: OECD-Datenbank zu Instrumenten der Umweltpolitik.

ABBILDUNG 6.3 DEUTSCHLAND BEPREIST CO₂-EMISSIONEN, OFT ABER MIT EINEM NIEDRIGEN PREIS

Anteil der CO₂-Emissionen aus Energienutzung an verschiedenen Preisintervallen der effektiven CO₂-Sätze in Euro pro Tonne CO₂, 2012



Anmerkung: Effektive CO₂-Sätze messen das kombinierte Preissignal für CO₂-Emissionen aus Steuern und Emissionshandelssystemen.

Quelle: OECD (2016f), *Effective Carbon Rates: Pricing CO₂ through Taxes and Emissions Trading Systems*, OECD Publishing, Paris.

servativen Schätzungen dem verursachten Klimaschaden entsprechen (Abb. 6.3). Der Großteil der unbepreisten Emissionen ist der Industrie sowie dem Gewerbe- und Haushaltssektor zuzurechnen (OECD, 2016g).

Es muss mehr getan werden, um starke Preissignale zu setzen, die zu Verhaltensänderungen und Minderungsanstrengungen im Einklang mit den nationalen Klimaschutzziele führen. Eine Kombination des EU-ETS mit höheren Steuern oder ein Mindestpreis für die ETS-Emissionsberechtigungen würden dafür sorgen, dass die Preise die sozialen Kosten der CO₂-Emissionen besser widerspiegeln. Um Ineffizienzen zu vermeiden, sollten solche Mindestpreise oder Steuern idealerweise auf EU-Ebene festgelegt werden. Allerdings können auch sorgfältig ausgestaltete nationale Maßnahmen die Wirksamkeit der CO₂-Bepreisung steigern (Expertenkommission zum Monitoring-Prozess, 2016). Im Koalitionsvertrag wird der EU-Emissionshandel als Leitinstrument der Bundesrepublik bei der CO₂-Bepreisung anerkannt. Es ist daher umso wichtiger, die Wirksamkeit des EU-ETS zu stärken.

Zweckmäßig gestaltete CO₂-Preismechanismen werden zwar eine marginale Emissionsminderung bewirken, sie werden aber für sich alleine genommen nicht zwangsläufig eine strukturelle Transformation zu einer CO₂-armen Wirtschaft herbeiführen. Inkongruenzen zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen können die Minderungsfortschritte bremsen. Im Hinblick auf die Preissetzung würde der Verzicht auf eine Vorzugsbehandlung für CO₂-intensivere Energieträger die Kosteneffizienz der



CO₂-Minderung in Deutschland erhöhen. Gegenwärtig ist der Steuersatz pro Tonne CO₂ für CO₂-intensive Energieträger oft niedriger als für CO₂-arme Energieträger und liegt häufig bei 0% (OECD, 2013, 2018). Dies sorgt nicht nur für ineffiziente Minderungssignale, sondern auch für erhebliche Steuermindereinnahmen (BMF, 2015).

Im Straßenverkehrssektor wird auf Diesel ein niedrigerer Steuersatz pro Liter erhoben als auf Benzin. Bei der Verbrennung von Diesel entstehen aber höhere CO₂-Emissionen pro Liter als bei Benzin. Darüber hinaus werden bei der Verbrennung von Diesel – je nach verwendeter Technologie – oft auch schädlichere Luftschadstoffe freigesetzt (Harding, 2014a). Im Industrie-, Gewerbe- und Haushaltssektor unterscheiden sich die Steuersätze für verschiedene Energienutzer und Energieträger erheblich. Insbesondere wird die Nutzung von Kohle deutlich niedriger besteuert als die Nutzung von Erdgas. Hinzu kommt, dass Erdgas in Abhängigkeit vom Nutzer unterschiedlich stark besteuert wird. Bestimmte energieintensive Branchen sind gänzlich von der Energiesteuer befreit (OECD, 2013, 2018). Steuerbefreite Energieträger oder -nutzer können zwar unter den EU-ETS fallen, was aber aufgrund der niedrigen Preise für Emissionsrechte nicht für gleiche Rahmenbedingungen sorgt.

Die Anreize, in CO₂-arme Anlagegüter zu investieren, können auch durch Politikinkongruenzen geschwächt werden. Beispielsweise sind die Körperschaftsteuern nicht gänzlich technologieneutral. Dies kann bisweilen den Ausschlag für Entscheidungen gegen CO₂-arme Technologien geben (Dressler et al., 2018). Dieser Aspekt sollte möglicherweise näher untersucht werden. Zudem können sich Steueranreize, denen keine Umwelterwägungen zugrunde liegen, dennoch negativ auf die Umwelt auswirken und die Klima- und Energiewende behindern. Beispiele hierfür stellen etwa die bevorzugte steuerliche Behandlung von Dienstwagen (Harding, 2014b) und

großen Industrieanlagen (Flues und Lutz, 2015) dar. Außerdem kann die kostenlose Zuteilung von handelbaren Emissionsrechten im Europäischen Emissionshandel CO₂-intensiven Industrien zu Zufallsgewinnen verhelfen. Dadurch können Investitionsentscheidungen zugunsten CO₂-intensiverer Technologien verzerrt werden. Diese negativen Effekte könnten durch eine vollständige Auktionierung handelbarer Emissionsrechte vermieden werden (Flues und Van Dender, 2017).

Zentrale Empfehlungen

- Den Bundesverkehrswegeplan überarbeiten und ihn – ebenso wie die Infrastrukturplanung in anderen Sektoren – auf die Umsetzung des Klimaschutzplans abstimmen.
- Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung institutioneller Investoren an der effizienten Finanzierung von Projekten im Bereich der erneuerbaren Energien, insbesondere Großprojekten, prüfen.
- Den Ausstieg aus der Förderung der Gewinnung und Nutzung fossiler Energieträger unter Berufung auf das OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels vorantreiben.
- Die Energiebesteuerung und die CO₂-Bepreisung reformieren, um die sozialen Kosten der Umweltverschmutzung angemessen widerzuspiegeln und den Klimazielen Rechnung zu tragen.
- Eine Vorzugsbehandlung CO₂-intensiver oder besonders umweltschädlicher Energieträger vermeiden.
- Inkongruenzen zwischen dem Steuerrecht und der Umsetzung der Klima- und Energiewende prüfen.



Literaturverzeichnis

- Ang, G. et al. (2017), "The empirics of enabling investment and innovation in renewable energy", *OECD Environment Working Papers*, No. 123, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/67d221b8-en>.
- Arntz, M. et al. (2016), "The Risk of Automation for Jobs in OECD countries: A Comparative analysis", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 189, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlz9h56dvq7-en>.
- BMF (2015), "Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht)", www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/subventionspolitik.html.
- BMWi (2015), "Stärkung von Investitionen in Deutschland", *Bericht der Expertenkommission "Stärkung von Investitionen in Deutschland"*, Berlin.
- Deschermeier, P. et al. (2017), "Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land", *IW-Kurzberichte* 44, www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/philipp-deschermeier-ralph-henger-bjoern-seipelt-michael-voigtlaender-wohnungsmangel-in-den-staedten-leerstand-auf-dem-land-342975 (letzter Abruf: 24. Juli 2017).
- Dressler, L., T. Hanappi und K. Van Dender (2018, erscheint demnächst) "Unintended technology-bias in corporate income taxation – The case of electricity generation in the low carbon transition", *OECD Taxation Working Papers*, OECD Publishing, Paris.
- Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“ (2016), "Stellungnahme zum fünften Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2015", www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/V/fuenfter-monitoring-bericht-energie-der-zukunft-stellungnahme.pdf?blob=publicationFile&v=7.
- Flues, F. und B. Lutz (2015), "Competitiveness Impacts of the German Electricity Tax", *OECD Environment Working Papers*, No. 88, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js0752mkzmv-en>.
- Flues, F. und K. Van Dender (2017), "Permit allocation rules and investment incentives in emissions trading systems", *OECD Taxation Working Papers*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/c3acf05e-en>.
- Frey, C. und M. Osborne (2016), "The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 114, Januar, Elsevier, Amsterdam, S. 254-280, www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf.
- Harding, M. (2014b), "Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs", *OECD Taxation Working Papers*, No. 20, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>.
- Harding, M. (2014a), "The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use", *OECD Taxation Working Papers*, No. 21, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd7hk6b-en>.
- ITF (2017), "Public Private Partnerships for Transport Infrastructure: Renegotiation and Economic Outcomes", *ITF Roundtable Reports*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789282108130-en>.
- Löher, J. und S. Schleppehorst (2017), *Die größten Familienunternehmen in Deutschland – Unternehmensbefragung 2017: Digitalisierung*, Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) und Deutsche Bank AG, https://bdi.eu/media/themenfelder/mittelstand_familienunternehmen/publikationen/2017_Befragung_die_groessten_FamU.pdf.
- Nedelkoska, L. und G. Quintini (2018), "Automation, Skill Use and Training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>.

OECD (erscheint demnächst), "The Taxation of Household Savings", *OECD Tax Policy Studies*, No. 25, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), *Taxing Energy Use 2018: Companion to the Taxing Energy Use Database*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289635-en>.

OECD (2017a), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268821-en>.

OECD (2017b), *Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en.

OECD (2017c), *Dare to Share – Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259157-de>.

OECD (2017d), *International Migration Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-en.

OECD (2017e), "Subnational Governments in OECD Countries: Key Data", Broschüre, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2017.pdf>.

OECD (2017f), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en>.

OECD (2017g), *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273528-en>.

OECD (2016a), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2016-de.

OECD (2016b), "Germany", in *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-61-en.

OECD (2016c), "Automation and Independent Work in a Digital Economy", *Policy Brief on The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/els/emp/Policy%20brief%20-%20Automation%20and%20Independent%20Work%20in%20a%20Digital%20Economy.pdf.

OECD (2016d), *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264261488-en>.

OECD (2016e), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

OECD (2016f), *Effective Carbon Rates: Pricing CO₂ through Taxes and Emissions Trading Systems*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260115-en>.

OECD (2014), *The Cost of Outdoor Air Pollution: Health Impacts of Road Transport*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210448-en>.

OECD (2013), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183933-en>.

Saam, M., S. Viète und S. Schiel (2016), *Digitalisierung im Mittelstand: Status Quo, aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen*, ZEW, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Digitalisierung-im-Mittelstand.pdf>.

ZEW (2015), "Industrie 4.0: Digitale (R)Evolution der Wirtschaft", *ZEW IKT-Report*, ZEW, Mannheim, Oktober, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/div/IKTRep/IKT_Report_2015.pdf.

Zimmermann, V. (2017), „Digitalisierung der Wirtschaft: breite Basis, vielfältige Hemmnisse: Unternehmensbefragung“, KfW Bankengruppe.

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein einzigartiges Forum, in dem Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen der Globalisierung arbeiten. Die OECD steht auch ganz vorne bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis neuer Entwicklungen und unterstützt Regierungen, Antworten auf diese Entwicklungen und die Anliegen der Regierungen zu finden, beispielsweise in den Bereichen Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Erfahrungen mit Politiken auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, gute Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuwirken.

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

OECD Publishing sorgt für eine weite Verbreitung der Ergebnisse der statistischen Datenerfassungen und Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie der von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

OECD-Publikationsreihe „Better Policies“

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) will eine bessere Politik für ein besseres Leben ermöglichen, indem sie den Ländern ein Forum für den Austausch von Erfahrungen und die Suche nach Lösungen für gemeinsame Probleme bietet. Wir arbeiten mit unseren 35 Mitgliedstaaten, wichtigen Partnern und über 100 anderen Ländern zusammen, um ein besseres Verständnis der Antriebskräfte des wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wandels zu gewinnen und so das gesellschaftliche Wohlergehen in aller Welt zu fördern. Die OECD Publikationsreihe „Better Policies“ gibt einen Überblick über die entscheidenden Herausforderungen, vor denen die jeweils behandelten Länder stehen, und fasst die wichtigsten Empfehlungen der OECD zu ihrer Bewältigung zusammen. In dieser Publikationsreihe, die sich auf das Fachwissen der OECD im Bereich des Vergleichs der Erfahrungen verschiedener Länder und der Identifizierung bester Praktiken stützt, werden die Politikempfehlungen der OECD differenziert auf die konkreten, aktuellen Prioritäten von Mitglieds- und Partnerländern abgestimmt, wobei im Vordergrund die Frage steht, wie Reformen umgesetzt werden können.

www.oecd.org/germany/
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00

