



**OECD  
Wirtschaftsberichte**

**Deutschland**



**OECD** 

**August 2004**



**OECD  
WIRTSCHAFTS-  
BERICHTE  
2004**

**Deutschland**



ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

## ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Gemäß Artikel I des am 14. Dezember 1960 in Paris unterzeichneten und am 30. September 1961 in Kraft getretenen Übereinkommens fördert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Politik, die darauf gerichtet ist:

- in den Mitgliedstaaten unter Wahrung der finanziellen Stabilität eine optimale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie einen steigenden Lebensstandard zu erreichen und dadurch zur Entwicklung der Weltwirtschaft beizutragen;
- in den Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten, die in wirtschaftlicher Entwicklung begriffen sind, zu einem gesunden wirtschaftlichen Wachstum beizutragen, und
- im Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Die Gründungsmitglieder der OECD sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, Vereinigtes Königreich und Vereinigte Staaten. Folgende Staaten wurden zu den nachstehend genannten Daten Mitglieder der OECD: Japan (28. April 1964), Finnland (28. Januar 1969), Australien (7. Juni 1971), Neuseeland (29. Mai 1973), Mexiko (18. Mai 1994), die Tschechische Republik (21. Dezember 1995), Ungarn (7. Mai 1996), Polen (22. November 1996), Korea (12. Dezember 1996) und die Slowakische Republik (14. Dezember 2000). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften nimmt an den Tätigkeiten der OECD teil (Artikel 13 des Übereinkommens über die OECD).

*Originalfassungen veröffentlicht unter dem Titel:*

OECD Economic Surveys – Germany  
Études économiques de l'OCDE – Allemagne

© OECD 2004

Genehmigungen zum Nachdruck von Teilen dieses Werks für nichtkommerzielle Zwecke oder zur Verwendung im Unterricht sind einzuholen beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 76006 Paris, Frankreich, tel: (33-1) 44 07 47 70, fax: (33-1) 46 34 67 19. Dies gilt für alle Länder mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, wo das Copyright Clearance Center Inc. (CCC), Customer Service, Tel: (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA oder CCC online: [www.copyright.com](http://www.copyright.com) die entsprechenden Genehmigungen erteilt. Alle sonstigen Anträge auf Überlassung von Nachdruck- oder Übersetzungsrechten für das gesamte Dokument oder Teile davon sind zu richten an: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich.

## INHALTSVERZEICHNIS

	<i>Seite</i>
KURZZUSAMMENFASSUNG .....	9
GESAMTBURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN .....	11
1. WICHTIGSTE PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STAATLICHE POLITIK .....	21
Der Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit ist negativ und wird nicht durch höheres Produktivitätswachstum kompensiert .....	22
Das schwache Vertrauen in den Konjunkturaufschwung verstärkt den Mangel an wirtschaftlicher Robustheit .....	22
Die Wiedervereinigung und die Strukturprobleme der Wirtschaft haben die öffentlichen Haushalte stark belastet .....	29
Im Bereich der Strukturreform wurden wichtige Schritte unternommen ... ..	31
... es ist aber mehr Kohärenz notwendig, um Vertrauen zu schaffen .....	32
... und große Politikherausforderungen bleiben bestehen .....	32
LITERATURVERZEICHNIS .....	34
2. VERKNÜPFUNG DER HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG MIT DER REFORM DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS .....	35
Die Finanzpolitik auf kurze und mittlere Sicht .....	35
Der Rahmen für die Finanzpolitik muss verbessert werden .....	38
Wichtige Bereiche der Finanzpolitik .....	40
LITERATURVERZEICHNIS .....	56
3. DIE KAPAZITÄT DER WIRTSCHAFT ZUR SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN STEIGERN .....	59
Beratung bei der Arbeitsuche in Verbindung mit angemessenen Sanktionen verbessert die Beschäftigungsanreize .....	59
Die Dauer des Leistungsanspruchs wurde verringert ... ..	61
Die Maßnahmen zur Verringerung des effektiven Grenzsteuersatzes für Geringverdiener müssen wirkungsvoller gestaltet werden .....	62
Nachteilige demographische Entwicklungen treffen mit einer geringen Erwerbsbeteiligung unter älteren Arbeitskräften zusammen .....	64
Die Beschäftigungsschutzbestimmungen wurden für neue und kleine Unternehmen gelockert, es besteht jedoch nach wie vor Unsicherheit .....	67
Einige einengende Regelungen für Leiharbeitsunternehmen wurden aufgehoben, es bleiben jedoch Probleme bestehen .....	68
Eine Lohndifferenzierung entsprechend den auf Betriebsebene gegebenen Bedingungen sollte gefördert werden .....	70
Das System der Lehrlingsausbildung muss rascher an sich wandelnde Qualifikations- anforderungen angepasst werden .....	70
LITERATURVERZEICHNIS .....	72

4.	DEN WETTBEWERB AN DEN PRODUKTMÄRKTEN FÖRDERN .....	75
	Die Wettbewerbshemmnisse müssen weiter abgebaut werden .....	75
	Der Regulierungsrahmen für die Telekommunikationsbranche muss gestärkt werden .....	77
	Der Regulierungsrahmen der anderen Netzindustrien hat sich verbessert, es bleiben aber wichtige Herausforderungen bestehen .....	78
	Der Regulierungsaufwand muss verringert werden .....	79
	LITERATURVERZEICHNIS .....	80
5.	STÄRKUNG DER INNOVATIONSKAPAZITÄT .....	81
	Innovation in Deutschland – stilisierte Fakten .....	81
	Regulatorische Reformen wirken auf Innovationen ein .....	88
	Ein hinreichendes Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften gewährleisten .....	96
	Staatliche Hilfen können wirksam sein, setzen aber ein günstiges Regulierungsumfeld voraus ...	100
	Zusammenfassung .....	102
	LITERATURVERZEICHNIS .....	104
	ANHANG : FORTSCHRITTE BEI DER STRUKTURREFORM – EIN KURZÜBERBLICK .....	108
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....	111

### **Kästen**

1.1	Die Kurzfrist-Projektion der OECD für Deutschland .....	24
1.2	Der Importanteil der Ausfuhren nimmt zu .....	27
2.1	Jüngste Steuerreformvorschläge .....	43
5.1	Innovation – Begriffe und Fakten .....	82
5.2	Wichtigste FuE-Akteure in Deutschland .....	84
5.3	Innovationstätigkeit in den neuen Ländern .....	85
5.4	Der Fall der pharmazeutischen Industrie .....	87
5.5	Der IKT-Sektor in Deutschland .....	89

### **Tabellen**

1.1	Widerstandsfähigkeit der Inlandsnachfrage .....	23
1.2	Verwendung des Inlandsprodukts .....	24
1.3	Außenhandel nach Regionen .....	26
1.4	Einfuhr von Vorleistungsgütern, Wertschöpfung und Ausfuhr .....	27
1.5	Parameter der persönlichen Einkommensteuer .....	31
2.1	Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, einschließlich Sozialversicherung .....	37
2.2	Mittelfristige Ziele für die öffentlichen Haushalte .....	38
2.3	Steuereinnahmen des Sektors Staat, 2002 .....	40
3.1	Effektiver Steuersatz für eine arbeitslose Person (2001) .....	60
3.2	Projizierte Veränderung bei Erwerbsbeteiligung, Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung (15 Jahre und älter) .....	66
4.1	Wesentliche Strukturmerkmale des Einzelhandelssektors, 2000 .....	77
4.2	Aufschlüsselung der staatlichen Beihilfen nach Sektoren, 2001 .....	77
5.1	Weltexportmarktanteile ausgewählter Industriezweige .....	87

### **Abbildungen**

1.1	Pro-Kopf-BIP .....	21
1.2	Wachstumsaufschlüsselung, 1993-2003 .....	22
1.3	Reale Inlandsnachfrage in Deutschland und den EU15-Ländern .....	23
1.4	Internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands .....	25

1.5	Beschäftigung .....	26
1.6	Beveridge-Kurve .....	28
1.7	Wirtschaftliche Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern .....	28
1.8	Staatsverschuldung und Staatsausgaben .....	30
2.1	Effektive Steuerbelastung eines Durchschnittsarbeiters, 2003 .....	41
2.2	Staatsverschuldung und Investitionen der neuen Bundesländer .....	44
2.3	Projizierte Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung vor und nach der Reform .....	46
2.4	Pensionszahlungen für Beamte .....	49
3.1	Der Altenquotient .....	64
3.2	Erwerbs- und Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen, 2002 .....	65
3.3	Erwerbsbeteiligung, 2002 .....	65
4.1	Regulierung der freien Berufe: Indizes für den in OECD-Ländern bestehenden Restriktionsgrad .....	76
5.1	Innovationstätigkeit .....	83
5.2	Entwicklung der FuE-Aufwendungen .....	86
5.3	Innovation in Hightech-Industrien .....	86
5.4	Anteil von IKT an der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes, 2000 .....	89
5.5	Von Venture-Kapital-Fonds verwaltete Beteiligungen, 1999-2002 .....	93
5.6	Abschlussquoten und Ausgaben im tertiären Bildungsbereich .....	97
5.7	Anteil der Unternehmen mit kontinuierlichen FuE-Aktivitäten .....	102

## STATISTISCHE ECKDATEN FÜR DEUTSCHLAND, 2003

<b>LAND</b>			
Fläche, 2001 (1 000 km <sup>2</sup> )	357	Wichtigste Städte, 31.12.2001 (Tsd. Einwohner):	
Landwirtschaft (%)	54	Berlin	3 384
Wald (%)	29	Hamburg	1 726
		München	1 228
<b>BEVÖLKERUNG</b>			
Gesamtbevölkerung (Tsd.)	82 520	Erwerbspersonen insgesamt <sup>1</sup> (Tsd.)	42 093
Einwohnerzahl je km <sup>2</sup>	231	Beschäftigte <sup>1</sup> (Tsd.)	38 246
Natürlicher Bevölkerungszuwachs, 2001 (Tsd.)	-94	Landwirtschaft (%)	2
Nettozuwanderung, 2000 (Tsd.)	273	Industrie (%)	27
		Dienstleistungen (%)	70
<b>PRODUKTION</b>			
BIP, laufende Preise (Mrd. Euro)	2 129	Entstehung des BIP (%)	
BIP pro Kopf der Bevölkerung		Landwirtschaft	1
(1 000 US-\$ in laufenden Preisen)	29	Industrie	29
Bruttoanlageinvestitionen (% des BIP)	18	Dienstleistungen	70
<b>STAAT</b>			
Staatsverbrauch (% des BIP)	19	Zusammensetzung des Bundestags:	Sitze
Gesamteinnahmen des Staats (% des BIP)	45	SPD	251
Öffentliche Verschuldung,		CDU	190
Maastricht-Definition (% des BIP)	64	CSU	58
		B90/Die Grünen	55
		FDP	47
		PDS	2
		Letzte Wahlen: September 2002	
		Nächste Wahlen: 2006	
<b>AUSSENHANDEL</b>			
Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen		Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen	
(% des BIP)	36	(% des BIP)	32
Wichtigste Exporte (% der gesamten Wareneinfuhr):		Wichtigste Importe (% der gesamten Wareneinfuhr):	
Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	51	Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge	38
Bearbeitete Waren	13	Bearbeitete Waren	11
Chemische Erzeugnisse	13	Chemische Erzeugnisse	13
<b>WÄHRUNG</b>			
Unveränderlicher Umrechnungskurs (1 Euro)	1.95583	Parität Euro/US-\$:	
		Gesamtjahr 2003	0.79
		Juni 2004	0.82

1. Inlandskonzept.

Anmerkung: Eine internationale Vergleichstabelle mit grundlegenden Daten findet sich im Statistischen Anhang.



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

Die Wirtschaftslage und -politik Deutschlands wurden am 21. Juni 2004 vom Ausschuss geprüft. Nach Überarbeitung im Anschluss an diese Prüfung wurde der Bericht in seiner vom gesamten Ausschuss vereinbarten Form am 13. Juli 2004 endgültig angenommen.

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

Der letzte Wirtschaftsbericht über Deutschland ist im Januar 2003 erschienen.



## **Kurzzusammenfassung**

Während die Wirkung der negativen externen Schocks nachlässt, hilft die starke, wettbewerbsfähige Exportindustrie der deutschen Wirtschaft aus ihrer dreijährigen Phase der Quasi-Stagnation heraus. Die Binnennachfrage war in den vergangenen zwei Jahren rückläufig, wobei die schlechten Arbeitsmarktergebnisse das Konsum- und das Geschäftsklima belasteten. Der Arbeitsmarkt leidet noch immer unter dem flauen Wirtschaftswachstum und verzerrenden Anreizen, und beide Faktoren tragen zu Problemen bei der Aufnahme einer Beschäftigung wie auch beim Angebot an Arbeitsplätzen bei. Das Produktivitätswachstum ist nicht hoch genug, um den negativen Effekt des geringen Arbeitsinputs auf das Wirtschaftswachstum zu kompensieren. Die fiskalischen Ziele wurden auf Grund zyklischer wie auch struktureller Faktoren verfehlt. Die Bundesregierung hat eine bedeutende Reforminitiative zur Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums auf den Weg gebracht. Diese Reformen sind zu begrüßen, sie müssen fortgesetzt und weiter verbreitert werden, um die Staatsverschuldung abzubauen, fiskalische Verzerrungen zu beseitigen und die Anreize für das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage zu verbessern. Außerdem ist noch erheblicher Spielraum vorhanden, den Boden für Unternehmensgründungen zu verbessern und den Wettbewerb an den Produktmärkten auszubauen, wodurch zugleich die starke Innovationskapazität der Wirtschaft gewahrt werden könnte. Die größten Herausforderungen bestehen darin, die Haushaltskonsolidierung mit einer Reform des öffentlichen Sektors zu verknüpfen und die Kapazität der Wirtschaft zur Beschäftigungsschaffung und zur Erhöhung des Produktivitätswachstums zu steigern. Im Interesse der Vertrauensbildung und zur Wiederherstellung der traditionellen wirtschaftlichen Stärke Deutschlands ist es notwendig, dass die Reformen eine kohärente Vision in Bezug auf die Neuorientierung der Wirtschaftspolitik widerspiegeln – bei der eine wachstums- und stabilitätsorientierte makroökonomische Politik mit Strukturreformen kombiniert wird – und dass sie gemäß einem transparenten und vorhersehbaren Fahrplan umgesetzt werden.

### ***Verknüpfung der Haushaltskonsolidierung mit Reformen im öffentlichen Sektor***

Nach den schrittweise vorgenommenen Einkommensteuersenkungen, die zur Ausweitung des strukturellen Defizits beigetragen haben, sollte nunmehr dem Ziel Priorität gegeben werden, den Haushalt innerhalb einer begrenzten Zahl von Jahren auszugleichen. Wenn sich der Konsolidierungsprozess möglichst positiv auf die Wirtschaftstätigkeit auswirken soll, wird viel davon abhängen, diesen Prozess in einen kohärenten Rahmen einzubetten, der die Verbesserung der Haushaltslage mit einer Reform der öffentlichen Ausgaben verknüpft. Die Effizienz des öffentlichen Sektors sollte dadurch erhöht werden, dass mehr Möglichkeiten für eine ergebnisorientierte Budgetierung geschaffen werden. Es ist Raum für eine voll gegenfinanzierte Steuerreform vorhanden, bei der die Wohlfahrtskosten der Besteuerung durch Senkung der hohen Regelsteuersätze reduziert werden und gleichzeitig die Steuerbemessungsgrundlage durch den Abbau von Steuervergünstigungen verbreitert wird. Den gegenwärtigen Projektionen zufolge wird sich der strukturelle Saldo um jährlich  $\frac{1}{4}$  Prozentpunkt verbessern, was auf keinen Fall ausreichen wird, um sich für die künftigen altersungsbedingten Ausgabenerhöhungen zu wappnen.

Es sind wichtige Schritte zur Reform der Kranken- und Rentenversicherung unternommen worden, die Fortschritte bei der Wiederherstellung einer tragfähigen Finanzposition darstellen. Die Erhöhung der Zuzahlungen, die Reduzierung des Katalogs der in vollem Umfang von den Krankenkassen finanzierten Leistungen wie auch die Beteiligung der Krankenkassen an der gesteuerten Gesundheitsversorgung (*managed care*) sollten es den Krankenkassen ermöglichen, den Beitragsanstieg einzudämmen. Es könnte mehr getan werden, um die Machtstellung spezifischer Interessengruppen einzuschränken und den Krankenkassen größeren Spielraum zu geben, eine aktive Käuferrolle zu übernehmen. Die Fortschritte im Bereich der Rentenreform sollten durch die baldige Ankündigung einer schrittweisen Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ausgebaut werden. Die steuerliche Subventionierung des kapitalgedeckten Systems sollte überdacht werden.

### ***Steigerung der Kapazität der Wirtschaft, Beschäftigung zu schaffen***

Es sind bedeutende Reformmaßnahmen beschlossen worden, um den Arbeitsmarkt besser in die Lage zu versetzen, Beschäftigung zu schaffen. Diese werden nun schrittweise eingeführt. Die Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) wurden gelockert, wobei u.a. die Beschäftigtenzahl, ab der die Kündigungsschutzbestimmungen für kleinere Betriebe verbindlich sind, angehoben wurde. Die Leistungsbezugsdauer für ältere Arbeitslose, die nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sind, wird deutlich reduziert werden. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden zusammengelegt. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind systematischer zu evaluieren. Diese Reformen müssen fortgesetzt werden und sollten eine breitere Basis erhalten. Darüber hinaus sollten fiskalische Hindernisse für eine Erhöhung von Arbeitsangebot und -nachfrage beseitigt werden. Die Effizienz der Vermittlungsdienste muss weiter gesteigert werden, und Verpflichtungen zur Arbeitsuche sollten unabhängig vom Alter für alle Arbeitslosen gelten. Soweit sich aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als wirkungslos herausstellen, sollten diese eingestellt werden. Der Spielraum für individuelle Vereinbarungen über lohn- und nichtlohnbezogene Aspekte von Arbeitsverträgen sollte erweitert werden. Die Öffnung des Hochschulsektors für mehr Wettbewerb und ein größeres Maß an Autonomie für die Bildungseinrichtungen bei der Zielverwirklichung dürfte zu einer effektiveren Humankapitalbildung beitragen.

### ***Verbesserung der Innovationskapazität und Erhöhung des Produktivitätswachstums***

Der Wettbewerb an den Produktmärkten sollte durch den Abbau von Zutrittsschranken und durch größere Fortschritte bei der Reduzierung des allgemeinen Verwaltungsaufwands weiter gestärkt werden. Derjenige Teil des großen deutschen Beschaffungsmarkts, der unterhalb der EU-Schwellenwerte liegt, sollte stärker dem Wettbewerb geöffnet werden, was u.a. mehr Transparenz der zahlreichen Regulierungen auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen bedingt.

*(Fortsetzung nächste Seite)*

*(Fortsetzung)*

Den Schlüsselindikatoren zufolge zählt Deutschland zu den OECD-Ländern mit starker Innovationstätigkeit, wenn sich auch die deutsche Position im Vergleich zu anderen OECD-Ländern seit kurzem etwas abgeschwächt hat. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Innovationen sollten u.a. darauf gerichtet sein, Negativanreize für die Übernahme von Risiko und die Bereitstellung von Kapital für neue Unternehmen zu beseitigen und die Effizienz des Hochschulsektors zu erhöhen. Ferner würden eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und ein insgesamt größerer Spielraum für Wettbewerb sowie eine Reduzierung der administrativen Intransparenz die Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verbessern und zu einem höheren Potenzialwachstum beitragen.

## GESAMTBEURTEILUNG UND EMPFEHLUNGEN

***Die Konjunktur belebt sich, der Aufschwung wird aber noch durch die schwache Binnen-nachfrage aufgehalten***

1. Mit nachlassender Wirkung der negativen externen Schocks erholt sich die deutsche Wirtschaft derzeit und lässt damit, gestützt auf ihr traditionell dynamisches, wettbewerbsfähiges und innovatives exportorientiertes verarbeitendes Gewerbe, eine dreijährige Phase der Stagnation hinter sich. Allerdings ist die Wirtschaft wegen der Schwäche der inländischen Endnachfrage noch weit davon entfernt, auf vollen Touren zu laufen. Die schlechten Arbeitsergebnisse belasten weiterhin das Konsumklima, und das Geschäftsklima bleibt unbeständig. Der Arbeitsmarkt leidet unter einem flauen Wachstum und verzerrenden Anreizen und beide Faktoren tragen zu Problemen bei der Aufnahme einer Beschäftigung und dem Angebot an Arbeitsplätzen bei. Während die monetären Bedingungen das BIP-Wachstum im Euroraum weiter stützen dürften, würde ein anhaltendes Inflationsgefälle zwischen Deutschland und dem Euroraum bedeuten, dass die realen kurzfristigen Zinssätze die Belegung der Nachfrage in Deutschland so weit dämpfen könnten, dass die entsprechenden Wettbewerbsvorteile dies u.U. nicht vollständig kompensieren. Die zyklische Schwäche und die strukturellen Probleme der Wirtschaft haben starke Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, während die Ungewissheit darüber, wie sich die öffentlichen Finanzen auf einen dauerhaft tragfähigen Pfad bringen lassen, ein weiterer Faktor ist, der das Vertrauen untergräbt. Die Wiederherstellung der traditionellen wirtschaftlichen Stärke Deutschlands setzt eine umfassende wirtschaftspolitische Reaktion innerhalb eines kohärenten Rahmens voraus.

***Umfassende Reformen sind notwendig und sollten fortgesetzt werden***

2. Die Bundesregierung hat auf diese Herausforderung reagiert, indem sie wichtige Schritte zur Reform der Arbeits- und Produktmärkte ergriffen hat, während für das System der sozialen Sicherung jüngst wesentliche Reformen verabschiedet wurden. Auch wenn noch nicht alle Maßnahmen in Kraft sind, gehen diese Reformen doch in die richtige Richtung und werden voraussichtlich die Arbeitsergebnisse sowie die Unternehmensdynamik auf mittlere Sicht verbessern. Um vertrauensbildend zu wirken, ist es notwendig, dass die Reformen eine kohärente Vision in Bezug auf die Neuorientierung der Wirtschaftspolitik widerspiegeln und gemäß einem transparenten, vorhersehbaren Fahrplan umgesetzt werden. Zur dauerhaften Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist es unerlässlich, dass die Reformen fortgesetzt und vertieft werden. Als größte Herausforderungen sind in dieser Hinsicht zu nennen:

- *Verknüpfung einer nachhaltigen Konsolidierung der Staatsfinanzen mit Reformen im öffentlichen Sektor. Dies würde u.a. umfassen: eine Reform der Haushaltsverfahren, einschließlich der Verfahren in Bezug auf die föderalen Finanzbeziehungen, einen Abbau der Verzerrungen im Steuersystem, eine Reform der Pflegeversicherung und die Fortsetzung der Gesundheits- und Rentenreform sowie eine Harmonisierung der Arbeits- und Renten- bzw. Pensionsbestimmungen im privaten und öffentlichen Sektor;*

- *verstärkte Beschäftigungsschaffung durch bessere Anreize für Arbeitsangebot und -nachfrage, ein effizienteres Management arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und eine stärkere Anpassungsfähigkeit der Lohnfindung an Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt;*
- *Stärkung des Produktivitätswachstums durch Förderung des Produktivitätswachstums und der Innovationskraft der Wirtschaft.*

Um die Synergieeffekte zwischen den Reformen in den verschiedenen Bereichen auszuschöpfen, ist es von entscheidender Bedeutung, diese Herausforderungen durch parallel laufende Initiativen gleichzeitig in Angriff zu nehmen.

***Bei einem Defizit von nahezu 4% des BIP war die Haushaltskonsolidierung nicht erfolgreich genug ...***

3. Die Haushaltskonsolidierung wurde 2003 wieder aufgenommen, und der konjunkturbereinigte Saldo verbesserte sich um ½% des BIP. Diese Verbesserung schlug sich aber nicht in geringeren öffentlichen Defiziten nieder, was vor allem auf unvorhergesehene konjunkturell und strukturell bedingte Mindereinnahmen bei den direkten und indirekten Steuern zurückzuführen war. Infolge der stagnierenden Wirtschaftstätigkeit verschlechterte sich das Defizit des Staatssektors auf annähernd 4% des BIP, womit es um nahezu ½ Prozentpunkt höher ausfiel als im Jahr 2002. In diesem und im kommenden Jahr wird ein weiteres Haushaltskonsolidierungspaket in Kraft gesetzt, das u.a. Kürzungen bei Subventionen und Steuervergünstigungen wie auch einnahmensteigernde Maßnahmen umfasst, darunter eine Steueramnestie mit Vorzugssteuersätzen für im Ausland angelegtes Kapital von Steuerflüchtigen. Gleichzeitig werden erhebliche Einkommensteuersenkungen in Kraft treten, die z.T. von 2005 auf 2004 vorgezogen wurden. Unter Einbeziehung der für das kommende Jahr angesetzten weiteren Ermäßigungen belaufen sich die Einkommensteuersenkungen insgesamt auf rd. 1% des BIP. Das gesamtstaatliche Defizit wird 2005 unter dem Einfluss der erstarkenden Wirtschaftstätigkeit wahrscheinlich auf nahe 3% des BIP zurückgehen. Alles in allem gehen die OECD-Projektionen davon aus, dass sich das strukturelle Defizit in diesem und im kommenden Jahr um ¼% des BIP verringert, ein Ergebnis, das auf Grund der erwarteten Mindereinnahmen hinter den amtlichen Projektionen zurückbleibt. Wiederholte Verfehlung haushaltspolitischer Ziele untergräbt das Vertrauen. *Die öffentlichen Finanzen müssen auf einen nachhaltigen Pfad zurückgebracht werden, was voraussetzt, dass innerhalb weniger Jahre ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird und in der Folgezeit Überschüsse erwirtschaftet werden.*

***... so dass grundlegende Reformen notwendig sind***

4. Wenn auch die meisten der nach und nach eingeführten Konsolidierungsmaßnahmen von bleibender Wirkung sind, bedarf es doch einer grundlegenden Ausgabenreform, um eine Reihe kontraproduktiver Merkmale des öffentlichen Sektors in Deutschland anzugehen. In ihrer gegenwärtigen Konstellation erschweren die föderalen Beziehungen den notwendigen politischen Konsens für Reformen im Fiskalbereich, was häufig zu komplizierten Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat mit nur schwer vorhersehbaren Ergebnissen führt. Das Wirksamwerden der Marktkräfte wird durch den hohen Steuer- und Abgabenkeil beim Faktor Arbeit behindert, während die nach wie vor bestehenden Subventionsprogramme die wirtschaftliche Effizienz verringern. Die Parameter wichtiger alterungsabhängiger Ausgabenprogramme tragen den vorhersehbaren demographischen Veränderungen nicht hinreichend Rechnung und lassen für die Zukunft Beitragssatzänderungen erwarten. Das Beamtentum auf Lebenszeit und das Pensionsystem für Beamte verringern die Arbeitskräftemobilität und verteuern den

Personalabbau im öffentlichen Sektor. Die Maßnahmen, die sich mit diesen Problemen befassen, werden weiter unten ausführlicher erläutert.

***Die Haushaltsverfahren sollten bessere Voraussetzungen für eine mittelfristige Priorisierung schaffen und die Effizienz des öffentlichen Sektors steigern***

5. Vor dem Hintergrund der verschiedenen fiskalischen Belastungen, denen der Staatshaushalt unterliegt, bedarf es einer strengen Priorisierung bei den Ausgabenplänen des öffentlichen Sektors, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Dies kann unterstützt werden durch einen vereinfachten outputorientierten Budgetierungsrahmen, der es gestattet, dem Parlament die Haushaltsbewilligungen für Ausgabenprogramme zusammen mit entsprechenden Kosten-Nutzen-Analysen vorzulegen. *Eine derartige Reform sollte durchgeführt und in einen mittelfristigen Budgetierungskontext eingebettet werden.* Darüber hinaus ist die Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden eine der dringendsten Aufgaben, *um die Geschwindigkeit und Transparenz föderaler Entscheidungsprozesse zu erhöhen. Eine Reduzierung des Ausmaßes der Kofinanzierungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften und die Einführung eines höheren Maßes an Steuerautonomie auf Länder- und Gemeindeebene, wie dies in früheren Wirtschaftsberichten über Deutschland vorgeschlagen wurde, wären Fortschritte auf dem Weg zu einfacheren und transparenteren Entscheidungsprozessen auf Bundesebene.* In diesem Zusammenhang stellt die Einrichtung einer hochrangigen Kommission zur Ausarbeitung eines *Konsenses über Änderungen der die föderalen Beziehungen betreffenden Bestimmungen des Grundgesetzes eine begrüßenswerte Entwicklung dar.*

***Weitere Steuerreformen sollten sich auf den Abbau von Verzerrungen konzentrieren***

6. Trotz der seit 1999 schrittweise eingeführten erheblichen Einkommen- und Körperschaftsteuersenkungen sind die durchschnittlichen und marginalen Einkommensteuersätze in Deutschland im Vergleich zu wichtigen Wettbewerbern wie auch zu den neuen EU-Beitrittsländern verhältnismäßig hoch. Gleichzeitig implizieren viele steuerliche Sonderregelungen und Vergünstigungen hohe Wohlfahrtsverluste der Besteuerung und ein komplexes Steuerrecht. Insbesondere benachteiligt das Steuersystem die Finanzierung von Unternehmensgründungen (Startups) gegenüber Investitionen in etablierte Unternehmen. Außerdem behindern manche Steuerbestimmungen Beteiligungskapitalinvestitionen und eine Verbreiterung der Kapitalmärkte. Eine Beseitigung solcher Verzerrungen dürfte nicht nur die Effizienz der Wirtschaft, sondern auch ihre Innovationskapazität verbessern. *Weitere Steuerreformen sollten sich daher auf den Abbau dieser steuerbedingten Wohlfahrtsverluste konzentrieren, indem sowohl die Steuervergünstigungen als auch die Regelsteuersätze gesenkt werden. Reformen sollten voll gegenfinanziert werden.*

***Die Finanz- und Strukturpolitik muss stärker auf die Marktkräfte setzen, um in den neuen Ländern für mehr Wachstum und Beschäftigung zu sorgen***

7. In den neuen Bundesländern fehlt es noch immer an einem selbsttragenden Wachstum, die Arbeitslosigkeit bleibt hartnäckig hoch, und die Produktivität liegt weiterhin um etwa 30% unter dem westdeutschen Niveau. Der Befund zeigt, dass die strukturellen Schwächen der ostdeutschen Wirtschaft wahrscheinlich nicht durch spezifische Subventionsprogramme behoben werden können. In diesem Sinne hat die OECD auch in der Vergangenheit bereits die Auffassung vertreten, dass die fortdauernde hohe Subventionierung und ineffiziente arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Struktur der Wirtschaft verzerrt und ihre Anpassungsfähigkeit an den Markt geschwächt haben. Daher gilt:

- *Das Ziel, bundesweit einheitliche Subventionsregelungen anzuwenden, sollte konsequent verfolgt und effektiv umgesetzt werden.*

- *Auch regulatorische Reformen sollten sich auf ganz Deutschland beziehen. Als zweitbeste Lösung könnte jedoch wirtschaftlich schwachen Regionen in Deutschland ein diskretionärer Spielraum für die Konzipierung von Pilotprojekten der regulatorischen Reform eingeräumt werden.*

***Die Gesundheitsreform sollte fortgesetzt werden, damit die Vorteile eines verstärkten Wettbewerbs ausgeschöpft werden können***

8. Die Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum BIP zählen noch immer zu den höchsten unter den OECD-Ländern, zugleich besteht jedoch nach wie vor erheblicher Spielraum für Effizienzsteigerungen. Die jüngsten Reformen haben den Anteil der voll von den gesetzlichen Krankenkassen finanzierten Leistungen verringert und den Spielraum für den Abschluss selektiver Verträge zwischen Leistungserbringern und gesetzlichen Krankenkassen erweitert. Weitere Reformen sollten:

- *den Spielraum für selektive Verträge noch stärker ausweiten;*
- *eine Reduzierung der kollektiven Funktion der Ärzte- und Krankenkassenverbände bei der Aushandlung von Angebotsbedingungen ins Auge fassen;*
- *die Qualitätskontrolle stärken, indem die Unabhängigkeit der Überwachungsorgane sichergestellt wird.*

***Die Pflegeversicherung ist ein wichtiges alterungsbezogenes Programm, und es sind Maßnahmen zur Eindämmung des steigenden Ausgabendrucks nötig***

9. Seit Ende der neunziger Jahre befindet sich die Pflegeversicherung im Defizit, und der Kostendruck dürfte vor allem auf Grund der Bevölkerungsalterung erheblich zunehmen. Um die Effizienz des Systems zu erhöhen, sollten u.a. folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- *Neuaustarierung der Versicherungsleistungen, um Anreize für die Substitution der kostspieligeren stationären Pflege durch häusliche oder ambulante Pflege zu schaffen;*
- *Kanalisation von Mitteln zu Gunsten effizienterer Leistungsanbieter.*

***Fortschritte bei der Rentenreform sollten durch einen weiteren Abbau der Frühverrentungsanreize gesichert werden ...***

10. Ab 2005 wird die Rentenanpassung an das Verhältnis zwischen beitragszahlenden Arbeitnehmern und Rentnern geknüpft werden, und das Mindestalter für die Frühverrentung wegen Arbeitslosigkeit wird von 60 auf 63 Jahre angehoben. Hingegen hat die Bundesregierung beschlossen, die Entscheidung über eine mögliche Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf über 65 Jahre auf das Jahr 2010 zu vertagen. Insbesondere die Kopplung der Rentenanpassung an das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern ist ein wichtiger Schritt, um die gesetzliche Rentenversicherung auf eine dauerhaft tragfähige Grundlage zu stellen. Dennoch werden die Rentenversicherungsbeiträge in den kommenden Jahrzehnten auf Grund der Bevölkerungsalterung wohl deutlich steigen, was die Lohnzusatzkosten in die Höhe treiben wird. Die Teilnahme an dem freiwilligen kapitalgedeckten Programm wird durch umständliche Bestimmungen erschwert und ist vor dem Hintergrund der sich entwickelnden Steuervergünstigungen auch relativ kostspielig. Die Rentenreform sollte daher durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, damit ihre Effektivität gesteigert wird:

- *Es sollte schon bald die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters angekündigt werden.*



- *Das System sollte um das gesetzliche Renteneintrittsalter herum versicherungsmathematisch neutral gestaltet werden.*
- *Die Bundesregierung sollte evaluieren, bis zu welchem Grad Steuer-subventionen beim kapitalgedeckten System die Haushalte dazu veranlassen, effektiv mehr zu sparen, oder aber ob es lediglich zu einer Umschichtung zwischen verschiedenen Sparinstrumenten kommt.*

***... während die Pensions-systeme für Beamte dringend reformiert werden müssen***

11. Die Reform des öffentlichen Sektors erfordert eine größere Flexibilität der Arbeitskräfte. Die Pensionsbestimmungen und die Krankenversicherungsbedingungen sind nicht hinreichend zwischen öffentlichem und privatem Sektor bzw. innerhalb des öffentlichen Sektors aufeinander abgestimmt, was die Arbeitsmobilität behindert. Die hier bestehenden Hindernisse müssen durch eine Reihe von Maßnahmen beseitigt werden:

- *Die Versorgungsregeln für den öffentlichen Dienst sollten voll mit den Regeln der gesetzlichen Rentenversicherung harmonisiert werden, und es sollte ein transparenter Zusammenhang zwischen Beitragssätzen und Leistungen je nach den individuellen Beitragsbiographien eingeführt werden.*
- *Das Beamtentum auf Lebenszeit mit eigenem Altersversorgungsplan sollte auf ein Mindestmaß reduziert oder gänzlich abgeschafft werden.*
- *Die Krankenversicherung für Bedienstete des öffentlichen Dienstes sollte den gleichen Regeln unterworfen werden, wie sie für Arbeitnehmer des privaten Sektors gelten.*
- *Eine Anhebung der Beitragssätze zur Vorfinanzierung der Rentenausgaben sollte ins Auge gefasst werden.*

***Die Steigerung der Kapazität der Wirtschaft zur Beschäftigungsschaffung ist eine zweite, damit zusammenhängende Herausforderung***

12. Die geringe Kapazität der deutschen Wirtschaft, durch Wirtschaftswachstum mehr Beschäftigung zu schaffen, resultiert aus einer komplexen Interaktion zwischen verschiedenen die Arbeitsnachfrage und das Arbeitsangebot beeinflussenden Faktoren und dem Lohnfindungssystem. Die allgemeine Lohnmäßigung trug zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Preisstabilität bei, die Lohnfindung ist aber nicht flexibel genug, um zu verhindern, dass die verschiedenen Angebots- und Nachfrageengpässe die Beschäftigung negativ beeinflussen. Wenngleich die Arbeitsanreize erhöht wurden, veranlassen Transferprogramme ältere Arbeitskräfte nach wie vor zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, während hohe Sozialversicherungsbeiträge und schwerfällige Regulierungen die Arbeitskosten für die Unternehmen verteuern. Das Bildungssystem wird den Qualifikationsanforderungen, die an neue Arbeitsmarktteilnehmer gestellt werden, nicht hinreichend gerecht, was die strukturelle Arbeitslosigkeit steigen lässt. Es wurden einige signifikante Schritte zur Reform der Arbeitsmärkte unternommen und erste Initiativen zur Erhöhung der Effizienz des Bildungssystems gestartet. Wenn darin auch ein Fortschritt zu sehen ist, muss die Reform doch fortgesetzt werden und sind weitere Maßnahmen notwendig, die nachstehend eingehender erläutert werden.

***Diverse Negativanreize für ein höheres Arbeitsangebot sollten beseitigt werden***

13. Bei älteren Arbeitnehmern und Zweitverdienern, insbesondere Frauen, bestehen erhebliche Hindernisse für ein effektives Arbeitsangebot. Derzeit dient der verlängerte Arbeitslosengeldanspruch ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche für Arbeitslose im Alter von 58 Jahren und darüber als Weg

in die effektive Frühverrentung. Ab 2006 wird der verlängerte Bezug von Arbeitslosenversicherungsleistungen für ältere Arbeitslose deutlich eingeschränkt werden, und die Pflicht zur Arbeitsuche wird auch für neu arbeitslos gemeldete ältere Arbeitslose gelten. Dies stellt einen erheblichen Fortschritt dar, allerdings werden für den vorhandenen Bestand an älteren Arbeitslosen signifikante Verlängerungen der Anspruchszeiten und Freistellungen von der Pflicht zur Arbeitsuche aus Altersgründen bestehen bleiben. Zweitverdiener sehen sich mit höheren durchschnittlichen effektiven Steuersätzen konfrontiert als Einzelverdiener, wovon vor allem Frauen betroffen sind, deren Partner einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht. Für Haushalte mit unterhaltsberechtigten Kindern ist es schwierig, Arbeit und Familie miteinander zu vereinbaren, solange es an geeigneten Kinderbetreuungsmöglichkeiten fehlt. Die bei der Krankenversicherung bestehende Möglichkeit der kostenlosen Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten verzerrt die Anreizstruktur zu Lasten der Erwerbstätigkeit. Die Negativanreize für ein höheres Arbeitsangebot sollten durch folgende Maßnahmen beseitigt werden:

- *Die Möglichkeit einer strikteren, vom Alter unabhängigen Anwendung der Auflagen in Bezug auf die Arbeitsuche sollte in Erwägung gezogen werden, und die Auswirkungen einer Abschaffung der Sonderregelung, wonach ältere Arbeitslose einen verlängerten Leistungsanspruch haben, sollten geprüft werden.*
- *Die Einkommensbesteuerung und die Leistungen für Familien mit Kindern sollten so reformiert werden, dass Verzerrungen bei der Wahl zwischen Arbeit und Freizeit in unterschiedlichen Haushaltssituationen minimiert werden, und die durchschnittlichen effektiven Steuersätze für die Arbeitseinkommen von Zweitverdienern sollten gesenkt werden.*
- *Bei den Mitteln zur Unterstützung von Familien mit Kindern sollte eine gewisse Umschichtung von Geld- auf Sachleistungen, wie Kinderbetreuungsgutscheine, erfolgen.*
- *Die Einführung von Krankenversicherungsbeiträgen für die Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten sollte in Erwägung gezogen werden.*

***Die Verwaltung von Arbeitsmarktmaßnahmen muss effektiver werden***

14. Es wurden wichtige Schritte unternommen, um die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu erhöhen. 2005 werden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer einzigen bedürftigkeitsabhängigen Leistung zusammengelegt, und die Zumutbarkeitskriterien werden verschärft. Diese organisatorische Reform der Bundesagentur für Arbeit muss richtig umgesetzt werden; außerdem sind weitere Reformschritte notwendig, insbesondere:

- *Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen, die den Kommunen die Option einräumen, anstelle der Bundesagentur für Arbeit die Trägerschaft für die neue Leistung und die Vermittlungsdienste zu übernehmen, sollten überdacht werden, da sie die potenziell großen Effizienzgewinne gefährden, die erzielt werden können, wenn eine einzige Stelle einen einheitlichen Katalog an Vermittlungsdiensten und bedürftigkeitsabhängigen Leistungen verwaltet. Daher sollte nur eine Stelle zuständig sein.*

- *Die Initiativen zur Stärkung von Aktivierungsstrategien, bei denen die angebotenen Beratungs- und Unterstützungsdienste durch geeignete Sanktionen flankiert werden, sollten weiterverfolgt werden.*
- *Aktive Arbeitsmarktprogramme sollten wie vorgesehen gründlich evaluiert werden, und Maßnahmen, die nicht effektiv sind, sollten umgehend eingestellt werden.*
- *Die ersten Schritte zur Ausstattung der Arbeitsagenturen mit ausreichenden Mitteln und qualifiziertem Personal sind zu begrüßen und sollten fortgeführt werden, wobei zugleich die Leistungsanreize für ihr Management erweitert werden sollten.*

***Der Arbeitsmarkt wird zwar flexibler, die Reformen sollten jedoch fortgesetzt werden***

15. Fortschritte wurden auch bei der Erhöhung der Flexibilität der Arbeitsmärkte erzielt. Eine Reihe von Maßnahmen verringert den Restriktionsgrad des Kündigungsschutzes, insbesondere wurde das Spektrum der bei Kündigungsentscheidungen zu berücksichtigenden Kriterien für die Sozialauswahl begrenzt und die Mitarbeiterzahl, ab der die Kündigungsschutzbestimmungen (KSB) angewandt werden müssen, von 5 auf 10 angehoben. Es bleibt abzuwarten, ob sich durch diese Änderungen die Rechtsunsicherheit verringert, die mit den derzeitigen gesetzlichen Regelungen verbunden ist. Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität sollten u.a. bei folgenden Punkten ansetzen:

- *Evaluierung der Auswirkungen der jüngsten Reform der KSB und Erwägung einer entsprechenden weiteren Lockerung. Konkret könnte dies das Angebot der Option beinhalten, nach einer Probezeit als Gegenleistung für höhere Abfindungen die Nichtanwendbarkeit der KSB im Arbeitsvertrag zu vereinbaren, und auch eine weitere Anhebung der Anwendungsschwellen der KSB einschließen.*
- *Erweiterung des Spielraums für eine Lohnfindung auf Betriebs-ebene, um die Tarifverträge besser auf die Arbeitsmarktbedingungen abzustimmen.*
- *Weitere Einschränkung der Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen auf Mindestlöhne und Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen.*
- *Einstellung der Praxis, die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Länderebene davon abhängig zu machen, dass die Unternehmen nach lokalem Tarif entlohnen.*
- *Evaluierung der Auswirkungen finanzieller Unterstützung für Niedriglohnjobs auf Arbeitsangebot und Weiterbildung sowie Erwägung einer gezielteren Ausrichtung auf Leistungsempfänger.*

***Das Berufsausbildungssystem benötigt Flexibilität bei den Ausbildungsordnungen wie auch der Vergütung***

16. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig, was auf einen relativ effizienten Übergang von der Schule ins Arbeitsleben zurückzuführen ist. Die Übernachfrage nach Lehrstellen in den letzten Jahren löste jedoch ernsthafte Besorgnis über einen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit aus. Als mögliche Maßnahme zur Erhöhung des Ausbildungsplatzangebots in Zeiten mit Nachfrageüberhang wurde ein Abgaben- und Zuschussystem (Ausbildungsumlage) in Erwägung gezogen. Da sich

durch ein solches System die bereits hohen Lohnnebenkosten weiter verteuern würden, wurden alternative Maßnahmen gesucht, um das Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage direkt anzugehen, was in einer Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Schaffung von 30 000 zusätzlichen Ausbildungsplätzen resultierte. *Diese Maßnahme sollte durch Zulassung eines größeren Maßes an Flexibilität bei den Ausbildungsvergütungen und Reduzierung der Ausbildungskosten für die Unternehmen unterstützt werden. Darüber hinaus sollten die Anstrengungen fortgesetzt werden, die Ausbildungsanforderungen zu aktualisieren und die Attraktivität der Lehrlingsausbildung durch eine flexiblere Gestaltung der Ausbildungszeiten zu erhöhen.*

***Es bedarf umfassender Reformen zur Verbesserung der Ergebnisse im Hochschulsektor***

17. Das Angebot an gut ausgebildeten und hoch qualifizierten Arbeitskräften leistet einen entscheidenden Beitrag zur Innovationsleistung, insbesondere zur Entstehung und Verbreitung von Wissen. Die Effizienz des deutschen Hochschulsystems ist relativ gering, wie sich an langen Studienzeiten und beträchtlichen Abbrecherquoten zeigt. Die Bundesregierung plant zwar die Förderung einer im Wettbewerb ermittelten kleinen Anzahl von zusätzlich finanzierten Spitzenuniversitäten, es bedarf jedoch eines weiter greifenden Ansatzes, um die Ergebnisse der Hochschulbildung insgesamt zu verbessern. Innerhalb des Hochschulsektors selbst sollte ein größeres Maß an Wettbewerb zwischen den Einrichtungen geschaffen werden. Zu wichtigen Maßnahmen gehören:

- *institutionelle Reformen des Sekundarschulsystems zu Gunsten einer klareren Fokussierung auf die Lernergebnisse, wie im Wirtschaftsbericht 2003 dargelegt;*
- *eine bessere Vorbereitung im nicht allgemeinbildenden Zweig auf einen direkten Hochschulzugang;*
- *die bürokratische Zuteilung der Studenten zu den Hochschulen sollte aufgegeben werden, und den Universitäten sollte mehr Entscheidungsspielraum bei der Auswahl der Studenten zugebilligt werden;*
- *die Allokation öffentlicher Finanzmittel sollte an Leistungsindikatoren geknüpft werden;*
- *es sollte in Betracht gezogen werden, Universitäten das Recht zur Erhebung von Studiengebühren zu geben, womit es den Studenten ermöglicht würde, als Käufer der Hochschuldienstleistungen in der Einrichtung ihrer Wahl aufzutreten. Das Problem der Verteilungsgerechtigkeit könnte dadurch gelöst werden, dass die Studenten verpflichtet werden, solche Gebühren erst nach Studienabschluss, und sobald ihr Einkommen eine bestimmte Schwelle überschreitet, ratenweise zu entrichten;*
- *den Universitäten sollte mehr Autonomie in Bezug auf Mitteleinsatz und Personalmanagement eingeräumt werden.*

***Hindernisse für die Zuwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte sollten beseitigt werden***

18. Die Nettozuwanderung nach Deutschland scheint erheblich verzerrt zu sein in Richtung niedriger Qualifikationen. Im Schnitt sind die Zuwanderer wesentlich geringer qualifiziert als die einheimische Bevölkerung. Der relativ hohe Steuer- und Abgabenkeil verringert die Attraktivität Deutschlands als Zielland für international mobile, hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Es ist über

ein neues Zuwanderungsgesetz entschieden worden, das auf die Einführung von Qualifikationsanforderungen für Immigranten abzielt, die eine abhängige Beschäftigung oder eine selbstständige Tätigkeit in Deutschland aufnehmen möchten. *Entsprechende gesetzliche Regelungen, mit denen das Qualifikationsprofil von Zuwanderern angehoben wird, sollten implementiert werden.*

***Die Innovationstätigkeit in Deutschland ist hoch, würde aber von breit angelegten Reformen profitieren***

19. Schlüsselindikatoren zeigen, dass Deutschland innerhalb der OECD zu den Ländern mit starker Innovationstätigkeit gehört, was sich in einem der oberen Ränge bei der Zahl der Patentanmeldungen pro Einwohner und überdurchschnittlich hohen FuE-Ausgabenniveaus im Verhältnis zum BIP ausdrückt. Seit etwa zehn Jahren ist eine gewisse Abschwächung der Position Deutschlands im Vergleich zu anderen OECD-Ländern zu beobachten. Wenn gleich sich diese Entwicklung zum Teil durch die Umlenkung von Ressourcen auf vereinigungsbedingte Ausgaben sowie das schwache Wirtschaftswachstum erklärt, spielten grundlegendere strukturelle Faktoren ebenfalls eine Rolle. Deutschland profitiert bisher weniger als andere leistungsstarke Länder vom Aufschwung der neuen Technologien wie IKT und Biotechnologie, während sich die Innovationsaktivitäten weiterhin auf Sektoren wie Maschinenbau und Kfz-Industrie konzentrieren, in denen Deutschland seit langem eine starke Exportleistung verzeichnet. Gewisse Merkmale der Regulierung der Kapital-, Produkt- und Arbeitsmärkte behindern die Zufuhr von Wagniskapital, die Gründung neuer Unternehmen und die Reallokation von Arbeitskräften. Zudem sehen sich die Unternehmen zunehmenden Schwierigkeiten gegenüber, hoch qualifizierte Arbeitskräfte zu finden. Die Bundesregierung plant eine Politikinitiative zur Innovationsförderung. Mehrere oben angesprochene Reformvorschläge sind ebenfalls geeignet, die Rahmenbedingungen für Innovationen zu verbessern. Zusammenfassend sind folgende Punkte von besonderer Bedeutung:

- *Reform der Kapitalbesteuerung, damit Negativanreize, die die Risikobereitschaft mindern, beseitigt werden und Kapital für neue anstatt für bereits etablierte Unternehmen bereitgestellt wird;*
- *Erhöhung der Effizienz des Hochschulsektors, u.a. durch Verbesserung des Zugangs sowie mehr Autonomie und Anreize für Universitäten zur Anwerbung von Studenten;*
- *konsistentere Evaluierung von staatlich finanzierten Innovationsprogrammen im Hinblick auf Effizienzsteigerungen und Abbau unwirksamer Subventionen;*
- *Beseitigung von Hindernissen für die Unternehmensgründung durch Verringerung der Komplexität des Steuersystems, weitere Schritte zur Reduzierung administrativer Intransparenz und eine weitere Senkung von mit dem Beschäftigungsschutz verbundenen Kosten.*

***Die Anstrengungen zur Verstärkung des Wettbewerbs an den Produktmärkten müssen fortgesetzt werden***

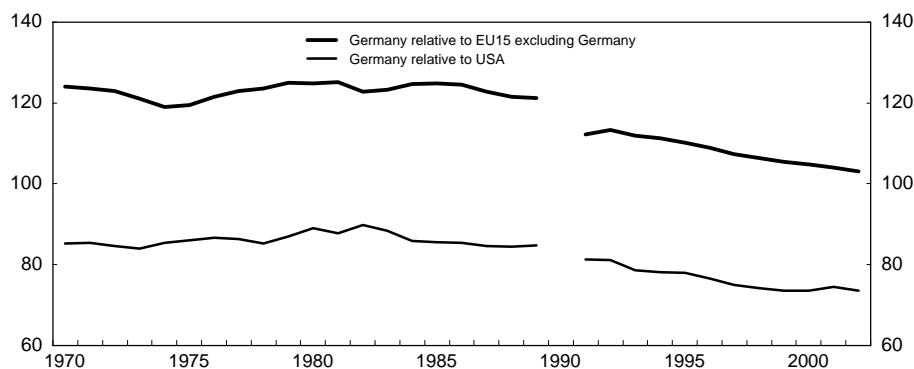
20. Eine wettbewerbsfreundliche Regulierung der Produktmärkte trägt zur Verbesserung der Produktivitätsleistung bei, indem sie Investitions- und Innovationstätigkeit stimuliert. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Reformen eingeleitet, mit denen die Ökonomie auf einen wettbewerbsfreundlicheren Kurs gelenkt werden soll. Der Aufgabenbereich der Regulierungsbehörde für den Telekommunikationssektor wurde auf die Gas- und Stromwirtschaft ausgedehnt, wodurch sich die Regulierungsbedingungen für den diskriminierungsfreien Netzzugang neuer Marktteilnehmer verbessern. Zugangs-

schränken für die Handwerksausübung wurden durch die Abschaffung des Meisterzwangs in zahlreichen Handwerksbranchen und durch die vierjährige Befreiung neuer Handwerksbetriebe von den Beitragszahlungen zu den Handwerkskammern ebenfalls verringert. Gleichwohl *muss die Deregulierung weitergehen*, da rd. 90% der Handwerksbetriebe nach wie vor gewissen Zugangsbeschränkungen unterliegen. Desgleichen *sollten die Pflichtbeiträge zu den Wirtschaftsverbänden nicht als Marktzugangsschranke fungieren*. Gebührenordnungen der Berufskammern begrenzen den Preiswettbewerb zwischen deren Mitgliedern und sind in einigen Fällen gesetzlich bindend. Die Bundesregierung beabsichtigt, von der bindenden Honorarordnung für Architekten und Ingenieure abweichende privatwirtschaftliche Verträge zuzulassen. Dieses Vorhaben sollte umgesetzt und eine weitere Deregulierung sollte in Erwägung gezogen werden. Die Bundesregierung hat ferner eine Initiative für den Bürokratieabbau gestartet, um die administrative Intransparenz zu verringern, wozu die geplante Vereinfachung komplexer und intransparenter Regeln für das öffentliche Auftragswesen gehört, auf das 17% des deutschen BIP entfallen. *Der Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen sollte durch die Beendigung der Mitwirkung von Wirtschaftsverbänden am Vergabeprozess weiter gestärkt werden. Um die administrative Intransparenz in künftigen Regulierungsinitiativen zu verhindern, sollten die Gesetzesfolgenabschätzungen verstärkt werden*. Dies würde u.a. helfen, die Gründung und das Wachstum von Unternehmen zu unterstützen.

## 1. WICHTIGSTE PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STAATLICHE POLITIK

21. Deutschland ist in verschiedener Hinsicht noch immer eine starke Volkswirtschaft, wie sich an seiner dynamischen Exportleistung und seiner hohen Innovationskapazität zeigt. Die Wirtschaft hat jedoch an Boden verloren. Über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren ist das reale BIP-Wachstum hinter dem anderer europäischer Länder und dem Nordamerikas zurückgeblieben. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass sich das potenzielle BIP auf eine Wachstumsrate von nur 1,5% im Jahr verlangsamt hat, während die strukturelle Arbeitslosigkeit aufwärts tendierte. Zudem hat das tatsächliche BIP die Potenzialrate meistens deutlich unterschritten. Die Konvergenz des Pro-Kopf-BIP gegen das Niveau der Vereinigten Staaten hatte bereits Anfang der achtziger Jahre einen Höhepunkt erreicht, auf Grund der geringeren Produktion in den neuen Bundesländern wie auch des schwachen Wachstums der deutschen Wirtschaft seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat sich der Abstand jedoch rasch vergrößert, so dass das Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland jetzt um etwa 30% unter dem der Vereinigten Staaten liegt (Abb. 1.1).

Abbildung 1.1 Pro-Kopf-BIP<sup>1</sup>  
In Prozent



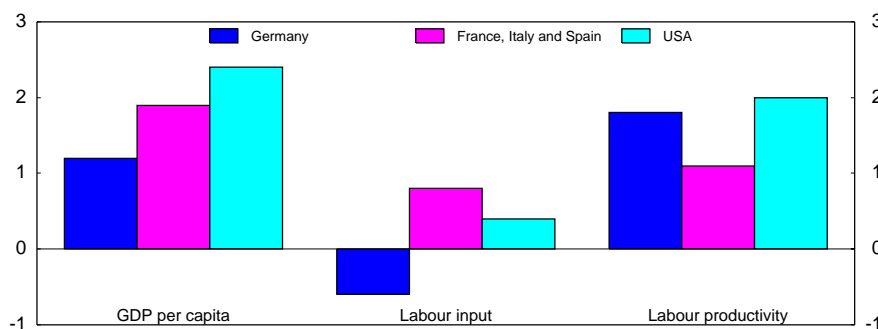
1. Bis 1989 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland; 1990 entfällt wegen des vereinigungsbedingten Bruchs in der Zeitreihe. Schätzungen basieren auf dem BIP zu Preisen und Kaufkraftparitäten von 1995.  
Quelle: OECD, *Annual National Accounts*.

22. In jüngster Zeit wurden wichtige Strukturreformmaßnahmen verabschiedet. Davon sind noch nicht alle in Kraft getreten, und es bedarf weiterer Anstrengungen. In der Tat müssen Strukturreformen zur Stärkung der wirtschaftlichen Leistung Deutschlands auf eine Verbesserung der Bedingungen für Arbeitsinsatz und Produktivitätswachstum abzielen. Gleichzeitig muss die Haushaltskonsolidierung hohe Priorität erhalten und mit einer Reform des öffentlichen Sektors verknüpft werden. Der erste Teil dieses Kapitels zeigt die Punkte auf, mit denen die politischen Entscheidungsträger konfrontiert sind, und der zweite Teil fasst wichtige Implikationen für die staatliche Politik zusammen.

## Der Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit ist negativ und wird nicht durch höheres Produktivitätswachstum kompensiert

23. Wie im *Wirtschaftsbericht* 2003 ausgeführt, ist die gegenüber anderen europäischen Ländern schwache Pro-Kopf-Wachstumsleistung bislang lediglich zu einem unerheblichen Teil auf demographische Faktoren zurückzuführen, und verglichen mit den Vereinigten Staaten war der negative demographische Effekt nur wenig stärker. Die Unterschiede im Pro-Kopf-Wachstum sind größtenteils einem negativen Wachstumsbeitrag der Beschäftigung zuzuschreiben<sup>1</sup>. Die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden je Einwohner ist in den letzten zehn Jahren gesunken, was ceteris paribus eine Minderung des realen Pro-Kopf-BIP-Wachstums um 0,6 Prozentpunkte pro Jahr erklärt. Demgegenüber hat die Beschäftigung in anderen europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten einen positiven Wachstumsbeitrag geleistet. Überdies ist die Arbeitsproduktivität in Deutschland zwar rascher gestiegen als in einigen anderen europäischen Ländern, doch reichte die Differenz nicht aus, um den negativen Effekt des schwachen Arbeitseinsatzes auf das BIP-Wachstum zu kompensieren (Abb. 1.2).

Abbildung 1.2 **Wachstumsaufschlüsselung, 1993-2003<sup>1</sup>**  
Durchschnittliche jährliche Veränderung, in Prozent



1. Das reale Pro-Kopf-BIP-Wachstum wurde unter Nutzung der Identität  $[gdpv/pop] = [(et \times H)/pop] \times [gdpv/(et \times H)]$  der logarithmischen Differenzen in das Wachstum des Arbeitseinsatzes und das Wachstum der Arbeitsproduktivität aufgeschlüsselt; dabei ist *gdpv* das reale BIP, *pop* die Gesamtbevölkerung, *et* die Beschäftigung und *H* die tatsächlich je Beschäftigten geleistete durchschnittliche Jahresarbeitszeit in Stunden.

Quelle: OECD.

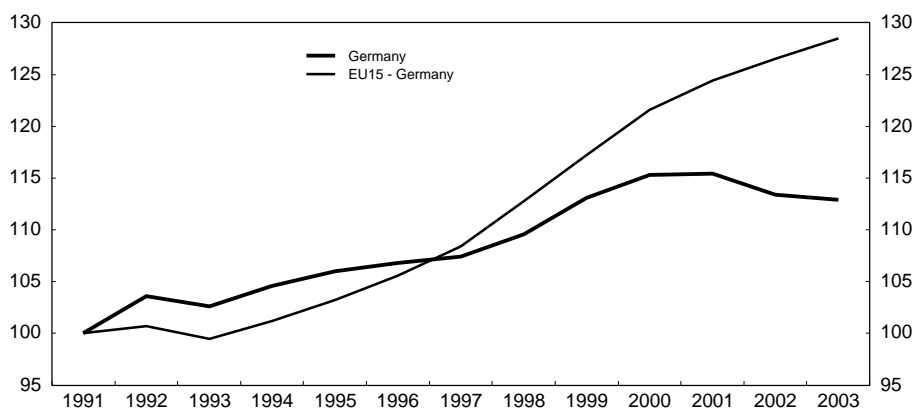
## Das schwache Vertrauen in den Konjunkturaufschwung verstärkt den Mangel an wirtschaftlicher Robustheit ...

24. Der zyklische Abschwung nach dem Wachstumshöchststand im Jahr 2000 bestätigte die Schwäche und geringe Resistenz der Volkswirtschaft (Abb. 1.3). Über nahezu drei Jahre hat das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion praktisch stagniert, und im selben Zeitraum verzeichnete Deutschland unter den größeren OECD-Ländern die höchste negative Lücke zwischen BIP-Trendwachstum und inländischer Endnachfrage (Tabelle 1.1).

25. Die Kontraktion des privaten Verbrauchs setzte sich im Gesamtjahr 2003 weiter fort, da das Konsumklima gedrückt blieb und die rückläufige Beschäftigung das Wachstum des verfügbaren Einkommens minderte. Die Ausrüstungsinvestitionen gingen im dritten Jahr in Folge zurück, worin sich das geringe Niveau der Kapazitätsauslastung widerspiegelte, während sich der langfristige Abstieg bei den Bauinvestitionen



Abbildung 1.3 **Reale Inlandsnachfrage in Deutschland und den EU15-Ländern**  
1991 = 100



Quelle: OECD.

Tabelle 1.1 **Widerstandsfähigkeit der Inlandsnachfrage, 2000-2003**  
In Prozent

	Potenzielles BIP-Wachstum	Größte negative Lücke zwischen dem jährlichen Wachstum der Inlandsnachfrage und dem BIP-Trendwachstum
<b>Deutschland</b>	<b>1.5</b>	<b>-3.3</b>
Japan	1.2	-1.9
Italien	1.7	-0.9
Vereinigte Staaten	3.3	-1.7
Australien	3.6	-2.1
Frankreich	2.1	-0.6
Kanada	3.1	-0.3
Spanien	2.8	-0.2
Vereinigtes Königreich	2.7	-0.2

Quelle: OECD.

fortsetzte. Mit dem Abklingen der Effekte der negativen externen Schocks erholt sich die deutsche Wirtschaft gegenwärtig, gestützt auf ihren traditionell starken und wettbewerbsfähigen Exportsektor. Auf Grund der schwachen Inlandsnachfrage ist die Wirtschaft aber weit davon entfernt, auf vollen Touren zu laufen (vgl. Kasten 1.1, der die kurzfristigen OECD-Projektionen enthält). Trotz erheblicher Einkommensteuersenkungen im Jahr 2004 erholt sich das Verbrauchervertrauen nur langsam, was durch die schlechten Arbeitsmarktergebnisse, Zweifel an der Konjunkturerholung und vielleicht auch durch die Ungewissheit darüber bedingt ist, wie sich die Anpassungen, die erforderlich sind, um die Fiskalpolitik auf einen tragfähigen Kurs zu bringen, auf die künftige Einkommensentwicklung auswirken werden. Die Geldpolitik ist konjunkturstützend geblieben, wobei der Mindestbietungssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte des Eurosystems seit Juni 2003 bei 2% gehalten wurde. Die realen Zinssätze befinden sich in Deutschland nach wie vor auf einem historischen Tiefstand. Infolge der niedrigeren Inflationsrate war der reale kurzfristige Zinssatz allerdings höher als in den anderen Ländern des Euroraums. In jüngster Zeit hat sich das Inflationsgefälle gegenüber den übrigen Euroländern verringert, was hauptsächlich auf die Einmal-Preiseffekte im Zusammenhang mit der Gesundheitsreform und den höheren indirekten Steuern zurückzuführen war. Im Falle eines Fortbestehens des Inflationsgefälles zwischen Deutschland und dem Euroraumdurchschnitt bestünde das Risiko, dass die realen kurzfristigen Zinsen die Nachfrageerholung in Deutschland in einem Ausmaß dämpfen, das möglicherweise nicht durch den entsprechenden Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit ausgeglichen werden kann.

### Kasten 1.1 Die Kurzfrist-Projektion der OECD für Deutschland

Der Wirtschaftsaufschwung wird weitgehend von den Exporten getragen werden, die sich den Projektionen zufolge im Jahresverlauf 2004 und auch noch bis in das Jahr 2005 hinein dank des rascher expandierenden Welthandels beschleunigen werden. Die Zunahme des privaten Konsums dürfte sich entsprechend dem Anstieg der verfügbaren Einkommen infolge der geplanten Einkommensteuersenkungen festigen, selbst wenn zu erwarten ist, dass ein gewisser Teil der Steuererleichterungen in die Ersparnis fließen wird. Allerdings dürften die mit der Gesundheitsreform 2004 verbundenen Senkungen der Krankenversicherungsbeiträge die privaten Haushalte nicht voll für die von ihnen zu leistenden Zuzahlungen für Gesundheitsdienste entschädigen. Auch die vorgesehenen Anhebungen bei den indirekten Steuern werden sich negativ auf die Konsumneigung auswirken. Die wachsende Auslands- und Inlandsnachfrage dürfte ebenso wie die schrittweise Verbesserung der Ertragslage eine Belebung der Ausrüstungsinvestitionen zur Folge haben. Die Bauinvestitionen werden wohl während des gesamten Projektionszeitraums in der Rezession verharren. Alles in allem dürfte das Wachstum des BIP gemäß den OECD-Frühjahrsprojektionen, wie sie im *Wirtschaftsausblick* 75 veröffentlicht wurden, arbeitstäglich bereinigt 2004 1,1% betragen und 2005 mit breiter werdendem Aufschwung mit rd. 2% deutlich über die Potenzialrate hinausgehen (vgl. Tabelle 1.2 und dort die Anmerkung zur arbeitstäglichen Bereinigung). Am Arbeitsmarkt wird keine rasche Trendwende erwartet, und erst 2005 wird es signifikante Beschäftigungsgewinne geben. Angesichts der nach wie vor großen negativen Produktionslücke wird die Trendrate der Teuerung niedrig bleiben, während die Gesamtinflation wohl weiterhin die Anhebungen der indirekten Steuern und der administrierten Preise widerspiegeln wird. Die Zahlen für das erste Quartal 2004 deuten darauf hin, dass die Exporte etwas stärker zulegen als in diesen Projektionen unterstellt, während sich die Inlandsnachfrage als schwächer erwies. Das Ausfuhrwachstum wird daher wahrscheinlich höher ausfallen als in diesen Projektionen unterstellt, und es steht zu erwarten, dass sich dies in einem etwas stärkeren BIP-Wachstum für das Gesamtjahr niederschlagen wird. Die jüngsten Ölpreiserhöhungen dürften die Inflation über das für 2004 in der Tabelle gezeigte Niveau ansteigen lassen.

Tabelle 1.2 Verwendung des Inlandsprodukts  
Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in Preisen von 1995<sup>1</sup>

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
						Projektionen	
Privater Verbrauch	3.7	2.0	1.4	-1.0	-0.1	0.4	2.1
Staatsverbrauch	0.8	1.0	1.0	1.7	0.9	0.1	-0.2
Bruttoanlageinvestitionen	4.1	2.7	-4.2	-6.7	-2.9	1.3	2.5
Bauinvestitionen	1.4	-2.6	-4.8	-5.8	-3.4	-0.3	-0.7
Ausrüstungsinvestitionen	8.1	9.9	-3.6	-7.6	-2.3	3.3	6.2
Vorratsveränderungen	-0.4	-0.1	-0.8	0.1	0.7	0.3	0.0
<b>Gesamte Inlandsnachfrage</b>	<b>2.8</b>	<b>1.8</b>	<b>-0.8</b>	<b>-1.6</b>	<b>0.3</b>	<b>0.9</b>	<b>1.7</b>
Außenbeitrag	-0.7	1.1	1.6	1.7	-0.4	0.3	0.5
Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen	5.5	13.7	5.6	3.4	1.2	5.2	7.3
Einfuhr von Gütern und Dienstleistungen	8.4	10.5	0.9	-1.7	2.6	5.2	6.9
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>	<b>2.0</b>	<b>2.9</b>	<b>0.8</b>	<b>0.2</b>	<b>-0.1</b>	<b>1.1</b>	<b>2.1</b>
<i>Nachrichtlich:</i>							
Deflator des privaten Verbrauchs	0.3	1.5	1.6	1.3	1.0	1.1	0.6
BIP-Deflator	0.5	-0.3	1.3	1.6	1.0	0.8	0.8
Gesamtbeschäftigung <sup>2</sup>	1.2	1.8	0.4	-0.6	-1.1	-0.3	0.6
Arbeitslosenzahl (in Mio.) <sup>2</sup>	-7.3	-8.0	1.5	9.2	7.8	0.1	-3.1
Arbeitslosenquote (in % der Erwerbspersonenzahl) <sup>2</sup>	8.0	7.3	7.4	8.1	8.7	8.8	8.5
Sparquote der privaten Haushalte	9.8	9.8	10.3	10.6	10.8	11.1	11.0
Saldo der Leistungsbilanz, in % des BIP	-1.0	-1.2	0.2	2.2	2.2	2.8	3.5

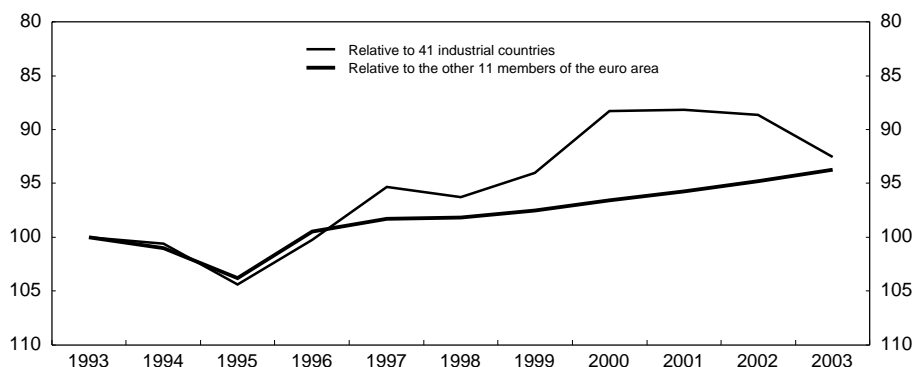
*Anmerkung:* 2004 und 2005 unterliegt die Wirtschaftstätigkeit dem Einfluss ungewöhnlich starker Veränderungen der Zahl der Arbeitstage. Die OECD-Projektionen sind um diesen Effekt bereinigt, so dass unter ansonsten gleichen Bedingungen das BIP 2004 niedriger und 2005 höher ist als in den von den amtlichen deutschen Stellen vorgelegten unbereinigten Projektionen. Nach Auffassung der OECD ist der positive Effekt der höheren Arbeitstagezahl auf das unbereinigte BIP-Wachstum 2004 jedoch viel geringer als die amtliche deutsche Schätzung von nahezu 0,6 Prozentpunkten.

1. Wachstumsrate für alle Variablen außer Vorratsveränderungen und Außenbeitrag, die Beiträge zur Veränderung des BIP darstellen (errechnet als Prozentsatz des realen BIP der Vorperiode), und die nachrichtlichen Posten ab der Arbeitslosenquote.
2. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach der Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Beschäftigung einschließlich selbstständige Beschäftigung.

*Quelle:* OECD-Wirtschaftsausblick 75.

Die Risiken, mit denen diese Projektionen behaftet sind, betreffen weitgehend die Unsicherheitsmomente im Zusammenhang mit der Erholung des Welthandels, der Entwicklung des Euro-Wechselkurses und der Rohstoffpreise in einer Zeit des nach wie vor unsten Konsum- und Geschäftsklimas. Die Anfälligkeit gegenüber externen Risiken bleibt erheblich, dürfte aber geringer werden, sobald Reformmaßnahmen die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft erhöhen.

Abbildung 1.4 **Internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands**  
 Realer effektiver Wechselkurs, auf der Basis des Verbraucherpreisindex, 1993 = 100<sup>1</sup>



1. Berechnet unter Verwendung von Gewichtungen, die die Handelsstruktur berücksichtigen. Ein Anstieg (Sinken des Index) zeigt eine Verbesserung der Wettbewerbsposition an.

Quelle: OECD.

26. Seit mehreren Jahren sind die Ausfuhren die treibende Kraft des Wirtschaftswachstums, wenngleich in jüngerer Zeit Bedenken geäußert wurden, der Effekt der starken Exportexpansion auf die Wirtschaftstätigkeit könne in Anbetracht des zunehmenden Importanteils der Ausfuhr Güter überzeichnet sein (vgl. Kasten 1.2). 2003 schwächten sich die Exporte ab, was sowohl durch das langsame Wachstum des Welthandels als auch durch die negativen Effekte der Euro-Aufwertung auf die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber seinen wichtigsten außereuropäischen Handelspartnern bedingt war (Abb. 1.4). Da die Inlandsnachfrage kein Gegengewicht zu dem nachlassenden Exportwachstum bildete, glitt das reale BIP-Wachstum in den negativen Bereich ab. Die Ausfuhren nach Nordamerika gingen 2003 drastisch zurück. Auch der Absatz nach Südostasien wurde durch den Euro-Kursanstieg in Mitleidenschaft gezogen, wohingegen die Ausfuhren nach China dank der Dynamik des chinesischen Wirtschaftswachstums kräftig blieben. Innerhalb des Euroraums hat sich die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands jedoch verbessert, was auf niedrigere Inflation und im Vergleich zu Haupthandelspartnern geringere Zunahme der Arbeitskosten zurückzuführen war. Infolgedessen beschleunigten sich die deutschen Exporte in andere Länder des Euroraums (Tabelle 1.3). Sowohl die Exporte als auch die Importe haben sich im zweiten Halbjahr 2003 und bis in das Jahr 2004 hinein mit zunehmender Konjunkturbelebung gefestigt.

**... und bei der Beschäftigungsschaffung ist noch keine Wende eingetreten ...**

27. Der Rückgang der Gesamtbeschäftigung seit Anfang der neunziger Jahre war überwiegend einem Personalabbau im verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft zuzuschreiben. Im gleichen Zeitraum wurde die Beschäftigung im Dienstleistungssektor erheblich ausgeweitet, worin sich der steigende Anteil der Dienstleistungen an der gesamten Wertschöpfung widerspiegelt, doch reichte dies nicht aus, die drastische Abnahme des Gesamtvolumens der geleisteten Arbeitsstunden zu verhindern (Abb. 1.5). Die Gesamtbeschäftigung ging mit der stagnierenden gesamtwirtschaftlichen Produktion 2003 und bis in das Jahr 2004 hinein weiter zurück. Die Beschäftigungsexpansion im Dienstleistungssektor setzte sich fort, wenn auch mit wesentlich niedrigeren Raten als in den Jahren zuvor. Etwa 180 000 Arbeitsplätze wurden im Laufe des Jahres 2003 abgebaut. Indessen verlangsamten sich die Beschäftigungsverluste gegenüber dem Vorjahr, in dem die Zahl der Beschäftigten um über 500 000 gesunken war. Die Arbeitslosenquote ist von 9,8% im Jahr 2002 auf 10,5% im Jahr 2003<sup>2</sup> gestiegen, hat sich aber seit März 2003 stabilisiert, während die Zahl der Stellenangebote weiter zurückgegangen ist (Abb. 1.6). Einige der in jüngster Zeit umgesetzten

Tabelle 1.3 Außenhandel nach Regionen

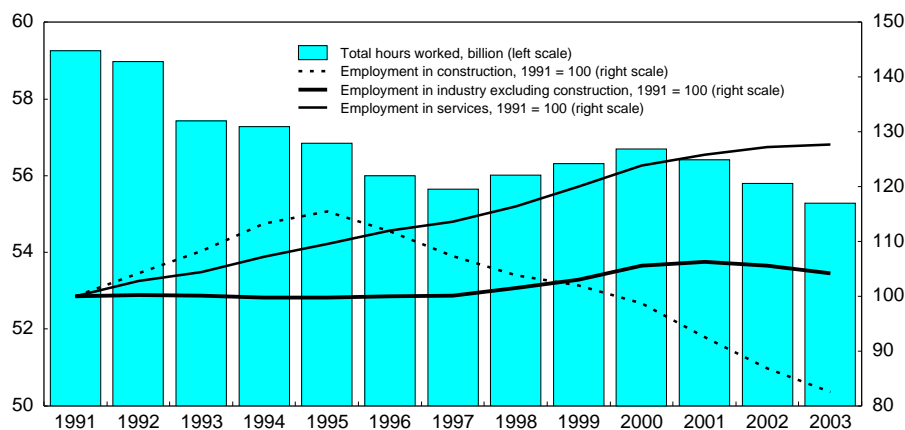
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1996	2003
	Zuwachs, in %								Anteil am Gesamthandel, in %	
<b>Ausfuhren nach<sup>1</sup></b>										
EU-Ländern (15)	3.8	8.8	9.4	6.3	15.0	4.2	0.9	4.2	57.5	55.7
<i>davon:</i> Euroraum	4.1	7.1	10.0	7.0	15.2	4.0	0.3	4.4	45.2	43.4
Mittel- und Osteuropa <sup>2</sup>	17.3	28.9	12.4	-5.5	22.2	16.7	7.8	6.1	8.9	12.1
USA	10.1	27.5	17.1	12.1	20.1	9.8	0.6	-9.7	7.6	9.3
Kanada	2.6	59.2	4.6	-5.7	27.0	22.2	7.4	-13.6	0.5	0.7
Japan	12.5	-3.4	-10.6	10.7	27.3	-0.7	-4.0	-5.9	2.7	1.8
Südostasien	5.8	9.0	-24.3	0.2	28.0	2.9	2.2	-2.9	5.6	3.7
China	1.0	-2.4	12.0	14.2	36.1	28.1	20.2	24.9	1.4	2.8
Sonstigen Ländern	1.7	14.1	5.9	-0.1	14.0	7.2	1.2	-1.6	15.8	14.1
Gesamtausfuhren	5.3	12.6	7.5	4.4	17.1	6.8	2.0	2.0	100.0	100.0
<b>Einfuhren aus<sup>1</sup></b>										
EU-Ländern (15)	3.6	9.2	6.5	3.7	14.3	1.1	-5.1	2.1	56.3	50.4
<i>davon:</i> Euroraum	2.8	8.7	7.2	3.5	12.8	1.7	-4.5	2.9	45.4	41.0
Mittel- und Osteuropa <sup>2</sup>	6.8	20.1	13.4	10.7	31.6	9.4	2.9	8.0	9.0	14.3
USA	9.3	19.3	15.7	5.3	28.1	-2.4	-12.2	-3.3	7.2	7.3
Kanada	-7.0	3.1	7.7	-7.8	33.9	-4.3	-14.0	-16.2	0.7	0.5
Japan	-2.7	8.8	9.5	3.8	23.3	-14.7	-13.2	-3.8	5.0	3.6
Südostasien	0.7	12.2	5.5	4.4	35.0	-7.0	-6.0	-0.3	5.2	5.0
China	12.6	19.6	7.6	16.4	34.5	7.5	7.0	17.3	2.6	4.7
Sonstigen Ländern	3.9	13.1	1.2	5.0	25.4	1.9	-3.5	1.8	14.1	14.1
Gesamteinfuhren	3.9	11.8	7.3	5.0	21.0	0.8	-4.5	2.6	100.0	100.0

1. Spezialhandel laut amtlicher Außenhandelsstatistik (Quelle: Statistisches Bundesamt).

2. Einschließlich Polen, Russische Föderation, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik.

Abbildung 1.5 Beschäftigung



Quelle: OECD, National Accounts.

Maßnahmen, vor allem die strengere Anwendung der Regeln für den Bezug von Arbeitslosenversicherungsleistungen, dürften zu vermehrten Abgängen aus der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, wobei es sich aber z.T. um Abgänge in die Nichterwerbstätigkeit handelte, und die Zahl der Nichterwerbstätigen wurde durch eine Zunahme der in den Vorruhestand abwandernden Arbeitslosen noch erhöht. Jedoch stieg auch die Zahl der Beschäftigungsaufnahmen, wobei sich der Anteil der in ein Beschäftigungsverhältnis eintretenden Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr um 9% erhöhte. Die Lockerung der Restriktionen für die Überlassung von Arbeitnehmern aus Zeitarbeitsunternehmen könnte insofern zu dieser Entwicklung beigetragen haben, als sie die Effizienz des Matching-Prozesses verbessert. Die neuen Programme mit befristeten

### Kasten 1.2 Der Importanteil der Ausfuhren nimmt zu

Die wichtigsten deutschen Exportsektoren des verarbeitenden Gewerbes erhöhen offenbar immer mehr den Einsatz von Vorleistungsgütern derselben Branche. Zum Beispiel stieg der Wert der Importe von chemischen Erzeugnissen für die Produktion von Chemikalien und chemischen Produkten in Deutschland zwischen 1995 und 2000 um etwa 80%, während die Wertschöpfung der deutschen chemischen Industrie in nominaler Rechnung (zu Anschaffungspreisen) den nationalen Input-Output-Tabellen zufolge zurückging. Im Maschinenbau und in der Automobilproduktion haben die Vorleistungsimporte ebenfalls stärker zugenommen als die Wertschöpfung der jeweiligen Branchen. Die Importe von Vorprodukten wuchsen auch rascher als die Exporte, mit Ausnahme der des Automobilsektors, und Reexporte machten einen wachsenden Teil an den Gesamtexporten aus, wenngleich sie sich weiterhin auf einem moderaten Niveau halten (Tabelle 1.4). Insgesamt expandierten die Ausfuhren nach Abzug aller Vorleistungsimporte und Reexporte weniger stark als die Bruttoausfuhren, aber kräftiger als das nominale BIP<sup>1</sup>.

Tabelle 1.4 **Einfuhr von Vorleistungsgütern, Wertschöpfung und Ausfuhr<sup>1</sup>**  
In Prozent

	Chemische Erzeugnisse		Maschinen		Kraftwagen und Kraftwagenteile	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Einfuhr von Vorleistungsgütern in % der Wertschöpfung	29,0	54,2	11,2	18,5	24,3	36,8
Einfuhr von Vorleistungsgütern in % der Ausfuhren	19,6	23,7	9,8	13,3	15,6	14,7
Wiederausfuhren in % der Ausfuhren	7,0	10,0	6,6	10,0	4,5	7,4

1. Die Vorleistungsgüterimporte beziehen sich auf die Güter der in der Überschrift der betreffenden Spalte angegebenen Produktionsbereiche. Zum Beispiel betrug 1995 der Importanteil der Vorleistungsgüter bei chemischen Erzeugnissen 29% der Wertschöpfung der Produktion chemischer Erzeugnisse.

Quelle: OECD unter Verwendung der Input-Output-Tabellen (Gütergruppen) des Statistischen Bundesamts.

Seit mehreren Jahren verzeichnen auch andere Industriestaaten, wie z.B. die Vereinigten Staaten, eine Zunahme der Outsourcing-Aktivitäten der Unternehmen und des Importanteils ihrer Exporte. Hierin spiegelt sich der wachsende Grad der internationalen Wirtschaftsintegration wider. So haben große Firmen z.B. Unternehmensdienstleistungen wie IKT-bezogene Dienste ausgelagert, was sich durch technologische Fortschritte im Bereich der Kommunikationstechnologie sowie einen intensiveren internationalen Wettbewerb und eine stärkere Öffnung für grenzüberschreitende ausländische Direktinvestitionen erklärt. Dieser Prozess hat den Unternehmen geholfen, die Ressourcen auf solche Aktivitäten zu konzentrieren, in denen sie am produktivsten sind, und Zugang zu Auslandsmärkten zu erhalten und neue Produkte zu entwickeln. Um Nutzen aus den sich verändernden Konstellationen bei komparativen Vorteilen zu ziehen und die damit verbundenen Anpassungskosten zu minimieren, sollte die staatliche Politik wettbewerbliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen fördern und Raum für Strukturveränderungen schaffen, z.B. durch den Abbau von Hemmnissen für Unternehmensgründungen und die Beseitigung von Verzerrungen im Steuersystem (vgl. hierzu insbesondere die Kapitel 4 und 5).

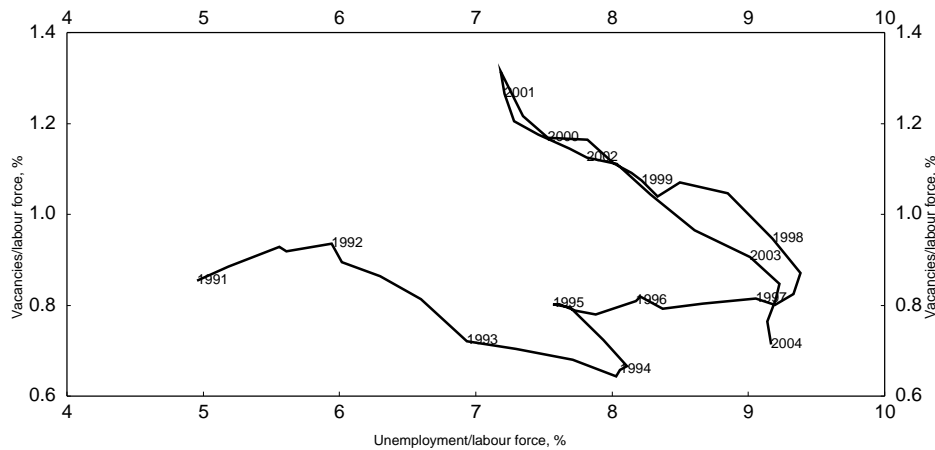
1. Die nominalen Warenausfuhren abzüglich aller Importe von Vorprodukten (einschl. Rohstoffe) und Reexporte nahmen zwischen 2000 und 2005 im Jahresdurchschnitt um 5,8% zu, während die nominalen Ausfuhren um 9,4% und das nominale BIP um 2,4% wuchsen.

Zuschüssen für Arbeitslose, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, indem sie insbesondere unternehmerisch tätig werden (Ich-AG), sind zwar für einen Teil der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit verantwortlich, werden aber vielleicht keine dauerhafte Reduzierung der Arbeitslosigkeit bringen, weil die meisten neu gegründeten Unternehmen wahrscheinlich nicht länger als einige Jahre überleben werden und sich die Bezieher von Unterstützungsleistung nach Ablauf der Förderdauer wieder in den Bestand an Arbeitslosen einreihen könnten. So wird mit dem neuen Programm womöglich ein Teil der Arbeitsmarkteffekte der schwachen Wirtschaftstätigkeit nur in die Zukunft verlagert.

### ... während der Konvergenzprozess der ostdeutschen Länder an den Westen nur langsam vorankommt

28. Obwohl bei der Angleichung des Pro-Kopf-BIP und der Produktivität Ostdeutschlands an das westdeutsche Niveau weitere Fortschritte erzielt wurden, ist ein selbsttragender Aufschwung in den neuen Bundesländern noch immer nicht in Gang gekommen (wegen einer detaillierten Analyse der wirtschaftlichen Integration der neuen Bundesländer vgl. den *Wirtschaftsbericht 2001*). Die neuen Bundesländer verzeichneten 2003 ein positives Wachstumsdifferenzial gegenüber dem Westen, nachdem ihr BIP-Wachstum in den Vorjahren unter dem westdeutschen Niveau gelegen hatte<sup>3</sup>. Auf Pro-Kopf-Basis expandierte das

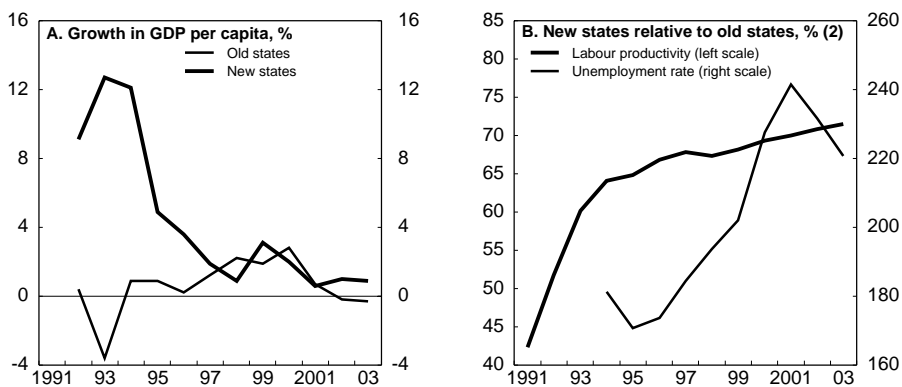
Abbildung 1.6 Beveridge-Kurve<sup>1</sup>



1. Die Daten zeigen die Position des ersten Vierteljahres.  
 Quelle: OECD, *Quarterly National Accounts* und *MEI Databases*.

BIP in den neuen Bundesländern auf Grund der Ost-West-Migration und eines höheren Produktivitätswachstums einige Jahre lang rascher. Die Schrumpfung in der Bauwirtschaft belastet weiter das Wachstum, obwohl sie sich 2003 etwas verlangsamte. Die Wertschöpfung im Dienstleistungssektor wurde durch die schwache lokale Nachfrage gebremst. Fehlende Wachstumsimpulse aus dem Westen verschlimmern die Situation. Die Arbeitslosigkeit hat 2002 und 2003 weiter zugenommen, wobei die registrierte Arbeitslosenquote im letzten Jahr 18,5% erreichte, mehr als das Doppelte des westdeutschen Niveaus (8,4%). Auch wenn das Niveau der Arbeitslosigkeit höher ist und die Zahl der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärker eingeschränkt wurde, wuchs die Arbeitslosigkeit weniger als im Westen. Die Migration erklärt einen Teil dieser unterschiedlichen Entwicklung, und die Zahl der im Osten wohnhaften Personen, die im Westen eine Beschäftigung aufnehmen, scheint zu steigen (Abb. 1.7, Teil A und B).

Abbildung 1.7 Wirtschaftliche Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern<sup>1</sup>



1. Alte und neue Bundesländer ohne Berlin, außer im Falle der Arbeitslosenquoten, wo Gesamtberlin bei den neuen Bundesländern mitberücksichtigt wurde.  
 2. Quotient aus der Variablen für die neuen Länder und der Variablen für die alten Länder, ausgedrückt in Prozent. Die Arbeitsproduktivität ist gleich dem BIP pro Beschäftigten.  
 Quelle: Arbeitsgruppe der Statistischen Landesämter; OECD.

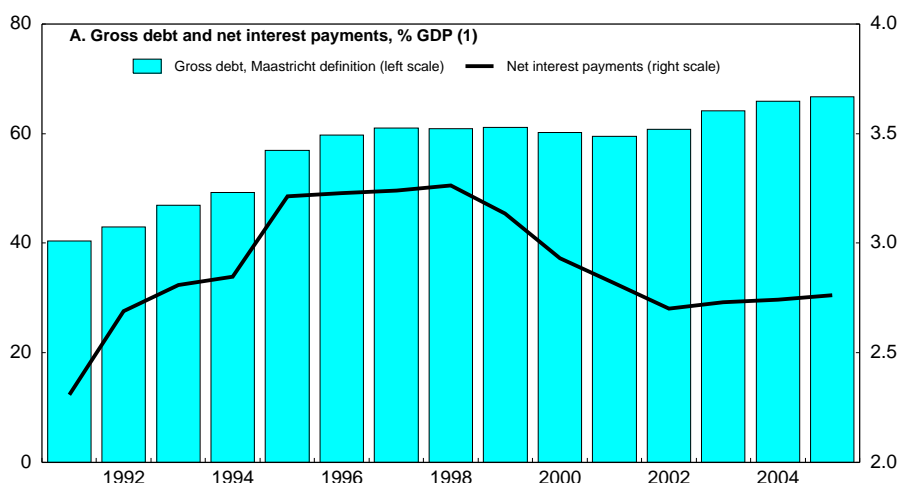
29. Seit Beginn des Jahrzehnts hat sich der Produktivitätsabstand gegenüber dem Westen, je Beschäftigten gemessen, um 3,2 Prozentpunkte verringert. Die ostdeutsche Produktivität entsprach 2003 72% des Westniveaus, obwohl das Gefälle auf der Basis der geleisteten Arbeitsstunden etwas größer ist (Abb. 1.7, Teil B). Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vollzieht sich der Prozess des Aufholens des Produktivitätsrückstands gegenüber dem Westen nur langsam, und bei Fortsetzung des gegenwärtigen Trends würde es Jahrzehnte dauern, bis vollständige Konvergenz erreicht ist. Hohe Raten bei Unternehmensgründungen hatten in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung in erheblichem Maße zu raschen Konvergenzfortschritten in Bezug auf die Produktivität beigetragen, danach ließ das Tempo der Unternehmensgründungen jedoch nach und hat sich mittlerweile dem niedrigeren westdeutschen Niveau angenähert. Die Überlebensdauer wie auch das Wachstum neu gegründeter Unternehmen scheinen sogar geringer zu sein als im Westen. Im verarbeitenden Gewerbe kommt die Konvergenz im Hinblick auf Produktion und Produktivität rascher voran. In einigen exportorientierten Sektoren expandiert die Produktion um hohe Raten. Die Wettbewerbsfähigkeit wird durch die stagnierenden Arbeitskosten gestärkt, da die Lohnerhöhungen in den letzten beiden Jahren deutlich unter dem Niveau der tariflich ausgehandelten Aufbesserungen blieben, was z.T. der Tatsache zuzuschreiben ist, dass der Anteil der von Tarifverträgen erfassten Arbeitnehmer in Ostdeutschland in den letzten zehn Jahren erheblich zurückgegangen ist. Mittlerweile könnten die Lohnstückkosten im verarbeitenden Gewerbe unter das westdeutsche Niveau gesunken sein. Der Produktivitätsabstand zwischen West und Ost scheint bei den unternehmensnahen Dienstleistungen besonders groß zu sein, da wissensintensive Dienstleistungen in den neuen Bundesländern weniger verbreitet sind. Zum Teil hängt das damit zusammen, dass die relativ geringe Größe ostdeutscher Industrieunternehmen diesem Dienstleistungsbereich wenig Möglichkeiten für die Nutzung von Skalenvorteilen lässt. Die Regulierung einiger freiberuflicher Dienstleistungen hat zudem dazu geführt, dass die Preise unter dem westdeutschen Niveau verharren.

30. Der EU-Beitritt einer Reihe mittel- und osteuropäischer Länder bringt für die neuen Bundesländer zusätzliche Herausforderungen mit sich. Die Arbeitsentgelte in den Beitrittsländern sind wesentlich niedriger als in Deutschland, Schätzungen zufolge liegen die Arbeitskosten je Stunde in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik beispielsweise bei 13-22% des deutschen Niveaus. Die Arbeitsproduktivität ist zwar deutlich geringer als in Deutschland, die Lohnstückkosten sind aber im Vergleich zu Deutschland wesentlich niedriger<sup>4</sup>. Außerdem sind die Körperschaftsteuern in den Beitrittsländern niedriger als in Deutschland, und die MOEL werden von den EU-Regionalfonds profitieren. All dies verstärkt die Notwendigkeit weiterer Strukturreformen in Gesamtdeutschland, die darauf abzielen, den Arbeitseinsatz zu verbessern und für ein stärkeres Produktivitätswachstum zu sorgen.

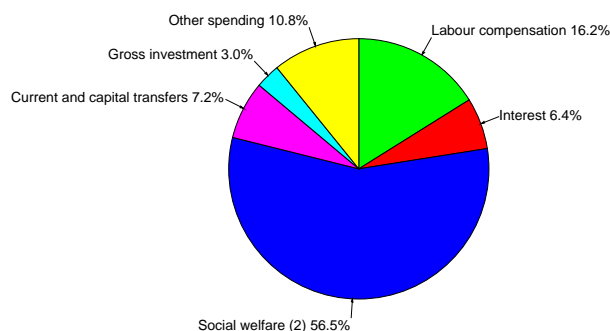
### **Die Wiedervereinigung und die Strukturprobleme der Wirtschaft haben die öffentlichen Haushalte stark belastet**

31. Zwischen 1991 und 2003 erhöhte sich die Staatsschuldenquote um mehr als 20 Prozentpunkte auf knapp über 64% (Abb. 1.8). Die Vereinigung spielte bei dieser Entwicklung eine maßgebliche Rolle sowohl in Bezug auf Ausgabensteigerungen als auch Schuldenübernahmen durch den öffentlichen Sektor. Die jährlichen Transferleistungen von Westdeutschland an die neuen Bundesländer – ergänzt durch EU-Mittel – werden insgesamt auf etwa 4% des gesamtdeutschen BIP geschätzt und finanzieren ungefähr ein Drittel der Gesamtabsorption Ostdeutschlands (Verbrauch und Investitionen). Wengleich der Umfang der Leistungen Ausdruck der Entschlossenheit ist, in ganz Deutschland weitgehend einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen, deutet der merkliche Anstieg der Staatsverschuldung und der Sozialversicherungsabgaben doch auf eine unzureichende Fähigkeit hin, neue Haushaltsbelastungen durch eine stärkere Prioritätensetzung bei den Staatsausgaben zu bewältigen. Die Sozialversicherungsbeiträge erhöhten sich im Zeitraum von Ende der achtziger Jahre bis 1997 von 36% auf 42% der Beitragsbemessungsgrundlage, wobei auch nicht vereinigungsbedingte Ausweitungen der Sozialleistungen und die Einführung der Pflegeversicherung im Jahre 1995 zum Anstieg beitrugen. Die Sozialabgaben sanken geringfügig am Ende des Jahrzehnts, was größtenteils durch Anhebungen indirekter Steuern für die Finanzierung der Renten bedingt war, 2002 und 2003 sind die Abgaben jedoch erneut gestiegen. 2003 entfielen 57% der gesamtstaatlichen Aufwendungen auf Sozialausgaben gegenüber 48% Ende der achtziger Jahre, während der Ausgabenanteil der Investitionen 3% betrug (5½% Ende der achtziger Jahre)<sup>5</sup>.

Abbildung 1.8 Staatsverschuldung und Staatsausgaben



**B. Composition of general government spending, 2003, % total expenditure**



1. OECD-Schätzungen für 2004 und 2005.

2. Geld- und Sachleistungen.

Quelle: OECD, *National Accounts and Economic Outlook Databases*.

32. Das gesamtstaatliche Defizit erreichte 2003 3,9% des BIP und war damit um 0,4 Prozentpunkte höher als 2002. Das Ergebnis übersteigt das projizierte Defizit, auf dem die Haushaltsplanungen Ende 2002 basierten, um nahezu 1¼%. Nach dem von der OECD verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren ist etwa die Hälfte der Überschreitung auf die Tatsache zurückzuführen, dass das BIP-Wachstum deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Der Rest erklärt sich daraus, dass das strukturelle Haushaltsdefizit weniger vermindert wurde als ursprünglich geplant. So hatte die Bundesregierung einen Abbau des strukturellen Defizits um 1% des BIP anvisiert, der tatsächliche Rückgang wird aber nur auf 0,5% des BIP geschätzt. Der Effekt der Konsolidierungsmaßnahmen könnte a priori etwas überschätzt worden sein. Die Verfehlung ist aber weniger die Folge einer mangelnden Umsetzung angekündigter Konsolidierungsmaßnahmen durch die staatlichen Stellen, als vielmehr anderen strukturellen Faktoren zuzuschreiben. Das Steueraufkommen, sowohl aus direkten als auch indirekten Steuern, fiel auf Grund des niedrigeren Wirt-



Tabelle 1.5 **Parameter der persönlichen Einkommensteuer**

	Grundfreibetrag	Einkommensgrenze für den Spitzensteuersatz	Eingangssteuersatz	Höchststeuersatz
	jährlich, in Euro			
1999	6 681	61 377	23.9	53.0
2000	6 902	58 643	22.9	51.0
2001	7 206	54 999	19.9	48.5
2002	7 235	55 008	19.9	48.5
2003	7 235	55 008	19.9	48.5
2004	7 664	52 152	16.0	45.0
2005	7 664	52 152	15.0	42.0

Quelle: Bundesregierung.

schaftswachstums schwächer aus als erwartet. Zu diesem Ergebnis trug ein durch die Zusammensetzung des BIP bedingter ungünstiger Effekt bei; so sank der steuerintensive private Verbrauch um 0,1%, und die weitgehend unbesteuerter Lageraufstockung leistete einen Wachstumsbeitrag von 0,8 Prozentpunkten. Überdies wurde das Defizit 2002 nach unten revidiert, wodurch sich die gemessene Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos gegenüber den Ansätzen verringerte<sup>6</sup>.

### ***... während sich die Steuersenkungen noch nicht in Form höherer Konsum- und Investitionsausgaben ausgezahlt haben***

33. Die 1999 eingeleitete Einkommen- und Unternehmensteuerreform führte zu einer deutlichen Senkung der Regelsteuersätze gegenüber dem Niveau von Mitte der neunziger Jahre und zu einer gewissen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage<sup>7</sup>. Die Einkommensteuersätze werden 2005 mit Inkrafttreten der letzten Stufe des laufenden Reformprogramms weiter sinken (Tabelle 1.5). Wie bereits in früheren *Wirtschaftsberichten* dargelegt, stellen diese Maßnahmen einen erheblichen Fortschritt bei der Reform des Steuersystems zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands dar<sup>8</sup>. Gleichwohl ist die effektive Durchschnitts- und Grenzsteuerbelastung bei der persönlichen Einkommensteuer und der Besteuerung von Unternehmensgewinnen in Deutschland im Vergleich zu wichtigen Wettbewerbern sowie den neuen EU-Beitrittsländern weiterhin relativ hoch<sup>9</sup>. Zugleich führen die zahlreichen steuerlichen Sonderregelungen und Steuervergünstigungen zu hohen Wohlfahrtsverlusten und einem komplexen Steuerrecht. Um die Attraktivität Deutschlands als Unternehmensstandort zu erhöhen, müssten daher die inhärenten Verzerrungen bei der Besteuerung von Einkommen und Gewinnen durch einen Abbau von Steuervergünstigungen und Subventionen verringert und gleichzeitig die Regelsteuersätze weiter gesenkt werden. Angesichts der hohen Staatsverschuldung Deutschlands muss eine künftige Steuerreform aber voll gegenfinanziert werden, um mit der Haushaltskonsolidierung in Einklang zu stehen. Andernfalls würde die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik in Frage gestellt, und es könnte der Eindruck entstehen, dass heute vorgenommene Steuersenkungen zwangsläufig künftige Steuererhöhungen nach sich ziehen. Empirische Arbeiten der OECD deuten in der Tat darauf hin, dass fiskalische Ungleichgewichte mit kompensatorischen Bewegungen bei der privaten Ersparnis assoziiert sein können, die offenbar mit Ungewissheiten über die Tragfähigkeit der Finanzpolitik in Zusammenhang stehen. Die Tatsache, dass der private Verbrauch in jüngster Zeit trotz erheblicher Einkommensteuersenkungen sehr schwach geblieben ist, könnte sich z.T. durch eine solche Reaktion erklären<sup>10</sup>.

### **Im Bereich der Strukturreform wurden wichtige Schritte unternommen ...**

34. Mehrere in jüngster Zeit im Rahmen der „Agenda 2010“ verabschiedete Maßnahmen markieren bedeutende Fortschritte bei der Strukturreform. Ab 2005 wird die jährliche Rentenanpassung an einen demographischen Faktor gekoppelt. Im Gesundheitsversorgungssystem wurden die Zuzahlungen der Versicherten erhöht und der Spielraum für den Abschluss selektiver Verträge zwischen den Krankenversicherungen und den Leistungserbringern vergrößert (Kapitel 2). Die Negativanreize für die Arbeitsuche, die

mit bestimmten Merkmalen der Leistungen bei Arbeitslosigkeit verbunden sind, werden reduziert. Dies führt insbesondere zu einer wesentlichen Verkürzung der Anspruchszeiten für den Bezug von Arbeitslosenversicherungsleistungen für ältere Arbeitskräfte, der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zu einer einzigen bedürftigkeitsabhängigen Lohnersatzleistung für Langzeitarbeitslose und einer Verschärfung der Kriterien für die Arbeitsuche. Die Beschränkungen für eine selbstständige Tätigkeit im Handwerkssektor wurden bis zu einem gewissen Grad reduziert, um die Gründung neuer Handwerksbetriebe zu fördern (Kapitel 3). Die Reformen gehen in die richtige Richtung.

### **... es ist aber mehr Kohärenz notwendig, um Vertrauen zu schaffen**

35. Die Politikinitiativen von 2003 hatten aber offenbar widersprüchliche Effekte auf das Konsum- und das Geschäftsklima. Einerseits haben die 2003 vorgelegten Initiativen wohl zur Verbesserung des Geschäftsklimas im vergangenen Jahr beigetragen. Dagegen blieb das Verbrauchervertrauen trotz deutlicher Einkommensteuersenkungen im Jahr 2004 schwach. Bis zu einem gewissen Grad dürfte dies mit den gedämpften Arbeitsmarktaussichten und der Tatsache zusammenhängen, dass einige Maßnahmen das verfügbare Einkommen belasten, wie z.B. die Erhöhungen indirekter Steuern und die Kürzungen bei den Steuervergünstigungen. Auch die höheren Zuzahlungen für Gesundheitsversorgungsleistungen werden als Belastung empfunden<sup>11</sup>. Zum Teil könnte aber auch ein Mangel an Klarheit beim Reformprozess selbst, wie er z.B. in den kurzfristigen „Notmaßnahmen“ zur Vermeidung weiterer Beitragssatzanhebungen bei der Rentenversicherung zum Ausdruck kam, vertrauensmindernd gewirkt haben. Damit die Wirtschaftsleistung nachhaltig gesteigert wird, ist eine Fortsetzung des Reformprozesses unerlässlich. Um das vertrauensbildende Potenzial der Strukturreform voll auszuschöpfen, scheint es wichtig, dass Sinn und Zweck künftiger Politikaktionen klar signalisiert werden und ein hohes Gewicht auf die Vorhersehbarkeit und Konsistenz der Politikmaßnahmen gelegt wird.

### **... und große Politikherausforderungen bleiben bestehen**

#### ***Die Haushaltskonsolidierung muss hohe Priorität erhalten und mit einer Reform des öffentlichen Sektors verknüpft werden***

36. Deutschland steht vor einer erheblichen fiskalischen Herausforderung, bei der es nicht nur um einen Haushaltsausgleich innerhalb weniger Jahre geht, sondern auch um die noch wichtigere Aufgabe, erhebliche Ausgabensteigerungen zu bewältigen, die auf Grund der Bevölkerungsalterung in Zukunft zu erwarten sind. Dies wird mehr Zurückhaltung auf der Ausgabenseite erfordern. Hiermit verbundene Herausforderungen sind u.a. eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, um die Zügigkeit und Transparenz der föderalen Entscheidungsfindung zu erhöhen, eine bessere Priorisierung von Aufgaben innerhalb der Ressorts, die mit den fiskalischen Zielen in Einklang stehen, eine Reduzierung der dem Steuersystem innewohnenden Verzerrungen, eine Erhöhung der Effizienz des öffentlichen Sektors und eine zielgerichtetere Gestaltung der Sozialausgabenprogramme. Außerdem muss die Finanzpolitik mehr auf die Marktkräfte setzen, um in den ostdeutschen Ländern ein selbsttragendes Wachstum zustande zu bringen. Die entsprechenden Empfehlungen werden in Kapitel 2 ausführlicher erörtert.

#### ***Die Hindernisse für vermehrte Beschäftigungsschaffung müssen beseitigt werden***

37. Die Kapazität der Wirtschaft zur Schaffung von Beschäftigung muss gesteigert werden. Dies bedingt u.a. einen Abbau der Hemmnisse für eine höhere Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Frauen, eine effizientere Handhabung der Arbeitsmarktpolitik und die Zulassung eines höheren Grads an Lohndifferenzierung auf Unternehmensebene. Ein wichtiger Aspekt, der die Arbeitsnachfrage beeinflusst, ist der Beitrag der Bildungs-, Ausbildungs- und Kompetenzvermittlung zum Humankapital der Arbeitnehmer. Die Herausforderung in dieser Hinsicht besteht darin, das Regulierungsumfeld so zu verbessern, dass die Effizienz des Bildungssystems insgesamt erhöht und seine Fähigkeit zur raschen Anpassung an die Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft gesteigert wird. Es wurden wichtige gesetzliche Schritte zur Förderung der Beschäftigung schaffenden Kapazität des Arbeitsmarkts ergriffen, die nun

schrittweise wirksam werden. Namentlich wurden die Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) gelockert. Die Dauer des Leistungsanspruchs älterer Arbeitsloser ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche wird deutlich verringert werden, und Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden zusammengelegt. Diese Reformen müssen fortgesetzt und sollten ausgeweitet werden. Diese Herausforderungen werden in Kapitel 3 eingehender untersucht.

### ***Das Produktivitätswachstum muss gestärkt werden***

38. Das Produktivitätswachstum ist in Deutschland zwar höher als in einigen anderen OECD-Ländern, jedoch nicht hoch genug, um den geringen Wachstumsbeitrag des Faktors Arbeit zu kompensieren. Marktzutrittsschranken und der allgemeine Verwaltungsaufwand hemmen Unternehmensneugründungen, und die Pflichtmitgliedschaft in Berufsverbänden in Verbindung mit gesetzlich bindenden Gebührenordnungen begrenzt den Preiswettbewerb. Die Herausforderung, an den Produktmärkten für mehr Wettbewerb zu sorgen, wird in Kapitel 4 behandelt. Um die Innovationskapazität der Wirtschaft aufrechtzuerhalten und weiter zu stärken, müssen Verzerrungen im Steuersystem beseitigt werden, die innovativen Aktivitäten entgegenstehen. Effizienzsteigerungen im Hochschulsektor tragen nicht nur zu einer Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarkts bei, indem sie Qualifikationsengpässe verringern, sondern auch die Verbreitung von neuem Wissen in der Wirtschaft erleichtern. Eine effiziente Ressourcenallokation zwischen den verschiedenen Innovationsprogrammen durch umfassendere Evaluierungen sicherzustellen ist eine weitere Herausforderung. Außerdem ist bei der Zuwanderung in Deutschland ein hoher Anteil an gering qualifizierten Kräften zu beobachten, und es müssten Maßnahmen ergriffen werden, um das Qualifikationsprofil der Zuwanderer zu verbessern. Die Herausforderung, die Innovationskapazität der Wirtschaft aufrechtzuerhalten und weiter zu stärken, wird in Kapitel 5 erörtert.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Boss, A. (2003), *Radikale Steuerreform in Deutschland?*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. und T. Elender (2004), “Vorschläge zur Steuerreform in Deutschland: Was bedeuten sie? Was kosten sie?”, *Kieler Arbeitspapier*, Nr. 1205, Institut für Weltwirtschaft.
- Burniaux, J., R. Duval und F. Jaumotte (2003), “Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries”, *Economics Department Working Papers*, No. 371, OECD, Paris.
- Deutsche Bundesbank (2002), “Zur Entwicklung der Produktivität in Deutschland”, *Monatsbericht*, 9/2002.
- Deutsche Bundesbank (2004), “Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Wirtschaft“, *Monatsbericht*, 5/2004.
- Elschner, C., L. Lammersen und R. Schwager (2003), *Die effektive Steuerbelastung von Unternehmen und hoch qualifizierten Arbeitskräften*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Europäische Kommission (2001), *Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004), *2003 Update of the Stability Programme of Germany (2003-2007) – an Assessment*, ECFIN/70/04-EN.
- OECD (1999), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2001), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2003a), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2003b), *Taxing Wages*, Paris.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2003/2004*, Berlin.
- Spengel, C. (2003), *Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Steuerbelastungsanalysen, empirische Relevanz, Reformüberlegungen*, IDW-Verlag, Düsseldorf.

## 2. VERKNÜPFUNG DER HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG MIT DER REFORM DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS

39. In den vergangenen drei Jahren ist das gesamtstaatliche Defizit Deutschlands auf nahezu 4% des BIP geklettert. Wenngleich ein Teil der Verschlechterung durch den Konjunkturabschwung seit 2000 verursacht wurde, spiegelte sie auch die Tatsache wider, dass die Trendrate des Wachstums niedrig ist. Nachdem in mehreren Schritten Einkommensteuersenkungen umgesetzt wurden, die mit zum Anstieg des strukturellen Defizits beigetragen haben, sollte nun der Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts innerhalb einer begrenzten Zahl von Jahren Priorität eingeräumt werden. Damit sich der Konsolidierungsprozess so positiv wie möglich auf die Wirtschaftstätigkeit auswirkt, wird vieles davon abhängen, diesen Prozess in einen kohärenten Rahmen einzubetten, in dem die Verbesserung der Haushaltslage und die Reform der öffentlichen Ausgaben miteinander verbunden werden.

### Die Finanzpolitik auf kurze und mittlere Sicht

40. In den Jahren 2004 und 2005 werden die Staatsfinanzen sowohl durch Einkommensteuersenkungen als auch durch verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen auf der Einnahme- wie auch Ausgabenseite des Haushalts beeinflusst. Die zweite Stufe der Einkommensteuerreform sah für 2004 schrittweise Steuersenkungen von rd. 0,3% des BIP vor. Angesichts des stagnierenden Wirtschaftswachstums hat sich die Bundesregierung für das laufende Jahr zum Ziel gesetzt, in Kombination mit Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Wirtschaft einen stärkeren fiskalischen Impuls zu verleihen. Zu diesem Zweck brachte sie Gesetzesvorhaben ein, mit denen die ursprünglich für 2005 geplanten Einkommensteuersenkungen auf das Jahr 2004 vorgezogen und gleichzeitig einnahmensteigernde Maßnahmen wie auch Kürzungen von Steuervergünstigungen eingeführt werden sollten. Es kam zu einem ersten Abbau von Steuervergünstigungen für private Haushalte. Jedoch wurden die Beschleunigung der Steuersenkungen wie auch noch tiefere Einschnitte bei den Steuervergünstigungen für private Haushalte vom Bundesrat abgelehnt. Als Ergebnis des parlamentarischen Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat wurde schließlich nur ein Teil der Steuersenkungen auf das Jahr 2004 vorgezogen. Gleichzeitig wurde der Umfang der geplanten Kürzung von Steuervergünstigungen reduziert. Mit dem im parlamentarischen Vermittlungsverfahren erzielten Kompromiss wurde das Konsolidierungsvolumen verringert, das nach den ursprünglichen Vorschlägen der Bundesregierung erreichbar gewesen wäre. Die zusätzlichen Mindereinnahmen im Falle eines vollständigen Vorziehens aller Steuersenkungen auf das Jahr 2004 wären nämlich einmaliger Natur gewesen, während zusätzliche Subventionskürzungen den Haushalt auf Dauer entlastet hätten.

41. Das Gesamtvolumen der kumulierten Einkommensteuersenkungen in diesem und im kommenden Jahr wird auf rd. 1% des BIP beziffert. Alles in allem umfassen die wichtigsten einnahmensteigernden Maßnahmen in den Jahren 2004 und 2005 – von denen einige bereits in früheren Jahren verabschiedet worden waren – den Abbau von Steuervergünstigungen für private Haushalte, die Verschärfung der Abschreibungsregeln für Unternehmen, Anhebungen der Tabaksteuer sowie eine Steueramnestie zur Repatriierung von Geldern, die am Fiskus vorbei ins Ausland transferiert wurden. Außerdem profitiert die Einnahmenseite von einer erheblichen Zunahme des Körperschaftsteueraufkommens, die aus einem Umschwenken bei der Nutzung von Körperschaftsteuerguthaben auf Grund früherer Unternehmensteuerreformen (vgl. den *Wirtschaftsbericht 2001*) resultieren. Gleichzeitig sind mehrere Maßnahmen eingeführt worden, die sich auf die Ausgabenseite des Staatshaushalts auswirken. In ihrer Beurteilung geht die OECD davon aus, dass der Staatsverbrauch 2004 nahezu stagnieren und 2005 wenig zunehmen wird. Die Personalaufwendungen dürften sich 2004 und 2005 kaum erhöhen, da sich der Personalabbau im öffentlichen Sektor voraussichtlich fortsetzen wird und die Zuschläge und Zulagen für Beamte gekürzt worden sind. Ein tiefgreifender

Effekt auf den Staatsverbrauch ist auch von den jüngsten Maßnahmen der Gesundheitsreform zu erwarten. Die Ausgaben der Krankenversicherungsträger werden durch höhere Zuzahlungen der privaten Haushalte, Reduzierungen der von der gesetzlichen Krankenversicherung gedeckten Leistungen sowie strukturelle Maßnahmen gesenkt, die auf eine Effizienzsteigerung des Systems abzielen (siehe weiter unten). Der größere Teil dieser Maßnahmen tritt 2004 in Kraft, einige Bestimmungen werden erst 2005 umgesetzt. Ein Teil dieser Einsparungen muss dafür verwendet werden, die bei den gesetzlichen Krankenkassen aufgelaufenen Schulden zu tilgen und die vorgeschriebene Mindestreserve wieder aufzufüllen. Der verbleibende Teil ist im Hinblick auf das gesamtstaatliche Defizit neutral – da bei der Bemessung der Beiträge zur Krankenversicherung der Grundsatz gilt, dass die erwarteten Ausgaben gedeckt werden müssen –, was unter Annahme sonst gleicher Bedingungen entsprechende Senkungen der Sozialabgaben impliziert. Der Subventionsabbau hält an, namentlich im Kohlebergbau, und die Vermögensübertragungen werden reduziert. Auch das Wachstum der monetären Sozialleistungen wird gebremst. So wird die Rentenanpassung um ein Jahr verschoben und ab 2005 an die Entwicklung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentnern gekoppelt (siehe weiter unten). Darüber hinaus werden Formen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die sich in der Vergangenheit als weniger wirksam herausgestellt haben, derzeit eingeschränkt (vgl. Kapitel 3 weiter unten). Die öffentlichen Investitionen werden wahrscheinlich weiter sinken, jedoch wird sich der Rückgang wegen der Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel für Investitionen in Ganztagschulen in Grenzen halten.

42. Alles in allem wird damit gerechnet, dass das strukturelle Defizit in den kommenden zwei Jahren abnehmen wird. Dennoch werden die Konsolidierungspläne der Bundesregierung, wie sie im Stabilitätsprogramm für die Europäische Union dargelegt sind, wohl kaum eingehalten werden. Laut Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Frühjahr 2004 werden die Steuereinnahmen 2004 und 2005 jeweils deutlich niedriger ausfallen, als zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushalts 2004 projiziert wurde. Insbesondere das Aufkommen aus der Amnestie für Steuersünder bleibt weit hinter dem ursprünglich für 2004 veranschlagten Volumen von 5 Mrd. Euro zurück. Weiter geschmälert werden die Einnahmen durch die Tatsache, dass das Wirtschaftswachstum 2004 die ursprünglichen amtlichen Projektionen voraussichtlich verfehlen wird. So wird insbesondere die relativ verhaltene Expansion des privaten Konsums auf den Mehrwertsteuereinnahmen lasten. Vorläufige Informationen deuten zudem darauf hin, dass die durch die Gesundheitsreform implizierten Beitragssatzsenkungen hinter den Erwartungen zurückbleiben dürften. Indessen werden die gesetzlichen Krankenkassen wegen der Verwendung von Einnahmen zur Schuldentilgung 2004 einen Überschuss aufweisen. Alles in allem rechnet die OECD damit, dass die Verbesserung des strukturellen Defizits in diesem und im kommenden Jahr jeweils 0,3% des BIP betragen wird, was auf Grund der erwarteten Mindereinnahmen hinter den amtlichen Projektionen zurückbleibt. Das gesamtstaatliche Defizit wird sich 2004 wahrscheinlich nur geringfügig auf 3,7% des BIP verringern. Im Jahr 2005 wird es dann weiter auf rd. 3% des BIP sinken (Tabelle 2.1).

43. Im mittelfristigen Konsolidierungsplan der Bundesregierung, der im deutschen Stabilitätsprogramm für die EU dargelegt wurde, wird als Zielvorgabe für den Abbau des strukturellen Staatsdefizits ein Wert von 0,5% des BIP jährlich genannt. Unter Zugrundelegung der Annahme, dass das reale BIP in den kommenden drei Jahren um 2¼% wachsen wird, sieht die Bundesregierung eine Rückführung des Defizits auf 1½% des BIP bis 2007 vor (Tabelle 2.2). Jedoch deuten mehrere Faktoren darauf hin, dass es zur Erreichung der Ziele erheblicher weiterer Maßnahmen bedarf, die in eine kohärente Konsolidierungsstrategie eingebaut werden müssen.

- Erstens sind noch nicht alle Maßnahmen in Kraft, die die angestrebte Verringerung des strukturellen Saldos bewirken würden. Einige der geplanten Subventionskürzungen müssen erst noch umgesetzt werden. Auch könnten die Effizienzvorteile im Zusammenhang mit der Sozialhilfe-reform hinter den Erwartungen zurückbleiben. Es besteht durchaus ein erhebliches Risiko, dass die Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit noch nicht weit genug gegangen ist, um die Verwaltung des neuen, bedürftigkeitsabhängigen Arbeitslosengelds II zu gewährleisten, das an die Stelle der Sozialhilfe tritt (vgl. Kapitel 3).
- Zweitens war in den vergangenen Jahren die Drosselung der Ausgaben für aktives Personal eine Hauptquelle von Haushaltseinsparungen. Allerdings wird die Deckelung des Lohnwachstums im

öffentlichen Sektor auf mittlere Sicht kaum durchhaltbar sein. Auch wenn die Beschäftigung im öffentlichen Sektor seit Anfang der neunziger Jahre kontinuierlich reduziert wird, hat sich darüber hinaus die Personalabbauquote in den vergangenen Jahren abgeflacht, was darauf hindeutet, dass die Umstrukturierung der Beschäftigung zunehmend schwieriger wird.

- Drittens wird das Defizit im Jahr 2005 laut OECD-Projektionen das im Stabilitätsprogramm verankerte Ziel der Bundesregierung um etwa 0,5% des BIP überschreiten.
- Viertens besteht die Gefahr, dass die schwache Konjunktur die Einnahmen in Zukunft weiter schmälern könnte. Laut OECD-Schätzung liegt das Potenzialwachstum derzeit bei 1,5%. Auch wenn das tatsächliche Wachstum die Potenzialrate im Konjunkturaufschwung wahrscheinlich übertreffen wird, scheint ein durchschnittliches reales Wachstum von 2¼%, wie es im Stabilitätsprogramm projiziert wurde, eher zu optimistisch angesetzt. Ferner wirkt sich die Tatsache, dass das Wachstum bei weiterhin schwacher Binnennachfrage hauptsächlich von den Exporten getragen wird, nachteilig auf die Steuereinnahmen aus. In der Tat ergab die amtliche Steuerschätzung von Mai 2004, dass im Vergleich zur Schätzung vor einem Jahr bis 2007 mit wachsenden Einnahmeausfällen zu rechnen ist.
- Fünftens steigt der alterungsbedingte Ausgabendruck auf die Alterssicherungssysteme, einschließlich des Systems der Altersversorgung für Beschäftigte im öffentlichen Dienst, und Vorkehrungen zur Bewältigung dieser Entwicklung wurden bisher nur z.T. getroffen (siehe weiter unten).

Alles in allem bedarf es einer tiefer greifenden Reform der öffentlichen Ausgaben auf der Grundlage einer strengen Evaluierung und Priorisierung der staatlichen Aktivitäten, wenn beim Abbau der Staatsverschuldung auf mittlere Sicht erhebliche Fortschritte erzielt werden sollen.

Tabelle 2.1 **Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, einschließlich Sozialversicherung**

In Prozent des BIP

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
					Projektionen	
<b>Laufende Einnahmen</b>	46.7	45.1	44.6	44.7	44.1	43.7
<i>davon:</i>						
Direkte Steuern	12.5	11.1	10.8	10.7	10.4	10.3
Sozialversicherungsbeiträge	18.6	18.5	18.4	18.6	18.4	18.2
Indirekte Steuern	12.0	11.9	11.9	12.0	12.1	12.1
Einnahmen aus Vermögen und Unternehmertätigkeit	0.6	0.7	0.7	0.5	0.4	0.4
Sonstige laufende Übertragungen	2.9	2.8	2.9	2.9	2.8	2.7
<b>Laufende Ausgaben</b>	46.7	46.5	46.9	47.4	46.9	45.9
<i>davon:</i>						
Staatsverbrauch	19.0	19.0	19.2	19.3	19.0	18.5
Vermögensübertragungen	3.4	3.3	3.1	3.1	3.1	3.1
Subventionen	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3	1.3
Sozialversicherungsausgaben für private Haushalte	18.7	18.8	19.4	19.7	19.6	19.1
Sonstige laufende Übertragungen	3.9	3.8	3.8	3.9	3.9	3.9
<b>Ersparnis, netto</b>	0.0	-1.5	-2.3	-2.7	-2.8	-2.2
<b>Nettoinvestitionsausgaben</b>	-1.3	1.4	1.2	1.1	0.9	0.8
Bruttoinvestitionen	1.8	1.7	1.6	1.5	1.4	1.3
Vermögensübertragungen, netto	1.5	-1.3	-1.2	-1.3	-1.1	-1.1
Abschreibungen	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
<b>Nettofinanzierungssaldo</b>	1.3	-2.8	-3.5	-3.9	-3.7	-3.1
<i>Nachrichtlich:</i>						
Nettofinanzierungssaldo, Maastricht-Definition	1.3	-2.8	-3.5	-3.9	-3.7	-3.1
Konjunkturbereinigter Nettofinanzierungssaldo (potenzielles BIP in %)	-1.6	-2.8	-2.8	-2.3	-2.0	-1.7
Schulden, Maastricht-Definition	60.2	59.4	60.8	64.2	65.9	66.7

Quelle: OECD-Wirtschaftsausblick 75.

Tabelle 2.2 **Mittelfristige Ziele für die öffentlichen Haushalte**  
In Prozent des BIP<sup>1</sup>

	2003		2004	2005	2006	2007
Gesamtausgaben	48.9	(49)	48	46½	45½	44½
Gesamteinnahmen	45	(45)	44½	44	43½	43
Nettofinanzierungssaldo	-3.9	(-4.0)	-3¼	-2½	-2	-1½
Staatsverschuldung <sup>2</sup>	64.2	(64)	65	65½	65½	65
<i>Nachrichtlich:</i>						
Reales BIP-Wachstum	-0.1	(0)	1½-2	2¼	2¼	2¼

1. Zielvorgaben gemäß dem Deutschen Stabilitätsprogramm von Januar 2004. Angaben in Klammern: amtliche Projektionen von Januar 2004.

2. Definition des Maastricht-Vertrags.

Quelle: Europäische Kommission.

## Der Rahmen für die Finanzpolitik muss verbessert werden

44. Wie im Sonderkapitel über Fragen in Bezug auf die Reform der öffentlichen Ausgaben im *Wirtschaftsbericht 2003* dargelegt wurde, bedarf es zur Kopplung der Haushaltskonsolidierung an die Reform des öffentlichen Sektors einer rigoroseren Strategie der Evaluierung und Priorisierung der öffentlichen Ausgabenpläne. Eine Verbesserung des Budgetierungsprozesses an sich und eine Neuaustarierung der föderalen Finanzbeziehungen sind wichtige Instrumente, um an diesen beiden Fronten Fortschritte zu erzielen. Die Finanzbeziehungen sind auch ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Reaktionsschnelligkeit auf Politikherausforderungen.

### *In Richtung einer besseren Priorisierung im Budgetprozess*

45. Vor dem Hintergrund der verschiedenen fiskalischen Belastungen für den Staatshaushalt bedarf es einer strikten Priorisierung in den öffentlichen Ausgabenplänen, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. In der Vergangenheit wurden fiskalische Anpassungen auf allen Verwaltungsebenen weitgehend über Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen vorgenommen. Diese lassen sich zwar wesentlich einfacher durchführen als eine Reform der gesetzlich verankerten Ausgaben, doch sind die mit Investitionskürzungen verbundenen Einsparungen auf mittlere Sicht relativ begrenzt und könnten sich als kontraproduktiv erweisen (vgl. Abb. 1.8 in Kapitel 1). So muss eine derartige Vorgehensweise vor dem Hintergrund alternativer Ausgabenstrategien evaluiert werden. Der Personalabbau im öffentlichen Sektor war in den vergangenen zehn Jahren eine weitere wichtige Einsparquelle. Um dessen Effizienz zu sichern, muss unter den staatlichen Aufgaben eine Auswahl getroffen werden.

46. Das derzeitige Budgetierungssystem in Deutschland ist wenig auf Politikergebnisse ausgerichtet. In der Gesetzgebung liegt der Schwerpunkt auf der parlamentarischen Kontrolle der Inputs, im Gegensatz zu Haushaltsbewilligungen auf Programm- oder Aktivitätsbasis<sup>12</sup>. Demgegenüber haben seit den achtziger Jahren viele OECD-Länder, darunter Großbritannien, nordeuropäische Länder, Neuseeland und die Vereinigten Staaten, die Input-Kontrollen gelockert und ihre Haushaltssysteme in Richtung einer stärker ergebnisorientierten Haushaltsplanung umgestaltet<sup>13</sup>. Im Gegenzug für größere Flexibilität im Budgetmanagement trägt das dezentrale Management bei diesem Konzept mehr Verantwortung für die Erreichung der Ergebnisse einer verhältnismäßig kleinen Zahl staatlicher Programme. Die Haushaltsgesetze sind entsprechend verändert worden, um die Strukturen der vom Parlament verabschiedeten Haushaltsbewilligungen zu vereinfachen. In Frankreich beispielsweise ist die vollständige Einführung eines programmorientierten Haushalts für 2006 geplant, bei dem das Parlament nur rd. 150 Programmen (Budgetposten) zustimmen muss. Die Verbuchung nach dem Periodisierungsprinzip (*accrual accounting*) ist insofern komplementär zur ergebnisorientierten Haushaltsplanung, als sie die Transparenz der Gesamtkosten staatlicher Aktivitäten erhöht und dabei durch die Nutzung dieser zusätzlichen Informationen die Entscheidungsprozesse verbessert<sup>14</sup>. Gemäß der deutschen Gesetzgebung muss die Haushaltsplanung nach dem Kassen- und nicht dem Periodisierungsprinzip erfolgen. Während von Seiten der Länder und Gemeinden gewisse Schritte in Richtung auf die Einführung von Elementen der Periodenabgrenzung gemacht wurden, handelt es sich bei



diesen Maßnahmen im Vergleich zum gesetzlich geforderten Standard um zusätzliche Rechnungslegungspraktiken, die daher im Rahmen des derzeit gültigen Rechtssystems wohl kaum auf breiter Basis angenommen werden.

47. Um die Festlegung von Ausgabenprioritäten seitens der politischen Entscheidungsträger zu vereinfachen, ist es daher erforderlich, die inputorientierte Haushaltsplanung auf der Ebene des Bundes und der Länder in signifikantem Umfang zu revidieren und an deren Stelle eine ergebnisorientierte Haushaltsplanung zu setzen. Damit würden sich die Haushaltsbewilligungen innerhalb eines vereinfachten Budgetrahmens an Programmen orientieren und mit der Auflage verknüpft werden, dem Parlament eine Analyse der Kosten und des Nutzens der jeweiligen Programme vorzulegen. In dieser Konstellation wären dann die Ministerien für das Programmmanagement verantwortlich. Ein derartiger Schritt könnte zugleich auch eine Neuorientierung der Qualifikationsstruktur innerhalb der Ministerien zur Folge haben, bei der der Schwerpunkt stärker auf wirtschaftliche als auf rechtliche Fragen gelegt wird, wie dies derzeit der Fall ist.

### ***Die föderalen Finanzbeziehungen müssen entflochten werden, um die Entscheidungsprozesse zu dynamisieren***

48. Da nahezu alle Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen aufgeteilt werden, bedürfen Änderungen im Steuersystem, darunter auch Kürzungen von Steuervergünstigungen, der Zustimmung des Bundesrats. Außerdem ermöglichen sowohl der hohe Grad der Steueraufteilung als auch der beträchtliche Umfang der Kofinanzierung zwischen den Regierungsebenen es den Länderregierungen prinzipiell, ihre Zustimmung zu Steuergesetzen des Bundes von Konzessionen bei anderen, nicht zustimmungspflichtigen Bundesgesetzen abhängig zu machen, wie dies jüngst im Gesetzgebungsverfahren beobachtet wurde. Kernelemente der jüngsten Gesetzesvorschläge der Bundesregierung, die im Januar 2004 in Kraft treten sollten, wurden erst Mitte Dezember 2003 verabschiedet. Das betraf die Gesetze zum Vorziehen von Einkommensteuersenkungen auf das Jahr 2004 und zur Kürzung von Subventionen und Steuervergünstigungen. In beiden Fällen wurde die Verabschiedung durch ein kompliziertes Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat verzögert, in dem es auch um andere Gesetzentwürfe ging, so beispielsweise zur Deregulierung im Handwerkssektor und Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zu einer bedürftigkeitsabhängigen Unterstützungsleistung, dem Arbeitslosengeld II. In einigen Fällen erwies sich das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens als schwer vorhersehbar. Während beispielsweise einige Länder die Angemessenheit des Vorziehens von Einkommensteuersenkungen auf das Jahr 2004 angesichts der notwendigen Haushaltskonsolidierung in Frage stellten, ist das Volumen der zu kürzenden Steuervergünstigungen im Gesetzeskompromiss niedriger als im ursprünglichen Vorschlag der Bundesregierung.

49. Die Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit, die im Frühjahr 2003 begann, ist ein weiteres Beispiel. Der Umbau hängt eng mit der Entscheidung darüber zusammen, ob die Zuständigkeit für die Auszahlung von Sozialhilfeleistungen weiter bei den Gemeinden liegen oder der Bundesagentur für Arbeit übertragen werden soll, wie dies ursprünglich von der Bundesregierung geplant war. Wie die anderen Gesetzesvorhaben passierte das diesbezügliche Gesetz den Bundesrat erst im Dezember 2003, ohne dass eine tragfähige Klärung des Komplexes erreicht wurde. Stattdessen wurde ein neues Element der geteilten Zuständigkeit zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen eingeführt, das wahrscheinlich eine gravierende Hürde für einen effizienten Einkommensersatz für Langzeitarbeitslose darstellen wird (vgl. Kapitel 3 weiter unten) und dessen Umsetzung schwierige rechtliche Fragen aufgeworfen hat. Im Frühjahr 2004 stand die Folgegesetzgebung zu dieser Thematik noch immer aus.

50. So ist eine Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden eine der dringenden Aufgaben für die Erzielung konstruktiver Fortschritte im Bereich der Haushalts- und Strukturreformen. Eine Reduzierung der Kofinanzierungen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und die Einführung von mehr Steuerautonomie für die Bundesländer und Gemeinden, wie dies in früheren *Wirtschaftsberichten* vorgeschlagen wurde, wären erste Schritte in diese Richtung<sup>15</sup>. Im Oktober 2003 setzten Bundestag und Bundesrat eine Expertenkommission ein, die innerhalb eines Jahres Reformvorschläge zur Verbesserung der Zuordnung von Gesetzeskompetenzen innerhalb des föderalen Systems und Steigerung

der Effizienz des öffentlichen Sektors unterbreiten soll. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, insbesondere Fragen der Kofinanzierung und Besteuerung, sollten auf die Agenda der Kommission gesetzt werden. Ferner sollte eine Änderung des Grundgesetzes ins Auge gefasst werden, die die Möglichkeiten des Bundesrats einschränkt, Bundesgesetze zu blockieren.

### Wichtige Bereiche der Finanzpolitik

51. In diesem Teil des Kapitels wird eine Reihe wichtiger Politikbereiche hervorgehoben, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass die Reform der öffentlichen Ausgaben einen deutlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten wird, indem sie insbesondere eine Reduzierung der Steuerbelastung des Faktors Arbeit ermöglicht. In einigen Bereichen – Renten- und Krankenversicherung sowie Einkommensbesteuerung – sind jüngst wichtige Maßnahmen verabschiedet worden, doch sollten die Reformen fortgesetzt werden. Andere Bereiche sollten rasch in Angriff genommen werden. Das gilt für die Neuregelung der Finanztransfers an die neuen Bundesländer sowie Maßnahmen angesichts der erwarteten starken Belastung der öffentlichen Finanzen durch Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst und die Pflegeversicherung.

### Weitere Steuerreformen sollten sich auf einen Abbau von Verzerrungen konzentrieren

52. Die seit 1999 schrittweise umgesetzten Einkommen- und Körperschaftsteuersenkungen waren beträchtlich. Überdies zählen die Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen im Verhältnis zum BIP in Deutschland zu den niedrigsten unter den OECD-Ländern (auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung). Rechnet man indessen die – im internationalen Vergleich hohen – Sozialabgaben hinzu, liegt die Steuerquote etwas über dem OECD-Durchschnitt (Tabelle 2.3). Gleichzeitig gibt es Belege dafür, dass die effektive Besteuerung des Faktors Arbeit und der Gewinne im internationalen Vergleich verhältnismäßig hoch ist. Die Tatsache, dass ein im Verhältnis zum BIP geringes Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer mit einer hohen effektiven Besteuerung einhergeht, deutet auf eine erhebliche Perforation der Steuerbemessungsgrundlage in Deutschland hin. So bleibt also viel Spielraum, die makroökonomische Aktivität durch eine Reduzierung der im deutschen Steuersystem inhärenten Verzerrungen zu unterstützen, indem die Steuerbemessungsgrundlage verbreitert und die Regelsteuersätze gesenkt werden.

Tabelle 2.3 **Steuereinnahmen des Sektors Staat, 2002<sup>1</sup>**  
In Prozent des BIP

	Steuern ohne Sozialversicherungsbeiträge			Sozialversicherungsbeiträge	Gesamtes Steueraufkommen inkl. Sozialversicherungsbeiträge
	Insgesamt	Direkt <sup>2</sup>	Indirekt <sup>3</sup>		
Dänemark	46.9	29.4	17.5	2.7	49.6
Schweden	35.0	18.1	16.9	15.4	50.5
Finnland	33.1	19.4	13.8	12.4	45.5
Australien	31.4	17.8	13.6	0.0	13.4
Belgien	30.6	17.7	13.0	16.7	47.4
Luxemburg	30.1	16.3	13.9	12.3	42.5
Kanada	29.5	16.1	13.3	5.1	34.5
Vereinigtes Königreich	29.2	15.5	13.6	7.4	36.6
Italien	29.0	14.3	14.7	12.8	41.8
Österreich	28.9	14.0	15.0	16.5	45.4
Frankreich	26.6	11.5	15.1	18.2	44.8
Portugal	24.7	9.7	15.0	12.2	36.9
Niederlande	24.6	12.0	12.6	14.9	39.5
Griechenland	24.1	9.5	14.6	14.1	38.2
Irland	23.7	11.6	12.1	5.7	29.4
<b>Deutschland</b>	<b>22.6</b>	<b>10.8</b>	<b>11.9</b>	<b>18.4</b>	<b>41.1</b>
Spanien	22.6	10.9	11.6	13.6	36.1
Vereinigte Staaten	19.2	11.9	7.3	7.2	26.4
Japan	16.2	7.9	8.3	10.4	26.7
Durchschnitt (ungewichtet)	27.8	14.4	13.3	11.4	39.2

1. Rangfolge nach gesamtem Steueraufkommen ohne Sozialversicherungsbeiträge.

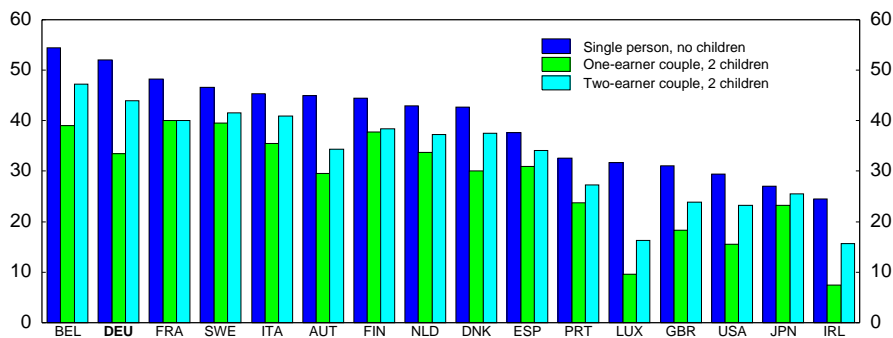
2. Laufende Steuern auf Einkünfte, Vermögen usw.

3. Produktionsteuern und Einfuhrzölle

Quelle: OECD, *Annual National Accounts*.

53. Unter den OECD-Ländern zählt Deutschland zur Gruppe der Länder mit hohem Steuer- und Abgabenkeil zwischen dem vom Arbeitgeber gezahlten Bruttolohn und dem Nettolohn der Arbeitnehmer nach Abzug von Einkommensteuern und Sozialabgaben. Diese Feststellung gilt für ein breites Lohnspektrum rund um den Arbeitsverdienst eines Durchschnittsarbeitnehmers in der Industrie, wobei allerdings für Einverdiener-Familien die effektive Besteuerung vergleichsweise vorteilhafter ist (Abb. 2.1)<sup>16</sup>. Dieses Ergebnis ist weitgehend auf die hohen Sozialabgaben zurückzuführen. Gemäß einer Studie, in der sechs EU-Länder, die Schweiz und die Vereinigten Staaten verglichen werden, gehörte Deutschland vor den jüngsten Einkommensteuersenkungen auch zu den Ländern mit der höchsten durchschnittlichen effektiven Besteuerung der Gehälter hoch qualifizierter Personen<sup>17</sup>. Diese Position dürfte sich nach der vollständigen Umsetzung aller Einkommensteuersenkungen im Jahr 2005 jedoch verbessern. Außerdem geht aus verschiedenen Studien hervor, dass die effektive Gewinnbesteuerung auf der Ebene von Körperschaften im internationalen Vergleich hoch ist, was für Standortentscheidungen von Bedeutung ist. Laut einer Untersuchung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Steuertarife des Jahres 2003 für sechs EU-Länder zu Grunde liegen, weist Deutschland die höchste effektive durchschnittliche Steuerbelastung der Erträge von Investitionen auf, sowohl wenn das Unternehmen seinen Sitz im Inland hat, als auch wenn das Investitionsprojekt über die Grenze hinweg von einer Muttergesellschaft mit Sitz im Nicht-EU-Ausland durchgeführt wird. Deutschland gehört auch zu den Ländern mit der höchsten effektiven Grenzsteuerbelastung von Gewinnen<sup>18</sup>. Bis zu einem gewissen Grad wird dieses Ergebnis durch die vorübergehende Anhebung des Körperschaftsteuersatzes um 1,5 Prozentpunkte im Jahr 2003 zur Finanzierung zusätzlicher öffentlicher Ausgaben im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe vom Herbst 2002 beeinflusst. Diese Maßnahme entfällt seit Anfang 2004. Jedoch haben Steuersenkungen in anderen EU-Ländern die relative Position Deutschlands seit der Umsetzung der Körperschaftsteuersenkungen im Jahr 2001 verschlechtert. Außerdem ist die Besteuerung von Körperschaften in den Ländern, die der Europäischen Union im Mai 2004 beigetreten sind, deutlich niedriger als in Deutschland<sup>19</sup>.

Abbildung 2.1 **Effektive Steuerbelastung eines Durchschnittsarbeiters, 2003<sup>1</sup>**  
In Prozent der Arbeitskosten



1. Bruttolohn eines Durchschnittsarbeiters für den Erstverdiener, 67% dieses Lohns für den Zweitverdiener. Die Quote setzt sich zusammen aus der Einkommensteuer zuzüglich der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung abzüglich Geldleistungen in Prozent der Arbeitskosten und ist auch unter der Bezeichnung Steuer- und Abgabenkeil bekannt. Vgl. die Quelle für nähere Einzelheiten zu Veränderungen bei Konzept und Methodik.

Quelle: OECD, *Taxing Wages 2002-2003*.

54. Die kumulierten Steuervergünstigungen, die als Subventionen erfasst werden, sind – bereinigt um alle Steuervergünstigungen zu Gunsten des Rentensparens – im System der Einkommen- und Körperschaftsteuer für 2004 auf insgesamt etwa 1,6% des BIP (34 Mrd. Euro) geschätzt worden, zuzüglich weiterer 0,9% des BIP bei anderen (indirekten) Steuervorschriften<sup>20</sup>. Die damit einhergehenden Verzerrungen der Wirtschaftstätigkeit dürften im Hinblick auf verschiedene Aspekte wie Wirtschaftssektoren, Modalitäten der Investitionsfinanzierung und der Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit erheblich sein. Ein Großteil der Steuervergünstigungen kommt direkt oder indirekt dem Bausektor zugute. Beispielsweise wird mit

der bei weitem größten Steuervergünstigung für private Haushalte, der Eigenheimzulage, deren Wert für 2004 auf insgesamt 7,5 Mrd. Euro geschätzt wird, der Bau von selbst genutztem Wohnraum unterstützt. Steuervergünstigungen zu Gunsten des Bausektors dürften dazu beigetragen haben, dass der Anteil der Bauinvestitionen an den Gesamtinvestitionen in Deutschland im internationalen Vergleich relativ hoch ist. Nachdem die Steuervergünstigungen eine treibende Kraft hinter der Überdimensionierung des ostdeutschen Bausektors darstellten, stehen sie derzeit in einer negativen Wechselwirkung mit den erheblichen Leerständen sowohl bei Büroraum als auch bei Wohnimmobilien in Gesamtdeutschland. Andere Sektoren, die stark von Steuervergünstigungen profitieren, sind die Landwirtschaft und die Fischerei, der Bergbau und das Verkehrswesen. Beispiele für weitere wichtige Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit der Einkommensteuer sind der Sparerfreibetrag, der den Abzug einer festen Summe an Kapitaleinkommen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage ermöglicht, und die steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit. Während der Sparerfreibetrag die Wahl zwischen Ersparnisbildung und Konsum beeinflusst, verzerren die steuerfreien Zuschläge die Entscheidung von Arbeitnehmern über Arbeit oder Freizeit. Die verschiedenen Sonderregelungen machen das deutsche Steuersystem übermäßig komplex und fördern das Streben nach unangemessenen Einkommensvorteilen (*Rent seeking*). Einer jüngeren Analyse über die Verteilung der Einkommensteuerschuld zufolge verzeichnen etwa die Hälfte der Steuerpflichtigen mit einem durchschnittlichen positiven Jahreseinkommen von über 250 000 Euro negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Ferner wurde festgestellt, dass die negativen Einkünfte aus diesen Quellen mit der zunehmenden Höhe der positiven Einkünfte stiegen. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass die Verluste durch *Rent seeking* motiviert sind, basierend auf großzügigen Abschreibungsregelungen<sup>21</sup>. Die Komplexität der Steuergesetzgebung erhöht auch die Gründungskosten für kleine Unternehmen und erschwert Steuerprüfungen.

55. In den vergangenen zwei oder drei Jahren stießen Vorschläge für eine radikalere Einkommenssteuerreform – die auf tiefgreifende Verringerungen der Steuerbelastung und eine erhebliche Vereinfachung des Steuersystems abzielten – in der öffentlichen Debatte auf zunehmendes Interesse (Kasten 2.1). Die Einnahmeausfälle, die – im Vergleich zur Steuergesetzgebung von 2004 – bei einer hypothetischen Umsetzung eines der umfassenden Steuerreformvorschläge im Jahr 2005 ohne Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage entstehen würden, sind auf insgesamt zwischen 2,0% und 2,4% des BIP (43,7 Mrd. bzw. 52,2 Mrd. Euro) geschätzt worden<sup>22</sup>. Angesichts des hohen Schuldenstands Deutschlands und einer Defizitquote, die 2003 bei annähernd 4% lag, könnten weitere nicht gegenfinanzierte Steuersenkungen die Staatsverschuldung über ein tragbares Niveau hinaus erhöhen und würden den Konsolidierungszielen der Bundesregierung zuwiderlaufen. Verstärkt wird dieses Risiko durch die Tatsache, dass sich durch Änderungen im Steuersystem bedingte Mindereinnahmen nur schwer vorhersehen lassen und in der Vergangenheit oft erheblich unterschätzt wurden.

56. Daher sollten sich künftige Steuerreformen auf eine Reduzierung der Verzerrungen im Steuersystem konzentrieren, indem Steuervergünstigungen und Direktsubventionen drastisch abgebaut und die Regelsteuersätze gesenkt werden. Manche staatlichen Beihilfen könnten mit sofortiger Wirkung gekürzt werden, ohne dass es dazu unbedingt langer Anpassungsperioden bedürfte. Als Beispiel wären die steuerfreien Zuschläge für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit zu nennen, wo die Entscheidung über eine mögliche Kompensation für Einbußen an verfügbarem Einkommen den Tarifverhandlungen überlassen bleiben könnte. Es sollte eine Liste derartiger Posten erstellt und rasch umgesetzt werden. Andere Subventionskürzungen sollten über einige Jahre gestreckt werden, damit sich die Wirtschaft an die neuen Umstände anpassen kann. Senkungen der Regelsteuersätze sollten schrittweise und so eingeführt werden, dass ihre Vereinbarkeit mit dem Prozess der Haushaltskonsolidierung gewährleistet ist. Außerdem muss bei den Bemühungen um eine Stärkung Deutschlands als Unternehmensstandort der Tatsache Rechnung getragen werden, dass auch hoch qualifizierte Arbeitskräfte immer mobiler werden. Ganz besonders entscheidend ist dieser Aspekt im Hinblick auf die Tatsache, dass die Bundesregierung sich die Steigerung der Innovationskapazität der deutschen Wirtschaft zum Ziel gesetzt hat (vgl. Kapitel 5 weiter unten über Innovationen). Deshalb muss auch die Besteuerung des Faktors Arbeit auf einem konkurrenzfähigen Niveau angesetzt werden, was die Notwendigkeit verstärkt, ein großes Volumen an Steuervergünstigungen und Subventionen bzw. anderen Ausgaben zu beschneiden, um die steuerliche Belastung beider Faktoren, Arbeit und Kapital, zu reduzieren. Auch wenn die Umwandlung der Einkommensteuertarife in eine Stufenfunktion die Transparenz des Systems erhöhen würde, wäre dies im Vergleich zu einem Abbau der Steuervergünstigungen zweitrangig.

## Kasten 2.1 Jüngste Steuerreformvorschläge

Der Bezugspunkt für das bestehende System der Einkommensbesteuerung in Deutschland ist eine umfassende Einkommensteuer mit – im Idealfall – einer Besteuerung im Wohnsitzland, die weder in Bezug auf den Steuersatz noch die Steuerbemessungsgrundlage zwischen verschiedenen Einkunftsarten unterscheidet. Das derzeitige System weicht in mehreren wichtigen Aspekten von dieser Referenz ab. Insbesondere gibt es zwei getrennte Systeme für die Besteuerung persönlichen und unternehmerischen Einkommens, sowohl im Hinblick auf die Rechtsform des Unternehmens (Kapital- oder Personengesellschaft) als auch die Finanzierungsentscheidungen (Kreditfinanzierung oder Eigenfinanzierung bzw. interne oder externe Finanzierung), die Störungen implizieren. Der Systemwechsel vom Anrechnungsverfahren für Dividenden zum Halbeinkünfteverfahren im Jahr 2001, mit dem die Unterschiede in der effektiven Besteuerung im In- und Ausland erzielter Gewinne verringert werden sollten, bedingte, dass Gewinnausschüttungen und private Einkünfte aus anderen Quellen nicht für alle Einkommensniveaus mit demselben Steuersatz besteuert werden<sup>1</sup>.

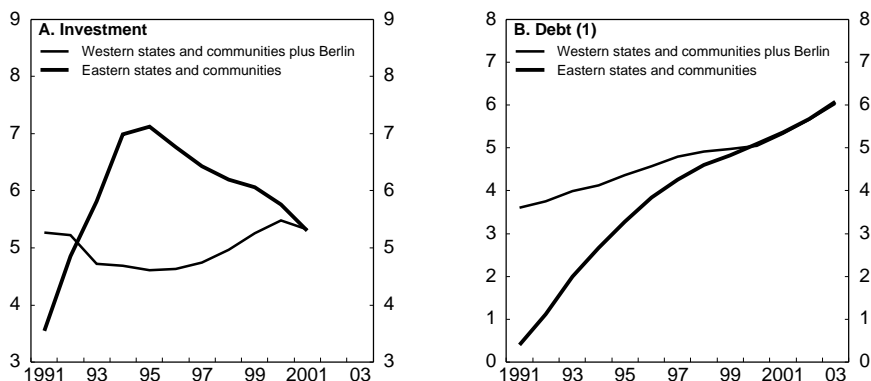
Umfassende Vorschläge zur Reform des Einkommensteuersystems wurden u.a. von Oppositionsparteien im Bundestag, vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und einem Hochschulforschungsinstitut vorgelegt<sup>2</sup>. Allen diesen Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie auf beträchtliche Senkungen der Regelsteuersätze und eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage durch einen deutlichen Abbau von Steuervergünstigungen abzielen. Einigen Vorschlägen zufolge sollte der linear progressive Einkommensteuertarif durch einen Stufentarif mit drei Steuersätzen ersetzt werden. Je nach Vorschlag würden der Eingangssteuersatz über einem steuerfreien Einkommensniveau und der Spitzensteuersatz jeweils zwischen 12% und 15% bzw. 25% und 36% schwanken. Weniger explizit sind die Vorschläge in Bezug auf das Ausmaß der Kürzungen bei den Steuervergünstigungen. Große Abweichungen zwischen den Vorschlägen ergeben sich aus der Behandlung verschiedener Einkunftsarten. Während der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Einführung eines dualen Einkommensteuersystems mit einem einheitlichen Pauschalsatz für alle Formen von Kapitaleinkommen und eine progressive Besteuerung der Arbeitseinkommen vorsieht, orientieren sich die anderen Vorschläge weiterhin an der Richtschnur einer umfassenden Einkommensbesteuerung. Ein wesentlicher Vorteil des Vorschlags des Sachverständigenrats besteht darin, dass dieser verschiedenen Verzerrungen in der Besteuerung von Kapitaleinkommen ein Ende setzen würde. Ferner würde das System die Beibehaltung einer progressiven Besteuerung der Arbeitseinkommen bei gleichzeitiger Festsetzung international wettbewerbsfähiger Steuersätze auf Kapitaleinkommen ermöglichen, die der starken Mobilität von Kapital Rechnung tragen. Eine Reihe von OECD-Ländern hat bereits ein duales Einkommensteuersystem dieser Art eingeführt, so z.B. Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden. Einer der Trade-offs würde aber darin bestehen, dass die duale Einkommensbesteuerung Anreize zur Umwandlung von Arbeitseinkommen in Kapitaleinkommen schafft (namentlich für Selbstständige und kleine Personengesellschaften), insbesondere dann, wenn die Differenz zwischen dem Steuersatz für Kapitaleinkünfte und dem Spitzensteuersatz groß ist<sup>3</sup>.

1. Im Halbeinkünfteverfahren unterliegt nur noch die Hälfte einer Dividende der Kapitalertragsteuer, um die Doppelbesteuerung von Gewinnen auf der Ebene der Unternehmen und Anteilseigner zu reduzieren. Vgl. OECD (2001).
2. Wegen einer Zusammenfassung der Vorschläge zur Steuerreform vgl. Boss (2003).
3. Vgl. Heady und van den Noord (2001).

### *Die staatlichen Ausgaben in den neuen Bundesländern müssen angepasst werden*

57. Das Volumen der Transferzahlungen, die dem privaten und dem öffentlichen Sektor in den neuen Bundesländern seit der Vereinigung zugeflossen sind, wird auf insgesamt 125 Mrd. Euro geschätzt, wenngleich es schwierig ist, eine exakte Zahl zu nennen. Gleichzeitig erhöhte sich die Staatsverschuldung in den neuen Bundesländern sehr viel rascher als in den alten, so dass sie das Pro-Kopf-Niveau in Westdeutschland überholte. Die staatlichen Investitionen hingegen sind seit 1994 stetig zurückgegangen (Abb. 2.2). Da das Wachstum in den neuen Bundesländern noch immer nicht selbsttragend ist und die Arbeitslosigkeit chronisch hoch bleibt (vgl. Kapitel 1), hat sich die innerdeutsche Debatte über die Frage, wie die Förderstrategie angepasst werden sollte, um in den neuen Ländern ein höheres Aktivitätsniveau zu erreichen, in jüngster Zeit intensiviert. In diesem Zusammenhang ist vorgeschlagen worden, den neuen Bundesländern den Status einer „Sonderwirtschaftszone“ zu geben, die von bestimmten gesetzlichen Regelungen befreit wäre, wie beispielsweise der Einhaltung strenger Beschäftigungsschutzbestimmungen. Regulatorische Reform ist jedoch in Gesamtdeutschland vonnöten, um das Wachstumspotenzial des Landes insgesamt zu erhöhen. Nicht zuletzt würden auch die neuen Bundesländer stark von einer Kräftigung der Wirtschaftstätigkeit in den alten Ländern profitieren. Als zweitbeste Lösung könnte wirtschaftlich schwachen Regionen in Deutschland ein gewisser diskretionärer Spielraum für die Einrichtung von Pilotprojekten regulatorischer Reformen eingeräumt werden, die dann zu einem späteren Zeitpunkt im gesamten Land eingeführt werden könnten. Die Bundesregierung plant diesbezügliche Aktionen.

Abbildung 2.2 **Staatsverschuldung und Investitionen der neuen Bundesländer**  
In tausend Euro je Einwohner, in jeweiligen Preisen



1. Es wird unterstellt, dass die Bevölkerung von 2003 dem Stand von 2002 entspricht.  
Quelle: Statistisches Bundesamt; OECD.

58. In einem Sonderkapitel zur wirtschaftlichen Integration der neuen Bundesländer im *Wirtschaftsbericht 2001* vertrat die OECD die Auffassung, dass den Marktkräften wesentlich mehr Raum gegeben werden müsse als bisher, um in der ostdeutschen Wirtschaft Anpassungen zu erreichen, die für mehr Wachstum und Beschäftigung sorgen würden. In Bezug auf die staatlichen Ausgaben sind u.a. folgende Punkte von Bedeutung:

- Erstens behindern besondere Investitionszulagen für Unternehmen in den neuen Bundesländern den Prozess der Haushaltskonsolidierung und scheinen den Erholungsprozess in Ostdeutschland nicht zu unterstützen. Die totale Faktorproduktivität (TFP) liegt Schätzungen zufolge bei 68% des westdeutschen Niveaus<sup>23</sup>. Da auf der anderen Seite festgestellt wurde, dass die Produktionstechnologien dem westdeutschen Niveau nahe kommen, dürfte der Abstand bei der totalen Faktorproduktivität strukturelle Schwächen der ostdeutschen Wirtschaft widerspiegeln, die wohl kaum über eine Subventionierung von Kapitalakkumulation behoben werden können. Die Tatsache, dass trotz massiver staatlicher Beihilfen die Pro-Kopf-Investitionen unter das Niveau in Westdeutschland gefallen sind, ist ein weiterer Beleg, der für diese Auffassung spricht. Wenn Subventionen über einen langen Zeitraum gewährt werden, verlieren sie im Hinblick auf die Erreichung der gesteckten Ziele mehr und mehr an Wirkung, während die Subventionsabhängigkeit zunimmt. So hat die OECD bereits in der Vergangenheit die Auffassung vertreten, dass die anhaltend hohe Subventionierung der Industrie und des Bausektors die Struktur der Wirtschaft signifikant verzerrt und ihre Anpassungsfähigkeit an die Marktkräfte verringert hat<sup>24</sup>. Beim Subventionsabbau sind gewisse Fortschritte erzielt worden. Der Trend zur Anwendung bundesweit einheitlicher Subventionsregelungen sollte fortgesetzt und verstärkt werden. Das allmähliche Auslaufen spezifischer Subventionsbestimmungen für Ostdeutschland sollte bald angekündigt werden, um die Unternehmen dazu zu veranlassen, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die Glaubwürdigkeit der angekündigten Maßnahmen ist für eine effektive Anpassung wichtig. Frühere Pläne zur Einstellung spezifischer Subventionen sind wiederholt geändert worden, das jüngste Beispiel hierfür ist die Verlängerung der Investitionszulage bis 2006 (das Auslaufen war ursprünglich für 2003 geplant). Einheitliche Regeln für Gesamtdeutschland würden immer noch bedeuten, dass die neuen Bundesländer wegen der strukturellen Schwäche ihrer Wirtschaft auf Pro-Kopf-Basis mehr Unterstützung erhielten.

- Zweitens lässt sich trotz der Bedeutung der Infrastrukturausstattung für die wirtschaftliche Entwicklung nur schwer ein genereller Zusammenhang zwischen Infrastrukturinvestitionen und Wirtschaftswachstum herstellen. Vielmehr hängen die Verbindungen zwischen Infrastrukturinvestitionen und Produktivität von der Auswahl der spezifischen Projekte und deren Grad an Komplementarität zu Investitionen des privaten Sektors ab. Angesichts der erheblichen Fortschritte in der Infrastrukturausstattung in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung ist es daher nicht länger angemessen, die Infrastrukturinvestitionen an einem Ost-West-Vergleich zu orientieren. Für mindestens zehn Jahre bestand bei den Infrastrukturausgaben in den neuen Bundesländern eine Schieflage zu Gunsten von Bereichen wie Kultur, sozialen Dienstleistungen, Wohnungswesen, Gesundheit und zentraler Verwaltung – Bereiche, die nicht als Flaschenhälse für das Wirtschaftswachstum betrachtet werden können<sup>25</sup>. Daher müssen Infrastrukturinvestitionsprojekte auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen auf Einzelfallbasis priorisiert werden.
- Drittens wird mehr als die Hälfte der Transfers, die für die neuen Bundesländer zum Zwecke von Infrastrukturinvestitionen bereitgestellt werden („Solidarpakt II“), effektiv nicht für Investitionen, sondern vielmehr für Konsumzwecke verwendet<sup>26</sup>. Dies erklärt sich bis zu einem gewissen Grad aus der Tatsache, dass die öffentlichen Haushalte in den neuen Bundesländern unter niedrigen Steuereinnahmen leiden, eine Situation, die durch die lange Phase der wirtschaftlichen Stagnation in Gesamtdeutschland verschärft wird. Um die öffentlichen Finanzen auf ein solideres Fundament zu stellen, muss aber der staatliche Konsum eingeschränkt werden. Insbesondere ist es erforderlich, die Größe des öffentlichen Sektors weiter zu reduzieren. Die Zahl der öffentlich Bediensteten je Einwohner übersteigt in den neuen Bundesländern das entsprechende Niveau in finanzschwachen westdeutschen Bundesländern um ein Viertel. So sollte der Solidarpakt als zusätzliches Element auch eine bindende Verpflichtung für die neuen Bundesländer zur Erbringung von Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen ihrer Ausgabenprojekte umfassen, die offen legen, für welche Zwecke bestimmte Projekte verfolgt werden und andere nicht.

### ***Die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung muss fortgesetzt werden ...***

59. Die Rentenreform von 2001 zielte darauf ab, die Ausgaben des umlagefinanzierten Rentensystems einzudämmen, um den tendenziellen Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge in den kommenden Jahren zu stoppen und den Effekt auf die Lohnnebenkosten mittel- und langfristig zu dämpfen, wenn der Altersquotient drastisch steigen wird. Die zwei wichtigsten Elemente der Reform waren eine schrittweise Verringerung der Nettolohnersatzquoten bei den Renten durch Änderungen bei der Indexierung von Rentenanpassungen und die Förderung der privaten Altersvorsorge als Ausgleich für die Auswirkungen geringerer staatlicher Renten auf das Alterseinkommen (vgl. die *Wirtschaftsberichte 2001* und *2003*). Auch wenn das Ziel darin bestand, den Rentenbeitragssatz bis 2020 bei unter 20% und bis 2030 bei unter 22% zu halten, enthielt das Gesetz gleichzeitig aber auch eine Bedingungsklausel, die die Bundesregierung dazu verpflichtet, weiterreichende Maßnahmen vorzubereiten, wenn sich herausstellen sollte, dass diese Obergrenzen nicht eingehalten werden können. Im Jahr 2003 geriet das System dann unvorhergesehen und weitgehend auf Grund des schwachen Wirtschaftswachstums sowohl von der Ausgaben- als auch von der Einnahmeseite her unter Druck, und es wurde klar, dass die Beitragssätze ohne weitere Maßnahmen bereits 2004 über den Zielwert hinaus angehoben werden müssten. Außerdem ergab eine neue Studie, mit deren Durchführung die Bundesregierung eine unabhängige Expertenkommission beauftragt hatte, dass die Rentenversicherungsbeiträge ohne weitere Reformen mittel- und langfristig auf 24,2% im Jahr 2030 und 25,6% im Jahr 2040 steigen und mithin die Zielvorgaben der Regierung um eine erhebliche Marge überschreiten würden<sup>27</sup>. In diesem Zusammenhang empfahl der Sozialbeirat für die Bundesregierung in Fragen der gesetzlichen Rentenversicherung die Umsetzung weiterer Strukturreformen, um die Tragfähigkeit der Rentenversicherung zu sichern, und schlug u.a. eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ab dem nächsten Jahrzehnt vor<sup>28</sup>.

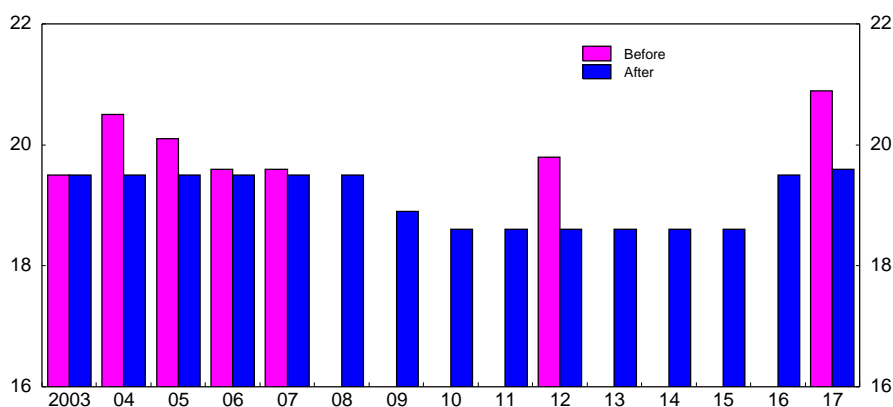
60. Die Bundesregierung reagierte mit der Vorlage von zwei Gesetzentwürfen, die mittlerweile nach einem parlamentarischen Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden sind:

- Erstens wurde ein Renten-Notpaket zur kurzfristigen Stabilisierung der Beitragssätze umgesetzt. Zu den Maßnahmen zählen insbesondere die Verschiebung der Rentenanpassung von 2004 auf 2005, die volle Übernahme des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner (zuvor erfolgte die Finanzierung zu gleichen Anteilen durch Rentenversicherung und Rentner) und das Abschmelzen der Schwankungsreserve auf 20% einer Monatsausgabe (gegenüber 50% im Jahr 2003).
- Zweitens hat das Parlament Maßnahmen verabschiedet, die die Rentenanpassung ab dem Jahr 2005 an das Verhältnis Beitragszahler/Rentenbezieher knüpfen und die Altersgrenze für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit von 60 auf 63 Jahre anheben; letztere Maßnahme soll schrittweise zwischen 2006 und 2008 wirksam werden. Andererseits beschloss die Bundesregierung, die Entscheidung über eine mögliche Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf das Jahr 2010 zu vertagen.

61. Außerdem werden derzeit Gesetze ausgearbeitet, um die Anspruchskriterien für die Förderung der privaten Altersvorsorge (Riester-Rente) zu vereinfachen. Schließlich unterliegen die gesetzlichen Renten ab 2005 einer neuen steuerlichen Regelung, in der die Beiträge in der Investitions- und Akkumulationsphase von der Steuer befreit sind, während die Renten selbst besteuert werden (EET). Derzeit sind die Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung nur bis zu einem gewissen Schwellenwert steuerfrei, und die Renten bleiben weitgehend unbesteuert. Mit der neuen Regelung, die durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts initiiert wurde, soll die Besteuerung der gesetzlichen Renten und Beamtenpensionen harmonisiert werden, da letztere voll besteuert werden.

62. Rentenanpassungen mit dem Beitragsaufkommen zu verknüpfen ist ein wichtiger Schritt, um das System der gesetzlichen Rentenversicherung auf ein tragfähiges Fundament zu stellen. Simulationen der Bundesregierung zufolge würde das neue Gesetz bis 2015 eine Stabilisierung des Rentenversicherungsbeitrags bei 19,5% der Lohnbasis ermöglichen, wobei der Beitragssatz zwischen 2010 und 2015 vorübergehend auf 18,5% zurückgehen und 2017 dann auf 19,6% steigen würde, während die Schwankungsreserve in den kommenden Jahren auf ein Niveau von 0,9 Monatsausgaben aufgestockt würde (Abb. 2.3).

Abbildung 2.3 **Projizierte Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung vor und nach der Reform**  
In Prozent des Bruttolohns



Quelle: Deutsche Bundesregierung.



63. Die Projektionen der Beitragssatzentwicklung auf der Basis der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie bestätigen, dass die verabschiedeten gesetzlichen Maßnahmen die Beitragssätze in den kommenden zehn Jahren wahrscheinlich auf ihrem derzeitigen Niveau begrenzen und bis 2030 bei 22% halten werden. Der angestrebte Rentenversicherungsbeitragssatz von 22% im Jahr 2030 würde aber noch immer einen deutlichen Anstieg der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit bedeuten, der mit Anhebungen anderer Sozialabgaben zusammentreffen dürfte, namentlich für die Kranken- und Pflegeversicherung. Außerdem besteht ein Risiko, dass die Abgabenlast in Zukunft stärker steigen wird als derzeit projiziert. Die Tatsache, dass Notmaßnahmen in Kraft gesetzt wurden, um die Beitragssätze 2004, d.h. zwei Jahre nach der vorangegangenen Rentenreform, stabil zu halten, ist ein jüngstes Beispiel hierfür. In der Tat würde die angestrebte Plafondierung der Beitragssätze bei 22% unter Zugrundelegung der derzeitigen Projektionen 2030 überschritten werden, wenn der Effekt der 2004 ausgesetzten Anpassung durch neue negative Entwicklungen auf der Ausgaben- bzw. Einnahmeseite teilweise wettgemacht würde. Weitere Notmaßnahmen würden die subjektiv empfundene Unsicherheit über die künftige Entwicklung der Renten und der Fiskalpolitik ganz allgemein erhöhen. Daher sollten rasch zusätzliche Maßnahmen zur Eindämmung des künftigen Anstiegs der Rentenversicherungsbeitragssätze ergriffen werden, die gewährleisten, dass die Erreichung des Ziels der Bundesregierung von 22% keine weiteren unvorhergesehenen Maßnahmen erfordern wird. In der Tat wäre der Anpassungsbedarf, dem sich die politischen Entscheidungsträger derzeit gegenübersehen, geringer gewesen, wenn in den vergangenen 15 Jahren bereits entschiedenere Maßnahmen ergriffen worden wären<sup>29</sup>.

64. Daraus folgt, dass eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters – die impliziert, dass ein bestimmter Richtwert für die Lohnersatzquote im Ruhestand erst in höherem Alter erreicht wird – bald angekündigt werden sollte, damit die Anteile der in Erwerbstätigkeit und im Ruhestand verbrachten Lebenszeit neu austariert werden können. Die durchschnittliche Ruhesandsdauer stieg zwischen 1960 und 2002 um 66% auf 14,3 Jahre für Männer und 18,3 Jahre für Frauen. Außerdem wird die Lebenserwartung von heute bis zum Jahr 2030 schätzungsweise um nahezu 3 Jahre zunehmen. Eine rechtzeitige und schrittweise Einführung dieser Maßnahme würde sicherstellen helfen, dass die größere Zahl älterer Arbeitskräfte vom Arbeitsmarkt absorbiert wird. Außerdem könnten Entscheidungen zur Eindämmung alterungsbezogener Ausgaben künftig politisch noch schwerer durchzusetzen sein, als dies heute der Fall ist. Eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters von 65 auf 67 Jahre, die gemäß dem Vorschlag der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission zwischen 2011 und 2035 schrittweise erfolgen sollte, würde Schätzungen zufolge 2030 eine Reduzierung der Rentenbeitragssätze um 0,6 Prozentpunkte ermöglichen. Eine Regelaltersgrenze von 67 Jahren ist bereits in einigen anderen OECD-Ländern in Kraft, so z.B. in Norwegen und den Vereinigten Staaten.

65. Außerdem sollten Abschläge und Zuschläge im Falle einer Früh- oder Spätverrentung versicherungsmathematisch neutraler gestaltet werden. Gegenwärtig sind die Abschläge nicht groß genug, um die finanziellen Anreize zum Übergang in den Ruhestand vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter zu beseitigen<sup>30</sup>. OECD-Schätzungen legen den Schluss nahe, dass die Erreichung versicherungsmathematischer Neutralität in Bezug auf die individuelle Vermögensposition aus der Rente die Gesamterwerbsquote in Deutschland 2025 um 0,5-1,2% erhöhen könnte<sup>31</sup>. In einem versicherungsmathematisch fairen System würde die Wahl des Arbeitnehmers zu Gunsten einer Früh- oder Spätverrentung, bezogen auf das gesetzliche Renteneintrittsalter, durch die Einrichtung individueller Rentenkonten erleichtert, die es dem Versicherten ermöglichen, seine Rentenansprüche anhand der Erwerbs- und Beitragsbiographie zu ermitteln. Leistungen, die nicht an die individuellen Beitragszahlungen der Empfänger geknüpft sind, werden am besten aus dem allgemeinen Steueraufkommen und nicht aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert. Außerdem muss die effektive Frühverrentung auf Grund von Transferleistungen, die im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit stehen, weiter reduziert werden. Maßnahmen zur Beseitigung von Negativanreizen für die Erwerbstätigkeit von Frauen würden ebenfalls dazu beitragen, die negativen Effekte der demographischen Alterung auf das Arbeitskräfteangebot zu kompensieren (vgl. Kapitel 3 weiter unten).

66. Die Bundesregierung hat weitere Schritte zur Stärkung der privaten Altersvorsorge in die Wege geleitet, jedoch könnte die Konsistenz der Maßnahmen zur Verfolgung dieses Ziels noch verbessert werden. Schritte zur Vereinfachung der Antragsverfahren für ein staatlich gefördertes privates Altersvorsorge-

programm, das 2002 in Kraft trat (die Riester-Rente), werden dazu beitragen, dass die Teilnahme an diesem Programm, die bisher moderat geblieben ist, deutlich zunimmt. So werden die Versicherten nur beim Abschluss dieses Altersvorsorgevertrags und nicht jährlich einen Antrag auf staatliche Förderung stellen müssen. Jedoch könnte sich eine geplante Regelung, die für Frauen und Männer gleiche Prämien vorsieht, negativ auf die Beteiligung an der Riester-Rente auswirken.

67. Ganz allgemein gesehen sollte die Bundesregierung angesichts der hohen fiskalischen Kosten der Subventionen für die private Altersvorsorge in den kommenden Jahren, in denen die Inanspruchnahme dieses Programms steigen wird, überprüfen, bis zu welchem Grad die Subventionen private Haushalte dazu veranlassen, wirklich mehr zu sparen oder ob sie nicht zur Substitution zwischen verschiedenen Sparinstrumenten führen. In der Tat deutet die relativ großzügige Rentenversorgung in Deutschland darauf hin, dass die Substitutionseffekte erheblich sein könnten.

### ***... während die Reform der Versorgung für Staatsbedienstete nun beginnen muss***

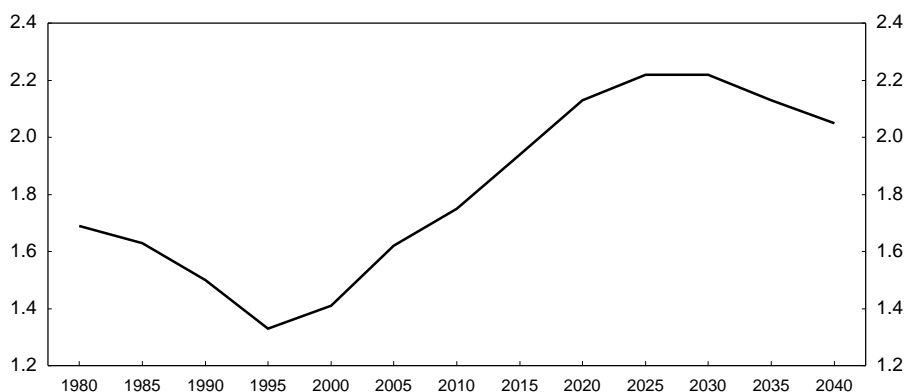
68. Ein wichtiger Baustein der Konsolidierungspolitik der Bundesregierung in den vergangenen Jahren war die Eindämmung der Ausgaben für das aktive Personal. Viele Jahre in Folge ist die Beschäftigung im öffentlichen Dienst insgesamt jährlich um 1,5% oder mehr geschrumpft, womit das Ziel der Bundesregierung für die Bundesverwaltung erfüllt wurde. In den letzten beiden Jahren allerdings ließ der Beschäftigungsabbau nach. Die Lohndämpfung leistete einen weiteren Beitrag zur Eindämmung des staatlichen Konsums. Wie im *Wirtschaftsbericht 2003* hervorgehoben wurde, sind darüber hinaus Schritte in die Wege geleitet worden, um das Humanressourcenmanagement zu verbessern, obwohl diesbezüglich noch mehr getan werden muss. Die Reform des öffentlichen Sektors sollte sich auch mit dem wachsenden Druck auseinandersetzen, der durch die Ausgaben für die Verrentung von Staatsdienern entsteht.

69. Die Beamtenpensionen werden aus dem Staatshaushalt und nicht aus der allgemeinen Rentenversicherung gezahlt. Außerdem erhalten Angestellte im öffentlichen Dienst zusätzlich zu den Leistungen aus der allgemeinen Rentenversicherung eine Zusatzversorgung. 2004 belaufen sich die kombinierten Ausgaben insgesamt auf rd. 1,5% des BIP, abzüglich der Versorgungsleistungen für ehemalige Beschäftigte der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Post (0,4% des BIP), für die die Bundesregierung ebenfalls einen Anteil übernimmt. In jüngster Zeit haben sich die Ausgaben beschleunigt, seit 1995 sind sie insgesamt um über 40% gestiegen. Versorgungsausgaben und -dynamik sind auf den verschiedenen Verwaltungsebenen unterschiedlich. Die Ausgaben der Länder und Gemeinden belaufen sich insgesamt auf mehr als das Vierfache der Ausgaben des Bundes und sind in der Vergangenheit rascher gestiegen. Der in der Vergangenheit beobachtete Anstieg der Gesamtausgaben ist in erheblichem Ausmaß auf Erhöhungen der Bezüge und Änderungen in der Qualifikationsstruktur der Bediensteten zu Gunsten höherer Qualifikationen zurückzuführen, die zu einer Erhöhung der Versorgungsausgaben pro Person geführt haben. Veränderungen in der Altersstruktur der Bediensteten und die Frühpensionierung sind aber ebenfalls wichtige Bestimmungsfaktoren. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter der Beamten auf Lebenszeit liegt bei rd. 60 Jahren, d.h. ein Jahr höher als in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Frühverrentungsprogramme in Zusammenhang mit der Privatisierung der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn haben zu einem verstärkten Ausscheiden aus dem Erwerbsleben geführt, wenn diese Programme auch Ende der neunziger Jahre ausliefen. Derzeit gehen nur rd. 18% der Beamten bei Erreichung der gesetzlichen Altersgrenze von 65 Jahren in den Ruhestand. Jedoch ist das Durchschnittsalter der aktiven Beamten insgesamt in den vergangenen Jahren – trotz der Frühverrentungen – kontinuierlich gestiegen und lag 1999 bei 42 Jahren.

70. In den kommenden Jahren und Jahrzehnten wird die Alterung der Bediensteten des öffentlichen Sektors eine drastische Beschleunigung der Pensionsausgaben zur Folge haben. Unter Zugrundelegung von Projektionen der Bundesregierung zum Übergang in den Ruhestand und zur Anpassung der Pensionen sowie unter der Annahme eines nominalen BIP-Wachstums von rd. 3,5% bis 2009, die mit dem mittelfristigen Referenzszenario der OECD in Einklang steht, und 3% in der Folgezeit, würden die Versorgungsausgaben für den öffentlichen Dienst von derzeit rd. 1,5% des BIP bis 2025 auf 2,2% steigen (Abb. 2.4)<sup>32</sup>. Die Ausgaben für die Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst werden sich den Projektionen zufolge rascher beschleunigen als die entsprechenden Ausgaben für Beamte. Ferner

werden die Ausgaben auf der Ebene der Bundesländer und Gemeinden wesentlich stärker wachsen als auf der Ebene des Bundes. Innerhalb der kommenden zehn Jahre dürften erstere im Vergleich zu letzteren auf das Siebenfache steigen. Auf längere Sicht werden die Auswirkungen in den neuen Bundesländern besonders spürbar sein. Derzeit sind dort die Aufwendungen für pensionierte Beamte, ohne Berücksichtigung der aus der DDR-Ära stammenden Verpflichtungen, in Ostdeutschland recht gering (0,3 Mrd. Euro). Den Projektionen zufolge werden sich die Ausgaben bis zum Ende des Jahrzehnts schrittweise auf rd. 1 Mrd. Euro erhöhen und danach beschleunigen, wobei das Niveau von 2040 den für 2010 projizierten Wert um das 11fache übersteigen wird.

Abbildung 2.4 **Pensionszahlungen für Beamte**<sup>1</sup>  
In Prozent des BIP



1. Das Szenario enthält OECD-Projektionen für das Jahr 2005 und geht von einem jährlichen Wachstum des nominalen BIP von 3% zwischen 2009 und 2015 sowie von 2,7% ab 2016 aus.

Quelle: Deutsche Bundesregierung; OECD.

71. Gesundheitsbezogene Ausgaben für Beamte sowie Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst erhöhen den fiskalischen Druck. Anders als in der gesetzlichen Krankenversicherung zahlen der Bund und die Länderregierungen Beihilfen zur Übernahme eines Teils der Gesundheitskosten der aktiven und pensionierten Beamten. Das ist ein Ersatz für die Regelung im privaten Sektor, wo der Arbeitgeber 50% der Krankenversicherungsbeiträge übernimmt. Da zwischen den Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben und dem Alter wie auch der Länge der Ruhestandsphase eine positive Korrelation besteht, dürfte die negative Altersdynamik tiefgreifende Auswirkungen auf die staatlichen Gesundheitsausgaben haben.

72. Die projizierten Entwicklungen erfordern politische Maßnahmen. Die Reform des öffentlichen Sektors sollte die Reallokation von Arbeitskräften innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors erleichtern, damit die Effizienz des öffentlichen Sektors gesteigert und der Rückgriff auf Frühverrentungsprogramme als Instrument zum Personalabbau verhindert wird (vgl. das Sonderkapitel zur Reform des öffentlichen Sektors im *Wirtschaftsbericht 2003*). Gewisse Merkmale des Systems der Altersversorgung und der Finanzierung der Gesundheitsversorgung für Staatsbedienstete wirken sich negativ auf das Arbeitsangebot aus und behindern die Reallokation von Arbeitskräften sowohl innerhalb des öffentlichen Sektors als auch zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Als wesentliche Merkmale sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

- Die Pensionsansprüche der Beamten orientieren sich an den ruhegehaltstfähigen Dienstbezügen am Ende der Laufbahn und nicht dem Grundgehalt während des gesamten Beschäftigungszeitraums, wie dies in der gesetzlichen, auf dem Umlageverfahren basierenden Rentenversicherung der Fall ist. Unter der Annahme sonst gleicher Bedingungen begünstigt dies Bedienstete mit minimalen Beschäftigungsverträgen im ersten Teil ihres Erwerbslebens gegenüber Bediensteten mit einer stetigeren (Vollzeit-) Beschäftigung, da beide Gruppen letztlich dasselbe Pensionsniveau erhalten. Mit zunehmender Flexibilität der Beschäftigungsverträge wirkt sich dies negativ

auf die Erwerbstätigkeit während des Lebenszyklus aus. Außerdem besteht ein Anreiz zur Optimierung der Rentenansprüche durch starke Besoldungserhöhungen mit zunehmendem Dienstalter, was negative Auswirkungen auf das Budget hat.

- Die Beihilfebestimmungen zur Gesundheitsversorgung von Beamten sind auf Bundes- und Länderebene unterschiedlich.
- Die zusätzliche Versorgungsrente für Angestellte des öffentlichen Dienstes kann im Allgemeinen nicht aufrechterhalten werden, wenn der Angestellte in ein privates Beschäftigungsverhältnis überwechselt, eine Ausnahme bilden Sonderfälle, in denen der frühere und der neue Arbeitgeber über eine Beteiligung des öffentlichen Sektors miteinander verbunden sind.

Daher sollten zur Förderung der Arbeitskräftereallokation und Eindämmung der Versorgungsausgaben folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- Der Beamtenstatus auf Lebenszeit sollte auf ein Mindestmaß reduziert oder gänzlich abgeschafft werden (vgl. Kapitel 5 weiter unten zum Hochschulsystem). In der Schweiz wurde das Berufsbeamtentum jüngst abgeschafft<sup>33</sup>.
- Die Regelungen bezüglich der Altersversorgung für Beamte sollten mit denen der gesetzlichen Rentenversicherung voll harmonisiert werden, und es sollte ein transparenter Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen entsprechend der individuellen Beitragsbiographie hergestellt werden. Dies würde dazu beitragen, die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen den Sektoren zu verbessern.
- Das Beihilfesystem sollte aufgegeben und die Krankenversicherung für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst den gleichen Regeln unterworfen werden, wie sie für Beschäftigte des privaten Sektors gelten.

73. Fortschritte in allen diesen Bereichen lassen sich nicht allein durch Politikinitiativen der Bundesregierung erzielen, sondern erfordern konzertierte Aktionen mit Beteiligung der Bundesländer. Auch das System der Versorgungsleistungen für Abgeordnete sollte überarbeitet werden. Derzeit unterliegen die Abgeordnetenpensionen Sonderregelungen, die bereits nach wenigen Jahren hohe Ansprüche begründen. Infolgedessen gibt es zwischen Erwerbs- und Pensionseinkommen eine starke Schieflage zu Gunsten des Letztgenannten. Um die Negativanreize für das Arbeitsangebot zu reduzieren, sollte das System mit den für die allgemeine Rentenversicherung geltenden Regeln in Einklang gebracht werden. Sollte die Gesamtvergütung der Parlamentarier auf Grund dieser Anpassung dann als zu niedrig betrachtet werden, könnten die Bezüge entsprechend erhöht werden. Außerdem würde die Vorfinanzierung der Beamtenpensionen zur Abfederung des projizierten Ausgabenanstiegs beitragen. Es ist vorgeschlagen worden, über eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit der Beamten ohne entsprechenden Lohnausgleich eine Reserve für die Beamtenpensionen zu bilden<sup>34</sup>. Isoliert angewendet könnte die Aufkommenselastizität dieser Maßnahme aber verhältnismäßig gering sein. Um fiskalisch wirksam zu sein, müsste die Verlängerung der Arbeitszeit mit zusätzlichen Kürzungen im Personalbestand einhergehen, die auf der Grundlage einer Neufestlegung der Prioritäten des öffentlichen Sektors erfolgen sollten. Ganz allgemein gesehen muss der durch die Alterung der öffentlichen Bediensteten bedingte fiskalische Druck als eine weitere ernsthafte Herausforderung betrachtet werden, die die Notwendigkeit effektiver Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben verstärkt, damit über einen raschen Abbau der Staatsverschuldung eine Vorfinanzierung erreicht werden kann.

### ***Wie andere Länder sieht sich auch Deutschland der Herausforderung gegenüber, die Effizienz des Gesundheitssystems zu steigern***

74. Das deutsche System der Gesundheitsversorgung bietet der Bevölkerung einen universellen Krankenversicherungsschutz und Zugang zu einer exzellenten Versorgungsinfrastruktur. Gleichzeitig zählt Deutschland zu den Ländern mit dem höchsten BIP-Anteil der Gesundheitsausgaben im OECD-Raum. Die

einzelnen Gesundheitsaktivitäten verzeichnen ein verhältnismäßig hohes Niveau, wie an den Zahlen für Krankenhausfälle, Dauer der Krankenhausaufenthalte, Frequenz kostspieliger Behandlungen – wie etwa herzchirurgische Eingriffe – und für Patientenkontakte mit Ärzten abzulesen ist<sup>35</sup>. Obwohl zuvor eingeführte Kostendämpfungsmaßnahmen dazu beigetragen haben, das Wachstum der Gesundheitsausgaben seit 1992 unter dem OECD-Durchschnitt zu halten, sind Belege für unnötige Diagnoseverfahren und chirurgische Eingriffe vorhanden, die darauf hindeuten, dass nach wie vor erheblicher Spielraum für Effizienzsteigerungen vorhanden ist<sup>36</sup>. Schätzungen legen nahe, dass Ausgaben für unnötige Gesundheitsdienstleistungen oder solche mit mangelhafter Qualität auf ein Viertel der Ausgaben des Gesundheitssystems veranschlagt werden können<sup>37</sup>. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung eine Reform des gesetzlichen Krankenversicherungssystems eingeführt, die im Januar 2004 in Kraft trat und darauf abzielt, die Kosten der gesetzlichen Krankenversicherung zu senken und ihre Effizienz zu steigern.

*Die jüngste Reform trägt zu einer Eindämmung der Kosten und Effizienzsteigerung des Gesundheitssystems bei ...*

75. Die Ausdehnung der Festbetragsregelung<sup>38</sup> auf einige patentgeschützte Medikamente, ein Bestandteil der Reform, führt zu Einsparungen. Vor Inkrafttreten der Reform waren alle patentgeschützten Medikamente von der Festbetragsregelung ausgenommen und profitierten so von einem höheren Preisniveau, was zur Entwicklung neuer Medikamente veranlasste, selbst wenn diese im Vergleich zu den bereits existierenden Präparaten keine zusätzlichen therapeutischen Vorteile hatten. Infolge der Reform werden patentgeschützte Medikamente, die keinen zusätzlichen therapeutischen Nutzen bieten, in die Festbetragsregelung einbezogen, wodurch die Arzneimittelkosten der gesetzlichen Krankenkassen gesenkt werden, ohne die Entwicklung innovativer Medikamente zu hemmen, die die therapeutische Wirkung erhöhen. Hinzu kommt, dass der Abschlag auf die Herstellerabgabepreise für die gesetzlichen Krankenkassen beim Kauf von Arzneimitteln, die nicht unter die Festbetragsregelung fallen, von 6% auf 16% erhöht wurde. Zu den Schritten, die zur Deregulierung der Apotheken in die Wege geleitet worden sind, zählen die Freigabe der Preise für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel wie auch die Möglichkeit, kleine Apothekenketten mit bis zu vier Apotheken und Versand-Apotheken zu betreiben. Diese Maßnahmen werden wahrscheinlich einen Rückgang der Preise für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel zur Folge haben.

76. Die Maßnahmen der Gesundheitsreform vereinheitlichen die Zuzahlungsbestimmungen bei den verschiedenen Leistungsarten und erweitern damit das Spektrum der Dienstleistungen, bei denen Zuzahlungen gefordert werden. So leisten beispielsweise erwachsene Patienten eine Zuzahlung von 10% der Kosten für medizinische Leistungen und verschriebene Arzneimittel, mit einer Untergrenze von 5 Euro und einer Obergrenze von 10 Euro. Die Zuzahlungen sind insbesondere auf Arzt- und Zahnarztbesuche ausgedehnt worden, für die Patienten in jedem Quartal, in dem sie einen Arzt aufsuchen, 10 Euro zahlen müssen. Präventivkonsultationen sind von den Zuzahlungen ausgenommen, und für Sozialhilfeempfänger gelten niedrigere Zuzahlungen. Insgesamt sind die Zuzahlungen generell auf 2% des Bruttojahreseinkommens und für chronisch Kranke auf 1% des Bruttojahreseinkommens beschränkt<sup>39</sup>. Aus den Daten für 2002 geht hervor, dass der Anteil der Gesundheitsausgaben, die in Deutschland aus eigener Tasche bezahlt werden, vor der Reform zu den niedrigsten im OECD-Raum gehörte. Angesichts des relativ großen Spielraums der Patienten bei Arztbesuchen dürfte eine Erweiterung der begrenzten Zuzahlung auf diese Leistungen die Ineffizienz verringern, die aus einer exzessiven Leistungsnachfrage resultiert, wenngleich die Obergrenze für Zuzahlungen – die zur Sicherung des universellen Zugangs eingeführt wurde – diesen Effekt in Grenzen halten wird. Außerdem dürfte die Neuregelung der Zuzahlungen für Medikamente den Anreiz zur Verwendung kostengünstiger Arzneimittel erhöhen, da die Zuzahlungen zuvor nicht vom Medikamentenpreis abhängig waren. Die Zahlungen der Krankenkassen an die Apotheken für die Ausgabe von Arzneimitteln werden nicht länger von deren Preis abhängen, was Apotheken den Anreiz nehmen wird, teure Arzneimittel zu verkaufen. So ist die Ausweitung der moderaten Zuzahlungen in der ambulanten Versorgung ein begrüßenswerter Beitrag zur Effizienzsteigerung, während ein breiter Zugang der Bevölkerung zur Gesundheitsversorgung weiterhin gewährleistet ist. Obwohl jüngere Daten auf einen Rückgang der Arztbesuche schließen lassen – der wahrscheinlich bis zu einem gewissen Grad eine Normalisierung nach der starken Inanspruchnahme ärztlicher Dienstleistungen Ende 2003 widerspiegelt –, dürfte der Effekt auf die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen nur geringfügig sein.

77. Die Krankenkassen haben auch bestimmte Leistungen aus ihrem Katalog gestrichen. Konkret haben die gesetzlichen Krankenkassen das Sterbe- und Entbindungsgeld wie auch Sehhilfen/Brillen und rezeptfreie Medikamente aus dem Leistungskatalog herausgenommen. Die Kostenübernahme von künstlicher Befruchtung, Sterilisation wie auch Fahrkosten zur ambulanten Behandlung sind gekürzt worden. Wie im Fall der Zuzahlungen dürfte die private Kostenübernahme zu einem effizienteren Nachfrageniveau führen, und die Kürzungen werden die gesundheitsbezogenen finanziellen Risiken der Krankenversicherten wohl kaum signifikant verschlechtern.

78. Diagnoseorientierte Fallpauschalen (DRG) – die im Rahmen einer früheren Gesundheitsreform verabschiedet wurden (vgl. den *Wirtschaftsbericht 2003*) – sind für die Krankenhäuser ab diesem Jahr Pflicht und werden sich ab 2005 auf die Krankenhausbudgets auswirken. Wie im *Wirtschaftsbericht 2003* dargelegt wurde, zeigen die in anderen Ländern gesammelten Erfahrungen, dass DRG-Systeme auf Grund der kürzeren Verweildauer im Krankenhaus zu Kosteneinsparungen führen können, gleichzeitig aber auch eine genaue Kontrolle der Versorgungsleistungen voraussetzen, um Anreize zur Kostenreduzierung zu Lasten der Versorgungsqualität und durch das so genannte „Rahmabschöpfen“ von Patienten entgegenzuwirken. Die Qualitätskontrollen werden mit der Einführung der DRG-Systeme in Deutschland gestärkt, und ab 2005 werden von den Krankenkassen und Ärzteverbänden erstellte Berichte über die Qualität der stationären Versorgung verfügbar sein.

79. Die Gesundheitsreform hat den Spielraum für den Abschluss selektiver Verträge zwischen Krankenkassen und den Erbringern von Gesundheitsleistungen erweitert, eine Empfehlung, die in den *Wirtschaftsberichten 1997* und *2003* formuliert wurde. Obgleich dies den Krankenkassen die Ausarbeitung von Programmen zur systematischen Steuerung der Versorgungsprozesse (*Managed Care*) ermöglicht, ist das zulässige Spektrum für die selektiven Vertragspartner bisher begrenzt. *Managed Care* ist in Deutschland bisher praktisch nicht existent<sup>40</sup>. Einige Befunde aus anderen OECD-Ländern legen den Schluss nahe, dass die von den Krankenkassen angebotenen *Managed-Care*-Programme ein nützliches Instrument zur Reduzierung ineffizienter Gesundheitsleistungen darstellen können, ohne die Gesundheitsergebnisse zu beeinträchtigen. Zu den Beispielen für *Managed Care* zählen Programme, bei denen sich die Patienten vorab verpflichten, die Wahl des Leistungserbringers einzuschränken, wie dies auch im Gatekeeper-System der Fall ist, in dem der Versicherte zunächst einen Hausarzt aufsucht, der eine Lotsenfunktion ausübt und darüber entscheidet, ob er den Patienten an einen anderen Leistungsanbieter überweist. *Managed-Care*-Programme haben auch durch das Benchmarking von Anbieterleistungen, so genannte *Disease-Management*-Programme (DMP) bzw. detaillierte elektronische Patientenakten Effizienzsteigerungen erzielt<sup>41</sup>. Durch die Ermöglichung individueller Vertragsabschlüsse werden den Krankenkassen Anreize geboten, nicht nur hinsichtlich der Verwaltungskosten, sondern auch in Bezug auf die Kosteneffizienz der für ihre Patienten gekauften Dienstleistungen miteinander in Wettbewerb zu treten, während dem Einzelnen bei der Auswahl der Leistungen nach eigenen Präferenzen ein gewisser Spielraum eingeräumt wird.

80. Konkret ermöglicht das jüngste Reformpaket Krankenkassen, mit Krankenhäusern zur Erbringung einiger ambulanter Leistungen, die ansonsten nur selten angeboten werden, Verträge auszuhandeln, sowie zur Erbringung von Leistungen, für die in den Kollektivverträgen der Abschluss selektiver Verträge gestattet ist. Ferner erhalten die Krankenkassen die Möglichkeit zu selektiven Vertragsabschlüssen mit Netzen der integrierten Versorgung, die erst noch eingerichtet werden müssen. Mit den selektiven Verträgen für die integrierte Versorgung soll Spielraum geschaffen werden, um die Effizienz durch eine bessere Koordinierung zwischen den Anbietern von Gesundheitsleistungen zu steigern, zumal die starke Dezentralisierung des deutschen Gesundheitssystems zusammen mit der unbeschränkten Wahlmöglichkeit der Patienten im Bereich der ambulanten Versorgung zu unnötigen Diagnose- und Therapieverfahren beiträgt. Zur weiteren Förderung der integrierten Versorgung sieht die Gesundheitsreform auch finanzielle Anreize zur Einrichtung integrierter Netze vor und ermöglicht es Ärzten, als Angestellte in Arztpraxen zu arbeiten. Die Krankenkassen können ferner selektive Verträge für das Hausarztmodell abschließen. Die Teilnahme an den neuen Programmen – integrierte Versorgung und Hausarztmodell – ist dem Patienten freigestellt. Die Krankenkassen können Bonusprogramme einführen, um die Teilnahme an diesen Modellen, aber auch an Vorsorge- und Vorbeugungsprogrammen sowie Behandlungsprogrammen bei chronischen Krankheiten zu fördern. Die meisten Verträge für ambulante Dienstleistungen werden aber weiterhin in einer bilateralen

Monopolstruktur geschlossen – d.h. zwischen dem Krankenkassenverband auf der einen Seite und den Ärzteverbänden auf der anderen Seite. Offen bleibt, ob der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen effektiv genug ist, um diese dazu zu bewegen, Maßnahmen zur Erzielung von Effizienzgewinnen zu ergreifen.

81. Die Reform zielt auch auf eine Verstärkung der wechselseitigen Prüfung (*Peer Review*) und den Ausbau der evidenzbasierten Medizin ab, doch ist die Unabhängigkeit der beteiligten Einrichtungen nicht immer gewährleistet. Es ist vorgesehen, dass die Krankenkassen, Ärzteverbände und Krankenhäuser ein neues Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen einrichten, das Orientierungshilfen hinsichtlich des Erfolgs von Behandlungsmethoden für Patienten und Anbieter liefern soll. Jedoch könnte der Mangel an Unabhängigkeit von den Interessenvertretern in der Gesundheitsversorgung dessen Glaubwürdigkeit in Frage stellen. Die Qualitätssicherungskommissionen, die die Verschreibungspraxis der Ärzte überprüfen, sind verstärkt worden, indem der Vorsitz unabhängigen Experten übertragen wurde. Die neuen Qualitätskontrollen für die Arztpraxen werden indessen von den Ärztekammern überwacht, was ebenfalls Zweifel an der Glaubwürdigkeit aufkommen lassen könnte. Analog hierzu gründete die Bundesregierung im Rahmen ihres laufenden Programms zur Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention ein Forum, dem 65 Organisationen der verschiedenen Ebenen von Staat und Zivilgesellschaft angehören, das Maßnahmen zur Erreichung von Gesundheitszielen ausarbeiten soll. Während Politikinitiativen im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention im Hinblick auf die Erreichung von Gesundheitsergebnissen und Reduzierung der Gesundheitsausgaben erhebliche positive Effekte erzielen können, besteht die Gefahr, dass die Einbeziehung von Gruppen, die grundverschiedene Interessen vertreten, die Implementierung von Gesundheitszielen behindert.

... muss aber fortgesetzt werden

82. Die Erweiterung des Spielraums für den Abschluss von selektiven Verträgen mit Leistungserbringern würde die Krankenkassen zu aktiveren Käufen von Gesundheitsleistungen im Namen ihrer Kunden machen. Dadurch würden auch die Möglichkeiten für Wettbewerb zwischen den Krankenkassen erweitert, so dass zusätzliche Effizienzsteigerungen erzielt und die Krankenkassen stärker in die gesteuerte Patientenversorgung (*Managed Care*) einbezogen würden. So könnten mit der Zeit alle Verträge für ambulante Versorgungsleistungen aus dem noch immer dominierenden bilateralen Verhandlungsmonopol zwischen Krankenkassen- und Ärzteverbänden zu selektiven Verträgen umgestaltet werden.

83. Der Wettbewerb unter den Krankenkassen um Kunden mit geringem Risikoprofil („Rahmabschöpfen“) kann die Anreize zur Senkung der Verwaltungskosten und Verbesserung der Kosteneffizienz in der Gesundheitsversorgung unterlaufen. Der Risikostrukturausgleich in seiner derzeitigen Form zielt darauf ab, eine derartige adverse Selektion zu verhindern, indem die Krankenkassen für Risiken im Zusammenhang mit Geschlecht, Alter, unterhaltsberechtigten Personen und Einkommenshöhe sowie die Anzahl der Versicherten, die an Programmen zur Behandlung chronischer Krankheiten teilnehmen, entschädigt werden. Sollten darüber hinaus für einen Versicherten ungewöhnlich hohe Ausgaben anfallen, werden 60% der Kosten von allen Krankenkassen gemeinsam getragen. Wie in anderen Ländern mit einer ähnlichen Struktur, so erfasst auch das deutsche System des Risikostrukturausgleichs nur einen Bruchteil der Risikounterschiede zwischen den Personen, und es bleibt daher Spielraum für weitere Verbesserungen. Eine Überarbeitung des Risikostrukturausgleichs ist für dieses Jahr vorgesehen und die Bundesregierung plant die Einführung eines morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs für das Jahr 2007.

84. Einige Länder, in denen Anbieter stationärer Versorgungsleistungen in die Krankheitsprävention einbezogen sind, haben die Erfahrung gemacht, dass vom DRG-System auch Negativanreize auf die Präventionsbemühungen ausgehen können, da die Anzahl der Krankenhausaufnahmen die Einnahmen der Krankenhäuser im DRG-System generell erhöht. Die Einführung von diagnoseorientierten Fallpauschalen hat auch in einigen Ländern mit knapper Krankenhauskapazität zu einer Erhöhung der Krankenhausaufnahmen geführt. In Deutschland zählt die Krankenhauskapazität, gemessen anhand der Zahl der Akutbetten pro Kopf der Bevölkerung, zu den höchsten unter den OECD-Ländern, für die vergleichbare Daten verfügbar sind. Während im deutschen DRG-Schema auch Wiederaufnahmen berücksichtigt werden, was die Anreize zur Erhöhung der Zahl der Krankenhausaufnahmen verringert, bedarf die Fallzahl der Kranken-

häuser möglicherweise einer sorgfältigen Kontrolle. Um einen Kostenanstieg durch eine Erhöhung der Krankenhausfälle zu vermeiden, haben einige Länder die diagnoseorientierten Fallpauschalen durch Budgetkontrollen ergänzt bzw. die Preise im Rahmen des DRG-Systems gesenkt<sup>42</sup>. Ferner muss auch gewährleistet werden, dass Gesundheitsförderung und Prävention nicht beeinträchtigt werden.

85. In Deutschland werden zwei Reformoptionen als Alternativen zur derzeitigen lohnzentrierten Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung diskutiert: zum einen die „Bürgerversicherung“, bei der das gesamte private Einkommen als Bemessungsgrundlage für die Beiträge zur Krankenversicherung angesetzt würde, und zum anderen „Kopfprämien“ mit einem monatlichen Pauschalbetrag, dessen Höhe von der jeweiligen Krankenkasse festgelegt würde<sup>43</sup>. Um Kopfprämien in den unteren Einkommensgruppen erschwinglich zu machen und den negativen Effekt des Pauschalbetrags bei gering bezahlter Beschäftigung wettzumachen, müsste die Einführung der Kopfprämie mit einem aus Steuermitteln finanzierten Einkommensumverteilungsmechanismus gekoppelt werden, über den ein Teil der von Niedrigeinkommenshaushalten gezahlten Kopfprämien zurückerstattet wird. Unter der Annahme einer Finanzierung des Umverteilungsmechanismus aus den persönlichen Einkommen müsste ein Trade-off zwischen den Grenzsteuersätzen über die Verteilung der persönlichen Einkommen erwogen werden. Im Kopfprämienmodell kann nur dann mit niedrigeren Grenzsteuersätzen auf mittlere und hohe Einkommen als bei der Bürgerversicherung gerechnet werden, wenn die Grenzsteuersätze auf Niedrigeinkommen höher sind<sup>44</sup>.

86. Beide Programme hätten den Vorteil, dass die Einkommensumverteilung über die Einkommensbesteuerung und nicht über die Lohnnebenkosten erfolgen würde. Das Kopfprämienmodell lässt folgende zusätzlichen Vorteile erwarten: Erstens wäre die Umverteilung der Beitragseinnahmen zwischen den Krankenkassen zum Ausgleich der Lohnunterschiede unter den Versicherten nicht mehr notwendig, was den Risikostrukturausgleich vereinfachen würde. Hierdurch könnte der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen effizienter werden, da der Risikostrukturausgleich in seiner derzeitigen Form die Krankenkassen nur unzureichend für Unterschiede bei den Lohneinkommen entschädigt<sup>45</sup>. Zweitens wäre die Finanzierung der Krankenkassen nicht mehr von den Entwicklungen am Arbeitsmarkt abhängig. Drittens würde die Kopfprämie die Kosten der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Gesundheitsversorgung für die Versicherten transparenter gestalten. Viertens könnte die Einführung einer Kopfprämie dazu beitragen, die Negativeinreize zur Beschäftigungsaufnahme für potenzielle Zweitverdiener in Haushalten, wie beispielsweise verheiratete Frauen, zu reduzieren (vgl. auch Kapitel 3). Jedoch scheint es bisher nur wenige empirische Belege dafür zu geben, wie sich entsprechende Änderungen im Finanzierungssystem auf die Bemühungen um Kostendämpfung auswirken würden. Ganz allgemein gesehen muss darauf geachtet werden, dass sich der Reformprozess nicht auf die Erschließung neuer Finanzierungsquellen konzentriert, während die Umsetzung anderer auf die Erzielung von Effizienzvorteilen ausgerichteter Politikmaßnahmen vernachlässigt wird.

### ***Dem bevorstehenden Ausgabendruck in der Pflegeversicherung muss begegnet werden***

87. Die 1995 eingeführte für alle Bürger obligatorische gesetzliche Pflegeversicherung hat dazu beigetragen, die mit der möglichen Pflegebedürftigkeit für den Einzelnen einhergehenden finanziellen Risiken zu reduzieren, indem sie einen universellen Versicherungsschutz anbietet und die Abhängigkeit von bedürftigkeitsabhängigen Leistungen (Sozialhilfe) zur Finanzierung von Langzeitpflege mindert. Auch wenn das System prinzipiell nach dem Umlageverfahren aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert wird, wurden die in den Anfangsjahren erwirtschafteten Überschüsse zum Aufbau eines kleinen Kapitalstocks verwendet, der bei 5 Mrd. Euro bzw. rd. 30% der laufenden jährlichen Ausgaben seinen Höchststand erreichte. Unter dem Einfluss der rückläufigen Beschäftigung, der Ausweitung der Pflegeversicherungsleistungen und der zunehmenden Inanspruchnahme dieser Versicherung wurde dieser Überschuss jedoch abgeschmolzen. Infolgedessen glitt das System im Jahr 1999 in ein Defizit ab, das sich 2003 insgesamt auf 0,7 Mrd. Euro belief.

88. Vor allem auf Grund der Bevölkerungsalterung dürfte sich der Kostendruck in der Pflegeversicherung deutlich erhöhen<sup>46</sup>. Laut den Projektionen einer von der Bundesregierung eingesetzten Expertenkommission wird der Prozess der demographischen Alterung die Zahl der Pflegefälle wahrscheinlich von 1,9 Millionen im Jahr 2002 auf 2,7 Millionen im Jahr 2020 und 3,4 Millionen im Jahr 2040 in die Höhe



treiben. Nach der geltenden Gesetzgebung soll der Beitragssatz auf dem gegenwärtigen Niveau von 1,7% des versicherungspflichtigen Einkommens gehalten werden. Da aber zusätzlich gilt, dass die Pflegekosten rascher steigen dürften als das allgemeine Preisniveau, wird sich das Defizit des Systems den Projektionen zufolge bis 2020 auf 10 Mrd. Euro ausweiten, wenn das gegenwärtige Niveau der Pflegeleistungen unverändert bleiben und keine neuen Politikmaßnahmen ergriffen werden sollen. Die Pläne der Bundesregierung zur Verbesserung des Leistungsangebots in einigen Bereichen dürften den Ausgabendruck zusätzlich erhöhen.

89. Es sind daher Politikmaßnahmen vonnöten, um einen Anstieg der Beitragssätze zur Finanzierung des steigenden Defizits zu verhindern. Es scheint Spielraum vorhanden zu sein, um die Effizienz des Systems zu erhöhen. Erstens sind in den vergangenen Jahren bei der Ausweitung des Anteils der Ausgaben für die häusliche Pflege an Stelle der kostspieligen stationären Pflege erhebliche Fortschritte erzielt worden. Weitere Fortschritte in diesem Sinne könnte eine Neuaustarierung der Versicherungsleistungen bringen, von der stärkere Anreize zur Substitution der stationären Pflege durch häusliche und ambulante Pflege ausgehen. Zweitens, auch wenn Schritte in die Wege geleitet worden sind, um die Informationsgrundlage über Qualität und Kosteneffizienz der gebotenen Leistungen zu verbessern, müssen Mechanismen eingeführt werden, damit die Mittel auf der Basis dieser Informationen zu effizienteren Dienstleistungsanbietern umgeleitet werden können. Zu diesem Zweck könnte in Erwägung gezogen werden, persönliche Budgets für den Kauf professioneller Leistungen auszuweiten. Das derzeitige System der Ausgabendeckelung für die dem einzelnen Leistungsempfänger erbrachten Dienste bietet zusammen mit der Möglichkeit der Wahl unter verschiedenen Anbietern gewisse Anreize für Kostenerwägungen, die wiederum das Nachfrageverhalten beeinflussen. Hingegen würde die Gewährung persönlicher Budgets für professionelle Leistungen den Empfängern dieser Leistungen verstärkte Möglichkeiten zur besseren Deckung ihres individuellen Versorgungsbedarfs geben und mehr Raum für eine marktbestimmte Preisbildung im Pflegebereich lassen, wo die Preise bisher von den Anbietern und den Pflegeversicherungskassen kollektiv ausgehandelt werden<sup>47</sup>. Ein derartiges System setzt voraus, dass den Leistungsempfängern Orientierungshilfen zur Beurteilung der Effizienz der jeweiligen Leistungsanbieter geboten werden und die Qualität der gekauften Leistungen kontrolliert wird.

90. Der durch die demographische Entwicklung bedingte Ausgabendruck in der Pflegeversicherung unterstreicht ferner die Notwendigkeit einer Priorisierung bei den staatlichen Ausgabenplänen, auch in Bezug auf die alterungsbedingten Ausgaben, damit Spielräume für kompensierende Ausgabenkürzungen identifiziert werden können, die es ermöglichen würden, die lohnabhängigen Beitragssätze stabil zu halten. Schätzungen der Kommission zufolge müssten Summen im Gegenwert von anfänglich 0,5 Prozentpunkten des lohnbezogenen Beitrags für die Vorfinanzierung eingesetzt werden, damit ein hinreichender Puffer für den durch den Alterungsprozess bedingten Ausgabenzuwachs geschaffen werden kann, um die lohnbezogenen Beitragssätze auf ihrem gegenwärtigen Niveau von 1,7% zu halten<sup>48</sup>. Der Aufbau eines Kapitalstocks würde sich über einen Zeitraum von 20 Jahren erstrecken und einen Betrag erreichen, der 7,5% des für 2040 projizierten BIP entspricht, was eine Vorstellung von den Einsparungen vermittelt, die im Staatshaushalt über diesen Zeitraum insgesamt erreicht werden müssten, um die Beitragssätze zur Pflegeversicherung konstant zu halten. Eine von der Kommission für den Aufbau des Kapitalstocks vorgeschlagene Finanzierungsoption besteht in der Erhebung eines zusätzlichen generativen Ausgleichsbeitrags auf Renten, da die Rentner die Hauptnutzer der Pflegeversicherungsleistungen sind.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Beer, S. und J. Ragnitz (2002), "Wachstum des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes vor allem durch höhere Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen", *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 13/2002.
- Blöndal, J. (2002), "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments", *OECD Journal of Budgeting* Vol. 3, No. 1, OECD, Paris.
- Blöndal, J. (2003), "Budget Reform in OECD Countries: Common Trends", *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2, No. 4, OECD, Paris.
- BMGS (2002), Presseerklärung, 21. November 2002.
- BMGS (2003), „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“. *Bericht der Kommission*. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS).
- BMGS (2004), *Rentenversicherungsbericht 2003*.
- Boss, A. (2003), *Radikale Steuerreform in Deutschland?*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. und T. Elender (2004), „Vorschläge zur Steuerreform in Deutschland: Was bedeuten sie? Was kosten sie?“, *Kieler Arbeitspapier*, Nr. 1205, Institut für Weltwirtschaft.
- Buchholz, W., B. Edener und M. Grabka *et al.* (2001), "Wettbewerb aller Krankenversicherungen kann Qualität verbessern und Kosten des Gesundheitswesens senken," *DIW-Diskussionspapiere*, Nr. 247.
- Burniaux, J., R. Duval und F. Jaumotte (2003), "Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries", *Economics Department Working Papers*, No. 371, OECD, Paris.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2003), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, *Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, Halle.
- Docteur, E. und H. Oxley (2003), "Health Care Systems: Lessons from the Reform Experience", *Economics Department Working Papers*, No. 374, OECD, Paris.
- Elschner, C., L. Lammersen und R. Schwager (2003), *Die effektive Steuerbelastung von Unternehmen und hoch qualifizierten Arbeitskräften*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Europäische Kommission (2001), *Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2004), *2003 Update of the Stability Programme of Germany (2003 - 2007) - an Assessment*, ECFIN/70/04-EN. Deutscher Bundestag (2003), [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/legislat/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/index.html).
- Felder, S. (2003), "Managed Care: Low Reputation But Most Effective", *CESifo DICE Report*, Herbst, S. 15-19.
- Heady, C. und P. van den Noord (2001), "Tax and the Economy - a Comparative Assessment of OECD Countries", *OECD Tax Policy Studies*, No. 6, OECD, Paris.
- Kristensen, J. et al. (2002), "Outcome Focused Management and Budgeting", *Journal of Budgeting*, Vol. 1, No. 4, OECD, Paris.
- Lienert, I. und M. Jung (2004), *The Legal Framework for Budgeting: An International Comparison*, OECD, Paris (erscheint demnächst).
- Lüder, K. (2002), "Government Budgeting and Accounting Reform in Germany", in "Models of Public Budgeting and Accounting Reform", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, Supplement 1, OECD, Paris.
- OECD (1997), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (1999), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.

- OECD (2001), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2002), *Economic Survey of Switzerland*, OECD, Paris.
- OECD (2003a), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2003b), *Economic Survey of Switzerland*, OECD, Paris.
- OECD (2003c), *Health at a Glance*, OECD, Paris.
- Ragnitz, J., J. Rothfels und A. Wöfl (2001), "Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – das Beispiel der neuen Länder", in *IWH-Sonderheft* Nr. 3/2001, Halle.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003), *Jahresgutachten 2003/2004*, Berlin.
- Sichelschmidt, H. (2003), „Zur Frage einer Infrastrukturlücke Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland“, *Kieler Arbeitspapier*, Nr. 1175.
- Spengel, C. (2003), *Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union – Steuerbelastungsanalysen, empirische Relevanz, Reformüberlegungen*, IDW-Verlag, Düsseldorf.
- Wurzel, E. (2001), "The Economic Integration of Germany's New States", *Economics Department Working Papers*, No. 307, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/57/1899874.pdf>, OECD, Paris.



### 3. DIE KAPAZITÄT DER WIRTSCHAFT ZUR SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN STEIGERN

91. Die Bundesregierung hat ein umfangreiches Reformprogramm auf den Weg gebracht, das die Anreize für Arbeitslose zur Aufnahme einer Beschäftigung und für Unternehmen zur Einstellung von Arbeitskräften verbessert. Die fortgesetzt schwachen Arbeitsmarktergebnisse unterstreichen in der Tat weiterhin die Notwendigkeit von Arbeitsmarktreformen. Es bedarf, wie nachstehend erläutert, weiterer Fortschritte, um sicherzustellen, dass die Reformen zu einem substantziellen und dauerhaften Beschäftigungsanstieg führen. Im Anhang werden die im *Wirtschaftsbericht 2003* vorgeschlagenen und seitdem durchgeführten Strukturreformen zusammengefasst.

#### **Beratung bei der Arbeitsuche in Verbindung mit angemessenen Sanktionen verbessert die Beschäftigungsanreize ...**

92. Die Bundesregierung hat die von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Vermittlungsaktivitäten der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung umgesetzt. Insbesondere hat die Bundesagentur für Arbeit<sup>49</sup> damit begonnen, die Kriterien für den Leistungsanspruch strikter anzuwenden. Die Zahl der verhängten Sanktionen für Personen, die ein Stellenangebot oder die Teilnahme an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik ablehnen, hat sich 2003 mehr als verdoppelt und ist auf nahezu 200 000 angewachsen (was 4½% der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Arbeitslosen entspricht)<sup>50</sup>. Arbeitsuchende sind verpflichtet, in größerer Entfernung von ihrem Wohnort gelegene Arbeitsplätze anzunehmen und selbst den Nachweis für die Berechtigung der Ablehnung eines Stellenangebots zu erbringen. Außerdem müssen Empfänger des neuen Arbeitslosengelds II (siehe weiter unten) bereit sein, jeden legalen Arbeitsplatz unabhängig von der Bezahlung anzunehmen<sup>51</sup>. Die von der Bundesregierung zur Verbesserung der Stellenvermittlung getroffenen Maßnahmen beinhalten Schritte zur generellen Einführung des *Profiling* (vgl. *Wirtschaftsbericht 2003*) sowie eine Umschichtung der Ressourcen zu Gunsten der Vermittlungsaktivitäten, einschließlich einer Erhöhung der Zahl der Beratungskräfte bei gleichzeitiger Senkung der Verwaltungskosten durch Straffung der Leistungen und durch Kürzung der Ausgaben für solche Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die sich im Hinblick auf die Vermittlung von Arbeitslosen in nicht bezuschusste Arbeitsplätze als ineffektiv erwiesen haben. Tatsächlich sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen 2003 um 15% auf rd. 12 Mrd. Euro gesunken, und für dieses Jahr wird mit einem Rückgang in einer ähnlichen Größenordnung gerechnet. So wurden in Bezug auf die Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung bei der Stellenvermittlung zwar Fortschritte erzielt, doch ist der Prozess noch nicht abgeschlossen. Es müssen mehr Schritte unternommen werden, um die Organisation der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zu optimieren und ihre Aktivitäten auf eine weitere Verbesserung der Integration der Arbeitslosen ins Erwerbsleben auszurichten. Beispielsweise könnten die Anreize für den Vermittlungserfolg innerhalb der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung weiter verbessert werden (siehe weiter unten).

93. Empirische Befunde aus OECD-Ländern deuten darauf hin, dass Anstrengungen zur Verbesserung der Beratung bei der Arbeitsuche und der Vermittlungsdienste einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit leisten können, wenn sie mit der Anwendung von Regeln einhergehen, die den Leistungsanspruch von Bemühungen zur Arbeitsuche und der Bereitschaft zur Annahme von Stellenangeboten bzw. zur Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik abhängig machen, und durch ein glaubwürdiges Sanktionssystem flankiert werden<sup>52</sup>. Qualitativ hochwertige Beratung bei der Arbeitsuche, die sich auch auf die Nutzung von IKT stützt und regelmäßige Betreuungsgespräche umfasst, hat sich als wirkungsvoll erwiesen. Maßnahmen zur Durchsetzung von Regeln für den Leistungsanspruch sind in der Tat in

Deutschland besonders wichtig, weil die relativ großzügigen Arbeitslosengeldleistungen die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung verringern (Tabelle 3.1). In Dänemark beispielsweise, wo die Lohnersatzquoten beim Arbeitslosengeld hoch sind, konnte die strukturelle Arbeitslosigkeit mit Hilfe solcher Maßnahmen gesenkt werden. Auch im Vereinigten Königreich zeigen Erhebungsdaten, dass sich die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung nach Einführung genau definierter Pflichten für die Arbeitsuchenden um 40% erhöht hat. Empirische Befunde deuten ferner darauf hin, dass die durch solche Maßnahmen bedingte Zunahme der Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit darauf zurückzuführen ist, dass Arbeitsuchende Arbeitsplätze mit geringerer Entlohnung annehmen<sup>53</sup>.

Tabelle 3.1 **Effektiver Steuersatz für eine arbeitslose Person (2001)**<sup>1</sup>  
 Verdienst am letzten Arbeitsplatz = 67% des Lohns eines Durchschnittsarbeiters;  
 bei Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu einem Lohn in Höhe von:

% des Lohns eines Durchschnittsarbeiters	Alleinstehende Arbeitskraft				Einverdiener-Ehepaar mit 2 Kindern				Doppelverdiener-Ehepaar mit 2 Kindern <sup>2</sup>			
	50%	67%	100%	150%	50%	67%	100%	150%	50%	67%	100%	150%
Belgien	100	89	78	71	87	76	68	64	99	89	78	70
Dänemark	107	91	78	73	76	87	82	75	107	91	78	73
<b>Deutschland</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>77</b>	<b>70</b>	<b>100</b>	<b>85</b>	<b>75</b>	<b>65</b>	<b>114</b>	<b>98</b>	<b>83</b>	<b>72</b>
Griechenland	101	79	60	50	107	84	61	51	107	84	61	51
Spanien	100	81	65	53	100	82	61	50	103	83	65	54
Frankreich	103	87	70	59	78	84	76	59	104	87	68	55
Irland	87	73	59	54	95	87	72	57	72	61	51	43
Italien	69	60	53	49	78	54	53	53	80	70	62	55
Luxemburg	107	88	71	63	101	104	83	64	115	89	68	58
Niederlande	93	85	72	60	94	90	78	63	89	78	67	57
Österreich	88	75	64	57	100	97	78	67	86	74	63	56
Portugal	111	88	67	55	55	55	57	56	111	86	65	52
Finnland	90	81	69	63	100	99	89	76	91	78	67	61
Schweden	105	87	70	62	100	100	84	71	105	87	70	62
Ver. Königreich	78	70	58	49	66	72	74	62	54	49	43	39
Tschechische Republik	80	67	54	46	100	96	77	63	77	65	55	46
Ungarn	84	75	64	61	89	71	61	59	84	73	62	60
Polen	92	77	63	53	100	91	80	65	77	66	55	51
Slowakische Republik	88	77	59	49	100	100	96	72	85	69	58	48
Norwegen	89	75	62	57	99	92	73	63	94	78	64	59
Schweiz	115	92	71	58	100	100	75	59	109	88	68	56
Ver. Staaten	85	71	57	51	59	62	60	50	83	69	56	47
Japan	94	74	56	45	84	86	71	56	91	71	56	44

1. Aus der Tabelle ist ersichtlich, mit welcher Rate im Verhältnis zu dem in einem neuen Arbeitsplatz bezogenen Bruttolohn die Steuern zunehmen und die Leistungen abnehmen. Es wird unterstellt, dass der/die Arbeitslose vor Eintritt der Arbeitslosigkeit 22 Jahre lang gearbeitet hatte und im zweiten Monat arbeitslos ist. Ferner wird unterstellt, dass er/sie zusätzlich zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung Anspruch auf bedürftigkeitsabhängige Sozialhilfeleistungen hat. Durch die Steuersenkungen, die in einigen Ländern seit 2001 vorgenommen werden – darunter auch in Deutschland 2004 und 2005 –, sinken die durchschnittlichen effektiven Steuersätze unter die in der Tabelle angegebenen Werte. Der Lohn eines Durchschnittsarbeiters belief sich in Deutschland 2001 auf 32 384 Euro.
  2. Das Lohnniveau des Erstverdieners ist mit 67% des Lohns eines Durchschnittsarbeiters angesetzt, das des Zweitverdieners (der von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung überwechselt) ist jeweils in den Spalten angegeben.
- Quelle: Gemeinschaftsprojekt der Europäischen Kommission und der OECD, auf Grundlage des OECD-Steuer/Transfer-Modells.

### ... ebenso wie Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung

94. Die Erfahrungen anderer OECD-Länder lassen darauf schließen, dass die Einbeziehung von Leistungsanreizen in das Management der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung deutliche Auswirkungen auf den Erfolg der Eingliederung der Arbeitslosen ins Erwerbsleben haben kann<sup>54</sup>. Die Bundesagentur für Arbeit hat damit begonnen, die Vermittlungsergebnisse der örtlichen Agenturen für Arbeit genau zu beobachten, womit sie auch leichter feststellen kann, welche Agenturen ihre Vermittlungsaktivitäten verbessern müssen. Die örtlichen Arbeitsagenturen erhielten zudem mehr Autonomie bei der Umsetzung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Mit befristeten Verträgen für die Geschäftsführer der Agenturen werden Möglichkeiten für die Belohnung von Leistung geschaffen, ein explizites Anreizsystem ist aber noch nicht in Kraft. Derartige Leistungsanreize könnten beispielsweise dazu beitragen, einen effektiven Einsatz von Integrationsvereinbarungen zu fördern, in denen die Pflichten der Arbeitsuchenden festgehalten sind, da die Gestaltung dieser Vereinbarungen den örtlichen Agenturen für Arbeit überlassen ist.

95. Es wurden erste Schritte unternommen, um den Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Maßnahmen zu beschränken, die bei der Vermittlung von Arbeitskräften in nicht bezuschusste Arbeitsplätze wirkungsvoll sind, allerdings könnte die Beteiligung der Sozialpartner am Entscheidungsprozess weitere Fortschritte in diese Richtung behindern. Die neue gesetzliche Regelung schreibt eine Evaluierung der Programme vor, und für Evaluierungszwecke stehen inzwischen mehr Daten zur Verfügung. Durch die Teilnahme an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik können jetzt keine Arbeitslosengeldansprüche mehr erworben werden, womit der Wiedererlangung des Leistungsanspruchs dienende Anmeldungen zu solchen Programmen verhindert werden. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind zwar nicht mehr im Vorstand der Bundesagentur für Arbeit vertreten, der für die laufenden Geschäftsentscheidungen zuständig ist, sie sind aber nach wie vor an der Überwachung der Entscheidungsprozesse beteiligt. Die Rolle, die die Sozialpartner in der Bundesagentur für Arbeit spielen, hat in der Vergangenheit offenbar dazu beigetragen, dass Mittel für ineffektive Arbeitsmarktmaßnahmen ausgegeben wurden (vgl. *Wirtschaftsbericht 2003*).

96. Eine neue, breit angelegte Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik war die Einführung von Existenzgründungszuschüssen für Arbeitslose, die eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen (Ich-AG), eine Evaluierung des Erfolgs dieser Maßnahme bei der Eingliederung von Arbeitslosen in eine nicht bezuschusste Beschäftigung steht bislang jedoch noch aus. Auf das Ich-AG-Programm, an dem 2003 über 90 000 Personen teilgenommen haben, entfiel ein substanzieller Teil aller Unternehmensneugründungen. Einige Merkmale dürften die Zahl der Programmteilnehmer in die Höhe treiben. Die Tragfähigkeit des Unternehmensprojekts der Antragsteller wird bei der Genehmigung der Zuschüsse nicht geprüft, und die Arbeitslosen könnten die Existenzgründungszuschüsse nutzen, um ihren Leistungsanspruch zu verlängern, zudem kann die Teilnahme an diesem Programm mit einem Mini-Job kombiniert werden (siehe weiter unten). Angesichts der hohen Austrittsraten neu gegründeter Unternehmen, selbst wenn sie nicht bezuschusst sind, werden wohl viele Teilnehmer in die Arbeitslosigkeit zurückkehren, vor allem nach Ablauf der maximal dreijährigen Förderdauer.

97. Weitere Fortschritte müssen bei der Umschichtung personeller Ressourcen der Bundesagentur für Arbeit aus der Leistungsverwaltung in Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten wie auch bei der Beschränkung des Einsatzes von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Maßnahmen erzielt werden, die sich als effektiv erwiesen haben. Durch die Verringerung des Einflusses der Sozialpartner beim Entscheidungsprozess könnten die Anreize für einen auf Evaluierungen gestützten Einsatz der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhöht werden. Eine Weiterentwicklung von Leistungsanreizen ist notwendig, um zu gewährleisten, dass die operationelle Autonomie der örtlichen Arbeitsagenturen zu Effizienzsteigerungen bei der Vermittlungsaktivität führt. Das Ich-AG-Programm sollte nur fortgeführt werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass es in Bezug auf die Eingliederung Arbeitsloser in eine nicht bezuschusste Beschäftigung wirkungsvoll ist.

### **Die Dauer des Leistungsanspruchs wurde verringert ...**

98. Ein wichtiges von Bundestag und Bundesrat verabschiedetes Element der „Agenda 2010“ ist die Verringerung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Ab 2006 werden Personen, die im Alter von 55 Jahren oder darüber arbeitslos werden, nur noch maximal 18 statt wie bisher 32 Monate lang Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld I) haben. Arbeitsuchende im Alter von bis zu 55 Jahren werden maximal 12 Monate Arbeitslosenversicherungsleistungen beziehen können. Nach den derzeit geltenden Regelungen haben 45- bis 55-jährige Arbeitslose 18 bis 26 Monate Anspruch auf Versicherungsleistungen, wohingegen die Leistungen für jüngere Arbeitslose bereits heute auf 12 Monate befristet sind. Darüber hinaus wird 2005 eine neue Leistung für Arbeitslose eingeführt (Arbeitslosengeld II), die in Einklang mit den Empfehlungen des *Wirtschaftsberichts 2003* an die Stelle zweier zuvor getrennter Leistungssysteme (Sozialhilfe für Erwerbsfähige und Arbeitslosenhilfe) tritt. Die Höhe der neuen bedürftigkeitsabhängigen Pauschalleistung entspricht in etwa der früheren Sozialhilfe und ist generell weniger großzügig bemessen als die Arbeitslosenhilfe. Letztere erhalten bislang Arbeitslose, deren Anspruch auf das erste Arbeitslosengeld abgelaufen ist, als bedürftigkeitsabhängige Leistung mit etwas niedrigerer Lohnersatzquote. Da die Arbeitslosenhilfe unbefristet ist, führt ihre Abschaffung zu einer weiteren Verrin-

gerung der Gesamtdauer des Anspruchs vieler Arbeitsloser auf Leistungen, die zu einer festen Lohnersatzquote ausgezahlt werden. Dies sind wichtige Schritte auf dem Weg zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse, denn empirische Befunde aus verschiedenen OECD-Ländern<sup>55</sup> zeigen, dass die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld eine wesentliche Rolle als Bestimmungsfaktor der Arbeitslosigkeit spielt. Um den Übergang zu dem weniger großzügig bemessenen Arbeitslosengeld II zu erleichtern, erhalten die Arbeitslosen allerdings während eines Zeitraums von zwei Jahren nach Ablauf ihrer Versicherungsansprüche einen Zuschlag<sup>56</sup>.

### ***... wodurch Spielraum für eine effektivere Vermittlung der Erwerbslosen in Arbeit entsteht***

99. Die Zusammenlegung der beiden wichtigsten bedürftigkeitsabhängigen Sozialhilfeleistungen zum Arbeitslosengeld II markiert eine potenziell erhebliche Verbesserung der Effizienz der Leistungsverwaltung und der Arbeitsvermittlung. Empirische Befunde zeigen, dass die Zuständigkeit für die Leistungsansprüche, die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen und die Vermittlungsaktivitäten am besten bei einer einzigen Stelle liegen sollte, um eine Koordination dieser Maßnahmen zu ermöglichen<sup>57</sup>. Die deutsche Reform der zweiten Leistung für Arbeitslose geht in diese Richtung, da so die Zuständigkeit für deren Empfänger, die bisher zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen aufgeteilt war – wodurch fiskalische Externalitäten entstanden –, im Prinzip bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung gebündelt wird.

100. Die derzeitige gesetzliche Regelung räumt den Kommunen jedoch die Option ein, selbst die Trägerschaft für das Arbeitslosengeld II und die Vermittlungsdienste zu übernehmen, anstatt sie der Bundesagentur für Arbeit zu überlassen, womit die Effizienzsteigerungen, die durch die Zusammenlegung der bedürftigkeitsabhängigen Leistungen erzielt werden könnten, möglicherweise in Frage gestellt sind. Eine kommunale Verantwortung für das Arbeitslosengeld II würde zu einer Aufspaltung der Zuständigkeiten während der Phase der Arbeitslosigkeit führen, wenn die Arbeitslosen vom Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen in das Arbeitslosengeld II überwechseln, da das Arbeitslosengeld I unter der Kontrolle der Bundesagentur für Arbeit bleibt. Zudem ist für die Arbeitsuche über die Grenzen einer Gemeinde hinaus wohl eine Koordinierung zwischen mehreren Stellen erforderlich. Mit den Transfers, die zur Finanzierung von Leistungen und Vermittlungsaktivitäten an die Kommunen überwiesen werden müssen, könnten sich die föderalen Finanzbeziehungen überdies noch komplizierter gestalten. Darüber hinaus müssten die Transfers in einer Weise konzipiert sein, bei der sichergestellt ist, dass die Kommunen über Anreize verfügen, Arbeitslose in nicht subventionierte Arbeitsplätze zu vermitteln.

101. Die den Kommunen eingeräumte Option, die Trägerschaft für das Arbeitslosengeld II und die Vermittlungsaktivitäten zu übernehmen, dürfte somit das ehrgeizige Programm der Umorganisation der Bundesagentur für Arbeit vor der Einführung des Arbeitslosengelds II im Jahr 2005 erschweren. Diese gesetzlichen Regelungen sollten dahingehend revidiert werden, dass die Zuständigkeit für sämtliche Arbeitslosengeldempfänger der Bundesagentur für Arbeit übertragen wird.

### **Die Maßnahmen zur Verringerung des effektiven Grenzsteuersatzes für Geringverdiener müssen wirkungsvoller gestaltet werden**

102. Der Entzug der Leistungen bei steigendem Verdienst resultiert in einem effektiven Grenzsteuersatz von rd. 100% für Geringverdiener, insbesondere wenn diese unterhaltsberechtigten Familienangehörige haben (vgl. *Wirtschaftsbericht 2003*). Die Transferentzugsrate bei der Sozialhilfe (bzw. beim Arbeitslosengeld II ab 2005) wurde von 85% auf 55% bei einem Bruttoeinkommen zwischen 400 und 900 Euro bzw. auf 40% bei einem Bruttoeinkommen zwischen 900 und 1 500 Euro herabgesetzt<sup>58</sup>, so dass die Leistungen erst ab einem monatlichen Einkommensniveau von 1 500 Euro – gegenüber zuvor 700 Euro – ganz entzogen werden<sup>59</sup>. Diese Maßnahme bietet Leistungsempfängern zwar gewisse Anreize zur Aufnahme eines Niedriglohnjobs, der volle Transferentzug ab 1 500 Euro resultiert jedoch immer noch in effektiven Grenzsteuersätzen von 100%. Da jetzt bei einem breiteren Einkommensspektrum Sozialhilfeleistungen gezahlt werden, steigen zudem die effektiven Grenzsteuersätze bei höheren Einkommensniveaus, bei denen Arbeitskräfte infolge der Änderungen nunmehr ebenfalls Anspruch auf Sozialhilfeleistungen haben, womit sich für sie



die Arbeitsanreize verringern. Sofern die Leistungen nicht gekürzt werden, zieht die Verringerung des effektiven Grenzsteuersatzes bei geringen Einkommensniveaus in der Tat unweigerlich einen Anstieg der Grenzsteuersätze bei höheren Einkommensniveaus nach sich, wenn hohe fiskalische Kosten vermieden werden sollen. Empirische Befunde lassen darauf schließen, dass die Absenkung der Entzugsrate der Sozialhilfe mit einer deutlichen Verringerung der Höhe der Transferleistungen einhergehen muss, damit davon positive Beschäftigungseffekte ausgehen können<sup>60</sup>. Das verstärkt die Notwendigkeit, diese Maßnahmen durch ein glaubwürdiges Sanktionssystem zu ergänzen, bei dem die Leistungen für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger gekürzt werden, die Stellenangebote ablehnen.

103. Um die Anreize zur Aufnahme gering bezahlter Beschäftigungen weiter zu erhöhen, können ermäßigte Beitragssätze zur Sozialversicherung in Höhe von insgesamt 23%, die vom Arbeitgeber zu entrichten sind, neuerdings bei einem Verdienst von bis zu 400 Euro statt wie zuvor bis zu 325 Euro geltend gemacht werden (Mini-Jobs)<sup>61</sup>. Darüber hinaus wurde die Begrenzung des Anspruchs auf reduzierte Sozialversicherungsbeiträge auf Arbeitsplätze mit einer Wochenarbeitszeit von maximal 15 Stunden abgeschafft und die Mini-Jobs für Personen geöffnet, die einer Nebenbeschäftigung nachgehen. Arbeitskräfte, die im Falle der Erwerbstätigkeit den Einkommensteuer-Grundfreibetrag nicht geltend machen können, weil der Haushalt über sonstige Einkommensquellen verfügt, was insbesondere für verheiratete Frauen und Personen mit einem Zweitjob der Fall ist, kommen ebenfalls in den Genuss eines verringerten Einkommensteuersatzes in Höhe von 2%. Die Beitragsvergünstigungen werden nun innerhalb einer Gleitzone von Einkommen bis zu 800 Euro (Midi-Jobs) schrittweise entzogen<sup>62</sup>.

104. Anders als beim partiellen Entzug der Sozialhilfe sind die im Rahmen dieses Systems gewährten Vorteile nicht an bedürftigkeitsabhängige Leistungsansprüche geknüpft, weshalb die Mini- und Midi-Jobs als Instrumente zur Verringerung der Transferabhängigkeit und der daraus resultierenden negativen Arbeitsanreize weniger effektiv sind als die reduzierten Transferentzugsraten bei der Sozialhilfe. Die Maßnahmen erhöhen zwar für Arbeitslose die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung, sie schaffen aber auch Anreize zur Verringerung der Arbeitszeit und mindern die Weiterbildungsanreize, insofern die Verringerung des Bruttoverdiensts es einigen bereits beschäftigten Arbeitskräften ermöglicht, Anspruch auf die Leistungen zu erhalten. Dieser Effekt tritt im Allgemeinen bei allen Zuschüssen für Niedriglohnjobs auf. Da das System nicht gezielt auf Leistungsempfänger ausgerichtet ist, wirken sich diese Negativanreize auf eine größere Zahl von Arbeitskräften aus als der Transferentzug bei der Sozialhilfe. Darüber hinaus werden Personen, die einen Mini-Job als Zweitjob aufnehmen, u.U. gering qualifizierte Arbeitskräfte verdrängen, die so viele Arbeitsstunden leisten, dass ihr Arbeitsplatz für eine Subventionierung nicht in Frage kommt<sup>63</sup>. Frühere Erfahrungen deuten darauf hin, dass dies der Fall sein könnte, denn nachdem 1999 die Steuervergünstigungen für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eingeschränkt worden waren, kam es zu einem ungewöhnlichen Rückgang der Arbeitslosenquote der Geringqualifizierten, möglicherweise weil weniger geringfügige Beschäftigungsverhältnisse als Zweitjob aufgenommen wurden. Die vorliegenden Daten deuten darauf hin, dass die meisten Teilnehmer des Programms bereits zuvor beschäftigt waren und ihre Arbeitszeit reduziert oder eine Nebenbeschäftigung aufgenommen haben<sup>64</sup>. Wenngleich geringfügige Beschäftigung die Anpassung des Arbeitsangebots in den verschiedenen Lebensphasen erleichtert und den Weg in eine Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung möglicherweise ebnet<sup>65</sup>, wird sich das Mini-Job-Programm im Hinblick auf die Erhöhung der Beschäftigung somit wahrscheinlich als wesentlich weniger effektiv erweisen, als in Anbetracht der starken Inanspruchnahme dieses Systems erwartet wird<sup>66</sup>, und könnte zu einer weiteren Reduzierung der Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden sowie einer Abnahme der Sozialversicherungs- und Steuereinnahmen führen.

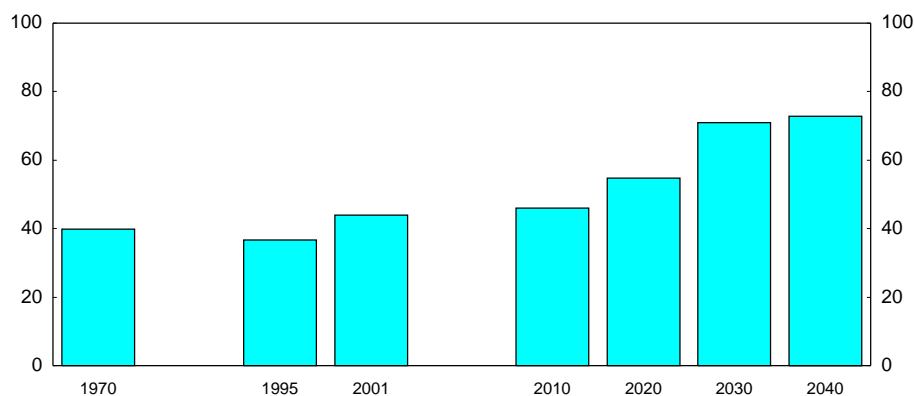
105. Die Auswirkungen des Mini-Job-Programms sollten daher in Bezug auf ihren Effekt auf das Arbeitsangebot und die Ausbildung evaluiert werden mit dem Ziel, verzerrende Effekte auf das Arbeitsangebot zu beseitigen und die Lohnzuschüsse gezielter auszurichten. Es sollte in Erwägung gezogen werden, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung für Mini-Jobs ganz abzuschaffen und die entsprechenden Rentenansprüche zu streichen. Die Steuersubventionen für Nebenbeschäftigungen sollten überprüft werden. Die Besteuerung von Zweitverdienern sollte umfassender reformiert werden (siehe weiter unten), mit dem Ziel, die Arbeitsanreize für Frauen zu verbessern, wodurch die Steuervergünstigungen im Rahmen des Mini-Job-Programms ersetzt werden könnten. Es sollte eine gezieltere Ausrichtung der Zuschüsse für

Niedriglohnjobs auf Personen erwogen werden, die Anspruch auf bedürftigkeitsabhängige Leistungen haben, was im Rahmen eines glaubwürdigen Sanktionssystems mit den Leistungskürzungen für Personen kombiniert werden sollte, die erwerbsfähig sind, aber Stellenangebote ablehnen. Die Lohnersatzquoten für die verschiedenen demographischen Gruppen sollten mit dem Ziel überarbeitet werden, die Leistungen für Transferempfänger zu senken, deren Ersatzquoten besonders hoch sind. Maßnahmen zur Anhebung des Grundqualifikationsniveaus, mit denen die Produktivität gering qualifizierter Arbeitskräfte erhöht wird, können ebenfalls die negativen Arbeitsanreize verringern helfen, die aus einem großzügigen Transfersystem resultieren. Der Prozentsatz der Arbeitskräfte mit Sekundarschulabschluss (oder höherem Abschluss) ist in Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern zwar hoch, die Grundqualifikationen der 15-Jährigen zählen jedoch zu den schwächsten im gesamten OECD-Raum<sup>67</sup>. Durch verstärkte intensive Bildungsbetreuung ab einem frühen Alter für sozial gefährdete und leistungsschwache Gruppen können die Beschäftigungschancen im späteren Leben verbessert werden<sup>68</sup>. Dazu gehören auch Sprachkurse für Personen mit Einwanderungshintergrund.

### Nachteilige demographische Entwicklungen treffen mit einer geringen Erwerbsbeteiligung unter älteren Arbeitskräften zusammen

106. Deutschlands Altenquotient gehört mit zu den höchsten im OECD-Raum und wird in den nächsten vier Jahrzehnten erheblich zunehmen (Abb. 3.1). Daher bedarf es einer deutlichen Verringerung der Negativanreize für das Arbeitsangebot als wesentlichem Element der Strukturreform. Wenngleich in der Gesellschaft immer noch der Eindruck besteht, dass das Wirtschaftswachstum nicht hoch genug ist, um zu verhindern, dass ein höheres Arbeitsangebot zu mehr Arbeitslosigkeit führt, haben die Eliminierung von Negativanreizen für die Erwerbsbeteiligung und der Abbau von Hemmnissen für eine höhere Arbeitsnachfrage positive Auswirkungen auf Beschäftigung und Wachstum. In OECD-Ländern, in denen die Erwerbsquoten der älteren Arbeitskräfte hoch sind, sind auch die Beschäftigungsquoten hoch, was darauf schließen lässt, dass es wenige inhärente Hindernisse für die Beschäftigung in höherem Alter gibt (Abb. 3.2).

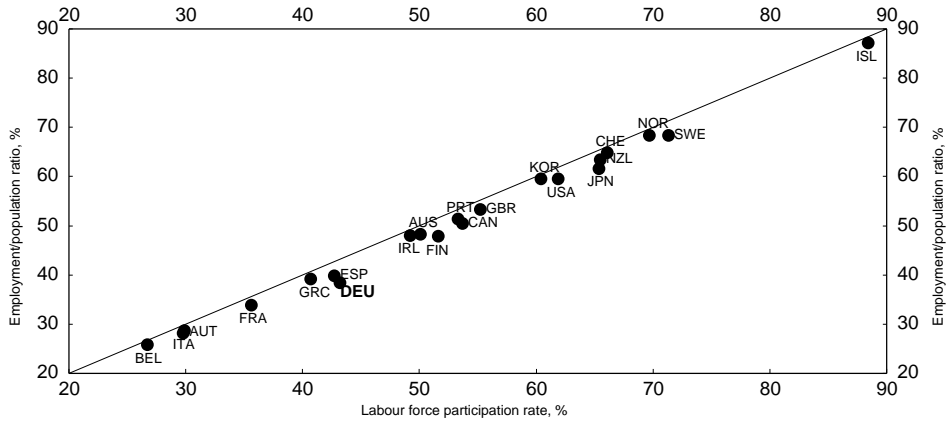
Abbildung 3.1 **Der Altenquotient**<sup>1</sup>  
In Prozent



1. 60-Jährige und Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren.  
Quelle: Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2003.*

107. Die Gesamterwerbsbeteiligung liegt in Deutschland bei 72% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, 2 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen (in der Altersgruppe 15 bis 64 Jahre) ist zwischen 1991 und 2002 von 61% auf 64% gestiegen, obwohl es in den neuen Ländern zu einer Abwärtskorrektur gegenüber den sehr hohen Erwerbsquoten vor der Wiedervereinigung kam. In der Altersgruppe der 25- bis 54-Jährigen sind 78% der Frauen erwerbstätig, womit Deutschland in der oberen Hälfte des OECD-Spektrums liegt. Dagegen ist die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte im

Abbildung 3.2 Erwerbs- und Beschäftigungsquoten der 55- bis 64-Jährigen, 2002<sup>1</sup>



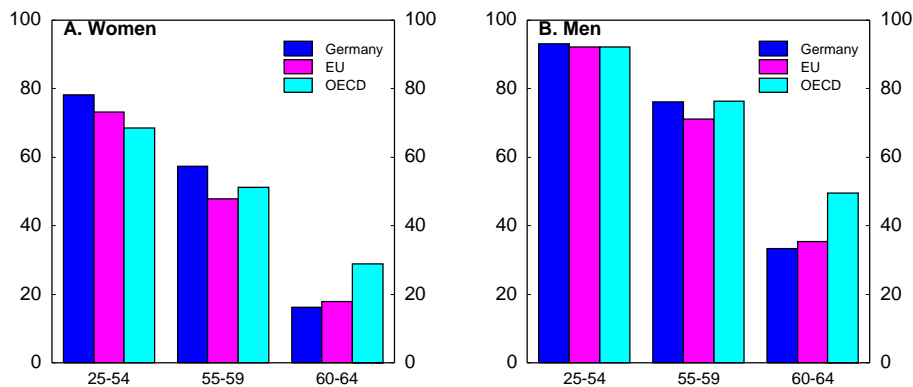
- Bei der Erwerbsquote und der Beschäftigungsquote handelt es sich jeweils um die Zahl der Erwerbspersonen bzw. der Beschäftigten im Alter von 55 bis 64 Jahren, geteilt durch die Bevölkerung im Alter von 55 bis 64 Jahren.

Quelle: OECD, *Labour Force Statistics*; die Daten für die EU-Länder stammen aus der EU-Erhebung über Arbeitskräfte.

internationalen Vergleich niedrig, sie beträgt für Männer im Alter von 60 bis 64 Jahren 33% und für Frauen 16% (Abb. 3.3). So sind die im Vergleich zu anderen OECD-Ländern niedrigen Erwerbsquoten in Deutschland mehr mit dem Alter als mit dem Geschlecht der Arbeitskräfte assoziiert, wengleich – wie in anderen Ländern auch – noch Spielraum für eine weitere Erhöhung des weiblichen Kräfteangebots gegeben ist. In den letzten Jahrzehnten wurden mehrere Maßnahmen zur Verringerung der Erwerbsbeteiligung älterer Menschen getroffen. Dazu gehören verschiedene Wege in die Frühverrentung innerhalb des allgemeinen Rentensystems – z.B. Vorruhestand auf Grund von Arbeitslosigkeit – sowie effektive Frühverrentungsprogramme außerhalb des Rentensystems, wie z.B. verlängerte Leistungsanspruchszeiten für ältere Arbeitslose ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche. Gelegentlich wurde auch die Frühpensionierung von Beamten gefördert, als öffentliche Unternehmen in den privaten Unternehmenssektor überführt wurden, wie dies beispielsweise bei der Deutschen Bahn und der Deutschen Post der Fall war.

Abbildung 3.3 Erwerbsbeteiligung, 2002<sup>1</sup>

In Prozent



- Erwerbsbevölkerung in Prozent der Bevölkerung in der jeweiligen Altersgruppe.

Quelle: OECD-Beschäftigungsausblick.

108. Da die Erwerbsbeteiligung in höherem Alter wesentlich geringer ist, geht vom wachsenden Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung ein weiterer Abwärtsdruck auf die gesamtwirtschaftliche Erwerbsquote aus. OECD-Simulationen zufolge würde dieser demographische Effekt allein – unter der Annahme sonst gleicher Bedingungen – bewirken, dass der Bevölkerungsanteil der über 15-Jährigen, der sich am Arbeitsmarkt beteiligt, zwischen 2000 und 2025 um rd. 6½ Prozentpunkte zurückgeht. Durch den Eintritt neuer Alterskohorten ins Erwerbsleben wird dieser Effekt abgeschwächt, da die Frauen in diesen Kohorten im Vergleich zu früheren Kohorten mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, so dass die Erwerbsquote den Projektionen zufolge in diesem Zeitraum um 3½ Prozentpunkte sinken wird. Daraus ergibt sich eine voraussichtliche Verringerung der Erwerbsbevölkerung um rd. 4% (Tabelle 3.2)<sup>69</sup>. Zwischen 2025 und 2050 dürfte die Erwerbsquote um weitere 3,3% sinken, während sich die Abnahme der Erwerbsbevölkerung auf 13% beschleunigt. Zudem führt die lange Ausbildungsdauer im Hochschulbereich dazu, dass qualifizierte Arbeitskräfte erst spät ins Erwerbsleben eintreten. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine männliche Arbeitskraft im Alter von 30 Jahren in die Erwerbsbevölkerung eintritt, beträgt in Deutschland rd. 8%, gegenüber weniger als 5% in Frankreich und in den Vereinigten Staaten<sup>70</sup>. Insgesamt lassen die OECD-Schätzungen darauf schließen, dass der projizierte rückläufige Trend der Erwerbsquote durch Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitskräften und Frauen sowie durch Verkürzung der Studienzeiten umgekehrt werden kann. Dadurch würde sich der Rückgang des Arbeitsangebots zwischen 2000 und 2050 erheblich verlangsamen<sup>71</sup>.

Tabelle 3.2 **Projizierte Veränderung bei Erwerbsbeteiligung, Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung (15 Jahre und älter)**

	Veränderung der Erwerbsquote, in Prozentpunkten <sup>1</sup>			Gesamtwachstum, in Prozent	
	Gesamtveränderung	davon:		Bevölkerung im Alter von 15 und mehr Jahren	Erwerbsbevölkerung
		demographischer Effekt	Kohorten-Effekt		
2000-2025	-3.5	-6.4	2.7	2.5	-3.7
2025-2050	-3.3	-3.1	-0.3	-7.8	-13.4
2000-2050	-6.8	-9.5	2.4	-5.5	-16.6

1. Der „demographische Effekt“ bezieht sich auf die Auswirkungen von Veränderungen des Altersaufbaus der Bevölkerung auf die Erwerbsquote unter Zugrundelegung der derzeitigen Erwerbsmuster. Der „Kohorteneffekt“ bezieht sich auf die Auswirkungen des Eintritts neuer Alterskohorten ins Erwerbsalter, in denen die Frauen mit größerer Wahrscheinlichkeit am Erwerbsleben teilnehmen; er umfasst auch einen kleinen „Geburtenrateneffekt“ bei den Erwerbsbeteiligungsentscheidungen der Frauen, der aus der projizierten Veränderung der Geburtenrate resultiert.

Quelle: Burniaux et al. (2003), Tabelle 6, S. 72-73.

**Maßnahmen zur Verringerung der Hemmnisse für die Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften sind notwendig, um die aus der Bevölkerungsalterung resultierenden wirtschaftlichen Belastungen zu bewältigen**

109. Die Bundesregierung hat Schritte zur Verringerung der Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte unternommen. Mit den neuen gesetzlichen Regelungen wird die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld verringert (siehe oben) und das Mindestalter für einen vorzeitigen Ruhestand auf Grund von Arbeitslosigkeit angehoben. Um die Beschäftigungschancen von älteren Arbeitskräften zu erhöhen, wurden zudem sämtliche Beschränkungen des Einsatzes befristeter Arbeitsverträge für Arbeitskräfte im Alter von über 52 Jahren aufgehoben. Die Bundesagentur für Arbeit gewährt einen Zuschuss für Arbeitskräfte im Alter von über 55 Jahren, die statt auf Vollzeit- nur noch auf Teilzeitbasis arbeiten, um so ein über dem Teilzeitarbeitsentgelt liegendes Verdienstniveau zu sichern, vorausgesetzt, das Unternehmen gleicht die verringerte Arbeitszeit durch die Einstellung von Arbeitslosen oder jungen Arbeitskräften aus, die gerade ihre Ausbildung abgeschlossen haben. Das System (Altersteilzeit) soll den Übergang in den Ruhestand erleichtern. Die Teilnehmer können entscheiden, wie sie die Teilzeit über einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren verteilen, und die meisten beschließen, in der ersten Hälfte dieser Zeit auf Vollzeitbasis zu arbeiten, um in der zweiten Hälfte nicht mehr arbeiten zu müssen. Effektiv ermöglicht dieses System eine Bezuschussung der Frührente durch die Bundesagentur für Arbeit, sofern die älteren Arbeitskräfte durch Arbeitslose oder frisch Ausgebildete ersetzt werden. Empfänger von Arbeitslosengeld I sind ab 58 Jahren weiterhin von der Pflicht zur Arbeitsuche und den Auflagen in Bezug auf die Annahme von Stellenangeboten

freigestellt, und dies noch bis 2006, wenn diese Freistellung auszulaufen beginnt. Die Bundesregierung hat das Mindestalter für den Renteneintritt nach Teilnahme an dem Programm von 60 auf 63 Jahre angehoben. Es sollte über eine weitere Verringerung der aus dem Altersteilzeitprogramm resultierenden Frühverrentungsanreize nachgedacht werden. Die Möglichkeit einer strikteren, vom Alter unabhängigen Anwendung der Kriterien für die Arbeitsuche sollte noch vor dem Auslaufen der Freistellung älterer Arbeitskräfte von den Auflagen in Bezug auf Arbeitsuche und Annahme von Stellenangeboten in Erwägung gezogen werden, und die Auswirkungen einer Abschaffung der Sonderregelung, wonach ältere Arbeitskräfte einen verlängerten Leistungsanspruch haben, sollten evaluiert werden.

110. Zweitverdiener sehen sich in Deutschland mit einer höheren effektiven Besteuerung ihrer Einkünfte konfrontiert als Einzelverdiener. Davon sind vor allem Frauen betroffen, deren Partner einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Zudem reagiert das weibliche Arbeitsangebot stärker auf Veränderungen des Nettolohns als das männliche Arbeitsangebot. Die negativen Arbeitsanreize für Frauen sind bei Vollzeitbeschäftigungen besonders stark, weil die Mini- und Midi-Jobs Anreize für Teilzeitarbeit in geringfügiger Beschäftigung schaffen. Darüber hinaus haben Ehefrauen unabhängig von ihrem Arbeitsmarktstatus Anspruch auf vollen gesetzlichen Krankenversicherungsschutz, müssen aber Beitragszahlungen entrichten, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen.

111. Das in Deutschland zwar relativ großzügige System zur Unterstützung von Familien mit Kindern ist zudem eher auf Kindergeldleistungen ausgerichtet als auf Unterstützung bei der Kinderbetreuung. Während erstere negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot haben – vor allem, wenn das Leistungsniveau wie in Deutschland einkommensabhängig ist –, führt letztere zu einem Anstieg des weiblichen Arbeitsangebots, insbesondere von Vollzeitarbeitskräften<sup>72</sup>, da sich durch Zuschüsse für die Kinderbetreuung die privaten Kosten hierfür verringern und auch kürzere Fahrtzeiten in Kauf zu nehmen sind. Die Bundesregierung beteiligt sich an der Finanzierung von Investitionen in Ganztagschulen, um die für Frauen bestehenden Negativanreize zur Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung zu mindern, die aus dem vorherrschenden Modell der Halbtagschule resultieren.

112. Maßnahmen zur Förderung des weiblichen Arbeitsangebots sollten eine Verringerung der effektiven Steuersätze für Arbeitseinkommen von Zweitverdienern umfassen sowie eine Verringerung des Ausmaßes, in dem Kindergeldleistungen mit steigendem Einkommen entzogen werden, und ein größerer Teil der Unterstützung für Familien mit Kindern sollte auf die Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen verlagert werden. Eine entsprechende Reallokation von Ressourcen würde zur Reduzierung der effektiven Grenzsteuersätze beitragen, die aus dem Entzug der Kindergeldleistungen bei steigendem Einkommen resultieren. Durch finanzielle Unterstützung der Nutzer anstatt der Anbieter von Kinderbetreuung, z.B. durch Kinderbetreuungsgutscheine, könnte eine Erhöhung der Effizienz des Kinderbetreuungsangebots gefördert werden. Es sollte in Erwägung gezogen werden, Krankenversicherungsbeiträge für nicht erwerbstätige Ehegatten einzuführen. In Österreich wurden Maßnahmen zur Begrenzung der kostenlosen Mitversicherung von Ehegatten ergriffen.

113. Wie OECD-Schätzungen zeigen, ließe sich das weibliche Vollzeitarbeitsangebot in Deutschland durch Maßnahmen zum Abbau der negativen Arbeitsanreize für Zweitverdiener deutlich steigern. Den OECD-Schätzungen zufolge könnte die Vollzeiterwerbsquote der Frauen durch eine Angleichung der durchschnittlichen Steuersätze für Erst- und Zweitverdiener bis 2025 um 6,2 Prozentpunkte erhöht werden<sup>73</sup>, was dazu beitragen würde, die negativen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Erwerbsbeteiligung zu kompensieren. Durch eine Erhöhung der Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen würde die Vollzeiterwerbsbeteiligung der Frauen um 2,6 Prozentpunkte zunehmen<sup>74</sup>.

### **Die Beschäftigungsschutzbestimmungen wurden für neue und kleine Unternehmen gelockert, es besteht jedoch nach wie vor Unsicherheit**

114. Die aus den Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) resultierenden Kosten der Einstellung und Kündigung von Mitarbeitern dürften kleine und junge Unternehmen stärker treffen als andere Firmen. Kleine Unternehmen haben weniger Spielraum für interne Personalumschichtungen. Zudem sind die Über-

lebensraten junger Unternehmen, bei denen es sich in der Regel um Kleinbetriebe handelt, besonders niedrig, so dass die durch BSB bedingten potenziellen Kosten einer Unternehmensaufgabe oder -verkleinerung für junge Unternehmen besonders stark ins Gewicht fallen dürften<sup>75</sup>. Mit den jüngsten Gesetzesänderungen wurde die Mitarbeiterzahl, ab der die Kündigungsschutzbestimmungen auf neu eingestellte Kräfte anwendbar sind, von 5 auf 10 angehoben und die maximal zulässige Dauer befristeter Arbeitsverträge, für die kein Sachgrund vorliegt, für neu gegründete Unternehmen von 2 auf 4 Jahre verlängert. Diese Maßnahmen dürften die Unternehmenszugänge erhöhen, wovon positive Arbeitsmarkteffekte für alle Unternehmen ausgehen, weil Unternehmensneugründungen den Wettbewerb an den Produktmärkten fördern, was in einer Abnahme der Renten resultiert, die sich die Arbeitnehmer in den Tarifverhandlungen sichern können.

115. Die deutschen BSB haben auch zur Entstehung erheblicher juristischer Kosten geführt, bedingt durch die u.U. hohen Abfindungszahlungen und die große mit ihnen verbundene Unsicherheit (vgl. *Wirtschaftsbericht 2003*). Unvorhersehbare Kündigungskosten lassen sich indessen nur schwer auf die Löhne überwälzen, so dass sie mit größerer Wahrscheinlichkeit nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigung haben<sup>76</sup>. In jüngster Zeit wurden einige Maßnahmen ergriffen, um die juristischen Kosten und die Rechtsunsicherheit in Zusammenhang mit den BSB zu verringern. Mit der neuen gesetzlichen Regelung wurde u.a. die Anzahl der Kriterien für die Sozialauswahl, die der Arbeitgeber bei Kündigungen berücksichtigen muss, auf Schwerbehinderung, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter und Unterhaltspflichten begrenzt und die gerichtliche Überprüfung von auf Betriebsebene abgeschlossenen Vereinbarungen über die Anwendung der Kriterien für die Sozialauswahl eingeschränkt. Für gerichtliche Klagen wurden strengere Fristen festgelegt<sup>77</sup>. Die Arbeitgeber können entlassenen Mitarbeitern eine Abfindung in Höhe eines halben Monatsgehalts pro Jahr der Betriebszugehörigkeit anbieten, die die Arbeitnehmer annehmen können, statt eine Kündigungsschutzklage einzureichen.

116. Wenngleich in den letzten Jahren die befristeten Beschäftigungsverhältnisse nach und nach liberalisiert wurden und die Möglichkeiten der geringfügigen Beschäftigung zugenommen haben, z.B. durch die Mini-Jobs, gelten für die Mitarbeiter etablierter Unternehmen weiterhin strenge BSB. Das könnte einer Segmentierung des Arbeitsmarkts Vorschub leisten, was für den Nutzen einer breiteren Reform der BSB für unbefristete Arbeitsverträge spricht<sup>78</sup>. Überdies verringern strenge BSB die Bereitschaft zu freiwilligem Arbeitsplatzwechsel, da der Grad des Beschäftigungsschutzes von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängig ist, und könnten so möglicherweise den Strukturwandel verlangsamen.

117. Es bleibt abzuwarten, ob die Vereinfachung der BSB zu einem deutlichen Rückgang der Rechtsunsicherheit führt, was an der Zahl der von den Arbeitsgerichten bearbeiteten Klagen zu erkennen sein wird. Gegebenenfalls müssten die Regeln noch weiter vereinfacht werden. Eine weitere Anhebung der Anwendungsschwellen der BSB könnte erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen. Maßnahmen zur generellen Lockerung der BSB würden die Segmentierung des Arbeitsmarktes verringern, die Anreize für den freiwilligen Arbeitsplatzwechsel erhöhen und könnten Hemmnisse für das Unternehmenswachstum beseitigen. Zu diesem Zweck könnten Arbeitnehmern und Arbeitgebern gestattet werden, sich im Arbeitsvertrag auf die Nichtanwendbarkeit der BSB nach Ablauf einer Probezeit zu einigen. Eine grundlegendere Reformoption bestünde darin, die BSB ganz oder in Teilen aufzuheben und stattdessen die Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Unternehmen an die Zahl ihrer Entlassungen zu knüpfen, wie dies in den Vereinigten Staaten praktiziert wird. Durch ein solches System könnten die Anreize der Arbeitnehmer zur freiwilligen Kündigung gewahrt werden, während die Unternehmen mit den sozialen Kosten von Entlassungen konfrontiert würden.

### **Einige einengende Regelungen für Leiharbeitsunternehmen wurden aufgehoben, es bleiben jedoch Probleme bestehen**

118. Wie im *Wirtschaftsbericht 2003* erwähnt, bietet von privaten Agenturen vermittelte Zeitarbeit eine Möglichkeit zur Wiedereingliederung beschäftigungsloser Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt, da diese Unternehmen viele Arbeitskräfte aus dem Reservoir der Arbeitslosen oder Nichterwerbstätigen einstellen. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass Leiharbeitsunternehmen zu einer Verringerung der

inflationneutralen Arbeitslosenquote beitragen können, weil sie die Übereinstimmung zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot verbessern, einen Lohnauftrieb infolge von Qualifikationsengpässen verhindern und den Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt erhöhen<sup>79</sup>.

119. Mit den jüngsten Gesetzesänderungen wurden die für Zeitarbeitsunternehmen geltenden Bestimmungen gelockert, wobei u.a. das Synchronisationsverbot aufgehoben wurde, nach dem die Dauer des Vertrags zwischen dem Zeitarbeitsunternehmen und dem Leiharbeiter von der Überlassungsdauer an das Entleiherunternehmen abweichen musste (vgl. *Wirtschaftsbericht 2003*). Wegen der Regeln, die für befristete Arbeitsverhältnisse gelten, ist es den Leiharbeitsunternehmen jedoch generell nicht möglich, Arbeitnehmer mehr als zwei Jahre auf befristeter Basis zu beschäftigen<sup>80</sup> und Arbeitnehmer über Zeitverträge wieder einzustellen, die zu einem früheren Zeitpunkt bereits zwei Jahre lang befristet bei ihnen beschäftigt waren<sup>81</sup>.

120. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen sehen vor, dass die Arbeits- und Entgeltbedingungen der Leiharbeiter mit denen vergleichbarer, im selben Unternehmen beschäftigter regulärer Arbeitnehmer identisch sein müssen, sofern keine anders lautenden tarifvertraglichen Vereinbarungen vorliegen<sup>82</sup>. Arbeitslose sind von dieser Regelung ausgenommen. Gleichwohl könnte sie zu einem Rückgang der Beschäftigung gering qualifizierter Kräfte in den Zeitarbeitsunternehmen führen. Nach der Einführung der neuen gesetzlichen Regelung schlossen die Gewerkschaftsverbände einen Tarifvertrag mit den Arbeitgebern der Verleihbranche ab, durch den sich die Differenz zwischen den Bruttoarbeitsentgelten der Leiharbeiter und der regulären Beschäftigten verringerte, wobei die Einstellung von Arbeitslosen zu vorübergehend geringeren Löhnen zugelassen wurde. Laut einer Befragung der Leiharbeitsunternehmen lagen die Arbeitsentgelte vieler gering qualifizierter Arbeitskräfte vor Abschluss des neuen Tarifvertrags deutlich unter den Löhnen vergleichbarer Arbeitnehmer in regulären Arbeitsverhältnissen<sup>83</sup>, was vermuten lässt, dass der Tarifvertrag die Beschäftigungschancen insbesondere für junge Arbeitskräfte mit geringen Qualifikationen, die die wichtigste Zielgruppe für Einstellungen von Zeitarbeitsunternehmen darstellen und deren Arbeitslosenquote weit über dem Durchschnitt liegt, verringern könnte. Die vor Einführung der neuen gesetzlichen Regelung bestehenden Differenzen zwischen den Arbeitsentgelten von Leiharbeitern und fest angestelltem Personal könnten auch auf eine mangelnde Anpassung der Arbeitsentgelte der fest angestellten Arbeitnehmer an die Arbeitsmarktbedingungen hindeuten, so dass Spielraum für eine Verbesserung der Lohnfindung ganz allgemein vorhanden sein könnte (siehe weiter unten).

121. Die Auswirkungen des Tarifvertrags auf die Beschäftigung gering qualifizierter Arbeitskräfte in Zeitarbeitsunternehmen sollten evaluiert werden und, falls nötig, sollte die bei Fehlen tarifvertraglicher Regelungen geltende gesetzliche Verpflichtung zur Angleichung der Arbeitsentgelte der Leiharbeiter an die der fest angestellten Kräfte aufgehoben werden, da sie sich nachteilig auf die Tarifverhandlungsergebnisse in der Verleihbranche auswirkt. Darüber hinaus sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um den Einsatz befristeter Arbeitsverträge in Leiharbeitsunternehmen zu erleichtern. Insbesondere die Einschränkungen für die Wiedereinstellung zuvor bereits im selben Unternehmen beschäftigter Arbeitskräfte auf befristeter Basis sollten gelockert werden.

122. Ein neues Programm zur Bezuschussung von Leiharbeitsunternehmen, die arbeitslose Arbeitssuchende aufnehmen, hatte bislang nur begrenzten Erfolg, da die Teilnahme bescheiden ist und es wahrscheinlich zu Verdrängungseffekten kommt. Die am Programm teilnehmenden Leiharbeitsunternehmen (PersonalServiceAgenturen – PSA) erhalten für jeden von ihnen eingestellten Arbeitssuchenden während eines Zeitraums von neun Monaten eine monatliche Zuwendung (die in einem Vergabeverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb zwischen den Leiharbeitsunternehmen festgelegt wird) sowie eine Prämie für jede Vermittlung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Die Zuwendung nimmt bei zunehmender Verweildauer im Leiharbeitsunternehmen ab, damit ein Anreiz für eine möglichst frühzeitige Vermittlung in ein reguläres Arbeitsverhältnis besteht. Im Juni 2004 zählte das Programm 26 000 Teilnehmer. Die monatliche Abgangsrate der Teilnehmer in die reguläre Beschäftigung betrug rd. 5%<sup>84</sup>, womit der Schluss nahe liegt, dass das Programm bislang nur begrenzten Erfolg hat, was allerdings noch evaluiert werden sollte. Das Qualifikationsprofil der von PSA beschäftigten Arbeitskräfte scheint dem der Arbeitskräfte der herkömmlichen Leiharbeitsunternehmen zu entsprechen, und die Häufigkeit von Langzeitarbeitslosigkeit ist in den PSA offenbar nicht wesentlich höher, was vermuten lässt, dass es wahrscheinlich zu

Verdrängungseffekten kommt, obwohl die Verträge solche Effekte verringern sollen, indem die Zuwendungen gezielt auf bestimmte Qualifikationsgruppen ausgerichtet werden<sup>85</sup>. Andererseits könnte sich an der Programmteilnahme die Arbeitsbereitschaft zeigen, da die Leiharbeitsunternehmen ihre Mitarbeiter bei unkooperativem Verhalten entlassen, allerdings gibt es keine Anzeichen dafür, dass die örtlichen Arbeitsagenturen diese Entlassungen mit dem Sanktionssystem in Zusammenhang bringen<sup>86</sup>.

### **Eine Lohndifferenzierung entsprechend den auf Betriebsebene gegebenen Bedingungen sollte gefördert werden**

123. Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte lassen die Tarifverträge noch keinen hinreichenden Freiraum, um das Lohnniveau unter Berücksichtigung firmenspezifischer und regionaler Bedingungen festzulegen. Die Sozialpartner in Ostdeutschland übernahmen z.B. den jüngsten Tarifvertrag für die Metall- und Maschinenbauindustrie, der zuerst in Westdeutschland ausgehandelt wurde, ohne jegliche Änderungen, obwohl die Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern wesentlich höher ist, woran sich zeigt, dass die lokalen Arbeitsmarktbedingungen nicht genügend Einfluss auf die Tarifverhandlungsergebnisse haben. In Industriebranchen, in denen Branchentarifverträge weit verbreitet sind und wenig Wettbewerb herrscht, war in der Tat nur wenig Druck auf die Löhne zu verzeichnen<sup>87</sup>. Der Mangel an Flexibilität, der die Unternehmen daran hindert, von den Tarifverträgen abweichende Entgelt- und Arbeitszeitregelungen zu vereinbaren, hat viele Unternehmen dazu bewegt, aus dem Tarifverhandlungsrahmen auszusteigen (vgl. *Wirtschaftsbericht 2001*). Ineffektive Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Subventionen für die Industrie, insbesondere die Bauwirtschaft, haben ebenfalls dazu beigetragen, dass die Löhne nicht in hinreichendem Maße auf die Arbeitsmarktbedingungen in Ostdeutschland reagieren<sup>88</sup>. Außerdem hat die Lohndifferenzierung nach Qualifikationen in den letzten beiden Jahrzehnten trotz der wachsenden Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten nicht zugenommen<sup>89</sup>.

124. Gesetzliche Beschränkungen hindern Arbeitgeber und Arbeitnehmer daran, ohne Zustimmung der Tarifvertragsparteien Entgelt- und Arbeitszeitregelungen auf betrieblicher Ebene zu vereinbaren. Unternehmen, die Mitglied im jeweiligen Arbeitgeberverband sind, können nur dann ohne die Zustimmung der Sozialpartner vom Tarifvertrag abweichen, wenn sie über Tarif entlohnen und die Arbeitszeit kürzer ist als im Tarifvertrag vorgesehen (Günstigkeitsprinzip). Der Spielraum für die Lohnfindung auf Betriebsebene sollte ausgedehnt werden, damit die Tarifverträge besser an die Arbeitsmarktbedingungen angepasst werden können. Dazu bedarf es u.U. einer Lockerung der einschlägigen gesetzlichen Beschränkungen. Dadurch könnten die Vorteile des Tarifverhandlungssystems – z.B. die geringeren Transaktionskosten bei den Lohnverhandlungen – gewahrt werden.

125. Staatliche Maßnahmen zur Unterstützung von tariflich ausgehandelten Vertragsabschlüssen tragen zur Loslösung der Tariflöhne von den Arbeitsmarktbedingungen bei, denn die Option für Unternehmen, aus dem Tarifvertrag auszusteigen, trägt zur Mäßigung der Tarifabschlüsse bei. Namentlich die Befugnisse der Bundesregierung zur Ausdehnung des Geltungsbereichs von Tarifabschlüssen auf sämtliche Unternehmen<sup>90</sup> durch Allgemeinverbindlicherklärungen verringern den Spielraum für außertarifliche Vereinbarungen auf Unternehmensebene, insbesondere im Baugewerbe. Darüber hinaus haben einige Bundesländer gesetzliche Bestimmungen erlassen, denen zufolge öffentliche Bauaufträge nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die nach Ortstarif entlohnen (Tariftreuegesetze). Weitere gesetzliche Bestimmungen für die öffentliche Auftragsvergabe zielen auf den Ausschluss von Unternehmen ab, die deutlich unter dem Konkurrenzniveau liegende Löhne zahlen oder die Quoten für die Beschäftigung von Frauen nicht einhalten<sup>91</sup>. Diese gesetzlichen Bestimmungen verteuern öffentliche Beschaffungen, erhöhen die Transaktionskosten und verringern den Wettbewerb. Die Tariftreuegesetze sollten daher abgeschafft werden. Die Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen sollten weiter verringert werden.

### **Das System der Lehrlingsausbildung muss rascher an sich wandelnde Qualifikationsanforderungen angepasst werden**

126. Das System der Lehrlingsausbildung hat sich als positives Element des deutschen Arbeitsmarkts erwiesen und zu einer relativ niedrigen Jugendarbeitslosigkeit sowie der Heranbildung qualitativ hochwertiger



Kompetenzen beigetragen. Wegen der übermäßig starken Nachfrage nach Lehrstellen in den letzten Jahren sind Forderungen nach einem Abgaben- und Zuschussystem (Ausbildungsumlage) laut geworden, mit dem das Angebot an Ausbildungsplätzen in Phasen mit überhöhter Nachfrage ausgeweitet werden soll, das aber mehr Kosten als Vorteile mit sich bringen würde. Die vorgeschlagene Abgabe würde bei Unternehmen erhoben, die vergleichsweise wenige Lehrstellen anbieten, und die entsprechenden Einnahmen würden zur Bezuschussung von Unternehmen verwendet, die viele Ausbildungsplätze stellen. Obwohl die Externalitäten eine Verringerung der Grenzkosten des Lehrstellenangebots im Prinzip rechtfertigen können<sup>92</sup>, könnte die Abgabenregelung zu Verzerrungen innerhalb des Berufsausbildungssystems führen oder Abgabenvermeidungsaktivitäten Vorschub leisten, womit sich die mangelnde administrative Transparenz noch verschärfen würde. Die Arbeitgeber könnten z.B. so auf die Abgabe reagieren, dass sie billige, aber weniger produktive Ausbildungsplätze anbieten. Obwohl das in der Diskussion befindliche System nur in Jahren angewandt würde, in denen das Angebot hinter der Nachfrage zurückbleibt, könnte es erhebliche Verwaltungskosten verursachen, die von der Bundesregierung auf 50 Millionen Euro im Jahr beziffert werden. Nachdem sich die deutschen Arbeitgeber verpflichtet haben, die Zahl der Ausbildungsplätze zu erhöhen, hat die Bundesregierung beschlossen, von der Einführung der Ausbildungsumlage abzusehen.

127. Im Lehrstellenangebot haben sich in der Regel die Arbeitsmarktbedingungen widergespiegelt, was den Schluss nahe legt, dass anstelle spezifischer Maßnahmen zur Bekämpfung des derzeitigen Ausbildungsplatzmangels eher Maßnahmen zur Erhöhung der bisher ungenügenden Beschäftigungsschaffung erforderlich sind. Flexibilität bei den Vergütungen für Auszubildende könnte die Entstehung von Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage zu einem gewissen Grad verhindern. So hat die Situation in den neunziger Jahren, als das Angebot an Lehrstellen die Nachfrage deutlich überstieg, zu einem Anstieg der Vergütungssätze geführt. Eine neuere, 2003 verabschiedete Initiative der Bundesregierung, mit der die Kosten der Abstellung von Mitarbeitern für die Lehrlingsausbildung im Betrieb verringert werden sollen, wird das Angebot an Ausbildungsplätzen erhöhen und es den Unternehmen ermöglichen, flexibler auf Schwankungen der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen zu reagieren.

128. Das System erfordert auch eine kontinuierliche Aktualisierung der formellen Ausbildungsprofile. 2004 soll z.B. die Ausbildungsordnung für 30 Berufe aktualisiert werden. Die Bundesregierung trägt zwar die Verantwortung für die Festlegung der neuen Ausbildungsordnungen, sie muss die Sozialpartner jedoch nach den Regeln einer konsensgetragenen Einigung in diesen Prozess einbeziehen. In der jüngsten Vergangenheit scheint das Konsensverfahren die Verabschiedung neuer Ausbildungsordnungen gebremst zu haben, da sich die Gewerkschaften der Einführung neuer, kürzerer Ausbildungswege widersetzen. Dies ist unvereinbar mit den Anforderungen, die sich aus raschen technologischen Veränderungen und Innovationen ergeben. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Modernisierung der Ausbildungsordnungen im Rahmen ihres Programms zur Verringerung des bürokratischen Aufwands durch eine Straffung des Entscheidungsprozesses zu beschleunigen. Verzögerungen bei der Anpassung an neue Qualifikationsanforderungen sollten auch dadurch vermieden werden, dass nötigenfalls vom Prinzip der konsensgetragenen Entscheidungsfindung abgewichen wird. Als ein Schritt in diese Richtung hat die Regierung gegen den Widerstand der Gewerkschaften kürzere Ausbildungsgänge eingeführt, womit sie eine weitere Senkung der Ausbildungskosten unterstützt und die Übereinstimmung zwischen dem Angebot der Arbeitgeber und der Nachfrage der Ausbildungsplatzsuchenden verbessern hilft.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Besenthal, A. (2004), „Tariftreuegesetze – kein Mittel zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Baugewerbe“, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 2/2004.
- Bielenski, H., J. Hartmann, H. Pfarr und H. Seiffert (2003), „Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen und Wirklichkeit“, *Arbeit und Recht* 3/2003.
- Boeters S, N. Gürtzgen und R. Schnabel (2003), „Reforming Social Welfare in Germany – An Applied General Equilibrium Analysis“, *ZEW Discussion Paper*, No. 03-70.
- Bothfeld, S. und L.C. Kaiser (2003), „Befristung und Leiharbeit: Brücken in reguläre Beschäftigung?“, *WSI Mitteilungen*, Nr. 8/2003.
- Bundesagentur für Arbeit (2004), „Bericht über das vierte Quartal und Kurzbericht zum Geschäftsjahr 2003“, *Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit*.
- Burniaux, J., R. Duval und F. Jaumotte (2003), „Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries“, *Economics Department Working Papers*, No. 371, OECD, Paris.
- Christensen, B. (2003), „Die Entwicklung der qualifikatorischen Lohndifferenzierung in Deutschland“, in *Die Weltwirtschaft*, Vol. 2003, Nr. 3.
- Elmeskov, J., J. Martin und S. Scarpetta (1998), „Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experiences“, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5, S. 205-252.
- Franz, W. und V. Steiner (2000), „Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations“, *German Economic Review*, Vol.1/2000.
- Jahn, E. J. und A. Windsheimer (2004a), „In der Fläche schon präsent“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 1.
- Jahn, E. J. und A. Windsheimer (2004b), „Erste Erfolge zeichnen sich ab“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 2.
- Jaumotte, F. (2003), „Female Labour Force Participation: Past Trends and Main Determinants in OECD Countries“, *Economics Department Working Papers*, No. 376, OECD, Paris.
- Jerger, J. und J. Lingens (2004), „Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem“, *Wirtschaftsdienst*, Nr. 1-2004, S. 26-31.
- Katz, L.F. und A.B. Krueger (1999), „The High-pressure US Labour Market of the 1990s“, *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, S. 1-65.
- Kolb, J. und A. Werwatz (2001), „Job Mobility and Unemployment“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 70. Jahrgang, Heft 1/2001, S. 95-101.
- Kritikos, A. und F. Wießner (2004), „Die richtigen Typen sind gefragt“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 3/2004. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Kvasnicka, M. und A. Werwatz (2002), „Lohneffekte der Zeitarbeit“, *Wochenbericht*, Nr. 49/02, DIW.
- Martin, J. P. und D. Grubb (2001), „What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies“, *Swedish Economic Policy Review*, No. 8, S. 9-56.
- Nickell, S. (1999), „Labour Market Institutions and Economic Performance“, in *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3, Amsterdam: North Holland.
- Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernst, S. Jean, P. Santiago und P. Swaim (2001), „Product and Labour Market Interactions in OECD Countries“, *Economics Department Working Papers*, No. 312, OECD, Paris.
- OECD (1994), *The Jobs Study*, Paris.
- OECD (1998), *Beschäftigungsausblick 1998*, Paris.
- OECD (2001), *OECD Growth Study*, Paris.

- OECD (2002), *Beschäftigungsausblick 2002*, Paris.
- OECD (2003a), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2003b), *Bildung auf einen Blick 2003*, Paris.
- OECD (2003c), *Beschäftigungsausblick 2003*, Paris.
- Rudolph, H. (2003a), "Befristete Arbeitsverträge und Zeitarbeit. Quantitäten und Strukturen ‚prekärer Beschäftigungsformen‘“, *Arbeitspapier*, Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 68.
- Rudolph, H. (2003b), „Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit“, *IAB Kurzbericht*, Nr. 6.
- Scarpetta, S. (1996), "Assessing the role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: a Cross-country Study", *OECD Economic Studies*, No. 26, OECD, Paris.
- Steiner, V. und P. Jakobebbinghaus (2004), *Reforming Social Welfare as We Know It?*, Mimeo, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2004a), *Work Incentives and Labor Supply Effects of the 'Mini-Jobs Reform' in Germany*, Berlin: DIW.
- Steiner, V. und K. Wrohlich (2004b), „Household Taxation, Income Splitting and Labor Supply Incentives – A Microsimulation Study for Germany“, *DIW Discussion Paper*, No. 421.
- Wurzel, E. (2001), "The Economic Integration of Germany's New States", *Economics Department Working Papers*, No. 307, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/57/1899874.pdf>, OECD, Paris.
- ZEW (2003b), *Perspektiven der Zeitarbeit. Ergebnisse der ZEW-Erhebung bei Zeitarbeitsbetrieben*, Juli.



#### 4. DEN WETTBEWERB AN DEN PRODUKTMÄRKTEN FÖRDERN

129. Wie in dem *Wirtschaftsbericht 2003* dargelegt, kann eine wettbewerbsfreundliche Regulierung der Produktmärkte zur Verbesserung der Produktivitätsergebnisse beitragen, z.T. indem sie die Innovationsfähigkeit stimuliert (vgl. Kapitel 5). Neuere empirische Belege zeigen auch, dass ein dem Produktmarkt-wettbewerb förderlicher Regulierungskurs zu höheren Investitionen führt, weil für die Produzenten auf wettbewerbsintensiven Märkten bei steigender Produktnachfrage stärkere Anreize zum Ausbau der Produktionskapazitäten bestehen<sup>93</sup>. Indem sie die Monopolrenten verringern, begünstigen wettbewerbsintensive Produktmärkte auch eine Lohnmäßigung, insbesondere in Ländern mit einem gewerkschaftlich organisierten Tarifverhandlungssystem wie Deutschland. Die Bundesregierung hat seit dem letzten *Wirtschaftsbericht* eine Reihe von Reformen eingeleitet, namentlich im Handwerkssektor, mit denen die Wirtschaft auf einen wettbewerbsfreundlicheren Kurs gelenkt wird. Gleichwohl besteht noch Raum für Verbesserungen. In den Netzindustrien bleibt die wichtigste Herausforderung die Gewährleistung von Wettbewerb durch den unbeschränkten Netzzugang zu diskriminierungsfreien, nicht überhöhten Preisen.

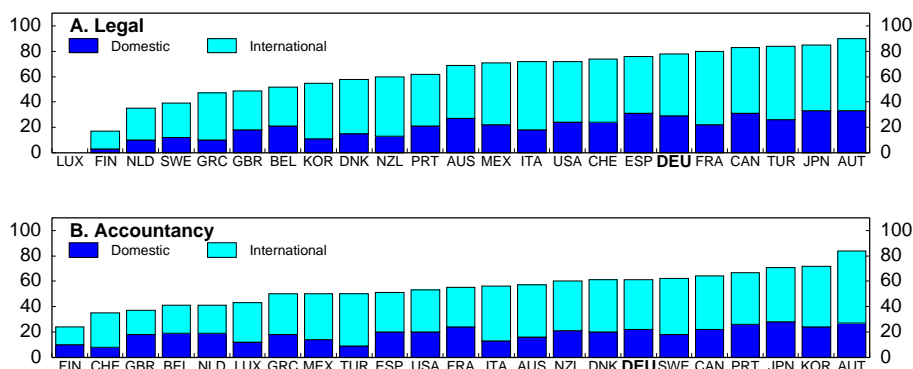
##### **Die Wettbewerbshemmnisse müssen weiter abgebaut werden**

130. Durch die Reform des Handwerksrechts wurden die Marktzutrittsschranken verringert, indem in vielen Handwerksbranchen der Meisterzwang abgeschafft wurde. Vor der Reform mussten die Inhaber von Handwerksbetrieben, zusätzlich zur abgeschlossenen Lehre im Rahmen des Berufsausbildungssystems, die zwei bis drei Jahre in Anspruch nimmt, in der Regel einen Meisterbrief besitzen<sup>94</sup>. Der Meisterbrief resultierte in hohen Zugangsschranken, da sich die Ausbildungs- und Prüfungskosten auf bis zu 8 000 Euro belaufen und in einigen mit dem Ingenieurwesen verwandten Handwerksberufen über ein Jahr Vollzeitausbildung erforderlich ist. Selbst in weniger technischen Handwerksberufen, wie dem Frisörhandwerk, sind die Kosten der Erlangung des Meisterbriefs beträchtlich, mit einem finanziellen Aufwand von schätzungsweise 5 000 Euro und sechs Monaten Vollzeitausbildung. Infolge der Reform, die Anfang 2004 in Kraft trat, gelten für 53 von 94 Handwerksbranchen keine Zugangsvoraussetzungen mehr. In der neuen gesetzlichen Regelung wurden die Beschränkungen für 41 Handwerksbranchen beibehalten, wofür zwei Kriterien ausschlaggebend waren: erstens Gesundheits- und Sicherheitsrisiken, die entstehen könnten, wenn die Arbeiten nicht von Fachkräften mit Meisterniveau überwacht werden, und zweitens die Tatsache, dass das betreffende Handwerk eine relativ große Zahl von Ausbildungsplätzen stellt<sup>95</sup>. In 35 von diesen Handwerksberufen kann statt des Meisterbriefs allerdings auch Berufserfahrung (mindestens sechs Jahre) geltend gemacht werden. In den sechs übrigen Handwerksberufen ist weiterhin der Meisterbrief erforderlich, den aber nicht mehr unbedingt der Inhaber besitzen muss, Meister kann stattdessen ein Mitarbeiter sein. Die Zugangsvoraussetzungen wurden auch für Personen aufgehoben, die verwandte Berufe ausüben, z.B. Ingenieure. Allerdings sind rd. 90% der Handwerksbetriebe in den 41 nach wie vor zulassungspflichtigen Handwerken tätig, in denen auch 85% der Handwerkskräfte beschäftigt sind. Die Bundesregierung beabsichtigte ursprünglich, die Zugangsvoraussetzungen in 12 zusätzlichen Handwerksberufen aufzuheben, was darauf schließen lässt, dass noch Spielraum für eine weitere Erleichterung der Betriebsgründungskosten besteht. Insbesondere das Angebot von Berufsausbildungsplätzen sollte kein Kriterium sein, um den Zugang von Firmen zu Produktmarktsegmenten zu begrenzen.

131. Die Unternehmen müssen immer noch Pflichtbeiträge zu den Wirtschaftsverbänden entrichten, und die bindenden Gebührenordnungen der freien Berufe, die von den jeweiligen Berufskammern aufgestellt werden, behindern den Wettbewerb. Durch die gesetzliche Neuregelung sind neue Handwerksbetriebe während eines Zeitraums von vier Jahren von der Zahlung der Mitgliedsbeiträge zu den Handwerkskammern befreit. Gleichwohl haben die über die voraussichtliche Gesamtlebensdauer eines Handwerksbetriebs hinweg

zu entrichtenden Pflichtbeiträge eine abschreckende Wirkung auf potenzielle neue Anbieter, weshalb sie weiter reduziert werden sollten. Die Gebührenordnungen der Berufskammern, die vom Kartellverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgenommen sind, behindern den Preiswettbewerb zwischen den Mitgliedern. In einigen Berufen sind diese Gebührenordnungen gesetzlich bindend. Die Bundesregierung beabsichtigt, sowohl den Anwendungsbereich der gesetzlich bindenden Honorarordnung für Architekten und Ingenieure einzuschränken als auch von dieser Gebührenordnung abweichende privatwirtschaftliche Honorarvereinbarungen zuzulassen. Die gesetzlich festgelegte Gebührenordnung sollte so bald wie möglich auslaufen und nicht durch eine Honorarempfehlung ersetzt werden, um eine ausschließlich marktbestimmte Preisfindung zu erlauben. Manche freien Berufe sind in Deutschland strenger reglementiert als in den meisten OECD-Ländern, was auf weiteren Spielraum für Reformen hindeutet (Abb. 4.1). Eine neuere Studie bestätigt, dass die freien Berufe in Deutschland stärkeren Reglementierungen unterliegen als in den meisten EU15-Ländern<sup>96</sup>. Der Spielraum für eine Ausdehnung marktbestimmter Honorarfindung auf andere freie Berufe sollte ausgelotet werden.

Abbildung 4.1 **Regulierung der freien Berufe: Indizes für den in OECD-Ländern bestehenden Restriktionsgrad<sup>1</sup>**



1. Der Index für den Restriktionsgrad reicht von 0 (am wenigsten restriktiv) bis 100 (besonders restriktiv). Internationale (Inlands-)Indizes beziehen sich auf die Problemlösbarkeit bzw. die Schwierigkeit der Unternehmensgründung und -führung für Gebietsfremde (Gebietsinländer) im jeweiligen Land.  
Quelle: Nguyen-Hong (2000).

132. Im Rahmen einer weiteren Initiative zur Förderung des Wettbewerbs hat der Bundestag gesetzliche Regelungen zur Aufhebung der Beschränkungen für Preisnachlässe verabschiedet. Das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis bleibt jedoch bestehen. Dieses Verbot sollte, außer im Fall von Verdrängungswettbewerb (*predatory pricing*) oder Monopolstellungen, abgeschafft werden. Darüber hinaus begrenzt die relativ geringe Verkaufsstellendichte in Deutschland möglicherweise den Wettbewerb im Einzelhandel, auf den Regulierungsmaßnahmen, z.B. baurechtliche Auflagen, wahrscheinlich Einfluss haben. Gleichzeitig ist die Produktivität des Einzelhandels im Vergleich zu den europäischen Ländern mit den besten Ergebnissen um 20% niedriger (Tabelle 4.1). Die Bundesregierung plant auch, die Durchsetzung des Kartellrechts zu stärken, indem sie Verbraucherverbänden das Recht gibt, im Namen der Verbraucher gegen kartellrechtswidrige Verhaltensweisen zu klagen.

133. Staatliche Beihilfen zur Unterstützung der Produktmärkte beeinträchtigen die Wirtschaftsleistung, indem sie die geförderten Produzenten vor Konkurrenz schützen und den Marktengang unproduktiver Unternehmen verhindern. Wenngleich einige gezielte Subventionen für das Verkehrswesen u.U. gerechtfertigt sind, z.B. infolge zunehmender Skalenerträge im öffentlichen Verkehr, verzerren Subventionen die relativen Preise und können, insofern sie ausgewählten Produzenten gewährt werden, zur Entstehung von Renten führen, womit sie die Löhne hochtreiben und die Beschäftigung reduzieren, abgesehen davon, dass sie die Staatskasse belasten (Kapitel 2). Die staatlichen Beihilfen an bestimmte Sektoren sind in

Tabelle 4.1 **Wesentliche Strukturmerkmale des Einzelhandelssektors, 2000**

	Verkaufsstellendichte <sup>1</sup>	Einzelhandel, Gesamtwertschöpfung je Beschäftigten <sup>2</sup>
Österreich	43	96
Belgien	80	96
Dänemark	47	91
Finnland	46	116
Frankreich	64	118
<b>Deutschland</b>	<b>35</b>	<b>100</b>
Irland	36	84
Italien	130	72
Niederlande	54	71
Portugal	150	38
Spanien	133	65
Schweden	65	115
Vereinigtes Königreich	36	88
EU15	71	88
ohne Italien, Portugal, Spanien	51	98
Norwegen	68	99
Schweiz	56	88

1. Zahl der Betriebe pro 10 000 Einwohner.

2. Deutschland = 100.

Quelle: Eurostat, New Cronos.

Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mit hohem Einkommen sehr umfangreich (Tabelle 4.2) und sollten baldmöglichst eingestellt werden, außer in Fällen, wo Subventionen eindeutig die Behebung von Marktversagen erleichtern. Desgleichen sollten die Anstrengungen zur Privatisierung von Unternehmen in Staatsbesitz verstärkt werden.

Tabelle 4.2 **Aufschlüsselung der staatlichen Beihilfen nach Sektoren, 2001<sup>1</sup>**

	In % des BIP				
	Verarbeitendes Gewerbe	Verkehr	Landwirtschaft und Fischerei	Kohle	Insgesamt
Finnland	0.24	0.26	1.00		1.53
Dänemark	0.35	0.55	0.12		1.33
Luxemburg	0.14	0.92	0.16		1.24
Irland	0.40	0.31	0.20		1.13
<b>Deutschland</b>	<b>0.37</b>	<b>0.45</b>	<b>0.10</b>	<b>0.20</b>	<b>1.12</b>
Frankreich	0.23	0.43	0.23	0.06	1.07
Italien	0.32	0.55	0.10		0.98
Österreich	0.23	0.30	0.41		0.97
Niederlande	0.14	0.58	0.20		0.93
Schweden	0.15	0.39	0.16		0.76
Belgien	0.02	0.09	0.01		0.13
Vereinigtes Königreich	0.01	0.04	0.01		0.07

1. Definiert nach dem erklärten Hauptziel der Beihilfen. Reihenfolge der Auflistung nach dem Gesamtvolumen der Beihilfen in Prozent des BIP.

Quelle: Europäische Kommission.

## Der Regulierungsrahmen für die Telekommunikationsbranche muss gestärkt werden

134. Der Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt ist für die Produktivitätsleistung besonders wichtig. Der IKT-Einsatz trägt zur Steigerung der Kapitalintensität bei und kann die Innovationstätigkeit beschleunigen, indem er komplementäre Innovationen auslöst, durch die es zu einem Anstieg der totalen Faktorproduktivität kommt (vgl. Kasten 5.5, Kapitel 5).

135. Mit einem neuen Gesetz zur Regulierung des Telekommunikationssektors werden einige Probleme angegangen, die bislang den Wettbewerb in diesem Sektor behindert haben<sup>97</sup>. In dem Gesetz werden die anzuwendenden Regeln bei Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung geklärt, wobei ein solcher Missbrauch von Marktmacht bei nicht kostendeckenden Preisen und bei Bündelung von Leistungen ver-

mutet wird, was zur Erhöhung der Wirksamkeit der Regulierungsaufgaben im Hinblick auf die Verhinderung solcher Praktiken beiträgt. Darüber hinaus werden die Verfahren gestrafft, nach denen die Regulierungsbehörde (RegTP) vorgehen muss, um eine nicht wettbewerbliche Preisgestaltung zu verhindern.

136. Das Gesetz wird der Regulierungsbehörde mehr Ermessensspielraum bei der Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ der Regulierung des Zugangs zu den Telekommunikationsnetzen lassen als die derzeitigen gesetzlichen Regelungen, was für die Marktteilnehmer Unsicherheit schaffen und sich negativ auf die Investitionen auswirken könnte. Insbesondere nennt das Gesetz zwar eine Reihe von Verpflichtungen, die dem marktbeherrschenden Unternehmen in Bezug auf den Zugang der Konkurrenzunternehmen zu seinem Netz auferlegt werden können, diese Aufzählung ist jedoch nicht abschließend, und die Regulierungsbehörde muss auch nicht von allen genannten Maßnahmen Gebrauch machen. Die Ungewissheit in Bezug auf den zukünftigen Regulierungskurs dürfte für neue Anbieter mehr negative Auswirkungen haben als für etablierte Anbieter, was zu einer Verringerung des Wettbewerbs führt<sup>98</sup>. Das Gesetz wird die Befugnisse des Präsidenten der Regulierungsbehörde stärken, der in einem politischen Verfahren ernannt wird, womit sich die Möglichkeiten der Bundesregierung zur politischen Einflussnahme auf die Regulierungsbehörde vergrößern und bei den Marktteilnehmern vermehrt der Eindruck entstehen könnte, dass innerhalb der Bundesregierung, die sowohl die Aufsicht über die Regulierungsbehörde hat als auch 42% des Kapitals der Deutschen Telekom AG (DTAG) hält, ein Interessenkonflikt besteht. Die Bundesregierung sollte ihre verbleibenden Anteile am Kapital der DTAG privatisieren, um die Bedenken hinsichtlich dieses Interessenkonflikts zu zerstreuen. Durch die Verlängerung der Amtsdauer des Präsidenten bei gleichzeitiger Abschaffung der Möglichkeit einer Wiederernennung könnte der Eindruck der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde gefestigt werden.

137. Der Regulierungsrahmen sollte gewährleisten, dass im Falle von Diensten, bei denen Unternehmen über einen längeren Zeitraum hinweg beträchtliche Marktmacht ausüben, die Ex-ante-Regulierung Anwendung findet. Im Gegensatz zu vielen anderen OECD-Ländern werden die Gebühren für Gespräche zwischen Fest- und Mobilfunknetz in Deutschland nicht reguliert. Im Vereinigten Königreich ist man demgegenüber zu dem Schluss gekommen, dass eine Preisdeckelung (*Price Cap*) das einzige Mittel ist, um überhöhte Preise für den Empfang von Mobilfunkanrufen zu verhindern. Darüber hinaus könnte die Ex-ante-Regulierung durch das neue Gesetz weiter eingeschränkt werden, selbst dann, wenn der Markt von einem Akteur beherrscht wird<sup>99</sup>. Wie im *Wirtschaftsbericht 2003* empfohlen, sollte die Ex-ante-Regulierung weiterhin vorgeschrieben werden, wann immer eine Marktbeherrschung gegeben ist.

### **Der Regulierungsrahmen der anderen Netzindustrien hat sich verbessert, es bleiben aber wichtige Herausforderungen bestehen**

138. Der Aufgabenbereich der RegTP wurde auf den Gas- und Elektrizitätssektor ausgedehnt, womit Spielraum für eine Verstärkung des Wettbewerbs in beiden Sektoren entstanden ist. Deutschland vertraute zuvor auf eine Selbstregulierung unter der Aufsicht des Bundeskartellamts, das jedoch nicht mit Ex-ante-Regulierungsbefugnissen ausgestattet ist, wie sie von den Regulierungsbehörden in den Netzindustrien in weiten Teilen eingesetzt werden. Dieses System verringerte den Marktzugang und leistete hohen Gaspreisen wie auch hohen Strompreisen für Haushaltskunden Vorschub<sup>100</sup>. Die Netzzugangsentgelte schienen in der Tat in beiden Branchen hoch zu sein. Die neue Regulierungsbehörde könnte sich in einer besseren Position befinden, um zu gewährleisten, dass die Netzzugangsentgelte mehr Spielraum für Wettbewerb lassen, und dem diskriminierenden Verhalten der Netzbetreiber gegenüber Konkurrenten entgegenzutreten, indem sie für eine stärkere Trennung der Netzaktivitäten von den anderen Tätigkeitsbereichen und eine Verbesserung der Rechnungslegungsinformationen eintritt, damit verhindert wird, dass Quersubventionierungen zur Schaffung von Marktzutrittsschranken für potenzielle Wettbewerber eingesetzt werden<sup>101</sup>. Durch die Einrichtung einer für mehrere Sektoren zuständigen Regulierungsbehörde könnte sich auch der Spielraum für eine Einflussnahme der regulierten Interessen auf die Regulierungsbehörde (*regulatory capture*) verringern (vgl. *Wirtschaftsbericht 2001*).

139. Eine weitere Liberalisierung der Postdienste und der Wasserversorgung könnte mehr Wettbewerb und Effizienz gewährleisten. Die Bundesregierung hat beschlossen, die Exklusivlizenz des mehrheitlich in



Staatsbesitz befindlichen marktbeherrschenden Unternehmens, der Deutschen Post, für die Inlandsbeförderung von Briefen unter bestimmten Gewichtsgrenzen bis 2007 zu verlängern. Die Deutsche Post ist auch von der Zahlung der Umsatzsteuer auf Einnahmen befreit, die in wettbewerbsoffenen Marktsegmenten erzielt werden, was den Wettbewerb verzerrt. Durch Maßnahmen zur Schaffung einheitlicherer Wettbewerbsbedingungen könnte die Wirksamkeit des Wettbewerbs erhöht werden. Der Wettbewerb dürfte 2007 zunehmen, wenn alle Postdienstleistungen dereguliert sind. Im Bereich der Wasserdienstleistungen ist es zwar schwieriger, Wettbewerb einzuführen, durch einen verstärkten Einsatz von Benchmarking-Verfahren und durch wettbewerbsoffene Ausschreibungen von Wasserdienstleistungen könnte jedoch die Effizienz gesteigert werden. Als Schritt in diese Richtung plant die Bundesregierung, die Gleichbehandlung aller in der Abwasserentsorgung tätigen Unternehmen zu verlangen und Leitlinien für die Entwicklung eines Benchmarking-Systems aufzustellen.

### **Der Regulierungsaufwand muss verringert werden**

140. Die Reduzierung der Verwaltungskosten trägt zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität bei, weil die Unternehmen eine Umschichtung der Ressourcen zu Gunsten produktiver Einsatzbereiche vornehmen können, und fördert zugleich den Marktzutritt, da die Verwaltungskosten in der Regel von der Unternehmensgröße unabhängig sind und somit für kleine Betriebe eine besonders starke Belastung darstellen. Schätzungen des Bundesjustizministeriums zufolge sind 17% der Vorschriften auf Bundesebene unnötig. Beispiele für unnötige Doppelregulierung sind die administrative Erfassung von bereits bei öffentlichen Stellen vorliegenden Daten über Privathaushalte und Unternehmen sowie das Nebeneinander mehrerer Gesetzesquellen, z.B. im öffentlichen Auftragswesen. Die Bundesregierung hat gesetzgeberische Schritte in Richtung ihrer Beseitigung eingeleitet.

141. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Initiativen gestartet, um den bestehenden unnötigen Regulierungsaufwand zu verringern. Mit den neuen gesetzlichen Regelungen wurden die Rechnungs- und Steuerverfahren für die Unternehmen vereinfacht, indem die Buchführungs- und Umsatzsteuerpflichtgrenzen angehoben und die Regeln für die Bestimmung der Steuerschuld mittelständischer Unternehmen vereinheitlicht wurden. Im laufenden Jahr sollen Gesetzentwürfe in Kraft treten, mit denen die Doppelregelungen in den Bereichen Produktsicherheit und Lebensmittelsicherheit sowie in Bezug auf Umweltaspekte des Baurechts beseitigt werden. Die Bundesregierung plant auch, branchenspezifische Regulierungsaufgaben im Dienstleistungssektor zu lockern und hat die statistischen Auskunftspflichten der Unternehmen vereinfacht, um der Doppelerfassung bereits vorhandener Verwaltungsdaten vorzubeugen. Mit den neuen Einkommen- und Lohnsteuerregeln, deren Einführung für 2006 vorgesehen ist, sollen die bisherigen papiergebundenen Verfahren durch elektronische Verfahren ersetzt werden, und die Bundesregierung intensiviert den Einsatz von Informationstechnologien, um die Bereitstellung administrativer Dienste zu straffen. In die Entscheidungsfindung sollten mehr Evaluierungen und quantitative, auf Fakten gestützte Beurteilungen integriert werden, um zu verhindern, dass neue aufwendige Regeln eingeführt werden. Ein Leitfadensystem zur Förderung von Gesetzesfolgenabschätzungen existiert. In der Tat wurde die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen im Jahr 2000 für alle neuen Gesetze zwingend vorgeschrieben. Allerdings fehlt es an formellen Sanktionen zur Durchsetzung des Leitfadens, und die für seine Anwendung bereitgestellten Mittel scheinen unzureichend zu sein. Die Einrichtung einer Zentralstelle für Regulierungsqualität hat sich in einer Reihe von OECD-Ländern im Hinblick auf die Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung als nützlich erwiesen, da Orientierungshilfen auf diese Weise leichter verbreitet werden können und politische Initiativen Fürsprecher finden. Es könnte häufiger von Kosten-Nutzen-Analysen sowie von zeitlichen Befristungen bei der Einführung von Regelungen, durch die deren anschließende Überprüfung gewährleistet ist, Gebrauch gemacht werden. Durch einen transparenteren, systematischeren Ansatz bei den Konsultationen der Öffentlichkeit könnte die Teilnahme der betroffenen Akteure über den Kreis gut organisierter Interessengruppen hinaus ausgedehnt werden<sup>102</sup>.

142. Die Erhöhung der Transparenz und die Erleichterung des Zugangs ausländischer Anbieter im Rahmen der Regeln für das öffentliche Auftragswesen könnten einen erheblichen Beitrag zur Förderung des Wettbewerbs leisten und die Beschaffungskosten des öffentlichen Sektors verringern, da auf den Markt für öffentliche Aufträge rd. 17% des deutschen BIP entfallen<sup>103</sup>. Das Rahmenwerk für das öffentliche

Auftragswesen ist in Deutschland kompliziert und behindert den Marktzutritt, denn es gründet sich auf ein breites Spektrum unterschiedlicher Regelungen. Zudem spalten die Behörden die Aufträge häufig auf. Zweck dieser Praxis ist zwar, mittelständischen Unternehmen die Teilnahme an den Ausschreibungen zu erleichtern, da kleine öffentliche Aufträge nicht EU-weit ausgeschrieben werden müssen, sie hat aber zur Folge, dass der Zugang ausländischer Unternehmen zu den Aufträgen eingeschränkt wird<sup>104</sup>. Darüber hinaus werden die Regeln für Aufträge unter den EU-Schwellenwerten auf Länderebene festgelegt, was zu einer Vielzahl regionaler Regulierungsunterschiede führt. Die fraglichen Regeln werden von Ausschüssen bestimmt, in denen Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Behörden sitzen, wodurch die angestammten Marktteilnehmer begünstigt und überregionale neue Anbieter benachteiligt werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, das Vergaberecht zu vereinfachen, wobei die Mitwirkung der Wirtschaftsverbände in den meisten Sektoren abgeschafft werden soll, wenngleich nach den derzeitigen Plänen die Wirtschaftsverbände bei Bauaufträgen in Höhe von weniger als 6 Mio. Euro weiterhin einbezogen würden. Durch die in einigen Bundesländern geltenden Bestimmungen, die die Vergabe öffentlicher Aufträge von der Entlohnung nach Ortstarif abhängig machen (Tariftreuegesetze, vgl. Kapitel 3), wird der Wettbewerb zusätzlich behindert. Durch Maßnahmen, die das Vergabeverfahren transparenter gestalten, den Einfluss der Wirtschaftsverbände gänzlich ausschalten und eine breitere Ausschreibung öffentlicher Aufträge auf EU-Ebene sicherstellen, könnte der Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen weiter gefördert werden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti und F. Schiantarelli (2003), "Regulation and Investment", *Economics Department Working Papers*, No. 352, OECD, Paris.
- BMF (2004), „Ergebnis aus dem Vermittlungsverfahren vom Dezember 2003“, *Monatsbericht*, 01/2004, S. 35-43.
- Monopolkommission (2004), *Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes*.
- Nguyen-Hong, D. (2000), "Restrictions on Trade in Professional Services", *Staff Research Paper*, Australian Productivity Commission.
- OECD (2001), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2003), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2004), *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform: Deutschland – Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*, Paris.
- Paterson, I., M. Fink und A. Ogus (2003), *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different Member States*, Research Report, IHS, Wien.

## 5. STÄRKUNG DER INNOVATIONSKAPAZITÄT

143. Um die Dynamik der deutschen Wirtschaft wiederzubeleben, sind auch Maßnahmen zur Stärkung des Produktivitätswachstums erforderlich. Das Wachstum der totalen Faktorproduktivität – also das Produktionswachstum, das für ein gegebenes Niveau aller Inputs erzielt werden kann – schwächte sich in den neunziger Jahren in Deutschland wie auch in mehreren anderen OECD-Ländern ab. Innovation ist ein Schlüsselement, das die totale Faktorproduktivität stimuliert. Davon können wiederum potenziell Impulse für den verstärkten Einsatz von Kapital wie auch Arbeit ausgehen, die ihrerseits Quellen höheren Wirtschaftswachstums sind. Empirische Untersuchungen stellen denn auch eine starke positive Korrelation zwischen Forschung und Entwicklung (FuE) sowie Pro-Kopf-BIP-Wachstum fest<sup>105</sup>. Daher dreht sich die politische Debatte in Deutschland in jüngster Zeit zunehmend um Innovation als Mittel zur Stärkung der Wirtschaftstätigkeit. Das veranlasste die Bundesregierung zur Einsetzung einer Kommission, die den Auftrag erhielt, im zweiten Halbjahr 2004 Vorschläge für Maßnahmen der Innovationsförderung zu unterbreiten. Der Begriff „Innovation“ umspannt in der Tat ein breites Spektrum von Aktivitäten, das von Erfindungen bis hin zu deren Verbreitung und dem damit zusammenhängenden organisatorischen Wandel reicht (Kasten 5.1), wobei in Deutschland die Unternehmen des privaten Sektors die wichtigsten Akteure sind (Kasten 5.2). Es gibt mehrere Faktoren, die die Innovation auf komplexe Weise beeinflussen – wobei die Kenntnisse über die betreffenden Wechselwirkungen häufig noch recht begrenzt sind; auf jeden Fall können Regulierungsreformen der Produkt-, Kapital- und Arbeitsmärkte signifikant positive Effekte auf die Innovation haben. Im vorliegenden Kapitel geht es darum, eine Reihe von wirtschaftspolitischen Fragen bezüglich der Innovation herauszustellen und Lösungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen vorzuschlagen, dank deren die Innovationskapazität der deutschen Wirtschaft gesteigert werden kann. Außerdem hängt die Effektivität der staatlichen Innovationsaufwendungen von der Schaffung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen ab. Die Bundesregierung plant, die entsprechenden öffentlichen Ausgaben von 0,8% des BIP im Jahr 2002 auf 1% bis 2010 zu erhöhen. Da ein großer Teil der FuE-Aufwendungen auf Personalausgaben entfällt, erfordert dies unter anderem, dass das Angebot an hoch qualifiziertem Forschungspersonal durch geeignete Rahmenbedingungen gestützt wird. Demgegenüber würden regulierungsbedingte Hemmnisse auf der Angebotsseite – auch in Bezug auf Firmenneugründungen – die Gefahr einer Ressourcenvergeudung mit sich bringen<sup>106</sup>. Nachstehend wird ein Überblick über stilisierte Fakten gegeben, die die deutsche Innovationsleistung im internationalen Kontext positionieren. In den folgenden Abschnitten werden einige wichtige innovationsrelevante Aspekte der deutschen Wirtschaft untersucht. Das betrifft die Produkt-, Kapital- und Arbeitsmärkte sowie die Besteuerung und das Hochschulsystem. Abschließend werden einige Aspekte beleuchtet, die für die staatliche Unterstützung der Unternehmen wichtig sind.

### **Innovation in Deutschland – stilisierte Fakten**

#### ***Die Innovationstätigkeit ist in Deutschland stark ausgeprägt ...***

144. Den Schlüsselindikatoren zufolge zählt Deutschland zu den OECD-Ländern mit starker Innovationsfähigkeit, was darin zum Ausdruck kommt, dass es in Bezug auf die Zahl der Patentanmeldungen je Kopf der Bevölkerung einen der oberen Ränge einnimmt und hinsichtlich des Niveaus der FuE-Ausgaben im Verhältnis zum BIP über dem Durchschnitt liegt (Abb. 5.1). Gemäß den Informationen der *Gemeinschaftlichen Innovationserhebung* hat Deutschland nach Irland auch den zweithöchsten Anteil an Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, die Produkt- bzw. Verfahrensinnovation betreiben, während es in Bezug auf Dienstleistungen an erster und in Bezug auf den Anteil des Umsatzes, der in der Industrie wie auch im Dienstleistungssektor für Innovationen ausgegeben wird<sup>107</sup>, an dritter Stelle steht. Deutschland ist zudem eines der attraktivsten Zielländer für FuE-Aktivitäten ausländischer Unternehmen, und die FuE-intensiven Branchen stellen in Deutschland einen Anteil an den Exporten, der größer ist als im Durchschnitt der OECD-Länder<sup>108</sup>.

## Kasten 5.1 Innovation – Begriffe und Fakten

### Was ist „Innovation“?

Darunter fallen Tätigkeiten, die letztlich zur Einführung neuer Produkte – „Produktinnovation“ – oder zur Einführung neuer Produktionsverfahren – „Prozessinnovation“ – führen. Innovation umspannt also ein breites Spektrum unterschiedlicher Aktivitäten, wie z.B. Grundlagenforschung, Erwerb neuer Produktionsausrüstungen oder Erfindung eines neuen Medikaments. Innovation erstreckt sich prinzipiell sowohl auf die Anwendung vorhandenen Wissens unter neuen Rahmenbedingungen als auch auf die Produktion neuer Kenntnisse<sup>1</sup>. Empirische Befunde zeigen, dass die Anwendung vorhandener Technologien – z.B. IKT – weitere Innovationen bedingt, um Produktivitätssteigerungen zu generieren, wie Veränderungen bei den Arbeitsverfahren und der Organisation von Produktionsprozessen<sup>2</sup>. Innovationen sind eine wichtige Antriebskraft des Wirtschaftswachstums. Sie führen durch Produktivitätssteigerungen bei den Produktionsfaktoren (totale Faktorproduktivität) direkt zu einem Anstieg der Einkommensniveaus. Außerdem regt die Zunahme der totalen Faktorproduktivität zur Kapitalvertiefung an, die ihrerseits wiederum zum Wirtschaftswachstum beiträgt<sup>3</sup>.

### Was sind typische Innovationsprozesse?

Die Merkmale des Innovationsprozesses sind je nach Art der industriellen Tätigkeit unterschiedlich. Empirische Befunde<sup>4</sup> deuten darauf hin, dass industrielle Innovationsstrukturen entweder durch *radikale* oder *kumulative* Innovation gekennzeichnet sein können<sup>5</sup>. Firmen, die im Rahmen *kumulativer* Prozesse innovieren, bauen im Wege eines additiven Verfahrens auf den jeweils vorangegangenen Innovationsanstrengungen auf. Dabei kommt es weniger häufig zu grundlegenden technologischen Änderungen. *Kumulative* Innovationen dürften mithin mehr bei Technologien mit einer fest etablierten technologischen Plattform zu finden sein. *Kumulative* Innovationen bauen häufig auf firmen- oder personenspezifischen Fachkenntnissen auf. Derartige spezifische Kompetenzen können z.B. dann wichtig für einen Innovationsprozess sein, wenn die Kodifizierung von Kenntnissen und Fertigkeiten mit hohen Kosten verbunden (und ihr Transfer daher ebenfalls kostspielig ist) oder wenn sie in eine komplexe organisatorische Routine eingebettet sind<sup>6</sup>. *Kumulative* Innovationen helfen den Firmen, Marktzugangsbarrieren zu errichten, was tendenziell dazu führt, dass im Bereich der Innovation etablierte Firmen vorherrschen. Technologische Stabilität kommt tendenziell auch in einer stabilen Hierarchie der zur Innovation beitragenden Unternehmen und folglich auch in einer starken Konzentration innovierender Firmen zum Ausdruck.

Im Falle der *radikalen* Innovation kommt es häufig zu grundlegenden Änderungen der Technologie, weshalb diese Art der Innovation eher bei neuen Technologien (z.B. Biotechnologie) anzutreffen ist. Die Innovationsstruktur ist hier durch das Phänomen der *kreativen Zerstörung* gekennzeichnet, bei der Firmen, die neu in den Innovationsprozess eintreten und jene Firmen ersetzen, deren Technologien obsolet geworden sind, einen erheblichen Beitrag leisten. Technologische Instabilität findet ihren Ausdruck in einer stärkeren Fluktuation unter den Firmen, die zum innovativen Output der jeweiligen Branche beisteuern.

Zwar lässt sich die Innovationstätigkeit bestimmter Wirtschaftszweige nicht immer eindeutig der einen oder anderen Art von Innovationen zuordnen, doch wird allgemein davon ausgegangen, dass die Automobilindustrie, die chemische Industrie und Teile des Maschinenbaus – die einen großen Anteil der deutschen Exporte stellen – durch *kumulative* Innovation gekennzeichnet sind<sup>7</sup>.

### Wie wird Innovation gemessen?

Der wichtigste Indikator zur Messung der Innovations-Inputs sind die FuE-Aufwendungen, häufig ausgedrückt als BIP-Anteil. Was Deutschland betrifft, so decken die FuE-Ausgaben Schätzungen zufolge rd. 50% der Innovationsausgaben. Die FuE-Ausgaben werden häufig als nützlicher Indikator für die gesamte Innovationstätigkeit betrachtet, wobei eine positive Korrelation zwischen diesen beiden Faktoren unterstellt wird<sup>8</sup>. Daten über die gesamten FuE-Aufwendungen sind in Form von Zeitreihen verfügbar, die zwischen den einzelnen Ländern recht gut vergleichbar sind. Durch die Erweiterung des Erfassungsbereichs der FuE-Erhebungen in einigen Ländern wurde allerdings die Vergleichbarkeit der privatwirtschaftlichen FuE-Ausgaben im Dienstleistungssektor beeinträchtigt.

Das verarbeitende Gewerbe kann nach der FuE-Intensität in *High-*, *Medium-High-*, *Medium-Low-* und *Lowtech-*Branchen unterteilt werden. *Hightech*-Industrien weisen die höchsten FuE-Intensitäten auf. Die FuE-Intensität wird gemessen als Verhältnis zwischen FuE-Ausgaben und Umsatz bzw. zwischen FuE-Ausgaben und Wertschöpfung<sup>9</sup>. Neue Technologien wie IKT und Biotechnologie fallen in die Kategorie der *Hightech*- oder spitzentechnologischen Branchen. Bei den traditionellen deutschen Exportbranchen – Automobilherstellung, chemische Industrie und Maschinenbau – handelt es sich um *Medium-Hightech*-Industrien.

Der wichtigste Indikator für den Output von Innovationsprozessen sind Patentstatistiken. Jedoch bestehen vom Nutzen – und somit auch vom Wert her – erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Patenten, und auch die Neigung zum Schutz von Erfindungen durch Patente ist je nach Branche unterschiedlich. So weisen z.B. die Erhebungsdaten für Deutschland darauf hin, dass mehr als 30% der Innovationsunternehmen in der Transportmittelherstellung (einschließlich Automobilproduktion) und im Maschinenbau ihre Erfindungen patentieren lassen, während dies in den IKT- und Dienstleistungssektoren auf weniger als 5% der Innovation tätigen Unternehmen zutrifft<sup>10</sup>. Ferner gibt es in Bezug auf den Patentschutz

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

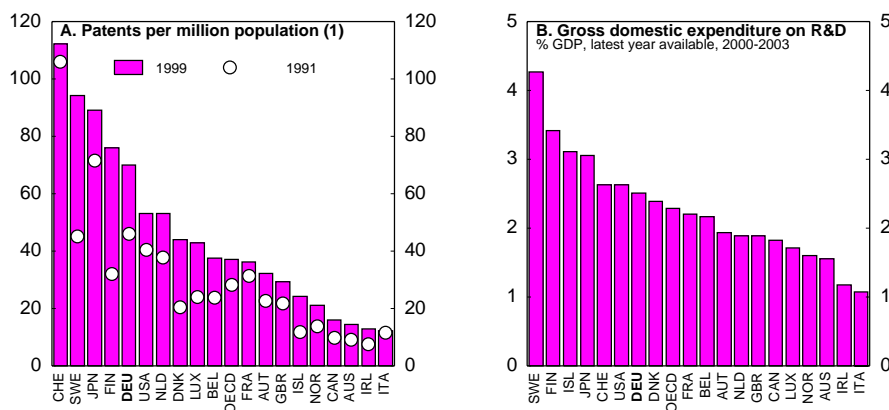
auch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und im Zeitverlauf, was z.T. das Ergebnis der sich wandelnden Bestimmungen über den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum ist. Das vorliegende Kapitel stützt sich auf Statistiken über „Triade-Patentfamilien“, bei denen die zugelassenen Patente nach der Nationalität der Antragsteller gegliedert sind<sup>11</sup>. Hierbei handelt es sich um Patentanträge bei den drei weltweit wichtigsten Patentämtern<sup>12</sup>, die folglich einen erheblichen ökonomischen Wert haben dürften. Die Erfassung von Patentfamilien kann auch zur Vermeidung der verzerrenden Effekte des „Heimvorteils“ bei internationalen Vergleichen von Patentstatistiken beitragen, die dadurch entstehen, dass Innovatoren die Patente mit größerer Wahrscheinlichkeit beim Patentamt ihres eigenen Landes anmelden. Wie sich zeigt, besteht eine enge Korrelation zwischen Patenten und FuE-Aufwendungen.

Erhebungen von Unternehmen liefern zusätzliche Informationen über Innovationsinputs und -ergebnisse im Unternehmenssektor auf der Basis von Selbstevaluierungen. Die aus diesen Erhebungen in Deutschland gewonnenen Daten und die entsprechenden Zeitreihen beziehen sich jedoch auf kurze Zeiträume und lassen sich größtenteils nicht mit den Daten aus anderen Ländern vergleichen. Zwischen mehreren Ländern vergleichbare Erhebungsdaten wurden für den Zeitraum 1998-2000 im Rahmen der EU analysiert, Veränderungen bei der Erhebungsgestaltung beschränken jedoch die Vergleichbarkeit im Zeitverlauf. Diese Erhebungen vermitteln z.B. Informationen über die Ausgaben für sämtliche Innovationstätigkeiten. Die mit Hilfe dieser Erhebungen gewonnenen Daten über das Innovationsoutput beziehen sowohl die innovationsbedingten Kostensenkungen als auch den Anteil neuer Produkte am Gesamtumsatz ein.

Darüber hinaus lassen die Daten über die Aufwendungen für neue Technologien, namentlich IKT, Rückschlüsse darauf zu, inwieweit die Wirtschaft fähig ist, vorhandenes Wissen in die Produktionsprozesse zu integrieren.

1. Produkte und Produktionsverfahren werden normalerweise als innovativ bezeichnet, wenn sie für die jeweilige Firma, nicht aber weltweit oder für den Markt, auf dem das jeweilige Unternehmen operiert, neu sind. Vgl. die Definition von Innovation in den europäischen Innovationsberichten (EU-Kommission, 2001, 2003).
2. Vgl. z.B. Licht und Moch (1999) und Hempell (2002a, 2002b).
3. Vgl. z.B. Jones (1998).
4. Auf Grund einer Hauptkomponentenanalyse. Vgl. Breschi, Malerba und Orsenigo (2000), Malerba und Orsenigo (1997).
5. Nach der in Soskice (1997) verwendeten Terminologie. Bassanini und Ernst (2002a, b) verwenden statt „radikal“ den Begriff „unternehmerisch“ und statt „kumulativ“ den Begriff „routinemäßig“.
6. Vgl. Bassanini und Ernst (2002b) und die darin enthaltenen Referenzen.
7. Vgl. z.B. Breschi et al. (2000).
8. Vgl. z.B. Legler (2003).
9. Vgl. OECD (2003b) und Legler (2003). Trotz der verwendeten unterschiedlichen Kriterien für die Ermittlung der FuE-Intensität gelangen beide Methoden zu einer letztlich ähnlichen Brancheneinteilung.
10. Rammer (2003).
11. Gibt es mehrere Patentanmelder unterschiedlicher Nationalität, so wird das Patent proportional den jeweiligen Ursprungsländern der Anmelder zugeordnet. Die Patente werden in dem Jahr registriert, in dem dem Erstantrag stattgegeben wurde („Prioritätsdatum“).
12. Die europäischen, japanischen und US-amerikanischen Patentämter.

Abbildung 5.1 Innovationstätigkeit



1. Beim Europäischen Patentamt, beim Patent and Trademark Office der USA und beim japanischen Patentamt angemeldete Patentfamilien. Die Daten für 1999 sind Schätzungen der OECD.

Quelle: OECD, Patents und Main Science & Technology Indicators Databases.

## Kasten 5.2 Wichtigste FuE-Akteure in Deutschland

Auf den Unternehmenssektor entfallen ungefähr zwei Drittel der gesamten FuE-Aufwendungen in Deutschland. Im Jahr 1999 stellte dieser Sektor rd. 7% der Finanzierung der öffentlichen Forschungsinstitute, während der Bund rd. 5% der vom privaten Sektor für zivile Zwecke durchgeführten FuE-Aktivitäten finanzierte. Deutschland nimmt im Vergleich zu anderen Hocheinkommensländern eine mittlere Position in Bezug auf den Umfang dieser Finanzierungsströme zwischen öffentlichem und privatem Sektor ein. Der Löwenanteil der privatwirtschaftlichen FuE wird von Großunternehmen durchgeführt.

Der föderale Aufbau Deutschlands erklärt die komplexe institutionelle Struktur der öffentlichen Forschung. Die vom öffentlichen Sektor finanzierte FuE wird größtenteils von öffentlichen Forschungsinstituten ausgeführt, und davon wiederum die Hälfte von Universitäten. Das größte dieser Institute ist die *Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren eV* (HGF), die langfristige Grundlagenforschung in Schlüsseltechnologien durchführt und Großforschungseinrichtungen unter ihrem Dach vereint. Auch die *Max-Planck-Gesellschaft*, die 80 Institute umfasst, ist auf die Grundlagenforschung in ausgewählten Bereichen spezialisiert. Die 79 Forschungsinstitute der *Leibniz-Gemeinschaft* arbeiten innerhalb eines breiten Spektrums von Disziplinen. Die *Fraunhofer-Gesellschaft* besteht aus 57 Instituten. Ihr Hauptzweck ist die Förderung des Technologietransfers an die Industrie. 40% ihrer Finanzmittel stammen aus Auftragsforschung für Unternehmen. Alle Forschungseinrichtungen werden vom Bund und den jeweiligen Ländern in unterschiedlichem Grad kofinanziert, sind jedoch verwaltungsmäßig vom Bund unabhängig. Darüber hinaus betreiben die Bundesministerien und die Länder mehr als 200 Forschungseinrichtungen. Diese bieten Routinedienste an, wie Messungen, Tests und Standardisierungen, sind aber auch in der angewandten Forschung tätig.

Wie die Ergebnisse des europäischen Innovationsberichts zeigen, betrachtet nur eine kleine Zahl von Unternehmen in Deutschland mangelndes technologisches Wissen als einen ihre Innovationstätigkeit behindernden Faktor. Die von Ad-hoc-Kommissionen zwischen 1996 und 2001 durchgeführten Evaluierungen der vier Forschungsgemeinschaften gelangten zu dem Schluss, dass die Forschungsergebnisse der meisten Institute häufig exzellent und international wettbewerbsfähig sind. Einige wenige Institute, bei denen Leistungsmängel festgestellt wurden, wurden in der Folge geschlossen oder umstrukturiert. Die Evaluierungen stellten jedoch darüber hinaus auch fest, dass noch Spielraum für die Zuteilung eines größeren Anteils von Forschungsmitteln über einen Ausschreibungswettbewerb unter den verschiedenen Forschungseinrichtungen besteht. Auch wurden nicht der den Bundes- und Landesministerien untergeordneten Forschungseinrichtungen evaluiert.

Der Umfang der staatlichen Mittel zur Finanzierung der Fraunhofer-Institute ist an die erfolgreiche Akquirierung von Forschungsaufträgen aus dem privaten und dem öffentlichen Sektor geknüpft, so dass die Institute die Möglichkeit haben, sich sowohl in der Grundlagenforschung als auch im Technologietransfer an Unternehmen des privaten Sektors zu engagieren. Patentierte Innovationen der Fraunhofer-Institute werden oft im Rahmen von durch die Industrie finanzierten Projekten entwickelt. Dieser Finanzierungsmodus ist offenbar erfolgreich, was sich sowohl an der Steigerung des Umsatzes ablesen lässt, der im Vergleich zu den sechziger Jahren um das Neunfache gestiegen ist, als auch an der großen Zahl von Patentanmeldungen. Um die Effizienz des Finanzierungssystems der Fraunhofer-Gesellschaft auch zukünftig zu sichern, sollte weiterhin darauf geachtet werden, dass die Leistungen der Fraunhofer-Gesellschaft marktgerecht angeboten werden<sup>1</sup>.

Die Bundesregierung hat Schritte unternommen, um den Spielraum für den Wettbewerb um Forschungsmittel unter den Instituten zu vergrößern, und plant, alle Forschungslabors der Bundesministerien einer Evaluierung zu unterziehen. Die Festlegung eines Zeitplans für regelmäßige Neubewertungen würde den Leistungsanreiz zusätzlich stärken. Zudem sollte auch die Unabhängigkeit der Evaluierungsausschüsse sichergestellt werden<sup>2</sup>. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um eine marktbestimmte Preisgestaltung für die Nutzung von Patenten öffentlicher Forschungseinrichtungen zu gewährleisten.

1. Rammer et al. (2004).

2. An der Begutachtung der Fraunhofer-Institute nahmen auch Vertreter der deutschen Industrie teil.

145. Ein relativ großer Anteil der Patente und FuE-Ausgaben entfällt in Deutschland auf diejenigen Industriesektoren, die auf eine lange Tradition ausgezeichneter Exportergebnisse zurückblicken können. Die Patentaktivitäten konzentrieren sich weitgehend auf Transportmittel (einschließlich Autos), Maschinenbau und chemische Industrie, auf die sich die Patente in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Ländern noch stärker konzentriert haben<sup>109</sup>. Diese Industriezweige sind überwiegend durch kumulative Innovationsstrukturen gekennzeichnet. Fast alle Branchen mit einem hohen Anteil deutscher Patentanmeldungen sind im *Medium-Hightech*-Bereich angesiedelt. Ein relativ kleiner Anteil der Innovationstätigkeit entfällt demgegenüber auf *Hightech*-Industrien<sup>110</sup>. Innovative Tätigkeiten beginnen jetzt auch in Ostdeutschland eine wichtige Rolle zu spielen (Kasten 5.3).

### Kasten 5.3 Innovationstätigkeit in den neuen Ländern

In den neuen Bundesländern haben forschungsintensive Sektoren überproportional zur Stärkung des ostdeutschen Exportmarktanteils beigetragen. Im verarbeitenden Gewerbe hat sich der Exportumsatz dieser Sektoren seit Mitte der neunziger Jahre um jährlich rund 5 Prozentpunkte rascher erhöht als im Durchschnitt der verarbeitenden Industrie insgesamt<sup>1</sup>. Zwischen 1998 und 2002 verzeichnete die Produktion in den forschungsintensiven Sektoren des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes eine jährliche Zuwachsrate von durchschnittlich 8%, gegenüber 5,9% im Gesamtsektor. Die Produktion des verarbeitenden Gewerbes expandierte in den forschungsintensiven Sektoren stärker als in Westdeutschland, auch wenn das Wachstumsgefälle zu Gunsten des Ostens in nicht forschungsintensiven Sektoren größer ist<sup>2</sup>.

Empirische Untersuchungen zeigen auch, dass die Forschungstätigkeit vergleichbarer ost- und westdeutscher Unternehmen im Osten stärker ist, was weitgehend bedeutenden staatlichen Hilfen zu verdanken ist. Auf Makroebene ist die Forschungsintensität in den östlichen Bundesländern jedoch geringer: Der Anteil der forschungsintensiven Sektoren an der gesamten industriellen Wertschöpfung ist im Osten um fast 10 Prozentpunkte niedriger als im Westen, und auch die Beschäftigungsanteile sind wesentlich geringer als in den alten Bundesländern.

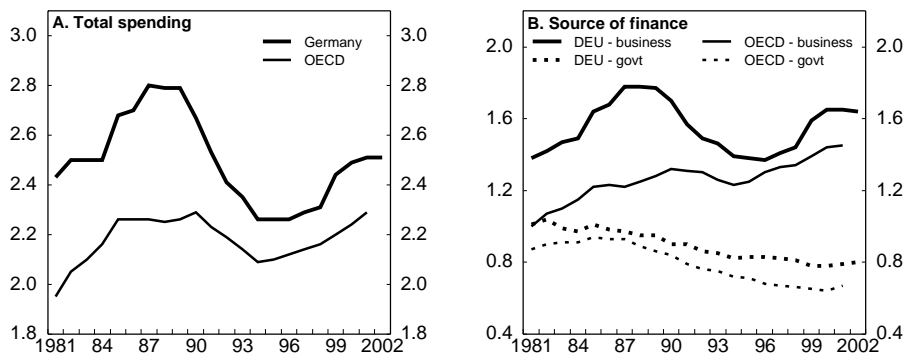
1. Gleichwohl besteht nach wie vor eine beträchtliche Lücke gegenüber dem Exportanteil der westlichen Bundesländer. Während der Exportanteil der forschungsintensiven Sektoren in den neuen Ländern rd. 40% ausmacht, beträgt er in Westdeutschland 54%. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2003).
2. Vgl. Beer (2004).

#### *... hat sich aber offenbar etwas abgeschwächt*

146. Jedoch deutet einiges darauf hin, dass sich die innovative Tätigkeit etwas abgeschwächt hat. Unter dem Gesichtspunkt der FuE-Ausgaben im Verhältnis zum BIP hat Deutschland seit Beginn der neunziger Jahre seine führende Stellung unter den OECD-Ländern eingebüßt. Die Ausgaben sanken um rd. 0,3% des BIP, während sie sich in der OECD insgesamt erhöhten (Abb. 5.2, Teil A). Für diesen relativen Rückgang sind die unternehmensfinanzierten FuE-Ausgaben verantwortlich, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gesunken und in der Folge nicht wieder ganz auf ihr früheres Niveau zurückgekehrt sind. In den letzten zwanzig Jahren sind auch die staatlichen FuE-Aufwendungen (ohne Unternehmen des öffentlichen Sektors) als BIP-Anteil zurückgegangen, allerdings nicht stärker als in der OECD insgesamt (Abb. 5.2, Teil B)<sup>111</sup>. Die Patentstatistiken lassen ferner auf eine gewisse Schwächung der relativen Position Deutschlands schließen (Abb. 5.1, Teil A), obwohl die Zunahme der deutschen Patentanmeldungen zwischen 1991 und 2001 deutlich über dem OECD-Durchschnitt lag und das Patentwachstum in den Vereinigten Staaten und Japan übertraf<sup>112</sup>. Als Zielland von FuE-Ausgaben im Ausland ansässiger US-Firmen ist Deutschland von der ersten auf die zweite Position zurückgefallen (nach dem Vereinigten Königreich)<sup>113</sup>.

147. Der Rückgang der Innovationstätigkeit in der ersten Hälfte der neunziger Jahre hängt bis zu einem gewissen Grad mit den Konsequenzen der Wiedervereinigung zusammen. In dem Maße, wie Ressourcen sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor auf vereinigungsbezogene Ausgaben verlagert wurden<sup>114</sup>, sanken die FuE-Ausgaben. Zudem dürften die FuE-Ausgaben auch durch die Abschwächung des Wirtschaftswachstums, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre einsetzte, sowie durch die zeitweilige Komprimierung der Gewinne negativ beeinflusst worden sein. Auch strukturelle Faktoren trugen zu der nur relativ langsamen Erholung der deutschen FuE-Aktivitäten bei. In der OECD insgesamt wiesen die Hightech-Industrien – wie IKT und Biotechnologie – ein gemessen an den Patentanmeldungen viel rascheres Innovationswachstum auf als andere Sektoren. Daher verzeichneten Länder, in denen ein relativ bedeutender Teil der FuE-Ausgaben auf Hightech-Sektoren entfällt, wie z.B. Finnland, Irland, Kanada und Vereinigten Staaten, auch eine tendenziell stärkere Zunahme der globalen FuE-Ausgaben im Verhältnis zum BIP<sup>115</sup>. Hingegen wandte Deutschland gegenüber dem OECD-Durchschnitt einen viel geringeren Anteil seiner Innovationsanstrengungen für Hightech-Industrien auf<sup>116</sup>. Die Anteile der Patentanträge in den Bereichen IKT und Biotechnologie liegen unter dem Durchschnitt sowohl der OECD als auch der EU (Abb. 5.3). Daher hatte Deutschland nur moderaten Anteil am Anstieg der FuE in Hightech-Technologien, was zum Rückgang seiner FuE-Ausgaben im Verhältnis zu den anderen Ländern beitrug.

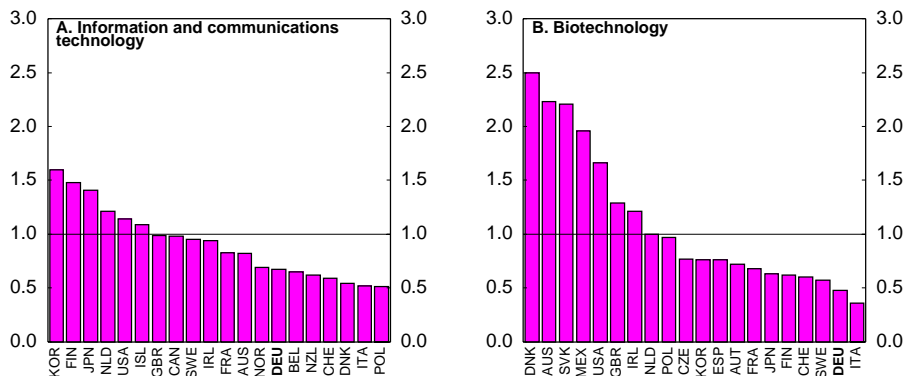
Abbildung 5.2 **Entwicklung der FuE-Aufwendungen**  
Brutto-Inlandsausgaben für FuE in Prozent des BIP<sup>1</sup>



1. Bis 1990 beziehen sich die Daten lediglich auf Westdeutschland. Die Finanzierungsquelle „Unternehmen“ schließt private und öffentliche Unternehmen sowie die als Dienstleister für diese Unternehmen arbeitenden Institute ein. Ab 1992 bezieht die öffentliche Finanzierung für Deutschland auch den privaten Sektor ohne Erwerbscharakter ein.

Quelle: OECD, *Main Science & Technology Indicators Database*.

Abbildung 5.3 **Innovation in Hightech-Industrien**  
Spezialisierungsindex, Durchschnitt 1992-2000<sup>1</sup>



1. Quotient aus dem Anteil eines Landes X (am OECD-Gesamtwert) in den Bereichen IKT oder Biotechnologie sowie dem Anteil eines Landes X (am OECD-Gesamtwert) bezogen auf sämtliche Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt. Ein Index von mehr als 1 weist auf eine relativ starke Spezialisierung hin.

Quelle: OECD, *Main Science & Technology Indicators Database*.

148. Seit Beginn der neunziger Jahre ist zugleich der Weltexportmarktanteil Deutschlands bei Pharmazeutika erheblich zurückgegangen. Die Medium-Hightech-Industrien tragen seit jeher beträchtlich zu den sehr guten Exportergebnissen Deutschlands bei und vereinen den größten Teil der deutschen FuE-Ausgaben und Patentaktivitäten auf sich. Aber auch die deutschen Exportmarktanteile beim Maschinenbau gingen zurück, wobei die Automobilherstellung eine merkbare Ausnahme bildete. Durch diese Entwicklung haben Länder der mittleren Einkommensgruppe wie die Türkei, Korea und Länder Osteuropas sowie des Mittelmeerraums ihren Wettbewerbsnachteil bei Medium-Hightech-Erzeugnissen verringern können, was sich in der Abnahme der Nettoimporte dieser Güter niederschlägt. Bei spitzentechnologischen Erzeugnissen ist Deutschland nach wie vor Nettoimporteur<sup>117</sup>.



### Kasten 5.4 Der Fall der pharmazeutischen Industrie

Unter den Branchen des verarbeitenden Gewerbes, bei denen Deutschland eine führende Position in Bezug auf die Weltexporte einnimmt, hat sich die pharmazeutische Industrie im Vergleich zu anderen großen Exportländern weniger gut entwickelt als andere Branchen (Tabelle 5.1). In der pharmazeutischen Industrie hat sich bei den Innovationsprozessen und folglich auch bei den Marketingmechanismen ein erheblicher Wandel vollzogen. Die deutschen Unternehmen haben sich diesen Veränderungen relativ langsam angepasst. So brauchten z.B. die deutschen Unternehmen der pharmazeutischen Industrie mehr Zeit als ihre britischen Konkurrenten, um sich von nicht pharmazeutischen Aktivitäten zu trennen.

Tabelle 5.1 **Weltexportmarktanteile ausgewählter Industriezweige**  
Fünf größte Exporteure von 1991, in Prozent der Weltexporte<sup>1</sup>

	1991	1995	2002
<b>Pharmazeutische Industrie</b>			
<b>Deutschland</b>	17,0	14,4	10,2
Vereinigte Staaten	12,1	9,2	9,8
Schweiz	12,1	10,6	9,6
Vereinigtes Königreich	11,3	10,6	9,1
Frankreich	10,2	9,6	9,1
<b>Chemische Industrie ohne pharmazeutische Industrie</b>			
<b>Deutschland</b>	18,4	14,9	12,1
Vereinigte Staaten	15,9	13,9	13,6
Frankreich	10,2	8,9	7,2
Niederlande	7,3	6,4	5,0
Japan	6,7	7,2	6,2
<b>Maschinenbau</b>			
<b>Deutschland</b>	20,2	17,2	16,1
Vereinigte Staaten	16,1	15,1	16,3
Japan	14,0	15,1	10,4
Italien	8,7	8,3	7,9
Vereinigtes Königreich	7,4	6,1	6,2
<b>Fahrzeugbau</b>			
Japan	18,5	16,5	13,4
<b>Deutschland</b>	18,2	15,7	16,7
Vereinigte Staaten	16,8	14,1	13,8
Frankreich	8,8	8,7	8,1
Kanada	7,3	8,6	8,1

1. In jeweiligen US-\$ gemessene Weltexporte.

Quelle: UN COMTRADE Datenbank.

In den achtziger Jahren verlagerten sich die Innovationsstrategien hin zur Biotechnologie, die bis zu einem gewissen Grad an die Stelle der traditionellen chemischen Methoden trat. Die radikalen Innovationen in der Biotechnologie schufen starke Anreize für den Markteintritt neuer Unternehmen, und ein Großteil der Forschung findet nicht in etablierten Unternehmen, sondern in Startups statt. Außerdem gibt es für jede besonders komplexe Krankheit mehrere getrennte Forschungsstrategien. Infolge der verkürzten Produktlebenszyklen haben sich neue Vertriebswege entwickelt, die auch völlig andere Kompetenzen erfordern<sup>1</sup>.

Unternehmensgründungen im Bereich der Biotechnologie haben sich in Deutschland im Vergleich zum Vereinigten Königreich, wo die pharmazeutische Industrie rasch expandierte, ziemlich langsam entwickelt. Dieser Unterschied ist nicht etwa auf Preisregulierungen zurückzuführen: In beiden Ländern sind Generika weit verbreitet und steht es den Unternehmen frei, selbst die Preise für neu patentierte Medikamente festzusetzen. In Deutschland dürften die für die Genforschung relativ strengen ordnungsrechtlichen Restriktionen einen Teil dieses Unterschieds erklären. Die Regulierungen wurden zwar ab 1993 gelockert, blieben aber nach wie vor strikter als im Vereinigten Königreich, und die EU-Regelungen für Innovationen in der pharmazeutischen Industrie wurden 1995 harmonisiert. In den letzten Jahren hat die Zahl der deutschen Biotechnologieunternehmen rasch zugenommen. Institutionelle Faktoren wie die in Deutschland strengere Regulierung könnten auch bei der unterschiedlichen Entwicklung des Unternehmenswachstums eine Rolle gespielt haben. Während die deutschen Unternehmen der Pharmabranche hauptsächlich über den Erwerb ausländischer Firmen expandierten, vollzog sich das Wachstum der britischen Unternehmen überwiegend intern oder durch Fusionen mit anderen britischen Unternehmen.

1. Vgl. Casper und Mataves (2003).

149. In Deutschland hat die Zahl der neu an den Markt kommenden Firmen (im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung) seit Mitte der neunziger Jahre in den neuen wie auch den alten Bundesländern abgenommen<sup>118</sup>. Der Rückgang war besonders ausgeprägt in den Medium-Hightech-Branchen, wo die Firmengründungsrate zwischen 1994 und 2001 um etwa ein Drittel sank. Demgegenüber verharrte die Zahl der neu an den Markt kommenden Unternehmen im Spitzentechnologiebereich, wo Firmenzugänge am wahrscheinlichsten einen substanziellen Beitrag zu Innovation und Produktivitätswachstum leisten, ungefähr auf demselben Niveau wie 1993. Die wissens- und technologieintensiven Dienstleistungsbranchen verzeichneten einen merklichen Anstieg der Firmenzugänge, was allerdings die Einbußen in den Medium-Hightech-Branchen nicht vollständig kompensierte. Die Beschäftigungszuwachsraten neuer Unternehmen sind in Deutschland wie auch in vielen anderen europäischen Ländern offenbar viel niedriger als in den Vereinigten Staaten. Darüber hinaus scheinen die Firmengründungsraten in Deutschland relativ niedrig zu sein, obwohl diesbezügliche Ländervergleiche schwierig sind<sup>119</sup>.

### **Regulatorische Reformen wirken auf Innovationen ein**

150. Wie weiter oben dargelegt, ist Deutschland gewissen Schlüsselindikatoren zufolge eine sehr innovative Volkswirtschaft. Die innovativen Tätigkeiten konzentrieren sich dabei weitgehend auf die traditionell exportstarken Sektoren. Hingegen gibt es Belege dafür, dass in Deutschland der Anteil innovativer Tätigkeiten im Bereich der Spitzentechnologien geringer ist als in einigen Konkurrenzländern. Auch war Deutschland im Vergleich zu manchen anderen OECD-Ländern weniger gut in der Lage, das Potenzial der IKT zur Steigerung der Produktivität in anderen Branchen zu nutzen (Kasten 5.5). Die Regulierungsmerkmale der Produkt-, Kapital- und Arbeitsmärkte beeinflussen die Innovationskapazität einer Wirtschaft über verschiedene Kanäle und können den einzelnen Wirtschaftssektoren in unterschiedlichem Maße zugute kommen. Die Wechselwirkungen sind häufig komplex, und das Wissen über diese Effekte ist lückenhaft. Gleichwohl lassen theoretische Überlegungen und empirische Befunde eine Reihe handlungsbezogener Folgerungen zu, die für die Förderung der Innovation wichtig sind. So deuten z.B. empirische Untersuchungen darauf hin, dass administrative Vorschriften die Gründung von Unternehmen deutlich negativ beeinflussen können, was nicht nur auf spezifische Marktzutrittschancen, sondern auch allgemeiner gesehen auf die mangelnde Transparenz der Verwaltungsvorschriften zurückzuführen sein kann<sup>120</sup>. Neue Firmen leisten einen wichtigen Innovationsbeitrag, weil sie die produktivsten Input-Kombinationen wählen können und ihnen – im Gegensatz zu den etablierten Unternehmen – keine Anpassungskosten entstehen, wenn sie neue Technologien und Arbeitsverfahren einführen<sup>121</sup>. Beispiele hierfür sind die Kosten im Zusammenhang mit der Umschulung oder Entlassung von Arbeitnehmern, dem Ersatz von Maschinen oder der Neuorganisation von Managementverfahren. Ferner geht von neuen Firmen ein Wettbewerbsdruck auf die etablierten Unternehmen aus, der diese zu Innovationen und Leistungssteigerungen anspornt und zum Ersatz obsoleter Firmen führt. Infolgedessen fördern Unternehmenszugänge die Innovation und tragen besonders stark zum Produktivitätswachstum in Hightech-Sektoren bei, namentlich in IKT-nahen Branchen<sup>122</sup>. Daher dürften Regulierungsreformen, die Firmengründungen erleichtern, in Hightech-Branchen besonders wirksam sein. Außerdem zeigt sich hieran, dass auch die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Regulierungen eine wichtige Rolle spielen können. Der Beitrag von Unternehmensgründungen zur totalen Faktorproduktivität dürfte umso größer sein, je strikter die Beschäftigungsschutzbestimmungen sind. Das lässt darauf schließen, dass der Lockerung des Regulierungsumfelds für den Marktzutritt neuer Unternehmen vor allem in den Ländern besondere Bedeutung für die Innovationsverbreitung zukommt, in denen die Anpassung der Produktionsprozesse hohe Kosten für die Firmen verursacht.

### Kasten 5.5 Der IKT-Sektor in Deutschland

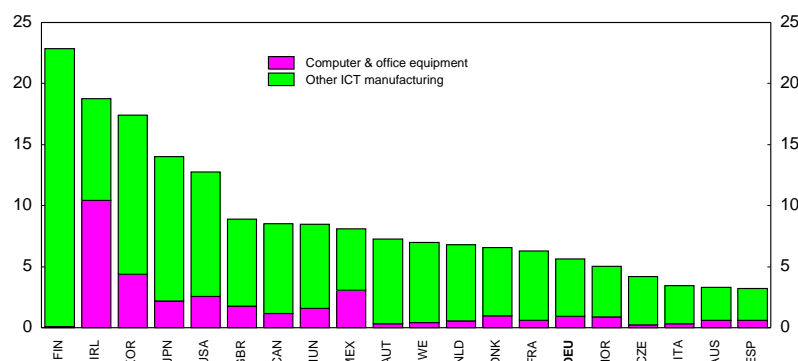
Dank rascher Innovationen ist der IKT-Sektor bei Herstellung wie auch Anwendung von IKT-Gütern zu einer wichtigen Quelle von Produktivitätssteigerungen geworden. Aus der IKT-Anwendung resultieren offenbar oft größere Produktivitätsgewinne als aus der IKT-Herstellung. Im Einzelnen gesehen fördert der IKT-Sektor das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum über drei Kanäle:

- Beschleunigung der Produktivität im IKT-Güter erzeugenden Sektor selbst und größenmäßige Expansion dieses Sektors;
- verstärkter Einsatz von IKT-Ausrüstungen für die Herstellung anderer Güter;
- indirekte Ausstrahlungseffekte des IKT-Einsatzes, die bei Einführung von IKT-Ausrüstungen als Folge ergänzender Innovationen, z.B. bei Arbeitspraktiken oder -organisation, entstehen<sup>1</sup>.

#### **Die Produktion von IKT-Gütern wie auch die IKT als solche entwickelten sich in Deutschland weniger dynamisch als in anderen Ländern ...**

In Deutschland ist das Produktivitätswachstum bei der Herstellung von IKT-Gütern stärker gestiegen als in anderen Wirtschaftszweigen, worin sich mehr oder minder ähnliche Entwicklungen anderer Länder widerspiegeln. Der Anteil der IKT-Güter an der Produktion der verarbeitenden Industrie ist in Deutschland jedoch relativ gering (Abb. 5.4). Ein ähnliches Bild ergibt sich für den BIP-Anteil der IKT-Produktion. Auch lässt das jüngste Wachstum dieses Sektors nicht auf einen Aufholprozess schließen. Wegen unterschiedlicher Messmethoden sind internationale Vergleiche der IKT-Dienstleistungsproduktion mit beträchtlichen Unsicherheitsfaktoren behaftet. Die verfügbaren Informationen deuten jedoch darauf hin, dass Deutschland eine mittlere Stellung einnimmt<sup>2</sup>. Der Anteil von IKT an allen Innovationsanstrengungen ist in Deutschland – gemessen an den FuE-Aufwendungen und dem Anteil der entsprechenden Patente – ebenfalls relativ klein<sup>3</sup>.

Abbildung 5.4 Anteil von IKT an der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes, 2000<sup>1</sup>  
In Prozent



1. Beziehungsweise letztes Jahr, für das Daten verfügbar sind. Zu den sonstigen IKT-Branchen zählen Kommunikationsanlagen, Isolierdraht und -kabel sowie Präzisionsinstrumente.

Quelle: OECD, STI Scoreboard 2003.

#### **... was auch für die IKT-Anwendung gilt ...**

IKT-bedingte Produktivitätssteigerungen lassen sich auch allein durch die Anwendung von IKT-Gütern (ohne Eigenproduktion) erzielen<sup>4</sup>. Gleichwohl liegt der in Deutschland auf den Erwerb von IKT-Ausrüstungen (Hardware und Software) entfallende BIP-Anteil von rd. 6½% unter dem verschiedener anderer OECD-Länder, wie z.B. Finnland (7%) und Vereinigte Staaten (über 8%)<sup>5</sup>. Der relativ moderate Umfang der IKT-Aufwendungen ist vermutlich bis zu einem gewissen Grad für den verhältnismäßig begrenzten Beitrag verantwortlich, den Qualitätssteigerungen des Kapitalstocks (eingebetteter technologischer Wandel) zum Wachstum der totalen Faktorproduktivität in Deutschland leisten, insofern IKT eine wichtige Quelle für solche Qualitätsverbesserungen sind. Namentlich die Vereinigten Staaten und Finnland melden wesentlich höhere Beiträge des eingebetteten technologischen Wandels zur totalen Faktorproduktivität als Deutschland (OECD, 2003a).

Obwohl die IKT-intensiven Branchen in Deutschland höhere Steigerungen der Arbeitsproduktivität verzeichneten als andere Sektoren, hat sich überdies das Produktivitätswachstum dieser Branchen – im Gegensatz zu den entsprechenden Industriezweigen in den Vereinigten Staaten – in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nicht beschleunigt. Das lässt darauf schließen, dass die deutschen Unternehmen bislang noch nicht in demselben Maße wie die amerikanischen Firmen in den Genuss der Produktivitätsvorteile von Innovationen gekommen sind, die die Einführung von IKT-Gütern begleiten. Das liegt möglicherweise daran, dass die deutschen Unternehmen die Änderungen von Arbeitsorganisation und -praktiken, die nötig gewesen wären, um diese Vorteile voll nutzen zu können, nicht schnell genug vorgenommen haben<sup>6</sup>.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

**... was auf Spielraum für eine Verbesserung des wirtschaftspolitischen Rahmens hindeutet**

Es gibt gewisse Hinweise darauf, dass die in Deutschland geringere Erhöhung der Kapitalintensität im IKT-Sektor bei der Erklärung des relativ beschränkten Gesamtbeitrags der IKT zum deutschen Produktivitätswachstum schwerer wiegt als der geringere Beitrag der IKT-Produktion<sup>7</sup>. Da Deutschland auch hinsichtlich des Zugangs der privaten Haushalte zu Computern und Internet eine mittlere Position einnimmt, dürften nicht alle Gründe für die langsame Verbreitung von IKT allein im Unternehmenssektor zu suchen sein<sup>8</sup>. Ferner verringerte sich das Preisgefälle gegenüber den Vereinigten Staaten bei IKT-Investitionsgütern Ende der neunziger Jahre erheblich: Damals betrug es nur noch rd. 7% und ist heute innerhalb des OECD-Raums mit am niedrigsten<sup>9</sup>. Daher lässt sich nur schwer ein umfassendes Bild jener Faktoren zeichnen, die verstärkten IKT-Innovationen, -Investitionen und -Anwendungen entgegenstehen, jedoch dürften strukturelle Faktoren im Zusammenhang mit Produkt- und Arbeitsmarktregulierungen eine wichtige Rolle spielen.

- *Regulierung der Unternehmensgründungen:* Unternehmensgründungen sind für die Branche der IKT-Hersteller und -Dienstleistungsanbieter deutlich wichtiger als für den Unternehmenssektor insgesamt<sup>10</sup>. Empirische Befunde zeigen denn auch, dass Unternehmensgründungen das Produktivitätswachstum im IKT-Güter erzeugenden Sektor deutlich steigern. Ferner werden neue Allzwecktechnologien wie IKT von neuen Firmen oder Firmen mit neuem Management und neuer Organisation insofern rascher verbreitet, als sie – im Gegensatz zu den marktbeherrschenden Wettbewerbern – nicht die Kosten einer Umstellung der vorhandenen Organisation und Technologie zu tragen haben. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zählte Deutschland zu den OECD-Ländern mit dem höchsten Niveau administrativer Belastungen für Startup-Firmen<sup>11</sup>.
- *Regulierung des Telekommunikationssektors:* Der Breitbandzugang zum Internet dürfte Produktivitätssteigerungen beim elektronischen Geschäftsverkehr ermöglichen. Der mangelnde Wettbewerb zwischen den verschiedenen Breitbandtechnologien schränkt offenbar die Anwendung letzterer ein; denn der marktbeherrschende Telekombetreiber, Deutsche Telekom, hat für DSL-Dienstleistungen eine Preisstrategie verfolgt, die den Marktzugang von Wettbewerbern hemmt, auch wenn der Wettbewerb im DSL-Sektor in der allerjüngsten Zeit durch Wiederverkaufsverträge zwischen Deutsche Telekom und neuen Marktteilnehmern größer geworden ist<sup>12</sup>.
- *Produktmarktregulierung:* Eine hohe Wettbewerbsintensität an den Produktmärkten zwingt die Firmen zur rascheren Einführung neuer Produktionstechniken, um die Produktivität zu steigern. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten sind die deutschen Produktmärkte deutlich stärker reguliert, wodurch das Potenzial für die Erprobung neuer Muster der Unternehmensorganisation, die zu Produktivitätsgewinnen durch IKT-Einsatz beitragen würden, eingeschränkt wird.
- *Mangel an IKT-Spezialisten.* Das Humankapital spielt eine wichtige Rolle bei der Realisierung von Produktivitätsgewinnen aus der IKT-Anwendung. Im Zuge des lebenslangen Lernens können die Fertigkeiten und Kompetenzen der Arbeitnehmer besser an neue Technologien, wie z.B. IKT, angepasst werden. Der Anteil hoch qualifizierter IKT-Fachleute an der gesamten Erwerbsbevölkerung liegt ebenso wie dessen Zuwachsrate in Deutschland unter dem Durchschnitt der EU15-Länder. Ein Drittel der deutschen Unternehmen gibt an, dass IKT-Investitionen durch einen Mangel an IKT-Kompetenzen behindert werden. Die Beteiligung an lebenslangem Lernen ist in Deutschland im internationalen Vergleich niedrig<sup>13</sup>.
- *Arbeitsmarktregulierung:* Länder, in denen die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts der Arbeitskräftemobilität wie auch der Gründung neuer Unternehmen förderlich sind, dürften besser für Innovationen in Industriezweigen gerüstet sein, die durch zahlreiche, sich rasch weiter entwickelnde Technologien gekennzeichnet sind, wie dies bei den meisten IKT-Branchen der Fall ist<sup>14</sup>.

1. Vgl. OECD (2003f); Hempell (2002); und Van der Wiel (2001).

2. OECD (2003b). Der Vergleich basiert auf IKT-Dienstleistungen, einschließlich IKT-Ausrüstungen, Telekommunikation sowie Computer- und damit zusammenhängenden Dienstleistungen, da für Deutschland keine Daten über Großhandel und Verleih von IKT-Ausrüstungen verfügbar sind.

3. OECD (2003b).

4. Colecchia und Schreyer (2002) liefern Daten, aus denen hervorgeht, dass das Niveau der IKT-Nutzung und -Herstellung in den einzelnen Ländern nicht korreliert ist.

5. ZEW (2003c). Daten vom European Information Technology Observatory auf der Basis der nominalen IKT-Ausgaben dividiert durch das nominale BIP. Die Ausgaben waren in Deutschland um 0,2% des BIP niedriger als im Durchschnitt der europäischen Länder, bestehend aus den EU15-Ländern, Norwegen und der Schweiz.

6. SVR (2003b).

7. Vgl. D.W. Jorgenson (2003), Abbildung 4. Jorgenson untersucht nicht die Informations- und Kommunikationstechnologie zusammengefasst, sondern lediglich die Informationstechnologie. Einer von Jorgenson durchgeführten Untersuchung der G7-Länder zufolge war der Beitrag, den die Kapitalintensivierung mit Gütern der Informationstechnologie zum Wirtschaftswachstum leistete, geringer als in den Vereinigten Staaten, im Vereinigten Königreich und in Kanada, aber größer als in Italien und Frankreich. Differenzen bei der Messung der IKT-Preise beeinflussen den Wachstumsbeitrag der IKT-Investitionen zum realen Wirtschaftswachstum (vgl. z.B. Deutsche Bundesbank, 2000, 2001, wegen einer Schätzung des Effekts auf das gemessene reale BIP-Wachstum in Deutschland). Die hier zitierten Untersuchungen arbeiten jedoch mit harmonisierten IKT-Preisindizes zwecks Bereinigung um Preismessungseffekte.

8. OECD (2003b). Vergleichbare Daten beziehen sich auf 2000 und 2001.

9. OECD, Hauptabteilung STI. Unveröffentlichte Daten.

10. OECD (2003a); und Brandt (2004).

11. Bassanini und Scarpetta (2002); Nicoletti et al. (1999).

12. Gordon und RWI (2002); ZEW (2003c); und OECD (2003c).

13. Vgl. OECD (2003f); ZEW (2003c); Gordon und RWI (2002); Europäische Kommission (2003).

14. OECD (2003a).

## ***Schutz geistiger Eigentumsrechte und Wettbewerb auf den Produktmärkten***

151. Der Schutz geistigen Eigentums ist wichtig, um den Innovationsanreiz zu verstärken. Ein Schlüsselproblem bei der Gestaltung von Regelungen zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum besteht darin, ein effizientes Gleichgewicht zu finden zwischen dem Bestreben, den Innovatoren durch Einräumung einer gewissen Monopolstellung möglichst hohe Erträge zu sichern einerseits und der Gewährleistung der Innovationsverbreitung andererseits; die durchgeführten Erhebungen weisen darauf hin, dass der Grad des Schutzes dieser Rechte in Deutschland mit den in anderen Hoheinkommensländern vergleichbar ist. Der Patentschutz in Deutschland ist innerhalb der OECD mit am stärksten, und das deutsche Patentschutzsystem diene als Modell für andere Länder wie auch für das Europäische Patentamt<sup>123</sup>. Auch das deutsche System des Schutzes kleinerer Erfindungen (Gebrauchsmuster), die nicht für Patente in Frage kommen, wurde von vielen Ländern übernommen, da es sich für die Förderung inkrementaler Innovationen wie auch für den technologischen Aufholprozess als nützlich erwiesen hat. In den letzten Jahren wurden weitere Fortschritte bei der Beschleunigung der Patentanmeldungsverfahren in Deutschland gemacht, und die Rechte der Hersteller auf Copyright-Gebühren wurden erweitert.

152. Der weltweite Schutz geistigen Eigentums stellt – im Gegensatz zum Schutz durch nationales Recht – einen in hohem Maße relevanten Parameter zur Ermittlung der Innovationserträge dar. Die Regeln für den Schutz geistigen Eigentums werden in Deutschland durch die einschlägigen Maßnahmen der Europäischen Union sowie durch das Europäische Patentübereinkommen bestimmt, mit dem das Europäische Patentamt gegründet wurde<sup>124</sup>. Die monetären Kosten einer Patentanmeldung beim Europäischen Patentamt sind rund fünf Mal höher als beim Patentamt der USA, obwohl die Antragsgebühren seit 1996 erheblich gesenkt worden sind. Die hohen Kosten sind teilweise der juristischen Komplexität zuzuschreiben; denn Fälle von Patentrechtsverletzungen müssen in jedem der einzelnen Länder, für die das europäische Patent erteilt wurde, vor Gericht gebracht werden<sup>125</sup>. In Deutschland dürften diese Kosten die Klein- und Mittelbetriebe besonders schwer belasten, da der Anteil der innovativ tätigen KMU in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ groß ist<sup>126</sup>. Die EU plant, in Verbindung mit der Schaffung eines Europäischen Gemeinschaftspatentgerichts ein „Europäisches Gemeinschaftspatent“ einzuführen. Nach Auffassung der Europäischen Kommission dürfte das Gemeinschaftspatent die Patentkosten wesentlich verringern.

153. Bei einem gegebenen Schutzniveau geistiger Eigentumsrechte stärkt der Wettbewerb an den Produktmärkten die Innovationsanreize und infolgedessen das Produktivitätswachstum. In einem stärker wettbewerbsorientierten Umfeld sind größere Anstrengungen seitens der Unternehmen notwendig, um mit der Leistung der Konkurrenzunternehmen gleich zu ziehen, was wiederum Anreize zur Anpassung von Arbeitsorganisation und Technologien an die jeweils besten Verfahrensweisen schafft. Die empirischen Befunde deuten insgesamt darauf hin, dass eine wettbewerbshemmende Regulierung der Produktmärkte die FuE-Ausgaben bremst und negativ mit dem Wachstum der totalen Faktorproduktivität korreliert<sup>127</sup>. Wie aus der Analyse in Kapitel 4 hervorgeht, besteht noch erheblicher Spielraum zur Verbesserung des Wettbewerbs in einer Reihe von Sektoren. Hierzu zählen die Netzwerkindustrien wie der Telekom-Sektor, der für den IKT-Sektor von besonderer Bedeutung ist.

### ***Abbau der Kosten, die durch Bürokratie entstehen***

154. Jüngste empirische Arbeiten lassen darauf schließen, dass Deutschland in Bezug auf Dauer und Kosten der Verfahren zur Gründung einer GmbH wie auch im Hinblick auf die Kapitalerfordernisse eines solchen Unternehmens im Mittelfeld der europäischen Länder (EU15) rangiert<sup>128</sup>. In einigen OECD-Ländern außerhalb der EU sind die Startup-Kosten wesentlich niedriger, namentlich in Neuseeland, Kanada, Australien und den Vereinigte Staaten<sup>129</sup>. Einer der für die hohen Gründungskosten von Kapitalgesellschaften in Deutschland verantwortlichen Faktoren ist offenbar die Vielzahl der administrativen Kontaktstellen<sup>130</sup>. Obwohl der Zeit- und Kostenaufwand bei der Gründung von Personengesellschaften relativ gering ist<sup>131</sup>, dauert die Eintragung von Unternehmen ins Handelsregister unnötig lange, in über 70% der Fälle mehr als zwei Monate. Es gibt auch gewisse Hinweise darauf, dass Unternehmensabgänge ebenfalls relativ kostspielig sind. Während die statistisch erfasste Dauer von Konkursverfahren im Vergleich zu anderen

OECD-Ländern der oberen Einkommensgruppe vergleichsweise kurz ist, sind die damit verbundenen Kosten, wie es scheint, überdurchschnittlich hoch<sup>132</sup>. Empirische Evidenz lässt ferner darauf schließen, dass die Frist, die vergeht, bis Gläubiger an in Konkurs gegangene Schuldner herankommen, ein Hindernis für Firmenneugründungen bildet<sup>133</sup>. Diese Frist scheint in Deutschland im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten relativ lang zu sein<sup>134</sup>. Hohe Abgangskosten wirken sich negativ auf Firmengründungen aus, da die Wahrscheinlichkeit von Betriebsschließungen bei jungen Unternehmen besonders groß ist.

155. Eine ausufernde Zahl von Verfahren trägt zur Unübersichtlichkeit der Verwaltung bei, was eine besondere Belastung für kleine Unternehmen und mithin für Firmengründungen darstellt und möglicherweise etablierte, organisierte Interessengruppen begünstigt (vgl. Kapitel 4)<sup>135</sup>. Die Überregulierung dürfte bei den Unternehmen zu der Wahrnehmung beitragen, dass die nötigen Verwaltungsverfahren exzessiv zeitraubend sind, auch wenn die Fristen zur Genehmigung von Investitionsvorhaben Mitte der neunziger Jahre verkürzt worden sind<sup>136</sup>. Noch immer stellen rd. 20% der deutschen Unternehmen fest, dass die Innovationsfähigkeit durch mangelnde Flexibilität der Regulierungen bzw. Normen behindert wird (im Vergleich zu weniger als 10% der Unternehmen im Durchschnitt der an der gemeinschaftlichen Innovationserhebung teilnehmenden Länder). Auch die Komplexität des deutschen Einkommensteuersystems dürfte als Zugangshemmnis wirken, da die Kosten für die Einhaltung der komplexen Steuerbestimmungen kleine Firmen vergleichsweise stärker belasten. In der Tat betrachten die befragten mittelständischen Unternehmen die Vereinfachung der Steuergesetze und die Senkung der regulierungsbedingten Gemeinkosten als einen der wichtigsten Reformspekte, wobei es die kleinsten Firmen sind, die diesem Aspekt die höchste Bedeutung beimessen. Eine Vereinfachung der Steuerbestimmungen wird für wichtiger gehalten als die Gewährung von Hilfen an den Mittelstand<sup>137</sup>.

156. Mithin könnten verstärkte Anstrengungen zur Einschränkung des bürokratischen Aufwands im Zusammenhang mit Gründung und Expansion von Unternehmen innovationsfördernd wirken. Zu diesem Zweck sollten die Länderregierungen zentrale Anlaufstellen einrichten und die bestehenden Regulierungen sorgfältig prüfen und straffen. Zwar hat die Bundesregierung eine *Initiative zum Abbau von Bürokratie* eingeleitet, doch erfordert eine tiefgreifende Deregulierung darüber hinaus auch Maßnahmen seitens der Länder und Gemeinden, da die nachgeordneten Gebietskörperschaften häufig gerade für solche Bereiche zuständig sind, in denen die administrative Belastung besonders hoch ist<sup>138</sup>. Außerdem sollten Schritte zur Vermeidung unnötiger Kosten in Verbindung mit neuen Rechtsvorschriften Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungskosten im Zusammenhang mit bestehenden Rechtsvorschriften ergänzen (vgl. Kapitel 4). Eine wesentliche Vereinfachung der deutschen Einkommensteuerbestimmungen könnte vermutlich weitgehend zur Verringerung von Marktzugangshemmnissen beitragen.

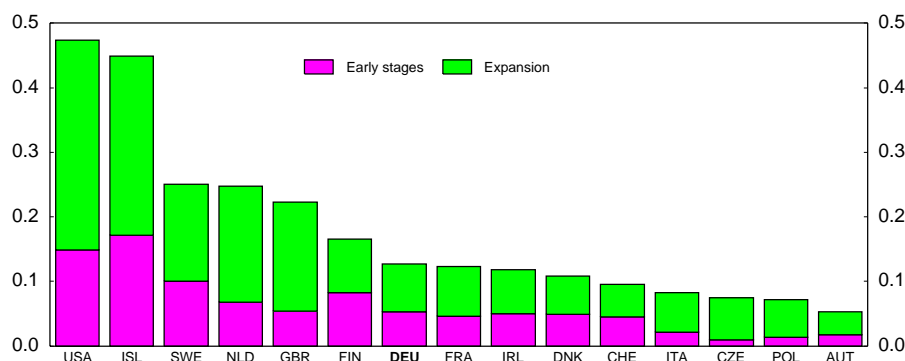
### ***Der Ausbau der Risikokapitalmärkte***

157. Durch Innovation entstehende Gewinne fallen im Unternehmenssektor normalerweise mit einer gewissen Verzögerung an. Ausschlaggebend für Innovationsentscheidungen ist daher – ebenso wie für Investitionsentscheidungen – die Verfügbarkeit von Finanzmitteln. Innovationsentscheidungen sind außerdem naturgemäß besonders risikoreich, und die entsprechenden Ausgaben dienen häufig nicht der Anschaffung von Kapitalgütern, die besichert werden könnten. Auch besteht oft eine starke Informationsasymmetrie – mehr noch als dies bei Investitionen der Fall ist –, da das innovierende Unternehmen besser in der Lage ist, die potenzielle Rentabilität eines Innovationsvorhabens zu beurteilen, als externe Kapitalgeber. Insbesondere beruhen in Hightech-Sektoren viele Innovationen, wie z.B. Biotechnologie, auf dem Markteintritt neuer Unternehmen<sup>139</sup>. Der bei Innovationen in diesen Branchen hohe Anteil an immateriellen Aktiva (wie Humankapital oder neue Produktideen) vergrößern noch die Informationsasymmetrie zwischen dem Unternehmen und einem potenziellen Kapitalgeber, so dass Startups in diesen Branchen im Allgemeinen weder auf Kredite noch auf eine herkömmliche Beteiligungsfinanzierung zählen können. Diese Lücke füllen Venture-Kapital-Geber, die den Unternehmen gewöhnlich auch Managementdienste zur Überwindung ihrer Informationsprobleme anbieten. Der Spielraum für grenzüberschreitende Risikokapitalflüsse ist beschränkt, da sich Managementdienste, die die Kenntnis der lokalen Verhältnisse sowie eine Präsenz an Ort und Stelle voraussetzen, nicht leicht exportieren lassen<sup>140</sup>. Daher sind gut funktionierende Risikokapital-

märkte, einschließlich für Venture Kapital (VC), eine unabdingbare Voraussetzung für Innovationsvorhaben. Ebenso beeinflusst die Unternehmensbesteuerung Innovationen nicht nur über die globale steuerliche Belastung, sondern auch durch ihre Effekte auf Finanzierungsstruktur und Risikoübernahme.

158. Der Umfang der VC-Finanzierung ist in Deutschland relativ gering; so belief er sich (im Verhältnis zum BIP) zwischen 1998 und 2001 auf durchschnittlich ein Fünftel des Niveaus der Vereinigten Staaten. Der VC-Markt ist auch kleiner als in vielen anderen europäischen Ländern, trotz der im Verhältnis zur Größe des Markts großzügig bemessenen staatlichen Hilfen (Abb. 5.5). Die Schließung des Börsensegments Neuer Markt für junge Technologieunternehmen im Jahr 2003 war ein schwerer Schlag für die Kapitalbeteiligungsindustrie, nachdem auf den Neuen Markt zwischen 1998 und 2000 rd. 75% der Börsengänge VC-finanzierter Firmen entfallen waren<sup>141</sup>. Sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Faktoren dürften zur Erklärung dieses geringen Marktumfangs beitragen. Die Tatsache, dass sich kumulative Innovationen überwiegend auf etablierte Firmen konzentrieren, schränkt wahrscheinlich die Nachfrage nach VC ein. Da jedoch die Nettoabflüsse von VC aus Deutschland nahezu null betragen, steht zu vermuten, dass auch angebotsseitige Faktoren hierbei eine Rolle spielen<sup>142</sup>.

Abbildung 5.5 Von Venture-Kapital-Fonds verwaltete Beteiligungen, 1999-2002<sup>1</sup>  
In Prozent des BIP



1. Gesamte Beteiligungsströme im genannten Zeitraum. Die Venture-Kapital-Beteiligungen im Land i sind nicht gleich dem im Land i investierten Betrag, sondern stellen die von Venture-Kapital-Fonds im Land i verwalteten Beteiligungen dar.

Quelle: OECD, auf der Basis von Daten der EVCA (Europa) und NVCA (Vereinigte Staaten).

159. Vor allem ist ein liquider Aktienmarkt eine entscheidende Voraussetzung für das Angebot an Wagniskapital, da ein solcher Markt Venture-Kapital-Gebern, die Unternehmensgründungen finanziert haben, wirksame Exit-Möglichkeiten bietet<sup>143</sup>. Eine Ausweitung des Aktienmarkts würde daher das Entstehen eines aktiveren Wagniskapitalmarkts fördern. Börseneinführungen am deutschen Aktienmarkt sind jedoch selten, und die Zahl der Aktiengesellschaften ist seit mehreren Jahren stetig gesunken. Die geringe Zahl börsennotierter Unternehmen in Deutschland wird u.a. der traditionell vorherrschenden Stellung der Universalbanken zugeschrieben. Für diese Banken sind die Opportunitätskosten für ein Engagement im Emissionsgeschäft<sup>144</sup>, das an die Stelle ihres Kreditgeschäfts treten könnte, wahrscheinlich vergleichsweise höher. Dabei mag auch die Tatsache eine Rolle spielen, dass Kommunen und Länder als Gewährträger für die öffentlich-rechtlichen Banken fungieren. Solche Garantien senken die Kapitalkosten, was die Banken veranlassen dürfte, Kredite zu weniger strikten Bedingungen einzuräumen, als dies bei unverzerrtem Wettbewerb der Fall wäre. Die staatlichen Garantien sollen in den kommenden Jahren schrittweise abgeschafft werden<sup>145</sup>. Im Februar 2004 traten Gesetze in Kraft, die die Aktivitäten von Investitionsfonds erleichtern sollen. So wurden u.a. die Eigenkapitalanforderungen für Investmentfonds gesenkt, und außerdem können jetzt auch Hedge-Fonds eingerichtet werden. Auch die Aufsicht über die Investmentfonds wurde vereinfacht. Diese Maßnahmen fördern die Entwicklung der Aktienmärkte, die Politik könnte aber noch proaktiver sein. Künftige Reformen könnten sich mit den gesetzlichen Vorschriften für die Gründung einer Aktiengesellschaft befassen, um die Gründung kleiner börsennotierter Unternehmen zu fördern<sup>146</sup>.

160. Es gibt eine Reihe von Steuervorschriften, die Venture-Kapital-Geber davon abhalten, den von ihnen finanzierten Unternehmen Managementdienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Des Weiteren verringern Vorschriften den Anreiz, Kapital in Unternehmensgründungen als in etablierte Unternehmen zu investieren. Andere Bestimmungen behindern wiederum Investitionen in Aktienkapital und die Expansion der Aktienmärkte.

- Unter bestimmten Bedingungen werden Gewinne von Anlegern aus der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen im Portfolio einer VC-Firma nicht besteuert, wenn letztere dem finanzierten Unternehmen keine Managementdienstleistungen geliefert hat. Werden hingegen derartige Dienstleistungen erbracht, so sind die Gewinne in der Regel wie Unternehmenseinkommen zu versteuern<sup>147</sup>. Darüber hinaus unterliegen die Gewinne dann der Gewerbesteuer, was auf ausländische Investoren abschreckend wirken dürfte<sup>148</sup>.
- Während Kapitalgewinne aus Aktienoptionen, die in großen etablierten Unternehmen als Anreizinstrumente für das Management dienen, in der Regel nicht besteuert werden, sind Leistungsanreize für Führungskräfte von Venture-Kapital-Firmen (*Carried Interest*) der Einkommensteuer unterworfen. Neue gesetzliche Bestimmungen mit Wirkung von Juli 2004 verringern die Unterschiede bei der steuerlichen Behandlung von Leistungsanreizen für Manager von Venture-Kapital-Unternehmen und Manager von etablierten Großunternehmen insofern, als künftig 50% des *Carried Interest* zu versteuern sind.
- So genannte *Business Angels* – vermögende Privatpersonen, die Unternehmensgründungen finanzieren und sich dabei auf die Entwicklung von Unternehmen in der der Gründung vorangehenden Phase konzentrieren – unterliegen der Besteuerung von Veräußerungserlösen<sup>149</sup>, während Anleger privater Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die Übernahmen durch firmeneigenes oder -fremdes Management finanzieren, in der Regel von der Steuer befreit sind. Damit werden Investitionen in die Umstrukturierung etablierter Unternehmen gegenüber Investitionen in Unternehmensneugründungen begünstigt.
- Die Grenzen, die für die Verrechnung von Verlusten gegen Gewinne aus der Veräußerung bestimmter Arten von Beteiligungen zum Zweck von Startup-Finanzierungen (stille Beteiligungen) gelten, wirken als Negativanreiz für die Bereitstellung von Kapital für Unternehmensgründungen.
- Die Besteuerung der einbehaltenen Gewinne von Kapitalgesellschaften ist auf der Ebene des einzelnen Anlegers günstiger als die Besteuerung der ausgeschütteten Gewinne. Da Existenzgründer in der Regel nicht auf einbehaltene Gewinne als Finanzierungsquelle zurückgreifen können, sondern vielmehr auf extern aufgenommenes Eigenkapital angewiesen sind, dürfte diese Steuerstruktur auch zur Folge haben, dass Kapital von neuen zu etablierten Unternehmen umgelenkt wird.
- Wechselt der Eigentümer eines Unternehmens z.B. infolge der Börseneinführung eines Startups, so kann das betreffende Unternehmen im Allgemeinen nicht zu Zwecken der Körperschaftsteuererhebung vorherige Verluste gegen künftige Gewinne verrechnen, wenn überwiegend neues Betriebsvermögen dem neu erworbenen Unternehmen von außen zugeführt wird<sup>150</sup>. Diese Bestimmung bremst die Börseneinführung von Startups und die Innovationstätigkeit von Existenzgründern, die Fremdkapital aufzunehmen suchen. Sie behindert ferner auch die Kapitalzufuhr für Unternehmen nach einem *Trade Sale* oder einer Börseneinführung.
- Die Erbschaftsteuerregeln begünstigen das Eigentum an Nichtaktiengesellschaften sowie Immobilienbesitz gegenüber Aktienvermögen. Wenn diese Regeln auch zum Schutz etablierter Klein- und Mittelunternehmen gedacht sind, könnten sie doch gleichwohl die Entwicklung des Aktienmarkts behindern. Das Erbschaftsteuergesetz wird derzeit überprüft. Eine mögliche Reform bestände darin, die Besteuerung der unterschiedlichen Arten von Vermögenswerten zu harmonisieren und Erbschaftsteuerschulden als nachrangige Verbindlichkeiten zu behandeln. Das würde zur Lösung der Liquiditätsprobleme beitragen, die als Folge von Erbschaftsteuerverbindlichkeiten entstehen können.



- Berechnungen des Sachverständigenrats zeigen, dass die durchschnittlichen effektiven Steuersätze für Personengesellschaften niedriger sind als für Kapitalgesellschaften<sup>151</sup>. Empirische Befunde deuten darauf hin, dass die Innovationsneigung in vom Eigentümer geleiteten Unternehmen offenbar geringer ist als bei Betrieben mit angestellten Managern, was vermutlich daran liegt, dass sich bei breiter gestreutem Eigentum die mit innovativen Unternehmensstrategien verbundenen Risiken besser verteilen<sup>152</sup>, obwohl die beschränkte Haftung ebenfalls zur Risikoübernahme ermutigen könnte. Die Senkung der marginalen Einkommensteuersätze in den Jahren 2004 und 2005 wird den Steuervorteil von Personengesellschaften weiter erhöhen, was die Notwendigkeit einer Änderung der Unternehmensbesteuerung dringlicher macht.

161. Da Eigenkapitalerträge (einbehaltener Erträge ebenso wie des extern aufgenommenen Kapitals) von in Deutschland ansässigen Unternehmen außerdem in Deutschland höher besteuert werden als in den anderen großen europäischen Ländern, besteht für deutsche Muttergesellschaften ein Anreiz, ihren ausländischen Tochtergesellschaften Eigenkapital zur Verfügung zu stellen (wohingegen ausländische Unternehmen durch steuerliche Negativanreize davon abgehalten werden, etwaige Tochtergesellschaften in Deutschland mit Kapital zu versorgen)<sup>153</sup>. Das könnte wiederum dazu führen, dass die Kapitalisierung in Deutschland dünner wird, was die Risikofinanzierung hemmen könnte. Daher sollten die Steuerregelungen geändert und spezifische Bestimmungen abgeschafft werden, die die Frühphasenfinanzierung von Unternehmensgründungen und die Mitwirkung von Wagniskapitalfirmen beim Management von Startups bislang behindern, und ganz allgemein sollte die Entwicklung der Aktienmärkte stärker gefördert werden. Ebenso könnte die jüngste Verschärfung der Bestimmungen über die Begrenzung von Verlustvorträgen überprüft werden, da sie u.U. die Neigung zur Risikoübernahme und infolgedessen zur Innovation zu verringern droht<sup>154</sup>.

### *Anpassung der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts und der Arbeitspraktiken*

162. Die institutionellen Merkmale des Arbeitsmarkts können einen wesentlichen Einfluss auf die Innovationsstruktur und die Einführung neuer Technologien haben. Firmenspezifische Fachkenntnisse der Arbeitnehmer spielen bei „kumulativen“ Innovationen offenbar eine wichtige Rolle. Demgegenüber dürften Unternehmen, die sich mit „radikaleren“ Innovationen befassen, eher auf Personalanpassungen zurückgreifen, um die Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte oder die Arbeitspraktiken zu verändern. Daher werden Industriezweige, in denen die Innovationstätigkeit hauptsächlich kumulativer Art ist, wohl eher von Anreizen für unternehmensinterne Weiterbildungsmaßnahmen profitieren und weniger unter den negativen Auswirkungen von Arbeitsmarktbestimmungen leiden, die die Reallokation der Arbeitskräfte behindern, als Unternehmen, die sich auf radikale Innovationen spezialisieren (Kasten 5.1 weiter oben). So konzentrieren sich denn auch die FuE-Ausgaben in Ländern mit strikten Beschäftigungsschutzbestimmungen und koordinierter Lohnfindung tendenziell auf jene Branchen, wo statt radikaler kumulative Innovationen dominieren<sup>155</sup>. Gleichzeitig gibt es Belege dafür, dass Unternehmen mit größerer Wahrscheinlichkeit substanzielle Produktivitätsgewinne mit Hilfe neuer Technologien, wie z.B. IKT, realisieren werden, wenn sie ergänzend dazu Innovationen beim Produktionsprozess oder bei der Arbeitsorganisation vornehmen<sup>156</sup>. Daher dürften Arbeitsmarktbestimmungen, die der Umorganisation von Produktionsprozessen und Arbeitspraktiken entgegenstehen, einerseits die mit neu eingeführten Technologien realisierten Produktivitätsgewinne verringern und andererseits die Verbreitung dieser Technologien verlangsamen. Ähnliche Effekte sind von einer Arbeitsmarktpolitik zu erwarten, die der Gründung bzw. dem Wachstum neuer Unternehmen entgegenwirkt. In den OECD-Ländern besteht in der Tat eine negative Korrelation zwischen dem Grad der Rigidität der Beschäftigungsschutzbestimmungen und dem Anteil der auf IKT entfallenden Investitionsausgaben, was darauf schließen lässt, dass strenge Beschäftigungsschutzbestimmungen durch Erhöhung der Anpassungskosten die Absorption neuer Technologien einschränken. Das dürfte insbesondere dann zutreffen, wenn die Anreize für eine Umschulung der Arbeitnehmer nicht ausreichen, um die Anpassung der Kompetenzen an die neuen Erfordernisse zu gewährleisten.

163. Eine Reihe institutioneller Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarkts, namentlich das System der dualen Berufsausbildung, verstärkt tendenziell die Bindung der Arbeitnehmer an die jeweiligen Firmen und fördert infolgedessen die Akkumulation firmenspezifischen Humankapitals, wobei dieser Trend durch

die fehlende Abwerbung von Arbeitnehmern durch andere Firmen<sup>157</sup> und die relativ strengen Beschäftigungsschutzbestimmungen noch unterstützt wird. Diese Faktoren dürften zu dem in der deutschen Industrie vorherrschenden Spezialisierungsmuster der Innovationstätigkeit beigetragen haben, wo weitgehend die kumulative Innovation dominiert. Andererseits scheinen die Arbeitsmarktregelungen weniger geeignet, die Reallokation von Arbeitskräften zu unterstützen, was möglicherweise einen Abzug von Aktivitäten aus Bereichen nach sich gezogen hat, in denen neue Technologien besonders rasch eingeführt werden (Kasten 5.5 weiter oben).

164. Die Anpassung der Arbeitsmarktbestimmungen und Arbeitspraktiken an neue Erfordernisse könnte sich mit Produktivitätssteigerungen auszahlen, die aus einer rascheren Einführung neuer Technologien bzw. einer in bestimmten Bereichen aktiveren Innovationstätigkeit hervorgehen. So dürfte z.B. eine Freistellung kleiner Unternehmen vom Kündigungsschutz, indem sie die Gründung neuer Unternehmen erleichtert, zur Generierung von Innovationen beitragen. Eine rasche Anpassung der Berufsschullehrpläne an die neuen Markterfordernisse erhöht die Attraktivität betrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen und ist notwendig, um die zügige Verbreitung von Innovationen zu unterstützen. In jüngster Zeit wurden in diesem und anderen Bereichen Fortschritte erzielt; wie in Kapitel 3 erörtert wird, besteht aber nach wie vor Spielraum für weitere Reformen.

### **Ein hinreichendes Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften gewährleisten**

165. Ein hinreichendes Angebot an gut ausgebildeten, hoch qualifizierten Arbeitskräften bildet eine grundlegende Voraussetzung für die Hervorbringung und Verbreitung von Innovationen. Das schließt auch die Tatsache ein, dass die internationalen Standortentscheidungen der Unternehmen durch das Angebot an hoch qualifizierten Arbeitskräften und Forschungspersonal beeinflusst werden. Folglich muss in allen Segmenten des Bildungssystems ein hohes Leistungsniveau sichergestellt werden. Daher sollte auch die Anziehungskraft des Standorts Deutschland für hoch qualifizierte ausländische Arbeitskräfte durch entsprechende Politikmaßnahmen gestützt werden.

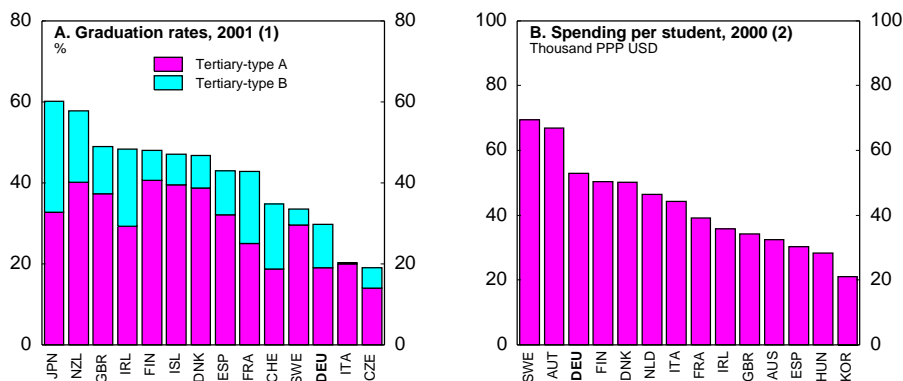
166. In der Tat ist in Deutschland ebenso wie in anderen OECD-Ländern ein stetiger Trend hin zu höher qualifizierter Beschäftigung festzustellen. Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich der Akademikeranteil unter den Beschäftigten in der Industrie und im Dienstleistungssektor in Deutschland um rund ein Drittel erhöht. Im verarbeitenden Gewerbe ist die absolute Zahl der Beschäftigten mit Hochschulabschluss merklich gestiegen, während sich die Gesamtbeschäftigung signifikant verringert hat<sup>158</sup>. Diese Entwicklung hängt offenbar in beträchtlichem Maße mit dem Personalbedarf im FuE-Bereich zusammen. Der Beschäftigungsanteil der (sowohl von den Hochschulabschlüssen als auch den technischen Fachkompetenzen her) hoch qualifizierten Arbeitskräfte in forschungsintensiven Industriezweigen und wissensintensiven Dienstleistungssektoren liegt in Deutschland deutlich über dem EU-Durchschnitt. Dieser Abstand ist in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre allerdings geringer geworden<sup>159</sup>. Es gibt aber Belege dafür, dass Firmen selbst in Zeiten allgemein hoher Arbeitslosigkeit zunehmend Schwierigkeiten bei der Einstellung von Fachkräften haben. So ergab z.B. eine jüngst durchgeführte Erhebung von Industrieunternehmen aller Größenordnungen sowie von Anbietern technischer Dienstleistungen, dass rd. 42% der Unternehmen während der Rezession und rd. 64% während des Booms gegen Ende des letzten Jahrzehnts Probleme bei der Einstellung von Ingenieuren hatten. Am stärksten betroffen scheint hiervon der FuE-Bereich zu sein, und 76% der befragten Unternehmen stellen als Folge davon eine Verlangsamung des Innovationsprozesses fest<sup>160</sup>. Die meisten Firmen (68%) halten das mangelnde Interesse an einem technischen Studium für die Hauptursache des ungenügenden Arbeitsangebots. Die Abwanderung von Fachkräften ins Ausland fällt zwar ebenfalls ins Gewicht, wird aber für den unwichtigsten Faktor gehalten (19%).

### **Die Effizienz des Hochschulsystems muss gesteigert werden**

167. Die Quoten der Hochschulabschlüsse in Deutschland zählen zu den niedrigsten im OECD-Raum (Abb. 5.6, Teil A). Die Zahl der Hochschulabsolventen ist seit Mitte der neunziger Jahre auch in den naturwissenschaftlichen und technischen Fächern zurückgegangen. Seit Mitte der neunziger Jahre sind die

Hochschulzugänge gestiegen; so erhöhten sie sich von 28% der entsprechenden Altersgruppe im Jahr 1998 auf 36% im Jahr 2003. Dennoch sind die Hochschulzugangsquoten im internationalen Vergleich nach wie vor niedrig<sup>161</sup>. Gleichzeitig zählen die durchschnittlichen Ausgaben je Hochschulabsolvent zu den höchsten im OECD-Raum. Eine wichtige Rolle spielen hierbei die relativ langen durchschnittlichen Studienzeiten, insbesondere an den Universitäten<sup>162</sup> (Abb. 5.6, Teil B). Bei ihrem Hochschulabschluss haben die deutschen Studentinnen und Studenten im OECD-Vergleich mehr oder minder das höchste Alter. Die Hochschulabbruchquoten von rd. 30% entsprechen zwar ungefähr dem OECD-Durchschnitt, sind aber ein weiterer Beleg für die Notwendigkeit einer erhöhten Effizienz des Hochschulsystems. Die lange Studiedauer wirkt in der Tat tendenziell abschreckend auf Bildungsinvestitionen, sofern dieser nichtproportionale Gewinne bei der Produktionskapazität gegenüberstehen, die sich bei den späteren Arbeitsverdiensten widerspiegeln. Letzteres scheint generell nicht zuzutreffen, was darauf schließen lassen könnte, dass ein Studium mit zunehmender Dauer weniger zielorientiert wird. Im internationalen Vergleich ist in Deutschland der finanzielle Ertrag eines Hochschulstudiums für den Einzelnen gering, was weitgehend mit der langen Studiendauer zusammenhängt<sup>163</sup>. Außerdem würde eine Zunahme der Länge des Erwerbslebens den finanziellen Ertrag des Hochschulstudiums erhöhen (siehe Kapitel 3).

Abbildung 5.6 Abschlussquoten und Ausgaben im tertiären Bildungsbereich



1. Die Quoten wurden geschätzt als [Zahl der Absolventen]/[Bevölkerung im typischen Abschlussalter]. Programme des Tertiärbereichs A vermitteln Qualifikationen für den Zugang zu Forschungsstudiengängen und für akademische Berufe. Studiengänge des Tertiärbereichs B konzentrieren sich auf praktische/technische/berufsspezifische Fähigkeiten.
2. Kumulierte Ausgaben für Hochschuleinrichtungen während der Studiendauer (Durchschnittsdauer des Hochschulstudiums).

Quelle: OECD, *Bildung auf einen Blick 2003*.

168. In den letzten Jahren ist die Bedeutung, die der Gewährleistung hoher Standards in der Hochschulbildung zukommt, zunehmend in der politischen Debatte anerkannt worden, was in einigen Bereichen den Anstoß zu Reformen gegeben hat. Zur Verkürzung der Studienzeiten wurde den Hochschulen insbesondere die Möglichkeit gegeben, Bachelor- bzw. Master-Abschlüsse anzubieten, und bis 2010 soll deren Einführung zur Pflicht gemacht werden. Für Bachelor- und Master-Abschlüsse wurde ein System der bundesstaatlichen Qualitätssicherung durch Akkreditierungsmechanismen in Übereinstimmung mit den EU-Regelungen eingeführt. Ferner wurde als neuer Karrierepfad die „Juniorprofessur“ geschaffen, und die in mehreren Fachbereichen geltende Bestimmung, wonach eine Habilitation die Voraussetzung für den Zugang zu einer Vollprofessur bildet, wird bis 2010 schrittweise abgeschafft. Die Besoldung von Hochschullehrern im Beamtenverhältnis soll künftig ein leistungsbezogenes Element enthalten. Diese Reformen werden von den politischen Entscheidungsträgern als unzureichend angesehen, und die Bundesregierung plant nunmehr die Schaffung einer kleinen Zahl hoch dotierter „Elite-Universitäten“. Um die Fähigkeit des Bildungssystems zur Erbringung qualitativ hochwertiger Leistungen zu steigern, erscheinen in der Tat grundlegendere Reformen angezeigt.

169. In diesem Kontext muss unterstrichen werden, dass die Ergebnisse des tertiären Bildungssystems bis zu einem gewissen Grad von den Ergebnissen der zur Hochschulreife führenden Bildungsgänge abhängen. Nach dem schlechten Abschneiden Deutschlands bei der PISA-Studie zu schließen, könnte ein effektiveres Sekundarschulwesen die Effizienz der Hochschulbildung wesentlich verbessern helfen<sup>164</sup>. Darüber hinaus dürften auch die Zulassungsmodalitäten an den Hochschulen zu einem Teil für die geringe Bildungsbeteiligung im Tertiärsektor verantwortlich sein. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der offiziell studienberechtigten Schülerinnen und Schüler an den jeweiligen Alterskohorten in Deutschland niedrig. Grundsätzlich haben nur Schülerinnen und Schüler mit höherem allgemeinbildenden Abschluss (Abitur oder äquivalenter Bildungsabschluss) das Recht zur Aufnahme eines Studiums. Berufsorientierte Sekundarschulabschlüsse geben in den meisten Fällen keine Hochschulzugangsberechtigung, und selbst wenn dies der Fall ist, wird dieses Recht nur von wenigen in Anspruch genommen. In der Regel können Studienberechtigte ihre Hochschuleinrichtung frei wählen. Überschreitet jedoch die Nachfrage die Zahl der je Hochschule und Studienfach verfügbaren Studienplätze, so werden die Bewerber über eine Bundesbehörde (Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen – ZVS) auf die Hochschulen verteilt, wobei die Noten des Sekundarschulabschlusses und die Wartezeit als Auswahlkriterien dienen. Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf eingebracht, dem zufolge es den Universitäten gestattet werden soll, bis zu 60% ihrer Studenten in Numerus-Clausus-Fächern selbst auszuwählen. Das wäre ein begrüßenswerter Schritt, denn das Zulassungssystem dürfte einer der Faktoren sein, der eine bessere Ausschöpfung des vorhandenen Potenzials an Studienanwärtern verhindert, und es trägt möglicherweise zu Inkongruenzen im Verhältnis zwischen Hochschulen und Studierenden bei. Es sollten Anstrengungen unternommen werden um sicherzustellen, dass die nicht allgemeinbildenden Zweige des Sekundarschulwesens besser auf den direkten Zugang zum Hochschulstudium vorbereiten, damit die formale Trennung zwischen berufs- und allgemeinbildenden Abschlüssen verringert wird. Darüber hinaus sollte die bürokratische Praxis der Studienplatzvergabe vollständig aufgegeben werden, und die Hochschulen sollten über größere Ermessensfreiheit bei der Auswahl der Studierenden verfügen.

170. Das deutsche Hochschulsystem erhält fast ausschließlich staatliche Finanzierungen, die mehr als 90% der Gesamtfinanzierung ausmachen. Dieser Anteil liegt etwas unter dem europäischen Durchschnitt, aber in einigen nichteuropäischen OECD-Ländern reicht die Finanzierung aus nichtstaatlichen Quellen von mehr als 30% der Gesamtaufwendungen (Kanada) bis zu über 70% (Korea). Die Betriebskosten der Hochschulen werden in Deutschland weitgehend aus den Länderhaushalten finanziert, während die Investitionen von Bund und Ländern kofinanziert werden. Die Hochschulfinanzierung spiegelt überwiegend die von Bund und Ländern einvernehmlich festgelegte Strategie zur regionalen Entwicklung der Kapazitäten wider; eine wichtige Ausnahme hiervon bilden die Sonderforschungsprojekte, bei denen die Finanzierung mit öffentlichen Mitteln auf Grund von Evaluierungen unabhängiger Wissenschaftler bestimmt wird. Mit der wachsenden Verschuldung von Bund und Ländern (vgl. Kapitel 2) geraten auch die Finanzen der tertiären Bildungseinrichtungen zunehmend unter Druck, und einige Länderregierungen schrauben ihre Hochschulbudgets sogar zurück. Gleichzeitig ist Deutschland bestrebt, die kohortenpezifischen Abschlussquoten in den nächsten Jahren um 10 Prozentpunkte zu erhöhen, was den Druck auf die öffentlichen Haushalte weiter verstärkt. Darüber hinaus werden zusätzliche Finanzmittel erforderlich sein, um die Pläne der Bundesregierung zur Förderung von Eliteuniversitäten umzusetzen.

171. Alle vorstehend genannten Faktoren verstärken die Notwendigkeit einer größeren allokativen Effizienz der Hochschulfinanzierung. Die Länder setzen in unterschiedlichem Maße Modelle einer leistungsorientierten Mittelverteilung um. In den letzten Jahren wurden erste Schritte in diese Richtung getan. In einigen Bundesländern sind die Budgetbewilligungen nicht mehr an die Zahl der Studierenden, sondern an die der Hochschulabsolventen geknüpft. Davon gehen Anreize zur Verkürzung der Studiendauer und zur Verringerung der Zahl von Hochschulstudien ohne Abschluss aus. Die Länder regeln jedoch höchstens 8% der Hochschulfinanzierung auf diese Weise. Zwar knüpfen einige Bundesländer einen wesentlich höheren Anteil der Hochschulbudgets an bestimmte Indikatoren, doch sind diese größtenteils inputorientiert (wie Anzahl der Hochschullehrer) oder nachfrageorientiert (wie Anzahl der Studierenden), was die Leistungsanreize schwächt<sup>165</sup>. Daher bedarf es noch viel weitreichenderer Maßnahmen. Die Reformen sollten möglichst bald die Einführung eines höheren Grads an Wettbewerb unter den Hochschulen vorsehen, und die öffentlichen Finanzzuweisungen sollten stärker an Leistungsindikatoren gekoppelt werden. Mehrere OECD-

Länder haben Schritte in diese Richtung unternommen, wobei Österreich ein Beispiel aus jüngster Zeit darstellt. Darüber hinaus sollten in größerem Umfang nichtstaatliche Finanzierungen in Anspruch genommen werden. In der Tat ist im OECD-Raum das Niveau der auf den tertiären Bildungsbereich entfallenden Finanzmittel tendenziell umso höher, je mehr die betreffenden Länder auf nichtöffentliche Finanzquellen zurückgreifen, namentlich Studiengebühren und -beihilfen<sup>166</sup>. In Deutschland gibt es praktisch überhaupt keine Studiengebühren, und sie sind – von einigen Sonderfällen abgesehen – durch Bundesgesetze untersagt. Deshalb würde ein nützlicher Schritt darin bestehen, einen Rahmen zu schaffen, der den Hochschulen die Erhebung von Studiengebühren erlaubt, kombiniert mit einem System einkommensabhängiger, bei Eintritt in das Berufsleben zu tilgender Darlehen. Das würde es den Studierenden ermöglichen, sich als Abnehmer von Ausbildungsleistungen für die Hochschule ihrer Wahl zu entscheiden, was für die Hochschulen einen starken Anreiz zur Verbesserung ihres Leistungsangebots darstellen würde. Studiengebühren würden ferner verhindern, dass Studierende Hochschulbildung als ein kostenloses Gut ansehen, was auf der Nachfrageseite zu einer Verkürzung der Studiendauer und größerer Studieneffizienz beitragen würde. Ein einkommensabhängiges Darlehenssystem wurde kürzlich im Vereinigten Königreich eingeführt, und derartige Systeme existieren seit über zehn Jahren in Australien und Neuseeland<sup>167</sup>. In Australien hat sich die Einführung von Studiengebühren kaum auf die sozioökonomische Struktur der Studentenschaft ausgewirkt, während sich in Neuseeland, wo der Anteil ethnischer Minderheiten seit Anfang der neunziger Jahre auf über das Doppelte gestiegen ist, die Teilnahme am tertiären Bildungswesen seit Einführung der Studiengebühren im Jahr 1992 nahezu verdoppelt hat. Das lässt darauf schließen, dass Studiengebühren, sofern sie die bisherige Finanzierung nicht ersetzen, sondern in beträchtlichem Maße ergänzen, akzeptiert werden würden<sup>168</sup>.

172. Um Wettbewerb zwischen den Hochschulen zu ermöglichen, müssten diese hinsichtlich Mittelverwendung und Personalmanagement mehr Autonomie erhalten, damit sie die Qualität ihrer Dienstleistungen verbessern können. Mit Regulierungsreformen in diesem Bereich würden auch die Anreize für die Bereitstellung nicht staatlicher Finanzmittel vergrößert. Die bisher geltenden strikten Beschäftigungsbestimmungen schränken die Möglichkeiten der Universitäten ein, hoch qualifiziertes Personal zu gewinnen, und halten die wissenschaftlichen Angestellten tendenziell davon ab, sich in qualitativ anspruchsvollen Lehr- und Forschungsaktivitäten zu engagieren. Professoren (einschließlich der Inhaber der kürzlich eingeführten Juniorprofessuren) haben den Status von Beamten auf Lebenszeit, und ihre Besoldung ist Sache der Länder. Die Entscheidung über die Verbeamtung wird von der Landesregierung getroffen, wobei die Hochschulen praktisch über keinerlei Möglichkeit verfügen, Leistungskriterien geltend zu machen. Zwar sehen die jüngsten gesetzlichen Bestimmungen eine leistungsbezogene Komponente bei der Besoldung von Professoren vor, doch sind hiervon sowohl die Juniorprofessoren als auch andere Gruppen des Forschungs- bzw. Lehrpersonals ausgenommen. Desgleichen verfügen die Universitäten kaum über die Möglichkeit, hoch qualifiziertes Personal mit Hilfe höherer Besoldungen anzuwerben<sup>169</sup>. Auch gelten für Hochschullehrer bestimmte, auf Landesebene festgelegte Lehrverpflichtungen. Das erhöht noch die Schwerfälligkeit der vertraglichen Abmachungen zwischen den Hochschulen und ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern hinsichtlich des relativen Gewichts von Lehre und Forschung.

### ***... und das Qualifikationsniveau der Zuwanderer muss verbessert werden***

173. Wie in anderen europäischen Ländern ist offenbar auch in Deutschland eine gewisse Abwanderung hoch qualifizierter Arbeitskräfte festzustellen, namentlich nach den Vereinigten Staaten<sup>170</sup>. Die Zahl der in den USA tätigen deutschen Wissenschaftler und Ingenieure erhöhte sich zwischen 1995 und 1999 um rd. 10% (25 000); dieser Anteil erscheint im Vergleich zu den anderen großen nicht englischsprachigen EU-Ländern relativ hoch. Was die Zuwanderung betrifft, so ist die Zahl der an deutschen Hochschulen studierenden Ausländer in Informatik in den letzten Jahren steil gestiegen<sup>171</sup>. Dieser Zufluss ist zwar zum einen als Zeichen dafür zu werten, dass die deutsche Hochschulausbildung in diesem Bereich im internationalen Vergleich attraktiv ist, doch dürfte sich darin auch die Tatsache widerspiegeln, dass das Hochschulstudium in Deutschland angesichts fehlender Studiengebühren de facto subventioniert ist. Allgemein ist festzustellen, dass in den vergangenen drei Jahren eine begrenzte Zahl von Arbeitsgenehmigungen für IKT-Fachkräfte erteilt wurde. Alles in allem scheint jedoch in Deutschland der Anteil der Geringqualifizierten bei den Zuwanderern überproportional hoch zu sein. Seit dem Anwerbestopp von 1973 für Gast-

arbeiter in der Industrie ist der Familiennachzug im Falle ehemaliger Gastarbeiter, die sich in Deutschland niedergelassen haben, einer der Hauptgründe für die Zuwanderung, die darüber hinaus Asylbewerber, Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten sowie deutschstämmige Aussiedler aus osteuropäischen Ländern umfasst. Die Zuwanderer weisen im Durchschnitt ein wesentlich niedrigeres Qualifikationsniveau auf als die einheimische Bevölkerung<sup>172</sup>.

174. Die meisten der weiter oben erörterten Regulierungsvorschriften für Produkt-, Arbeits- und Kapitalmärkte können auch die Standortentscheidungen von Fachkräften und Unternehmen beeinflussen. Insofern kann durch Fortschritte in diesen Bereichen auch die internationale Wettbewerbsposition Deutschlands im Hinblick auf Wissen und Kapital verbessert werden. Darüber hinaus ist die Höhe der qualifikationsabhängigen Lohnvorteile ein potenziell wichtiger Bestimmungsfaktor für die Attraktivität eines Standorts aus der Sicht hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Sind diese Lohnvorteile relativ gering, nehmen die Emigrationsanreize mit steigendem Qualifikationsniveau zu. Die Bruttolohndifferenzierung ist in Deutschland allem Anschein nach geringer als in einigen anderen Ländern, namentlich den Vereinigten Staaten, was Lohn erhöhungen am oberen Ende der Lohnskala einschränkt. Die empirischen Daten lassen darauf schließen, dass diese Lohnkompression bis zu einem bestimmten Grad auf das relativ hohe Qualifikationsniveau deutscher Arbeitnehmer im unteren Bereich der Lohnskala zurückzuführen ist. Daneben gibt es jedoch noch andere Faktoren, die die Lohndifferenzierung am unteren Ende begrenzen und gleichzeitig eine Ausweitung nach oben behindern.

175. Wegen der in Deutschland relativ starken Besteuerung hoher Einkommen entstehen den Unternehmen größere Kosten, wenn sie hoch qualifizierten Fachkräften attraktive Nettoverdienste gewährleisten wollen. Wie in Kapitel 2 dargelegt, zeigt eine Untersuchung, in der sechs EU-Länder, die Schweiz und die Vereinigten Staaten miteinander verglichen werden, dass Deutschland vor den Einkommensteuererleichterungen von 2004 und 2005 zu den Ländern mit der höchsten durchschnittlichen Effektivbesteuerung der Arbeitsverdienste hoch qualifizierter Arbeitnehmer zählte (vgl. Abb. 2.2 weiter oben)<sup>173</sup>. Diese Position wird sich jedoch verbessern, wenn die beschlossenen Einkommensteuersenkungen voll in Kraft sein werden. Darüber hinaus schränkt das rigide Besoldungssystem für die in Forschungseinrichtungen und Hochschulen tätigen öffentlichen Bediensteten die Möglichkeit einer wettbewerbsorientierten Entlohnung in diesen großen Segmenten des deutschen Forschungssektors ein. In Übereinstimmung mit diesen Ergebnissen lassen empirische Untersuchungen darauf schließen, dass die aus einem zusätzlichen Studienjahr resultierenden Lohnvorteile vor Steuern in Deutschland wesentlich niedriger sind als in den Vereinigten Staaten<sup>174</sup>.

176. Fasst man diese Ergebnisse zusammen, so unterstreichen sie die Notwendigkeit einer Steuerreform, die die Besteuerung von Arbeit, auch im Falle der Hochqualifizierten, verringert, sowie einer Reform des Systems der Sozialtransfers und der Arbeitsbeziehungen mit dem Ziel, die effektiven Mindestverdienste am unteren Ende der Lohnskala abzusenken (vgl. Kapitel 2 und 3). Außerdem muss – wie weiter oben dargelegt – die Finanzierung der Hochschulen reformiert werden. Ein neues Zuwanderungsgesetz, das darauf abzielt, Qualifikationsstandards für Zuwanderer auf der Suche nach einer abhängigen Beschäftigung oder einer selbstständigen Erwerbstätigkeit in Deutschland einzuführen, wurde jüngst beschlossen. Eine gesetzliche Regelung, durch die sich das Qualifikationsprofil von Zuwanderern weiter verbessert, wäre wahrscheinlich mit signifikanten Vorteilen verbunden.

### **Staatliche Hilfen können wirksam sein, setzen aber ein günstiges Regulierungsumfeld voraus**

177. Die Externalitäten von Innovationen können bedeutend sein, was eine gewisse staatliche Unterstützung innovativer Tätigkeiten rechtfertigt<sup>175</sup>. Am notwendigsten sind staatliche Interventionen dann, wenn der Markt völlig bei der Aufgabe versagt, für die Gesellschaft nützliche Forschungsaktivitäten zu gewährleisten. Das zeigt sich am deutlichsten bei der Grundlagenforschung, die, weil sie die Merkmale eines öffentlichen Guts aufweist, nicht über den Markt erfolgen kann, und in Deutschland von öffentlichen Forschungseinrichtungen getragen wird (vgl. Kasten 5.2 weiter oben). Im Unternehmenssektor kommen positive Externalitäten unter anderem dadurch zustande, dass sich die Innovatoren wegen des begrenzten Schutzes geistiger Eigentumsrechte nicht die gesamten Erträge ihrer Forschungsanstrengungen aneignen können. Alle OECD-Länder einschließlich Deutschland leisten Zuschüsse an innovierende Unternehmen in

Form von Transfers oder Steuervorteilen für FuE-Ausgaben. In Deutschland ist das Niveau der staatlichen Förderung von Unternehmensinnovationen (für zivile Zwecke) niedriger als in Japan, im Vereinigten Königreich und Frankreich, aber höher als in Finnland und den USA<sup>176</sup>. Innovative Tätigkeiten werden ausschließlich über Transfers subventioniert. Folgenden Aspekten sollte besondere Aufmerksamkeit gelten:

- Fördermaßnahmen für Innovationsaktivitäten müssen ebenso wie andere staatliche Hilfen sorgfältig konzipiert werden, um mögliche Verzerrungen zu begrenzen und die Effektivität der Maßnahmen zu gewährleisten. Zwar haben Evaluierungen einiger deutscher Fördermaßnahmen zufolge die beteiligten Firmen ihre FuE-Aufwendungen auf Grund der staatlichen Förderung über den Betrag dieser Hilfen hinaus erhöht<sup>177</sup>, aber nicht alle Förderprogramme sind einer Evaluierung unterzogen worden. Derartige Evaluierungen sollten daher verstärkt durchgeführt werden.
- Die deutschen Förderprogramme erscheinen im Vergleich zu anderen Ländern komplex<sup>178</sup>. Die für die Förderverwaltung wie auch für die Unternehmen relativ hohen Verwaltungskosten dürften die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen erschweren und „Insider“ begünstigen, d.h. Firmen, die mit den Forschungsprogrammen bereits vertraut sind. Letzteres könnte dazu beitragen, dass sich die staatlich bezuschussten FuE-Ausgaben stärker auf Großunternehmen konzentrieren, als dies bei den FuE-Ausgaben des Unternehmenssektors insgesamt der Fall ist<sup>179</sup>, obwohl sich die Zahl der Unternehmen, die öffentliche Fördermittel in Anspruch nehmen, in letzter Zeit erhöht hat. Die Programme sollten daher vereinfacht werden. Ebenso legt der allgemeine Charakter der Externalitäten den Schluss nahe, dass die Kriterien für die Teilnahme an FuE-Förderprogrammen erweitert werden sollten. Jedoch sind gewisse Sicherheitsvorkehrungen, wie eingehende Ex-ante-Bewertungen und Ex-post-Evaluierungen, notwendig, um *Rent-Seeking*-Verhalten zu begrenzen.

***Die bei der Förderung geltenden Sonderbedingungen für die neuen Bundesländer sollten eingeschränkt werden***

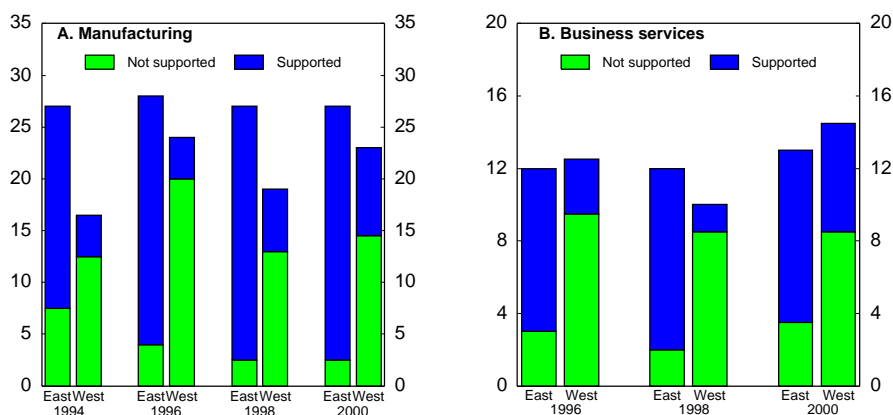
178. Seit etwa einem Jahrzehnt werden erhebliche öffentliche Fördermittel für Forschung und Entwicklung in den neuen Bundesländern aufgewandt. Da die ostdeutschen Unternehmen überwiegend nicht den Kriterien für die Inanspruchnahme von Finanzhilfen entsprachen, die westdeutsche Unternehmen erfüllen konnten, wurden verschiedene Sonderförderprogramme konzipiert, die den Geltungsbereich der Hilfen in den neuen Bundesländern erweiterten. Diese Politik hat zu einer Vergrößerung des Anteils forschungsintensiver Sektoren an der Gesamtwirtschaft beigetragen. Einige Indikatoren lassen jedoch darauf schließen, dass noch ein beträchtliches Potenzial zur Effizienzsteigerung innovationsorientierter Maßnahmen besteht. Zwar ist der Anteil der Unternehmen mit kontinuierlichen FuE-Aktivitäten im Osten höher als im Westen, doch gilt für den Beitrag der forschungsintensiven Sektoren zur Wertschöpfung das Gegenteil. Zudem sind die Innovationserträge im Verhältnis zu den Kosten erheblich niedriger als im Westen. Das gilt hauptsächlich für Prozessinnovationen, während der Abstand bei Produktinnovationen nur gering ist<sup>180</sup>.

179. Für die relativ schwache Rendite von FuE-Aktivitäten in den neuen Bundesländern dürften verschiedene strukturelle Faktoren verantwortlich sein. Wesentlich fällt dabei die Tatsache ins Gewicht, dass es im Vergleich mit den alten Bundesländern einen weitaus höheren Anteil kleinerer Unternehmen gibt<sup>181</sup>. Das verringert den Anteil der Innovationen von Großunternehmen, die normalerweise über ein besonders großes Innovationspotenzial verfügen, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Eigenfinanzierungskapazität, der potenziellen *Spinoffs* neuer innovativer Firmen und der Nachfrage nach Vorleistungsprodukten seitens anderer Unternehmen. Was die kleineren Unternehmen betrifft, so geht die Zahl der Unternehmensgründungen jedoch seit mehreren Jahren zurück, und das Wachstum dieser Unternehmen ist relativ schwach; beide Faktoren wirken sich negativ auf die Innovationsaktivität aus. Desgleichen ist der Eigenkapitalanteil in den Bilanzen der ostdeutschen Unternehmen wesentlich geringer als bei den westdeutschen Unternehmen, was ihre Kapazität zur Aufnahme risikoreicher innovativer Tätigkeiten einschränkt. Die relativ hohen Lohnabschlüsse in Ostdeutschland könnten diese Defizite noch verschärfen, indem sie die Gewinnmargen komprimieren. Empirische Befunde für die neuen Bundesländer sowie für Deutschland

insgesamt lassen denn auch darauf schließen, dass Unternehmen als Reaktion auf Lohnsteigerungen, die über das tendenzielle Wachstum der Arbeitsproduktivität hinausgehen, ihre Investitionen zurückschrauben<sup>182</sup>.

180. Zudem dürfte die Förderung bis zu einem gewissen Grade den FuE-Aktivitäten in ertragsschwachen Bereichen zugute gekommen sein. In der Tat erhalten in Ostdeutschland rd. 90% der Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes mit kontinuierlichen FuE-Aktivitäten staatliche Fördermittel, gegenüber 30% im Westen (Abb. 5.7). Wengleich Befragungen darauf hindeuten, dass nur ein Drittel der geförderten Firmen auch ohne diese Hilfen FuE-Aktivitäten betreiben würde, erhöhen großzügige Sonderhilfen doch die *Rent-Seeking*-Anreize, was mit der Gefahr verbunden ist, dass ein künstlich aufgeblähter Anteil an innovativen Tätigkeiten den späteren Markttest nicht besteht.

Abbildung 5.7 Anteil der Unternehmen mit kontinuierlichen FuE-Aktivitäten  
In Prozent



Quelle: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.

181. Daher ist insbesondere im Hinblick auf die neuen Bundesländer eine Reform der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an den Kapital-, Produkt- und Arbeitsmärkten sowie im Bildungssystem notwendig, um die Wirksamkeit der staatlichen Innovationsförderung zu steigern. Ohne solche Reformen wird die Wirksamkeit der Förderprogramme zwangsläufig beschränkt bleiben, was eine ungebührliche fiskalische Belastung der öffentlichen Haushalte impliziert. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch die Fortsetzung großzügiger Sonderförderprogramme für Unternehmen in den neuen Bundesländern ineffiziente Wirtschaftsstrukturen aufrechterhalten werden<sup>183</sup>. Daher sollten diese Sonderbedingungen eingeschränkt werden.

## Zusammenfassung

182. Deutschland gehört innerhalb des OECD-Raums zu den Ländern mit starker Innovationstätigkeit, auch wenn sich die Innovationsanstrengungen in den letzten Jahren etwas abgeschwächt haben dürften. Zwar hat sich das Produktivitätswachstum in Deutschland verlangsamt, doch bestehen in einer Reihe von Bereichen Möglichkeiten für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dergestalt, dass die Innovationskapazität der Wirtschaft gestärkt und sämtliche Früchte der Innovation zur Steigerung von Produktivität und Beschäftigung genutzt werden können. Eine Durchforstung des administrativen Dickichts würde das Entstehen neuer Unternehmen fördern, denen bei der Entwicklung und Übernahme neuer Technologien eine besonders wichtige Rolle zukommt. Es kommt diesbezüglich auch auf eine Vereinfachung der komplexen deutschen Einkommensteuerbestimmungen an. Verschiedene Aspekte des Steuersystems hemmen überdies die Entwicklung von Risikokapitalmärkten, was Reformen erforderlich macht. Ein positiver Effekt auf die Innovationstätigkeit, insbesondere in Bereichen des raschen technologi-



schen Wandels, kann von Politikmaßnahmen erwartet werden, die die Kapazität des Arbeitsmarkts zur Reallokation von Arbeitskräften stärken. Desgleichen müssen Vorkehrungen getroffen werden, um für die Zukunft ein Angebot an gut ausgebildeten, hoch qualifizierten Arbeitskräften sicherzustellen. Das unterstreicht die Notwendigkeit einer Effizienzsteigerung und eines verbesserten Zugangs zum tertiären Bildungssystem wie auch die Einführung von Maßnahmen zur Anhebung des Qualifikationsprofils der Zuwanderer. Schließlich sollten staatliche Förderprogramme zu Gunsten von Innovationen in Unternehmen verstärkt Evaluierungen unterzogen werden. Gleichzeitig sollten die Förderprogramme vereinfacht und die Sonderförderung für die neuen Bundesländer eingeschränkt werden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Barr, N. (2003), *Financing Higher Education: Comparing the Options*, London School of Economics and Political Sciences, 10. Juni.
- Bassanini, A. und E. Ernst (2002a), „Labour Market Institutions, Product Market Regulation and Innovation: Cross-country evidence“, *Economics Department Working Papers*, No. 316, OECD, Paris.
- Bassanini, A. und E. Ernst (2002b), „Labour Market Regulation, Industrial Relations and Technological Regimes: a Tale of Comparative Advantage“, *Industrial and Corporate Change*, No. 11/3.
- Bassanini, A. und S. Scarpetta (2002), „Growth, Technological Change and ICT Diffusion: Recent Evidence from OECD Countries“, *Oxford Review of Economic Policy*, No. 18/3.
- BDI (2003), *Technologiestandort Deutschland stärken*. Bundesverband der Deutschen Industrie, Deutsche Industrie- und Handelskammer.
- Beer, S. (2004), *Der Aufbau forschungsintensiver Industrien kommt in Ostdeutschland voran*, *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 2.
- Belitz, H. (2002), „Deutschland als Forschungsstandort multinationaler Unternehmen“, *Wochenbericht*, Nr. 16/2002. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Berthold, N. und O. Stettes (2001), „Die Gewinnbeteiligung – Wundermittel im organisatorischen Wandel“, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 52.
- Berthold, N., M. Brischke und O. Stettens (2003), „Betriebliche Bündnisse für Arbeit – Normalität auf wackliger Rechtsgrundlage“, ifo Schnelldienst 22.
- Black, B. und R. Gilson (1998), „Venture Capital and the Structure of Capital Markets: Banks Versus Stock Markets“, *Journal of Financial Economics* 47.
- Blind, K., J. Edler, R. Frietsch und U. Schmoch (2004), *Scope and Nature of the Patent Surge – A View from Germany*, Mimeo, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe.
- Blöndal, S., S. Field und N. Girouard (2002), „Investment in human capital through upper-secondary and tertiary education“, *OECD Economic Studies*, No. 34, OECD, Paris.
- Brandt, N. (2004), „Business Dynamics, Regulation and Performance“, *STI Working Paper*, 2004-4, OECD, Paris.
- Breschi S., F. Malerba und L. Orsenigo (2000), „Technological Regimes and Schumpeterian Patterns of Innovation“, *The Economic Journal*, 110.
- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien eV (2003), *Wege in die Informationsgesellschaft. Status Quo und Perspektiven Deutschlands im internationalen Vergleich*.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001), *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2000*, Februar.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2002), *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2001*, März.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003), *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2002*, Februar.
- Casper, S. und H. Glimstedt (2001), „Economic Organisation, Innovation Systems and the Internet“, *Oxford Review of Economic Policy*, 17/2.
- Casper, S. und C. Mataves (2003), „Institutional Frameworks and Innovation in the German and UK Pharmaceutical Industry“, *Research Policy*, Vol. 32.
- Chen, D. F., C. Lee und J. Mintz (2002), „Taxation, SMEs and Entrepreneurship“, *STI Working Paper*, 2002/9, OECD, Paris.
- Colecchia, A. und P. Schreyer (2002), „ICT Investment and Economic Growth in the 1990s: Is the United States a Unique Case? A Comparative Study of Nine OECD Countries“. *Review of Economic Dynamics*, No. 5.

- Constant, A. und D. Massey (2002), "Self-selection, Earnings and Out-migration: a Longitudinal Study of Immigrants to Germany", *IZA Discussion Paper*, No. 672.
- Constant, A. und Y. Shachmurove (2003), "Entrepreneurial Ventures and Wage Differentials Between Germans and Immigrants", *IZA Discussion Paper*, No. 879.
- Creditreform (2002b), *Wirtschaftslage und Finanzierung im Mittelstand*.
- Czarnitzki, D. et al. (2002), *Öffentliche Förderung der Forschungs- und Innovationsaktivitäten von Unternehmen in Deutschland*, ZEW.
- Czarnitzki, D. und A. Fier (2003), "Publically Funded R&D Collaborations and Patent Outcome in Germany", *ZEW Discussion Paper*, N° 03-24.
- Czarnitzki, D. und K. Kraft (2003), „Unternehmensleitung und Innovationserfolg“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 223.
- Deutsche Bundesbank (2000), *Monatsbericht*, August.
- Deutsche Bundesbank (2001), „Exkurs: Probleme internationaler Wachstumsvergleiche, eine ergänzende Betrachtung“, *Monatsbericht*, Mai.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2003), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, *Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, Halle.
- Dulleck, U., P. Frijters und R. Winter-Ebmer (2003), "Reducing Start-Up Costs for New Firms: The Double Divided on the Labour Market", *IZA Discussion Paper*, No. 923.
- Engeln, J., H. Griesbach, C. Heine, U. Heublein, C. Kerst, M. Leszczensky, E. Middendorf, K. Minks und B. Weitz (2003), *Indikatoren zur Ausbildung im Hochschulbereich – Studie zum Innovationssystem Deutschlands*, Nr. 10-2003, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Europäische Kommission Generaldirektion Unternehmen (2002a), *Benchmarking the Administration of Business Start-ups*.
- Europäische Kommission (2001), *Innovationsstatistik in Europa, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften*.
- Europäische Kommission (2002b), „Unternehmensdemographie in Europa“, *Beobachtungsnetz der europäischen KMU*, Nr. 5.
- Europäische Kommission (2003), *2003 European Innovation Scoreboard: Technical Paper*, No 1.
- Europäische Kommission (2004a), *Innovation in Europe, Results for the EU, Iceland and Norway*, Data 1998-2001.
- Eurostat (2004), "Fast die Hälfte der Unternehmen in der EU15 sind innovativ tätig", Eurostat-Pressemitteilung 61/2004.
- FAZ (2002), Studie der WestLB, zitiert in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. Januar 2002.
- Fier, A. und D. Harhoff (2002), *Die Evolution der bundesdeutschen Forschungs- und Technologiepolitik, Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3.
- Franzke, S., S. Grohs und C. Laux (2003), "Initial Public Offerings and Venture Capital in Germany", *CFS Working Paper*, No. 2003/26, Universität Frankfurt am Main.
- Freie Hansestadt Bremen, Handelskammer Bremen (2003), „Modellregion Bremen ‚Abbau von Bürokratie‘“. *Vorläufige Vorschläge der Arbeitsgruppe Bürokratieabbau*.
- Frietsch, R. und B. Breitschopf (2003), *Patente – Aktuelle Entwicklungen und längerfristige Strukturänderungen bei industriellen Innovationen*, Fraunhofer-Institut und Universität Karlsruhe.
- Greenan, N. und D. Guellec (1998), "Firm organization, technology and performance: An empirical study", *Economics of Innovation and New Technology*, 6.
- Griliches, Z. (2001), "The Search for R&D spillovers", *Scandinavian Journal of Economics*, No. 94.
- Guellec, D. und B. van Pottelsberghe de la Potterie (2001), "R&D and Productivity Growth: Panel Data Analysis of 16 OECD countries", *OECD STI Working Paper*, No. 2001/3, OECD, Paris.
- Hempell, T. (2002a), "Does Experience Matter? Innovation and Productivity of ICT in German Services", *ZEW Discussion Paper*, 02-43, Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung, OECD, Paris.

- Hempell, T. (2002b), "What's Spurious, What's Real? Measuring the Productivity of ICT at the Firm-Level", *ZEW Discussion Paper*, 02-42, Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung.
- Hinte, H. und K. Zimmermann (2003), „Die Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf Migration und Arbeitsmarkt“, in *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 29.
- Hommel, U. und H. Schneider (2003), „Financing the German Mittelstand“. *EIB Papers*, 8.
- IHK Hamburg (2002), *Gewerbliche Genehmigungsverfahren beschleunigen*. Handelskammer Hamburg.
- Jones, C. I. (1998), *Introduction to Economic Growth*, New York: W.W. Norton.
- Jorgenson, D.W. (2003), "Information Technology and the G7 Economies", Mimeo, Oktober.
- Legler, H. (2003), *Forschungs- und Entwicklungsausgaben im internationalen Vergleich*, NIW.
- Lehmann, H. (2003), „Lohnsteigerungen keine "Produktivitätspeitsche": Eine Untersuchung für das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands“, *Wirtschaft im Wandel*, 1/2003.
- Leszczensky, M. und D. Orr (2004), „Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung“, *Kurzinformation*, Hannover: Hochschulinformationssystem, März 2004.
- Licht, G. und D. Moch (1999), „Innovation and Information Technology in Services“, *Canadian Journal of Economics*, 32.
- Lundsgaard, J. und D. Turner (2004), "Study now, pay later" in *OECD Observer*, No. 242, OECD, Paris.
- Malerba F. und L. Orsenigo (1997), „Technological Regimes and Sectoral Patterns of Innovative Activities“, *Industrial and Corporate Change*, 6.
- Martinez, C. und D. Guellec (2004), "Overview of Recent Trends in Patent Regimes in the United States, Japan and Europe", in *Patents, Innovation and Economic Performance*, proceedings of the OECD conference on IPR, Innovation and Economic Performance, 28.-29. August 2003, OECD, Paris (erscheint demnächst).
- Monopolkommission (1998), *Ordnungspolitische Leitlinien für ein funktionsfähiges Finanzsystem*, Baden-Baden, Nomos.
- Mortensen, D.T. und C. Pissarides (1994), "The Cyclical Behavior of Job and Worker Flows", *Journal of Economic Dynamics and Control*, 18.
- Nadiri, I.M. (1993), "Innovations and Technological Spillovers", *NBER Working Paper Series*, No. 4423.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta und O. Boylaud (1999), "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", *Economics Department Working Paper*, No. 226, OECD, Paris.
- OECD (2001a), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2001b), *The New Economy: Beyond the Hype*, Paris.
- OECD (2001c), *Lernen für das Leben: Erste Ergebnisse von PISA 2000*, Paris.
- OECD (2002), *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland*, Paris.
- OECD (2003a), *Growth Study*, Paris.
- OECD (2003b), *STI Scoreboard*, Paris.
- OECD (2003c), *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform: Deutschland – Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*, Paris.
- OECD (2003d), *Bildung auf einen Blick 2003*, Paris.
- OECD (2003e), *Trends in International Migration*, Paris.
- OECD (2003f), *ICT and Economic Growth, Evidence from OECD Countries, Industries and Firms*, Paris.
- OECD (2003g), *Turning Science into Business*, Paris.
- OECD (2004), *Economic Survey of the United Kingdom*, Paris.
- Psacharopoulos, G. und H. Patrinos (2002), "Returns to Investment in Education : A Further Update", World Bank, *Policy Research Working Paper*, No. 2881.
- Rammer, C. (2003), *Patente und Marken als Schutzmechanismen für Innovationen*, Mannheim, ZEW.
- Rammer, C. und D. Czarnitzki (2003), *Innovation und Gründung in Ostdeutschland, Studien zum deutschen Innovationssystem* No. 15/2003.

- Rammer, C., G. Ebling, S. Gottschalk, N. Janz, B. Peters und T. Schmidt (2003), *Innovationsverhalten der deutschen Wirtschaft, Indikatorenbericht zur Innovationserhebung 2002*, Mannheim, ZEW.
- Rammer, C., W. Polt, J. Egel, G. Licht und A. Schibany (2004), *Internationaler Vergleich der Forschungs- und Innovationspolitik. Aktuelle Trends und Entwicklungen in ausgewählten Ländern*, Mannheim, ZEW und Wien, Joanneum Research.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2001), "Jahresgutachten 2001".
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2003a), "Jahresgutachten 2003".
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2003b), „IuK-Einsatz und Produktivitätswachstum in Deutschland“, Mimeo.
- Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel und J. Woo (2002), "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 329, OECD, Paris.
- Schertler, A. und M. Stolpe (2000), „Venture Mania in Europe: Its Causes and Consequences“. *Kieler Diskussionsbeiträge*, Nr. 358.
- Schmoch, U. (2004), „Der Beitrag öffentlicher Forschungseinrichtungen zur Technikgenese“, in: „Studien zum deutschen Innovationssystem“, [www.technologische-leistungsfähigkeit.de](http://www.technologische-leistungsfähigkeit.de), Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung.
- Sheehan, J. und A. Wyckoff (2003), „Targetting R&D: Economic and Policy Implications of Increasing R&D spending“, *STI Working Paper*, 2003/8, OECD, Paris.
- Soskice, D. (1997), "German Technology Policy, Innovation and National Institutional Frameworks", *Industry and Innovation*, No. 4.
- Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) (2000), *Stimulating Innovation and Creativity in Europe*.
- Van der Wiel, H. (2001), "Innovation and productivity in services", *CPB Report*, 2001/1.
- VDI Nachrichten (2004), *Fachkräftemangel bei Ingenieuren – aktuelle Situation and Perspektiven*.
- Weyerstrass, K. (2003), *Übermäßige Lohnsteigerungen dämpfen die Investitionstätigkeit*, *Wirtschaft im Wandel*, 16/2003.
- Weltbank (2003), *Doing business*, <http://rru.worldbank.org/doingbusiness>.
- Wurzel, E. (2001), "The Economic Integration of Germany's New States", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 307, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/57/1899874.pdf>, OECD, Paris.
- Yermo, J. (2003), *Recent Developments in Funding and Benefit Security*, OECD, Paris.
- ZEW (2003a), „Venture Capital bedeutend für die Biotechnologiebranche“, *Gründungsreport*, Nr. 1.
- ZEW (2003b), „Gründungen in Deutschland: Der Abwärtstrend schwächt sich ab“. *Gründungsreport*, Nr. 2.
- ZEW (2003c), „IKT-Deutschland hat Nachholbedarf“, *ZEW News*, Dezember.

## Anhang Fortschritte bei der Strukturreform – ein Kurzüberblick

Wichtige Herausforderungen	Unternommene Aktionen	Bewertung	Weitere Empfehlungen
<b>Teil A: Arbeitsmärkte</b>			
<b>Beseitigung von Hemmnissen, Arbeit anzubieten</b>			
Verringerung von Frühverrentungsanreizen	Schrittweise Anhebung des Vorruhestandsalters bei Arbeitslosigkeit. Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose. Die Freistellung älterer Arbeitsloser von der Pflicht zur Arbeitsuche wird auslaufen.	Erhebliche Fortschritte bei der Verringerung der Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte. Einige steuer- und leistungsinduzierte Anreize für eine effektive Frühverrentung bleiben bestehen.	Erwägung einer strengeren Anwendung der Auflagen in Bezug auf die Arbeitsuche, unabhängig vom Alter. Anknüpfung einer Anhebung des gesetzlichen Rentenalters und Reduzierung der Negativanreize für eine längere Erwerbstätigkeit. Abschaffung der Anreize für eine effektive Frühverrentung.
Beseitigung von Negativanreizen für die Erwerbsbeteiligung von Frauen	Investitionen in Ganztagschulen werden durch den Bund kofinanziert.	In ihrer derzeitigen Form gehen von den Leistungen für Familien mit Kindern Negativanreize für die Erwerbsbeteiligung von Frauen aus. Für Frauen mit erwerbstätigem Partner ist die effektive Besteuerung auf Arbeitseinkommen höher als für Alleinverdiener.	Reallokation der Mittel für die Kinderbetreuung zu Gunsten der Nutzer von Betreuungseinrichtungen. Verringerung der effektiven Besteuerung von Zweitverdienern. Erwägung der Einführung von Krankenversicherungsbeiträgen für die Mitversicherung nicht erwerbstätiger Ehegatten.
Erhöhung der Wirksamkeit von Arbeitsmarktmaßnahmen	Verkürzung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Zusammenlegung der Transfersysteme und Verschärfung der Anspruchskriterien. Verringerte Transferenzzugraten bei der Sozialhilfe. Ausweitung der Subventionierung der Sozialabgaben für Niedriglohnjobs und Bezuschussung von geringfügiger selbstständiger Beschäftigung. Mehr Ressourcen für Vermittlungsdienste. Mit der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen können keine neuen Arbeitslosengeldansprüche mehr erworben werden.	Die Reformen der Transferleistungen für Arbeitslose erhöhen die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung. Für den Leistungsanspruch älterer Arbeitsloser gelten weiterhin Sonderregelungen. Die Option der Kommunen, Leistungen für die Arbeitslosen zu übernehmen, könnte einige aus der Reform der Transferleistungen resultierende Effizienzgewinne in Frage stellen. Die ermäßigten Beitragssätze für Niedriglohnjobs und die Zuschüsse für geringfügige selbstständige Beschäftigung sind in ihrer derzeitigen Form u. U. wenig wirkungsvoll.	Evaluierung einer Abschaffung der Sonderregelungen für den Leistungsanspruch älterer Arbeitsloser. Bündelung der Verantwortung für die Vermittlungsdienste auf eine Stelle. Entwicklung von Leistungsanreizen für die Mitarbeiter der örtlichen Arbeitsagenturen. Erwägung einer gezielten Ausrichtung der Unterstützung für Niedriglohnjobs auf Leistungsempfänger. Evaluierung aller Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und umgehende Einstellung von Programmen, die nicht wirkungsvoll sind. Weitere Stärkung der Vermittlungsaktivitäten.
<b>Beseitigung von Hemmnissen, Arbeit nachzufragen</b>			
Ausweitung des Spielraums für die Lohnfindung auf Betriebsebene, um die Tarifverträge besser an die Arbeitsmarktbedingungen anzupassen	Die Sozialpartner nutzen die Öffnungsklauseln für tarifvertragliche Regelungen auf Betriebsebene.	Die Öffnungsklauseln erfordern häufig die Zustimmung der Sozialpartner, was u. U. zu einer unzureichenden Lohndifferenzierung führt.	Erwägung gesetzgeberischer Maßnahmen, die mehr Vereinbarungen auf Betriebsebene zulassen, falls sich zeigt, dass nicht genügend von Öffnungsklauseln Gebrauch gemacht wird. Weitere Begrenzung der Allgemeinverbindlicherklärungen von Tarifverträgen.
Verringerung der durch Beschäftigungsschutzbestimmungen (BSB) bedingten Kosten	Einschränkung der Anzahl der bei Entlassungen zu berücksichtigenden Kriterien für die Sozialauswahl, Straffung der juristischen Verfahren. Ausweitung der Freistellung kleinerer Unternehmen von den Beschäftigungsschutzbestimmungen.	Die Maßnahmen dürften die Arbeitsmarktflexibilität erhöhen. Die Rechtskosten könnten hoch bleiben; es besteht das Risiko einer Segmentierung des Arbeitsmarkts in gut geschützte, unbestimmte Beschäftigungsverhältnisse zum einen und unbestimmte Beschäftigungsverhältnisse zum anderen.	Evaluierung der Auswirkungen der jüngsten Reformen der BSB und ggf. weitere Lockerung, u. a. durch eine weitere Anhebung der an der Unternehmensgröße orientierten Anwendungsschwellen der BSB.

<b>Wichtige Herausforderungen</b>	<b>Unternommene Aktionen</b>	<b>Bewertung</b>	<b>Weitere Empfehlungen</b>
Nutzung des Beschäftigungspotenzials von Zeitarbeitsunternehmen	Aufhebung von Beschränkungen für die Arbeitsverträge der Leiharbeitnehmer; Einführung von Flächentarifverhandlungen für Leiharbeitnehmer.	Die für befristete Verträge geltenden Bestimmungen schränken die Möglichkeiten der Wiedereinstellung in Zeitarbeitsunternehmen ein. Durch die Flächentarifverträge könnte sich die Beschäftigung Geringqualifizierter in Zeitarbeitsunternehmen verringern.	Lockerung der Beschränkungen für die Wiedereinstellung in Zeitarbeitsunternehmen; Evaluierung der Auswirkungen von Tarifverhandlungen auf die Beschäftigung von Geringqualifizierten und Überprüfung der Regelung, wonach die Arbeitsbedingungen der Leiharbeitnehmer an die der regulären Arbeitnehmer angeglichen werden müssen.
Verringerung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit	Reduzierung der Einkommensteuersätze. Einführung von Maßnahmen zur Kosteneindämmung in der Gesundheitsversorgung, um Spielraum für Beitragssenkungen zu schaffen. Verringerung der Ersatzquote bei der Rente.	Die Renten- und die Gesundheitsreform sind Schritte in die richtige Richtung. Im Gesundheitssystem besteht Raum für weitere Effizienzsteigerungen, und in den nächsten Jahrzehnten sind noch immer erhebliche Erhöhungen der Beitragssätze zur Rentenversicherung zu erwarten. In den Sozialversicherungssystemen besteht dringender Handlungsbedarf zur Bewältigung der Herausforderungen der Bevölkerungsalterung.	Ausweitung des Spielraums für selektive Verträge und <i>Managed Care</i> in der Gesundheitsversorgung. Anknüpfung einer Anhebung des gesetzlichen Rentalters und Reduzierung der Negativanreize für eine längere Erwerbstätigkeit. Effizienzsteigerungen in der Langzeitpflege erzielen.
<b>Teil B: Produktmarktregulierungen und Innovation</b>			
<b>Verbesserung des Wettbewerbs auf den Produktmärkten</b>			
Wettbewerblichere Gestaltung des öffentlichen Auftragswesens	Die Bundesregierung beabsichtigt, die komplexen Regeln für das öffentliche Auftragswesen zu vereinfachen.	Die Beteiligung der Wirtschaftsverbände an der Festlegung der Regeln könnte den Wettbewerb behindern. Ein relativ kleiner Teil der öffentlichen Aufträge wird auf EU-Ebene ausgeschrieben.	Abschaffung der Beteiligung der Wirtschaftsverbände an der Festlegung der Regeln für das öffentliche Auftragswesen. Ausweitung der Ausschreibung öffentlicher Aufträge auf EU-Ebene.
Stärkere Öffnung des Handwerkssektors für den Wettbewerb	Weitgehende Aufhebung bzw. Lockerung der qualifikationsbezogenen Zugangsbeschränkungen im Handwerkssektor.	Die Maßnahmen werden den Wettbewerb erhöhen, für 90% der Handwerksbetriebe gelten jedoch weiterhin Zugangsbeschränkungen.	Weitere Deregulierung des Marktzugangs im Handwerkssektor.
Deregulierung der freien Berufe	Die Bundesregierung plant, die bindende Honorarordnung für Architekten und Ingenieure auslaufen zu lassen.	Die freien Berufe sind in Deutschland strenger reguliert als in vielen anderen OECD-Ländern.	Abschaffung der gesetzlich bindenden Honorarordnung für Architekten und Ingenieure und Verbot von Honorarempfehlungen. Weitere Deregulierung der freien Berufe in Erwägung ziehen und Spielraum für eine marktbestimmte Preisfindung ausloten.
Abbau staatlicher Beihilfen	Kürzung eines breiten Spektrums von Subventionen im Rahmen der Maßnahmen zur Konsolidierung des Staatshaushalts.	Die Kürzungen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Die staatlichen Beihilfen sind in Deutschland weiterhin höher als in mehreren anderen europäischen Ländern mit hohem Einkommen.	Abbau staatlicher Beihilfen, außer in Fällen, wo sie der Behebung von Marktversagen dienen.
Deregulierung des Einzelhandels	Die Beschränkungen für Preisnachlässe wurden aufgehoben.	Das allgemeine Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis behindert den Wettbewerb.	Aufhebung des Verbots, unter Einstandspreis zu verkaufen, außer im Fall des Marktmachtmisbrauchs.

<b>Wichtige Herausforderungen</b>	<b>Unternommene Aktionen</b>	<b>Bewertung</b>	<b>Weitere Empfehlungen</b>
Verbesserung der Regulierung der Netzindustrien	Einrichtung einer Regulierungsbehörde für den Gas- und Stromsektor. Novelle des Telekommunikationsgesetzes.	Der diskriminierungsfreie Netzzugang zu nicht überhöhten Preisen muss verbessert werden. Die für den Telekommunikationssektor zuständige Regulierungsbehörde wird möglicherweise nicht hinreichend als vom Staat unabhängig empfunden.	Vollständige Privatisierung der Deutschen Telekom und der Deutschen Post. Erleichterung des Aufbaus konkurrierender Telekommunikationsnetze. Gewährleistung einer Ex-ante-Preisregulierung im Fall beträchtlicher Marktmacht. Weitere Trennung von Erzeugung, Verteilung und Übertragung im Strom- und Gassektor. Erwägung einer Entflechtung der Eigentumsverhältnisse bei der Privatisierung der Deutschen Bahn.
<b>Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Innovationsfähigkeit</b>			
Beseitigung von Hemmnissen für die Unternehmensgründung	Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen und Lockerung der Beschäftigungsschutzbestimmungen für Startups. Anhebung der Anwendungsschwellen des Kündigungsschutzgesetzes.	Der Marktzugang im Handwerksektor ist nach wie vor zu stark reguliert. Die Kosten des komplexen Steuerrechts sind für neue und kleine Unternehmen besonders hoch. Die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist kostspieliger als in anderen Ländern mit hohem Einkommen. Die steuerlichen Regelungen begünstigen die Bereitstellung von Finanzmitteln für etablierte anstelle neuer Unternehmen.	Weitere Deregulierung des Marktzugangs im Handwerksektor. Kürzung von Steuervergünstigungen und Vereinfachung des Steuersystems. Stärkung der Gesetzesfolgenabschätzung, weitere Reduzierung der für Unternehmensregistrierung sowie durch BSB anfallenden Kosten. Änderung des Steuerrechts mit dem Ziel, Negativanreize für die Bereitstellung von Kapital für Startups zu beseitigen.
Erhöhung der Effizienz der Hochschulbildung	Einführung der Option Bachelor- bzw. Masterstudiengänge sowie von ersten Elementen einer leistungsorientierten Besoldung und Hochschulfinanzierung. Geplanter Wettbewerb zur Auswahl einer kleinen Zahl zusätzlich finanzierter Spitzenuniversitäten.	Die Leistungsanreize müssen im gesamten Hochschulsektor verbessert werden.	Verbesserung des Hochschulzugangs. Die Hochschulen sollten mehr Freiraum bei der Auswahl der Studenten erhalten. Die Zuteilung der öffentlichen Finanzmittel sollte stärker an die Leistung geknüpft und den Hochschulen sollte mehr Autonomie eingeräumt werden.
Erleichterung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte	Verabschiedung eines neuen Zuwanderungsgesetzes zur Einführung von Qualifikationsstandards für Zuwanderer. Verringerung der maximalen Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer. Zulassung einer differenziierten Besoldung für Vollprofessuren.	Der Spielraum für eine wettbewerbsorientierte Besoldung bleibt beschränkt. Der Steuer- und Abgabenteil ist nach wie vor relativ hoch. Übergewicht der Geringqualifizierten unter den Zuwanderern.	Weitere Erleichterung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Erhöhung der Effizienz des Hochschulsektors. Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit.
Evaluation der staatlich finanzierten Innovationsprogramme und Abschaffung ineffizienter Subventionen	Häufigere Evaluation von Subventionsprogrammen und öffentlichen Forschungsrichtungen.	Es wurden noch nicht alle staatlichen Subventionsprogramme evaluiert.	Aufstellung eines Zeitplans für die Evaluation der öffentlichen Forschungseinrichtungen durch unabhängige Ausschüsse. Evaluation sämtlicher Subventionsprogramme und Einstellung ineffizienter Programme. Reduzierung der Sonderbedingungen für die Förderung der neuen Länder.



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>ALMP</b>	Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
<b>BA</b>	Bundesagentur für Arbeit
<b>BDI</b>	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BMBF</b>	Bundesministerium für Bildung und Forschung
<b>BMF</b>	Bundesministerium der Finanzen
<b>BMGS</b>	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
<b>BSB</b>	Beschäftigungsschutzbestimmungen
<b>DRG</b>	Diagnoseorientierte Fallpauschalen
<b>DTAG</b>	Deutsche Telekom AG
<b>FuE</b>	Forschung und Entwicklung
<b>IHK</b>	Industrie- und Handelskammer
<b>IKT</b>	Informations- und Kommunikationstechnologien
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen
<b>KSB</b>	Kündigungsschutzbestimmungen
<b>PSA</b>	PersonalServiceAgenturen
<b>RegTP</b>	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
<b>TFP</b>	Totale Faktorproduktivität
<b>UNICE</b>	Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas
<b>VC</b>	Venture Kapital



## ANMERKUNGEN

1. Vgl. OECD (2003a) und Deutsche Bundesbank (2002).
2. Nationale Definition der Arbeitslosigkeit. Nach dem international vergleichbaren Konzept lag die Arbeitslosenquote 2002 bei 8,1% und erhöhte sich 2003 auf 8,7%.
3. Berlin ist bei dem Vergleich nicht mit einbezogen.
4. Deutsche Bundesbank (2004).
5. Bis zu einem gewissen Grad ist der Rückgang des Investitionsanteils auch durch die Ausgliederung von Aktivitäten an den privaten Sektor bedingt.
6. Wegen einer ähnlichen Beurteilung der EU-Kommission vgl. Europäische Kommission (2004).
7. Bereits 2001 wurde in Deutschland das Imputationssystem zur Anrechnung von Körperschaftsgewinnen abgeschafft, um die ungleiche steuerliche Behandlung von Gewinnen Gebietsansässiger und Gebietsfremder zu reduzieren (vgl. OECD, 2001).
8. Vgl. OECD (1999) und OECD (2001).
9. Allerdings ist die effektive Besteuerung für Einverdiener-Familien vergleichsweise vorteilhafter. Vgl. Kapitel 2.
10. Die Sparquote hat sich zwischen 2001 und 2003 um 1 Prozentpunkt erhöht, womit der zuvor rückläufige Trend unterbrochen wurde, und Anfang 2004 wurde nochmals ein deutlicher Anstieg verzeichnet. Insgesamt absorbierte diese Reaktion einen erheblichen Teil der über den Zeitraum vorgenommenen Einkommensteuersenkungen.
11. Die Erhöhung der Zuzahlungen wird sich wegen der Bemühungen der Krankenkassen um Schuldenreduzierung wahrscheinlich nicht in vollem Umfang in Beitragssenkungen niederschlagen.
12. Einzelheiten zu vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf die Zahl der Beamten und Angestellten sowie deren Besoldungsgruppen sind im Haushalt enthalten. Die Input-Orientierung des Budgetierungsprozesses wird auch durch die Tatsache veranschaulicht, dass die parlamentarischen Debatten über den Personalhaushalt oft der strittigste Teil der Haushaltsberatungen sind. Vgl. Deutscher Bundestag (2003).
13. Vgl. Blöndal (2003); Kristensen et al. (2002). Vgl. auch: Lienert und Jung (2004).
14. Vgl. Lüder (2002); Blöndal (2002).
15. Vgl. OECD (1997 und 2003a).
16. Wegen einer Analyse der unterschiedlichen Lohngruppen vgl. OECD (2003b).
17. Elschner et al. (2003).
18. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003). Wegen weiterer Studien zur durchschnittlichen und marginalen Gewinnbesteuerung, vgl. Europäische Kommission (2001); Spengel (2003); sowie Elschner et al. (2003).
19. Allerdings sind die meisten deutschen Unternehmen Personengesellschaften, die der persönlichen Einkommensteuer unterliegen. Wie aus der Studie des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hervorgeht, ist die effektive marginale wie auch durchschnittliche Besteuerung dieser Unternehmen deutlich niedriger als die von Kapitalgesellschaften.
20. Bei den hier betrachteten Steuervergünstigungen handelt es sich um die Angaben aus dem alle zwei Jahre erscheinenden Subventionsbericht der Bundesregierung bzw. der Koch/Steinbrück-Liste, die für die Verhandlungen über Einkommensteuersenkungen im parlamentarischen Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat im Jahr 2004 als Grundlage diente. Wegen einer Zusammenstellung vgl. Boss und Elender (2004).
21. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003).
22. Unter Berücksichtigung der bereits für 2005 geplanten Steuersenkungen sind die Einnahmeausfälle um rd. 0,2% des BIP niedriger. Vgl. Boss und Elender (2004). Vgl. auch Boss (2003).

23. Vgl. Beer und Ragnitz (2002) und Ragnitz et al. (2001).
24. Vgl. OECD (2001) und wegen näherer Einzelheiten: Wurzel (2001).
25. Vgl. die Erörterung in OECD (2001). Wegen eines jüngeren Vergleichs der Infrastrukturausstattung zwischen den neuen und alten Bundesländern, vgl. Sichelschmidt (2003).
26. Wegen näherer Informationen zum Solidarpakt II, vgl. OECD (2003a).
27. BMGS (2003).
28. BMGS (2003).
29. Die Einführung des demographischen Faktors ist ein Beispiel hierfür. Eine ähnliche Maßnahme, die die jährliche Rentenanpassung an die Entwicklung der Lebenserwartung knüpft, war bereits verabschiedet und sollte im Januar 1999 in Kraft treten, wurde dann aber aus sozialen Gründen vor diesem Termin wieder ausgesetzt. Vgl. OECD (1999).
30. Vgl. BMGS (2003).
31. Burniaux et al. (2003).
32. Für das nominale BIP im Basisjahr 2005 wurden die Projektionen des *OECD-Wirtschaftsausblicks 75* herangezogen. Gemäß dem mittelfristigen Referenzszenario der OECD für Deutschland wächst das nominale BIP jährlich um rd. 3,5% bis zur Schließung der Produktionslücke im Jahr 2009. In der Folgezeit verlangsamt sich das nominale BIP-Wachstum auf 3%. Darin spiegelt sich ein Zuwachs des BIP-Deflators um 1,5% jährlich wider, ein Wert, der auch von der Bundesregierung als Basis für die projizierten Rentenanpassungen zu Grunde gelegt wurde. Den Projektionen zufolge wird das reale BIP um eine Potenzialrate von 1,5% wachsen. Diese Annahmen könnten das reale Wachstum in den zwanzig Jahren zwischen 2020 und 2040 angesichts der starken negativen Effekte, die sich aus dem Schrumpfen der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter in Deutschland während dieser zwei Dekaden ergeben, durchaus überzeichnen. Der Ausgabenposten enthält nicht die staatlichen Pensionsausgaben für Beamte, die bei der Deutschen Bahn oder der Deutschen Post beschäftigt sind. Vor der Privatisierung dieser Einrichtungen wurde eine Vereinbarung getroffen, wonach die Bundesregierung die Versorgungsleistungen für ihre ehemaligen Beamten übernimmt, sofern diese nicht durch Einnahmen der privatisierten Unternehmen gedeckt werden. Während die Pensionsaufwendungen der Deutschen Bahn den Projektionen zufolge bis 2040 zurückgehen werden, wird davon ausgegangen, dass die Aufwendungen der Deutschen Post um etwa den gleichen Betrag steigen werden.
33. Vgl. OECD (2002).
34. Abgesehen von der Finanzierung der Beamtenpensionen dürften flexible Beschäftigungsprogramme, die eine Verlängerung der Arbeitszeit der Beamten ermöglichen, dazu beitragen, die Dienste des öffentlichen Sektors kundenfreundlicher zu gestalten.
35. OECD (2003c).
36. Beispielsweise ist nach Auffassung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung ein Drittel aller Röntgenuntersuchungen überflüssig.
37. Vgl. BMGS (2002).
38. Mit der Festbetragsregelung werden Obergrenzen für die Erstattung von Arzneimittel durch die gesetzlichen Krankenkassen festgelegt.
39. Siehe auch Docteur und Oxley (2003).
40. Vgl. u.a. Felder (2003).
41. Die *Veteran's Health Administration* (VHA), ein staatlicher Anbieter von Gesundheitsleistungen in den Vereinigten Staaten, nutzte derartige Maßnahmen als Grundlage für eine erfolgreiche Strategie der Kostensenkung und Qualitätsverbesserung.
42. Docteur und Oxley (2003). Österreich und Schweden haben die Budgetplafonds wieder eingeführt.
43. Ein detaillierter Vorschlag für jede der beiden Optionen findet sich in BMGS (2003).
44. Prinzipiell könnte das System der Kopfprämie die durch die Bürgerversicherung entstehende Grenzsteuerbelastung durch eine entsprechende Spezifikation im Mechanismus der Einkommensumverteilung replizieren.
45. Da aber die privaten Krankenversicherungen Kunden mit unterschiedlichem Risikoprofil verschiedene Beitragssätze anbieten können, würde die Beseitigung des risikobasierten „Rahmabschöpfens“ seitens der privaten Krankenkassen deren Einbeziehung in den Risikostrukturausgleich voraussetzen.
46. BMGS (2003).
47. BMGS (2003).

48. Die Kommission ging davon aus, dass durch die Neuaustarierung der Versicherungsleistungen bedingte Effizienzgewinne zur Finanzierung von Verbesserungen in ausgewählten Bereichen verwendet würden. BMGS (2003).
49. Vormals Bundesanstalt für Arbeit.
50. Bundesagentur für Arbeit (2004). Bei Ablehnung einer Stelle werden die Leistungen während eines Zeitraums von bis zu drei Monaten um 30% gekürzt. Jungen Arbeitslosen können die Leistungen für diesen Zeitraum ganz entzogen werden.
51. Indessen müssen Empfänger von Arbeitslosengeld I in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit kein Stellenangebot annehmen, bei dem die Bezahlung weniger als 80% des zuvor bezogenen Lohns beträgt. Nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit dürfen Empfänger von Arbeitslosengeld I noch Stellen ablehnen, bei denen die Bezahlung unter ihren Arbeitslosengeldansprüchen liegt.
52. Martin und Grubb (2001).
53. OECD (2003c).
54. OECD (2002).
55. Vgl. beispielsweise Scarpetta (1996) und Nickell (1999). Eine Verkürzung der Dauer des Leistungsanspruchs hat einen stärkeren Effekt auf die Beschäftigung als eine Absenkung des Leistungsniveaus.
56. Der Zuschlag beträgt zwei Drittel des Differenzbetrags zwischen Arbeitslosengeld I und II bzw. maximal 160 Euro monatlich für Alleinstehende mit zusätzlichen Leistungen für Unterhaltsberechtigte und wird im zweiten Jahr halbiert.
57. Dies wurde beispielsweise in OECD (1994) empfohlen.
58. Aus der Transferentzugsrate ist ersichtlich, wie viele Cent Sozialhilfe einem Leistungsempfänger entzogen werden, wenn sein Einkommen um einen Euro steigt.
59. Diese Maßnahme ersetzt die Lohnzuschüsse des Mainzer Modells. Vgl. *Wirtschaftsbericht 2003*.
60. Vgl. Boeters et al. (2003). Den Ergebnissen dieser Studie zufolge würde eine Transferentzugsrate von 0% bei Einkommen in Höhe von bis zu 300 Euro (für alleinstehende Erwerbstätige ohne Kinder) und von 50% bei allen darüber liegenden Einkommen im Verein mit einer Senkung der Sozialhilfe für alle Erwerbsfähigen um 50% zu einem Anstieg der Zahl der gering qualifizierten Beschäftigten um 50 000 und der Gesamtzahl der Beschäftigten um rd. 270 000 führen. Nach Schätzungen von Steiner und Jacobebbinghaus (2004) haben Zuschüsse für Geringverdiener in Kombination mit einer Senkung der Sozialhilfe ebenfalls bescheidene Beschäftigungseffekte.
61. 12% für in Privathaushalten beschäftigte Personen, die haushaltsnahe Dienste erbringen. Vgl. Rudolph (2003b).
62. Der Steuervorteil für Zweitverdiener, z.B. verheiratete Frauen mit einem erwerbstätigen Partner und Personen mit einem Zweitjob, entfällt völlig, sobald der Verdienst die Mini-Job-Grenze übersteigt.
63. Vgl. Reinberg und Hummel (2003).
64. Ausgehend von einem Mikrosimulationsmodell schätzen Steiner und Wrohlich (2004a), dass die Mini- und Midi-Jobs nur zu einer geringfügigen Zunahme der Beschäftigung führen. Laut Daten der Bundesagentur für Arbeit waren 88% der Arbeitskräfte, die zwischen Juni und September 2003 einen Mini-Job aufgenommen haben, Personen, die die fraglichen Stellen als Zweitjob annahmen.
65. Kolb und Warwatz (2001).
66. Die Zahl der Personen mit Mini-Jobs wurde im März 2004 auf 6,4 Millionen geschätzt.
67. Nach den Ergebnissen der von der OECD getragenen PISA-Studie verfügten 10% der 15-Jährigen in Deutschland nicht einmal über Grundkenntnisse im Bereich Lesekompetenz, der dritthöchste Prozentsatz im OECD-Vergleich (OECD, 2003b).
68. Martin und Grubb (2001).
69. Bei diesen Projektionen sind die jüngsten Reformen des Renten- und Arbeitslosenversicherungssystems, von denen gewisse positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte ausgehen werden, allerdings nicht berücksichtigt.
70. Diese Wahrscheinlichkeit wurde durch die Wahrscheinlichkeit approximiert, mit der Männer im Alter von 26 bis 29 Jahren fünf Jahre später, wenn sie zwischen 31 und 35 Jahre alt sind, in die Erwerbsbevölkerung eintreten.
71. Burniaux et al. (2003).
72. Jaumotte (2003).
73. Eine Zunahme der Erwerbsquote von Frauen im Alter zwischen 25 und 54 Jahre, 2000-2025. Vgl. Burniaux et al. (2003). Steiner und Wrohlich (2004b) zeigen ebenfalls auf, dass Maßnahmen zur Angleichung der Steuersätze von

- Erst- und Zweitverdienern zu einem Anstieg des weiblichen Arbeitskräfteangebots in Deutschland führen würden. Das Angebot an männlichen Arbeitskräften würde zwar abnehmen, dadurch würde jedoch nur ein Teil des höheren Angebots an weiblichen Arbeitskräften aufgewogen.
74. Vgl. Burniaux et al. (2003). In dieser Untersuchung wird ein Anstieg der Zuschüsse für die Kinderbetreuung im Verhältnis zum BIP auf das dänische, d.h. das höchste im OECD-Raum beobachtete Niveau, simuliert.
  75. Bielinski et al. (2003) analysieren bei Personalmanagern in Deutschland erhobene Umfragedaten, die darauf hindeuten, dass die Personalfluktuationsraten in großen Unternehmen geringer sind als in kleinen. Kleine Unternehmen greifen mit größerer Wahrscheinlichkeit auf befristete Arbeitsverträge und Mitarbeiter von Leiharbeitsunternehmen zurück, um die mit den BSB verbundenen Kosten zu umgehen. OECD (2003a) liefert Belege aus dem Ländervergleich, denen zufolge strengere BSB negative Auswirkungen auf die Gründung kleiner Unternehmen haben.
  76. Elmeskov et al. (1998), Nicoletti et al. (2001).
  77. Nach dem neuen Recht dürfen die Unternehmen zudem Arbeitnehmer von der Sozialauswahl ausnehmen, deren Weiterbeschäftigung für den Erfolg des Unternehmens wichtig ist.
  78. OECD (2002).
  79. Katz und Krueger (1999) zeigen, dass die Ausbreitung von Leiharbeitsunternehmen in den Vereinigten Staaten zu einer Verschiebung der Beveridge-Kurve nach innen führte, wodurch die Abnahme der inflationsneutralen Arbeitslosenquote im Verlauf der neunziger Jahre begünstigt wurde.
  80. Auf Verträge zwischen Leiharbeitsunternehmen und deren Arbeitnehmern sind generell die Regeln für Verträge mit sachgrundloser Befristung anzuwenden.
  81. Bothfeld und Kaiser (2003).
  82. Rudolph (2003a). Bis 2002 galt der Gleichbehandlungsgrundsatz nur für Leiharbeitnehmer, die mehr als 12 Monate im selben Unternehmen beschäftigt waren.
  83. ZEW (2003b). Rund 50% der befragten Zeitarbeitsunternehmen entlohnten Hilfsarbeiter mindestens 10% unter dem Lohnniveau vergleichbarer Arbeitnehmer in regulären Arbeitsverhältnissen. Facharbeiter erhielten in 35% der Zeitarbeitsunternehmen mindestens 10% weniger als reguläre Arbeitnehmer, wobei die meisten Zeitarbeitsunternehmen mindestens 25% unter dem Lohnniveau regulärer Arbeitnehmer entlohnten. Laut Kvasnicka und Werwatz (2002) betrug die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen Mitarbeitern von Zeitarbeitsunternehmen und regulären Arbeitnehmern mit sonst gleichen Merkmalen vor der Reform im Schnitt 20%, wobei die Unterschiede bei Hilfsarbeitern besonders groß waren.
  84. Schätzungen auf der Basis von Daten bis Oktober 2003 aus Jahn und Windsheimer (2004b).
  85. 14% der Teilnehmer sind Langzeitarbeitslose (gegenüber 8% in nicht bezuschussten Leiharbeitsunternehmen), und 61% verfügen über berufliche Qualifikationen auf Sekundarschulniveau (gegenüber 54% in nicht bezuschussten Leiharbeitsunternehmen). Vgl. Jahn und Windsheimer (2004a).
  86. Jahn und Windsheimer (2004b).
  87. Vgl. Franz und Steiner (2000).
  88. Wurzel (2001).
  89. Empirische Daten deuten darauf hin, dass sich die Lohnspreizung nur in Ostdeutschland unmittelbar nach der Wiedervereinigung erhöhte (vgl. Christensen, 2003).
  90. Auch auf Unternehmen, die nicht Mitglied in den Arbeitgeberverbänden sind und für die die Tarifverträge ohne die Allgemeinverbindlicherklärung nicht gelten würden.
  91. Besenthal (2004).
  92. Externalitäten resultieren aus dem verringerten Risiko der Transferabhängigkeit der Auszubildenden, einer Abnahme der sozialen Ausgrenzung und, wie bei allen Humankapitalinvestitionen, Produktivitäts-Spillovereffekten. Negativanreize für das Ausbildungsplatzangebot entstehen auch durch die Übertragbarkeit des in der Berufsausbildung entstandenen Humankapitals, wenn die Auszubildenden über ihrem Grenzprodukt liegende Vergütungen erhalten. Durch die Koordination innerhalb der Arbeitgeberverbände konnten solche Negativanreize bislang vermieden werden.
  93. Alesina et al. (2003).
  94. Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts waren bereits vor der Reform einige Ausnahmeregelungen eingeführt worden. Vgl. OECD (2003a).
  95. BMF (2004).
  96. Paterson et al. (2003).

97. Vgl. OECD (2001 und 2003a).
98. Monopolkommission (2004).
99. Die Novelle des Telekommunikationsgesetzes könnte im Fall ihrer Verabschiedung dazu führen, dass sich die Ex-ante-Regulierung der Entgelte für Zugangsleistungen auf reine Monopolfälle beschränkt (Monopolkommission, 2004).
100. Die Strompreise für Haushaltskunden gehören sowohl bei Einrechnung der Steuerkomponente als auch ohne diese zu den höchsten in einer Gruppe von 16 OECD-Ländern. Vgl. OECD (2004). Den Industriekunden gelang es auf Grund ihrer Marktmacht, mehr Druck auf die Strompreise auszuüben. Vgl. OECD (2001).
101. Wegen diesbezüglicher Empfehlungen vgl. den *Wirtschaftsbericht Deutschland 2003* sowie OECD (2004).
102. OECD (2004).
103. OECD (2004).
104. OECD (2004).
105. Schätzungen zufolge generiert ein 1%iger Anstieg der FuE-Ausgaben eines Landes eine Zunahme der gesamten Faktorproduktivität um 0,1-0,3%; vgl. Guellec und van Pottelsberghe (2001), Nadiri (1993) und OECD (2003).
106. Vgl. Sheehan und Wyckoff (2003) wegen einer Analyse der Konsequenzen, die eine Erhöhung der staatlichen FuE-Ausgaben für die Nachfrage nach hoch qualifiziertem Personal nach sich zieht.
107. Eurostat (2004). Teilnehmer waren die EU15-Mitgliedstaaten, Island und Norwegen.
108. Vgl. Belitz (2003); OECD (2003b).
109. Der Rückgriff auf Patente zum Schutz von Innovationen scheint in jenen Sektoren besonders verbreitet zu sein, in denen Deutschland besonders gute Ergebnisse aufweist. Das könnte bis zu einem gewissen Grade erklären, weshalb die Zahlen über die Patentaktivitäten in Deutschland auf ein relativ besseres Abschneiden im Vergleich zum OECD-Durchschnitt schließen lassen, als dies bei den FuE-Ausgaben der Fall ist.
110. Vgl. Frietsch und Breitschopf (2003) sowie Legler (2003).
111. Einige OECD-Länder, u.a. die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich, haben in den neunziger Jahren auch die Steuervorteile für FuE-Aufwendungen erheblich verbessert. Diese steuerlichen Vorteile sind in den Zahlen über die staatlich finanzierten FuE-Tätigkeiten nicht berücksichtigt.
112. Nach den *Gemeinschaftlichen Innovationserhebungen* von 1996 und 1992 ist Deutschland vom zweiten auf den dritten Platz zurückgefallen, was den Gesamtanteil innovativer Unternehmen betrifft. Da die Erhebungsdaten für die einzelnen Jahre nicht homogen sind, wurden lediglich Rangvergleiche vorgenommen (Europäische Kommission, 2001).
113. BMBF (2001).
114. Vgl. auch Legler (2003).
115. Vgl. Frietsch und Breitschopf (2003, S. 45). Die Autoren zeigen ferner, dass der Anstieg der Patente in Deutschland durch die mangelnde Konzentration der deutschen Patenttätigkeit in rasch wachsenden Sektoren beeinträchtigt wurde. Vgl. auch OECD (2003b).
116. Ein relativ geringer Anteil der FuE-Ausgaben entfällt auf Hightech-Industrien (OECD, 2003b).
117. OECD (2003b), S. 147.
118. ZEW (2003b). Was Ostdeutschland betrifft, so spiegelt der Rückgang das Ende des vereinigungsbedingten Markt-zugangsbooms wider.
119. OECD (2003a). Die Stichprobe basiert auf Sozialversicherungsdaten für Westdeutschland zwischen 1989 und 1994. Die von Eurostat veröffentlichten Daten über Unternehmenszugänge basieren auf den An- und Abmeldungen im Handelsregister, die für Deutschland zwischen 1996 und 2000 im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ hohe Raten von Unternehmenszugängen zeigen. Laut Eurostat sind diese Daten für Deutschland jedoch nicht mit denen anderer Länder vergleichbar. So dürften die deutschen Zahlen beispielsweise vor 1999 durch die Anmeldung inaktiver Unternehmen aufgebläht worden sein. Vgl. Europäische Kommission (2002b).
120. Die regulierungsbedingten Kosten sind für die Unternehmen in absoluter Rechnung unabhängig von ihrer jeweiligen Größe oft identisch, weshalb die rechnerische Belastung für kleinere Firmen, die neu auf den Markt kommen, vergleichsweise schwerer wiegt.
121. Zum Beispiel Mortensen und Pissarides (1994).
122. Scarpetta et al. (2002). Darüber hinaus ist die Zahl der Unternehmenszugänge in IKT-bezogenen Industrien und Dienstleistungsbranchen sowie in der pharmazeutischen Industrie überdurchschnittlich hoch. OECD (2003a), Kapitel 4 und Brandt (2004).

123. Vgl. Park und Wagh (2002).
124. Zu den Mitgliedstaaten des Europäischen Patentübereinkommens zählen die EU-Mitgliedstaaten wie auch einige nicht der EU angehörende europäische Staaten.
125. Martinez und Guellec (2004).
126. *Gemeinschaftliche Innovationserhebung*, Europäische Kommission (2002).
127. Bassanini und Ernst (2002a).
128. Vgl. Europäische Kommission (2002).
129. Weltbank (2003).
130. Europäische Kommission (2002).
131. Europäische Kommission (2002).
132. Weltbank (2003).
133. Brandt (2004).
134. Laut UNICE (2000).
135. OECD (2003c).
136. Vgl. z.B. BDI (2003), IHK Hamburg (2002). Laut der IHK Hamburg gaben befragte Unternehmen an, dass die Bearbeitungsdauer von Anträgen auf Genehmigung gewerblicher Bauten in deutschen Großstädten insgesamt rund vier Monate betragen habe. 20% dieser Zeit verstrich zwischen der Antragstellung und dem Beginn der behördlichen Verfahren, was darauf schließen lässt, dass Potenzial für eine Vereinfachung der unübersichtlichen Genehmigungsverfahren vorhanden ist.
137. Creditreform (2002) und *esbf*-Erhebung, zitiert in Hommel und Schneider (2003).
138. So erfordern die meisten der im Rahmen eines Pilotprojekts zum Abbau von Bürokratie im Stadtstaat Bremen vorgeschlagenen Maßnahmen eine Umsetzung durch die nachgeordneten Gebietskörperschaften. Das Pilotprojekt dient der Ermittlung und Überprüfung des vorhandenen Spielraums zur Verringerung der Verwaltungskosten für Deutschland insgesamt. Freie Hansestadt Bremen, Handelskammer Bremen (2003).
139. Vgl. z.B. ZEW (2003a).
140. Gemeint ist hier der Kapitalfluss von Risikokapitalgesellschaften zu Existenzgründern. Risikokapitalgesellschaften selbst können natürlich Finanzmittel bei ausländischen Investoren aufnehmen. Das von inländischen Gesellschaften bereitgestellte Wagniskapital bestimmt weitgehend den Umfang des inländischen Firmen zur Verfügung stehenden Risikokapitals, was sich in der engen Korrelation zwischen dem Betrag des aufgenommenen und dem Betrag des in den einzelnen Ländern investierten Wagniskapitals widerspiegelt. Vgl. auch OECD (2003b).
141. Franzke et al. (2003).
142. Pensionsfonds leisten in Deutschland einen relativ geringen Beitrag zur Wagniskapitalfinanzierung, während sie im Vereinigten Königreich bzw. in den Vereinigten Staaten einen beträchtlichen Anteil zur VC-Finanzierung beisteuern, worin sich die Tatsache widerspiegelt, dass die Pensionsfondsindustrie insgesamt in diesen beiden Ländern stärker entwickelt ist. Die Aktiva privater Pensionsfonds erreichen im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten 60% des BIP, gegenüber lediglich 17% in Deutschland. Darüber hinaus wird in Deutschland mindestens ein Drittel des privaten Pensionsfondsvermögens in Form einbehaltener Unternehmensgewinne im Rahmen betrieblicher Altersversorgungssysteme gehalten (siehe Yermo, 2003, und FAZ, 2002). In den Vereinigten Staaten hat die Tatsache, dass es Pensionsfonds gestattet ist, bedeutende Beträge in Risikofonds, einschließlich Wagniskapitalfonds, zu investieren, zur Expansion des VC-Markts beigetragen. In Deutschland stammt über die Hälfte der Mittel, über die die Beteiligungskapitalgeber verfügen, von Banken, d.h. wesentlich mehr als im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten. Wegen dieser Beteiligung der Banken an VC-Gesellschaften sind in Deutschland die spezifischen Sachkenntnisse der Wagniskapitalgeber hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche ihrer Kundenfirmen möglicherweise begrenzter (vgl. Schertler und Stolpe, 2003).
143. Die Veräußerung von Beteiligungen über den Aktienmarkt bietet VC-Gebern die Möglichkeit, den Erfolg ihrer geschäftlichen Transaktion zu signalisieren, und gestattet es dem betreffenden Unternehmer, die Kontrolle über sein Unternehmen zurückzugewinnen. Vgl. Black und Gilson (1998).
144. Gemäß der Monopolkommission (1998).
145. Vgl. OECD (2001a)
146. Vgl. Franzke et al. (2003).



147. Venture-Kapital-Unternehmen, die keine Managementdienstleistungen erbringen, die über die Kontrollfunktion eines Aktionärs hinausgehen, werden wie private Vermögensverwalter eingestuft. Wer in solche Wagniskapitalgesellschaften investiert, ist bei einem Verkauf von Anteilen an Kundenfirmen des Venture-Kapital-Unternehmens der Besteuerung von Veräußerungserlösen unterworfen. Laut den Steuerbestimmungen sind Veräußerungserlöse von der Steuer befreit, wenn die Beteiligung des Anlegers am Kundenunternehmen über den Wagniskapitalfonds weniger als 1% beträgt und mindestens ein Jahr lang gehalten wird. Anleger einer Wagniskapitalgesellschaft, die auch Managementdienste anbietet, haben hingegen keinen Anspruch auf Steuerbefreiung.
148. Während inländische Investoren die Körperschaftsteuer mit der Einkommensteuer verrechnen können, ist dies bei ausländischen Investoren nicht der Fall.
149. Der Grund hierfür ist, dass ihre Aktienbeteiligungen normalerweise oberhalb des Schwellenwerts von 1% liegen. Vgl. Fußnote 147.
150. Verluste können nicht gegen künftige Gewinne verrechnet werden, wenn das dem Unternehmen über Einlagen oder Fremdmittel zugeführte Aktivvermögen das im Zeitpunkt des Anteilsübergangs vorhandene Aktivvermögen übersteigt, es sei denn, eine solche Kapitalspritze dient dazu, das Überleben des Unternehmens zu sichern.
151. SVR (2003a). Die effektiven Steuersätze werden als Durchschnittswerte von Finanzierungsmethoden unter Heranziehung effektiv beobachteter Finanzierungsstrukturen als Gewichtungen berechnet und schließen die Gewerbesteuerbelastung mit ein.
152. Czarnitzki und Kraft (2003).
153. Vgl. SVR (2003). Die Vergleichsländer sind namentlich Frankreich, das Vereinigte Königreich, Irland, Italien, die Niederlande, Schweden und Spanien.
154. Insbesondere können Verluste der Vorjahre steuerlich in voller Höhe von den Gewinnen abgesetzt werden, wenn letztere nicht mehr als 1 Mio. Euro betragen. Über diesen Schwellenbetrag hinaus können sie nur bis zu 60% von den Gewinnen abgezogen werden. Das bedeutet, dass risikoreichere Vorhaben bei jedem erwarteten Ertragsniveau stärker besteuert werden. Die von dieser Maßnahme ausgehenden negativen Effekte auf die Risikoübernahme werden besonders bei Personengesellschaften ins Gewicht fallen, die bei der Einkommensteuer progressiven Grenzsteuersätzen unterliegen, da die aus erfolgreichen Innovationen stammenden höheren Erträge tendenziell höheren Grenzsteuersätzen unterliegen.
155. Vgl. Bassanini und Ernst (2002a).
156. OECD (2003f).
157. Vgl. z.B. Casper und Matraves (2003).
158. So hat z.B. die Beschäftigung von Facharbeitern den Unternehmen geholfen, Produktivitätsgewinne aus dem IKT-Einsatz zu erzielen (OECD, 2003f).
159. Unter den Begriff „Fachkräfte“ fallen die Gruppen zwei und drei der ISCO-88-Klassifikation (Wissenschaftler und Techniker oder gleichrangige nichttechnische Berufe). Innerhalb der EU ist der Fachkräfteanteil nur in Schweden, den Niederlanden und Finnland höher. Vgl. *Sondererhebung über die sektorale Struktur der Beschäftigung auf der Basis der EU-Arbeitskräfteerhebung*, Bundesministerium für Bildung und Forschung (2000).
160. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) und VDI Nachrichten (2004), *Fachkräftemangel bei Ingenieuren – aktuelle Situation und Perspektiven*.
161. Vgl. OECD (2003d).
162. An den stärker berufsorientierten Fachhochschulen sind die Studiengänge kürzer als an den mehr akademisch ausgerichteten Universitäten.
163. Vgl. Blöndal et al. (2002). Die Anreize für Investitionen in die Hochschulbildung dürften auch umso stärker sein, je höher die Unternehmensgründungsquoten sind. Neue Firmen mit Expansionspotenzial werden häufig von hoch qualifizierten Fachkräften gegründet. Die Unternehmensgründungschancen verbessern mithin die Beschäftigungsmöglichkeiten für Fachkräfte und verringern die entsprechenden Arbeitsmarktrisiken. Der positive Effekt von Firmengründungen auf das Fachkräfteangebot wird durch international vergleichbare empirische Befunde erhärtet (Dullek et al., 2003).
164. OECD (2001c). Ferner auch OECD (2002).
165. Leszczensky und Orr (2004).
166. Vgl. OECD (2004).
167. Vgl. OECD (2004).
168. Vgl. Lundsgaard und Turner (2004) zur Einführung von Studiengebühren im Vereinigten Königreich. Einer jüngsten Umfrage des Forsa-Instituts zufolge, die vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft in Auftrag gegeben wurde,

- sprechen sich 59% der Studierenden für die Zahlung einer Gebühr von 500 Euro je Semester aus, unter der doppelten Voraussetzung, dass diese Finanzmittel ausschließlich zur Verbesserung der Qualität ihrer Hochschule dienen und dass andererseits Darlehen vergeben werden, die erst nach Ende des Studiums zurückgezahlt werden müssen, wenn das Einkommen einen gewissen Schwellenwert überschreitet. Demgegenüber lehnen 94% der Studierenden Studiengebühren ab, wenn diese nicht zweckgebunden sind und lediglich als zusätzliche Finanzierungsquelle zur Entlastung der öffentlichen Haushalte gedacht sind. 67% der Gesamtbevölkerung befürworten Gebühren, die gezielt der jeweiligen Hochschule zugute kommen, während 72% die Erhebung solcher Studiengebühren ablehnen, sofern sie nicht institutsgebunden sind. Bei der gleichen drei Jahre zuvor durchgeführten Erhebung hatten sich nur 47% der Studierenden zu Gunsten von Studiengebühren ausgesprochen (zitiert im Handelsblatt, 11. Dezember 2003).
169. So kann z.B. die Tatsache, dass Hochschulprofessoren mit deutscher Staatsangehörigkeit Beamte und mithin von Sozialversicherungsabgaben befreit sind, ein Hindernis für die Anwerbung von Ausländern darstellen, die diese Abgaben sehr wohl zu leisten haben.
170. Vgl. Europäische Kommission (2003).
171. Vgl. Engeln et al. (2003).
172. Vgl. z.B. Constant und Massey (2002) sowie Constant und Shachmurove (2003). Auf ihrem Höhepunkt betrug die Zahl der Zuwanderer im Jahr 2001 insgesamt 879 200, während sich die Abwanderung aus Deutschland auf 606 500 Personen belief. Wegen internationaler Vergleiche der Bildungsabschlüsse der ausländischen bzw. der einheimischen Bevölkerung vgl. OECD (2003e).
173. Elschner et al. (2003).
174. Vgl. Psacharopoulos und Patrinos (2002).
175. Vgl. Griliches (2001) und Jones (1998).
176. Rammer et al. (2004).
177. Czarnitzki et al. (2002), Czarnitzki und Fier (2003).
178. Rammer et al. (2004).
179. Auf Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten entfielen 7,3% der staatlichen FuE-Fördermittel, gegenüber 9,3% aller FuE-Aktivitäten des privaten Sektors. OECD (2003b).
180. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2003).
181. Vgl. Rammer und Czarnitzki (2003).
182. Für eine auf Unternehmensdaten beruhende Untersuchung des Effekts von Lohnabschlüssen auf die Produktivität und die Investitionen in Ostdeutschland vgl. Lehmann (2003). Eine auf gesamtwirtschaftlichen Daten basierende empirische Untersuchung des Effekts der Lohnbildung auf die Investitionen für Deutschland insgesamt findet sich bei Weyerstrass und Klaus (2003).
183. In den neunziger Jahren haben die hohen Subventionsraten namentlich zu Gunsten der kapitalintensiven Produktions- und Baubranchen zu Verzerrungen in der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur geführt. Vgl. OECD (2001a). Wegen näherer Einzelheiten hierzu vgl. auch Wurzel (2001).

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
PRINTED IN FRANCE  
(10 2004 12 5 P) – No. 53645 2004