ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Ed.)

Research Report

Reformpolitik und Privatisierungspolitik im europäischen Vergleich

IW-Analysen, No. 45

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Ed.) (2008) : Reformpolitik und Privatisierungspolitik im europäischen Vergleich, IW-Analysen, No. 45, ISBN 978-3-602-45438-9, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/181806

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

iw Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Nr. 45

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Reformpolitik und Privatisierungspolitik im europäischen Vergleich

div DEUTSCHER INSTITUTS-VERLAG

iw Analysen

Forschungsberichte
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.)

Reformpolitik und Privatisierungspolitik im europäischen Vergleich

DEUTSCHER INSTITUTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-602-14822-6 (Druckausgabe)
978-3-602-45438-9 (PDF)

Gutachten im Auftrag des Europäischen Wirtschaftssenats e. V. (EWS), Nymphenburger Straße 118, 80636 München

Copyright © 2008 EWS
Vervielfältigungen von Teilen oder des gesamten Gutachtens wie auch die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen bedürfen der Zustimmung des EWS.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

Benjamin Scharnagel
1 Deutschland im europäischen Vergleich 5
1.1 Makroökonomischer Befund 5
1.1.1 Wachstum und Wohlstand 9
1.1.2 Arbeitslosigkeit und Beschäftigung 10
1.1.3 Öffentliche Haushalte, Steuern und Abgaben 13
1.2 Deutschlands Position in internationalen Rankings 16
1.2.1 Internationales Standort-Ranking 17
1.2.2 Wirtschaftliche Freiheit 19
1.2.3 Internationale Wettbewerbsfähigkeit 20
1.2.4 Arbeitsmarktregulierung 21
1.2.5 Fazit 22

Berthold Busch
2 Einfluss der EU auf die Reformpolitik und die Privatisierungspolitik der Mitgliedstaaten 23
2.1 Binnenmarktprogramm von 1985 24
2.2 Wirtschafts- und Währungsunion, Kapitalmarktbeteiligung und nationale Privatisierung 26
2.3 Einflüsse auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten 28
2.4 Der Einfluss der EU auf die deutsche Gesetzgebung 30

Stefan Hardege / Hagen Lesch / Axel Plünnecke / Benjamin Scharnagel / Christoph Schröder / Oliver Stettes
3 Wichtige Politikfelder im Fokus 33
3.1 Arbeitsmarkt 33
3.1.1 Regulierung und Flexibilität 33
3.1.2 Mindestlöhne 36
3.1.3 Mitbestimmung 40
3.1.4 Fachkräftemangel 54
3.1.5 Arbeitskosten 58
3.1.6 Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik 65
3.2 Weitere Politikfelder 69
3.2.1 Sozialpolitik 69
3.2.2 Steuerpolitik 84

Hubertus Bardt / Berthold Busch
4 Liberalisierung und Privatisierung 91
4.1 Telekommunikation 91
4.2 Postwesen 96
4.3 Eisenbahnen 103
4.4 Energie 109

Rolf Kroker
5 Zusammenfassung und Empfehlungen 115

Literatur 123

Kurzdarstellung / Abstract 132

Die Autoren 133

1 Deutschland im europäischen Vergleich

1.1 Makroökonomischer Befund

Noch zu Beginn des neuen Jahrtausends befand sich Deutschland in einer schweren Strukturkrise: Als Wachstumsschlusslicht Europas hatte es unter hoher und steigender Arbeitslosigkeit, zunehmender Staatsverschuldung und schwindender internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu leiden (IW Köln, 2005, 9 ff.). Ein Blick auf wichtige ökonomische Kenngrößen zeigt jedoch, dass sich seitdem – und

Positive Tendenzen im Inland Tabelle 1.1

	1995	2003	2007
Wachstum und Beschäftigung			
Reales Bruttoinlandsprodukt (BIP), Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in Prozent	1,9	–0,2	2,5
Potenzialwachstum, in Prozent	1,3	0,9	1,7
Registrierte Arbeitslose, in 1.000	3.612	4.377	3.776
Arbeitslosenquote, in Prozent	9,4	11,6	9,0
Erwerbstätige, in 1.000	37.546	38.633	39.765
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, in 1.000	28.118	26.955	26.855
Öffentlicher Haushalt			
Staatsausgaben, in Prozent des BIP	48,1	48,5	43,9
Finanzierungssaldo, in Prozent des BIP	–3,9	–4,0	0,0
Schuldenstand, in Prozent des BIP	57,0	63,8	65,0
Steuern und Abgaben			
Einkommenssteuer			
• Eingangssteuersatz, in Prozent	19,0	19,9	15,0
• Höchststeuersatz, in Prozent	53,0	48,5	45,0
Körperschaftssteuer, in Prozent auf			
• einbehaltene Gewinne	45,0	26,5	15,0
• ausgeschüttete Gewinne	30,0	26,5	15,0
Mehrwertsteuer, Regelsatz in Prozent	15,0	16,0	19,0
Sozialversicherungsbeitrag (paritätisch), in Prozent	39,2[1]	42,0	39,15[2]
• Gesetzliche Rentenversicherung	18,6	19,5	19,9
• Gesetzliche Krankenversicherung[3]	13,1	14,3	14,0[4]
• Arbeitslosenversicherung	6,5	6,5	3,3
• Soziale Pflegeversicherung	1,0	1,7	1,95[5]

[1] Zum 1. Juli 1995 (Einführung der sozialen Pflegeversicherung); [2] Zum 1. Juli 2008; [3] Durchschnittswert; [4] Gesetzlich Krankenversicherte zahlen seit dem 1. Juli 2005 alleine einen Sonderbeitrag in Höhe von 0,9 Prozentpunkten; [5] Kinderlose Pflegeversicherte zahlen seit dem 1. Januar 2005 alleine einen Sonderbeitrag in Höhe von 0,25 Prozentpunkten.
Eigene Zusammenstellung

auch gegenüber der Situation Mitte der neunziger Jahre – zwar nicht alles, aber doch einiges verbessert hat (Tabelle 1.1).

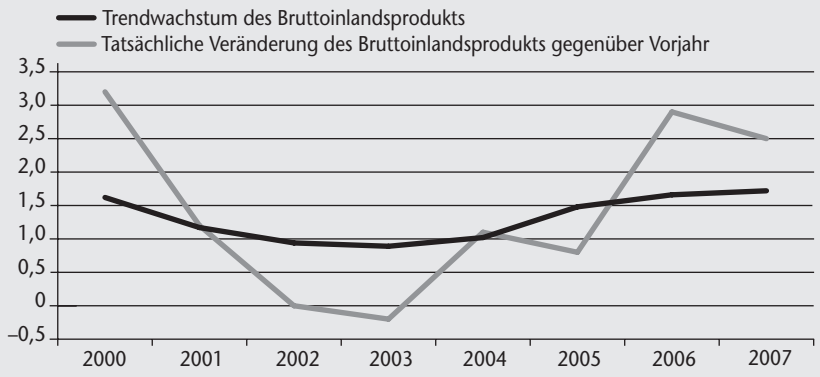
Die deutsche Volkswirtschaft hat den Umschwung zu mehr Wachstum gemeistert. Die Arbeitslosigkeit ist deutlich zurückgegangen und zum Jahresende 2008 gab es mehr Erwerbstätige als je zuvor in der Bundesrepublik Deutschland. Auch die Steuersätze und Sozialbeiträge sind teilweise niedriger als vor zwölf Jahren. Zum 1. Januar 2009 hatte die Große Koalition den Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) auf einheitlich 15,5 Prozent (inklusive Sonderbeitrag) festgeschrieben. Im Gegenzug sank der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung für eineinhalb Jahre auf 2,8 Prozent. Mit dem Konjunkturpaket II wird der GKV-Einheitsbeitrag durch einen höheren Bundeszuschuss wieder auf 14,9 Prozent herabgesetzt, und der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung soll erst ab 2011 auf 3,0 Prozent steigen. Der paritätisch finanzierte Sozialversicherungsbeitrag beträgt infolgedessen ab Juli 2009 insgesamt 38,65 Prozent.

Die deutsche Wirtschaft konnte seit 2004 überdurchschnittlich stark vom weltweiten Boom, der maßgeblich vom rasanten Aufholprozess der Schwellenländer getragen wurde, profitieren. Dafür lassen sich drei wesentliche Gründe ausmachen (Grömling et al., 2007):

- Viele deutsche Unternehmen haben sich erfolgreich umstrukturiert, ihre Kosten gesenkt und innovative Produkte auf den Markt gebracht.
- Die Arbeitnehmer haben durch Lohnzurückhaltung und Leistungsbereitschaft ebenfalls zur erhöhten Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands beigetragen.

Wachstumspfad in Deutschland Abbildung 1.1

in Prozent



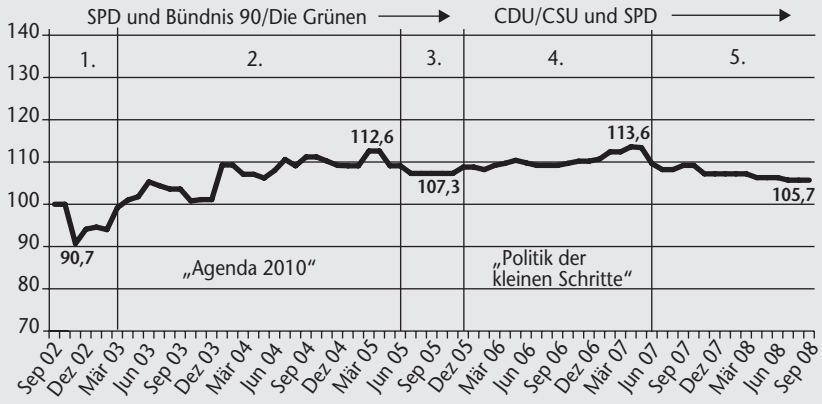
Quelle: Grömling et al., 2007

• Die Politik hat in den letzten fünf Jahren die Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung verbessert. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) geht die Zunahme des Wirtschaftswachstums seit dem Jahr 2003 zu rund einem Drittel auf das Konto der Politik. Dies zeigt sich an der Zunahme des Produktionspotenzials (Trendwachstums), also des langfristigen Wachstumspfads ohne Konjunkturschwankungen (Abbildung 1.1).

Vor allem die Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung hat für eine reformpolitische Wende zum Besseren gesorgt (Hüther/Scharnagel, 2005). Dies belegt auch das IW-Reformbarometer, das seit September 2002 monatlich die Reformen auf Bundesebene in den Bereichen „Arbeitsmarkt", „Soziale Sicherung" sowie „Steuern und Finanzen" anhand qualitativer und quantitativer Kriterien systematisch bewertet (Abbildung 1.2).[1]

Das IW-Reformbarometer Abbildung 1.2

Index: September 2002 = 100



Werte über 100 = Verbesserung; Werte unter 100 = Verschlechterung.
Quelle: IW Köln

Der bisherige Verlauf des Gesamtindikators lässt sich in fünf Phasen von unterschiedlicher Reformintensität und -richtung einteilen:

1. Nach der Wiederwahl der rot-grünen Bundesregierung im September 2002 stürzte das Reformbarometer für einige Monate auf deutlich unter 100 Punkte ab. Im Wesentlichen dafür verantwortlich waren kurzfristig durchgesetzte Steuererhöhungen (zum Beispiel durch das Flutopfersolidaritätsgesetz und das Steuervergünstigungsabbaugesetz) oder sozialpolitische Notoperationen (insbesondere

[1] Die Methodik des Reformbarometers wird ausführlich beschrieben in Scharnagel et al. (2006, 10 ff.).

die damals beschlossenen höheren Beitragssätze und Bemessungsgrenzen bei der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung).

2. Mit der Agenda 2010 wurden ab März 2003 der Arbeitsmarkt teilweise dereguliert, die gesetzliche Krankenversicherung neu geordnet sowie die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe zusammengelegt. Auch die nachgelagerte Besteuerung von Alterseinkünften und die rot-grüne Rentenreform (hier insbesondere die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel) trugen dazu bei, dass das Reformbarometer bis April 2005 auf einen Wert von insgesamt 112,6 Punkten stieg.

3. Während des vorgezogenen Bundestagswahlkampfs und der anschließenden Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD kam der Reformprozess in der Jahresmitte 2005 zum Erliegen. Das Reformbarometer verharrte nach Bereinigung um noch offene, nicht mehr realisierte Vorhaben zwischen Juli und November 2005 bei 107,3 Punkten.

4. Die Große Koalition leitete nach dem Regierungswechsel mit ihrer „Politik der kleinen Schritte" die vierte reformpolitische Phase ein. Diese ist weniger von starken Ausschlägen nach oben oder unten geprägt, sondern weist per saldo kontinuierlich nach oben. Auf der Habenseite kann die Große Koalition für sich verbuchen: die Föderalismusreform, die Rente mit 67, niedrigere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, die Unternehmenssteuerreform sowie den Subventionsabbau und die Haushaltskonsolidierung. Negativ schlugen in dieser Zeit unter anderem die Gesundheitsreform sowie die Erhöhung der Mehrwert- und Versicherungssteuer zu Buche. Dennoch kletterte das Reformbarometer bis April 2007 weiter – auf seinen bisherigen Höchststand von 113,6 Punkten.

5. Im Sommer 2007 vollzog Schwarz-Rot die reformpolitische Rolle rückwärts, als man sich grundsätzlich auf die flächendeckende Einführung branchenspezifischer Mindestlöhne und auf eine Reform der Pflegeversicherung einigte, die den demografischen Herausforderungen nicht gerecht werden kann. Zudem wird die reformpolitische Bilanz der Großen Koalition verhagelt durch die verunglückten Pläne zur Reform der Erbschaftssteuer, die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für ältere Arbeitnehmer, die Aussetzung des Riester-Faktors zur Finanzierung der außerplanmäßigen Rentenerhöhung in 2008 und 2009 sowie durch eine Vielzahl ausgabenträchtiger arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Programme[2]. Infolgedessen ist das Reformbarometer auf 105,7 Punkte (Stand: September 2008) abgestürzt. Damit setzt die Bundesregierung ihre bisherigen Reformerfolge aufs Spiel.

[2] Dazu zählen unter anderem der Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitslose, die „Job-Perspektive" für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose, der „Qualifizierungskombi" für junge Arbeitslose, der „Job-Bonus" für junge Arbeitslose, der „Kommunal-Kombi" für Langzeitarbeitslose sowie der erweiterte Kinderzuschlag und der „Ausbildungsbonus".

Nicht nur die jüngere wirtschaftspolitische Entwicklung im Inland, sondern auch ein Blick über die Landesgrenzen hinweg verdeutlicht, dass Deutschland trotz der teilweise beachtlichen Fortschritte der vergangenen Jahre in verschiedenen Bereichen weiterhin hinter vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften liegt oder abermals zurückgefallen ist.

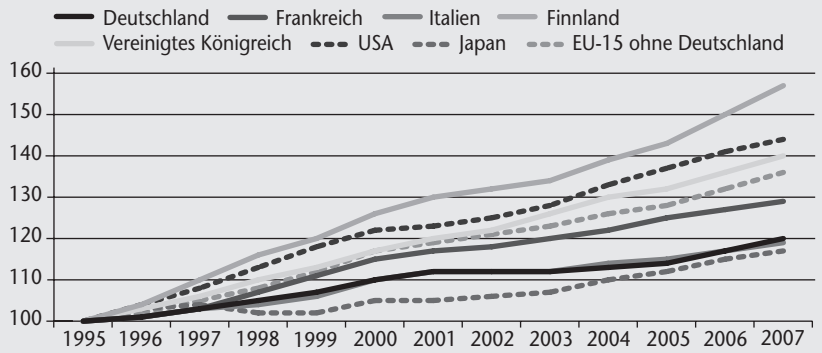
1.1.1 Wachstum und Wohlstand

Bei ihrem Regierungsantritt im November 2005 hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) das Ziel verkündet, dass „Deutschland in zehn Jahren wieder unter den ersten Drei in Europa steht". Der Weg dahin ist allerdings noch weit, wie ein Vergleich Deutschlands mit anderen entwickelten Industrieländern in Europa und Übersee belegt.[3]

Trotz des konjunkturellen Aufschwungs der Jahre 2006 und 2007 bleibt das reale Wirtschaftswachstum mit Zuwächsen von 3,0 Prozent (2006) und 2,5 Prozent (2007) hierzulande bescheiden im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der EU-15. Seit 1995 (= 100) legte das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland insgesamt nur um 20 Prozent zu (Abbildung 1.3). Lediglich Italien wuchs zwischen 1995 und 2007 mit 19 Prozent noch schwächer. Der europäische Durchschnitt (EU-15 ohne Deutschland) lag bei 36 Prozent. In den USA erhöhte sich das reale BIP um 44 Prozent. Die japanische Volkswirtschaft hingegen verzeichnete in den letzten zwölf Jahren nur ein reales Plus von 17 Prozent.

Deutschland im Wachstumsvergleich Abbildung 1.3

Reales Bruttoinlandsprodukt (BIP): 1995 = 100



2007: teilweise Prognosewerte.
Quellen: Eurostat, 2008d; eigene Berechnungen

[3] Als Referenzländer werden nachfolgend in der Regel die Staaten der EU-15 sowie die USA und Japan aufgeführt.

Die deutsche Wachstumsschwäche spiegelt sich auch bei der Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens seit 1995 wider (Tabelle 1.2). Bis 2007 hat sich dieses (bereinigt um die Preisentwicklung und nationale Kaufkraftunterschiede) hierzulande lediglich um 19 Prozent erhöht. Nur Italien (plus 14 Prozent) und Portugal (plus 12 Prozent) schnitten noch schlechter ab. Im EU-15-Durchschnitt verbesserte sich das Pro-Kopf-Einkommen um ein Viertel. Insgesamt ist Deutschland in der EU-15 auf der Wohlstandsskala vom dritten auf den sechsten Platz zurückgefallen – hinter Luxemburg, Dänemark, Schweden, Finnland und Österreich.

Pro-Kopf-Einkommen in der Europäischen Union (EU-15) Tabelle 1.2

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, zu Preisen und Wechselkursen von 1995

	in Euro	Rang	in Euro	Rang	Veränderung, in Prozent
	1995		2007		1995–2007
Luxemburg	38.600	1	59.800	1	55
Dänemark	26.600	2	33.100	2	24
Schweden	21.700	5	29.700	3	37
Finnland	19.600	9	29.600	4	51
Österreich	23.100	4	29.200	5	26
Deutschland	**23.600**	**3**	**28.100**	**6**	**19**
Belgien	21.400	6	26.900	7	26
Niederlande	20.700	7	26.800	8	29
Irland	14.200	12	26.700	9	88
Frankreich	20.200	8	24.400	10	21
Vereinigtes Königreich	15.000	11	20.100	11	34
Italien	15.100	10	17.200	12	14
Spanien	11.600	13	15.800	13	36
Griechenland	8.500	15	12.900	14	52
Portugal	8.700	14	10.700	15	12
EU-15	18.000	–	22.500	–	25

Quelle: Eurostat, 2008d

1.1.2 Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

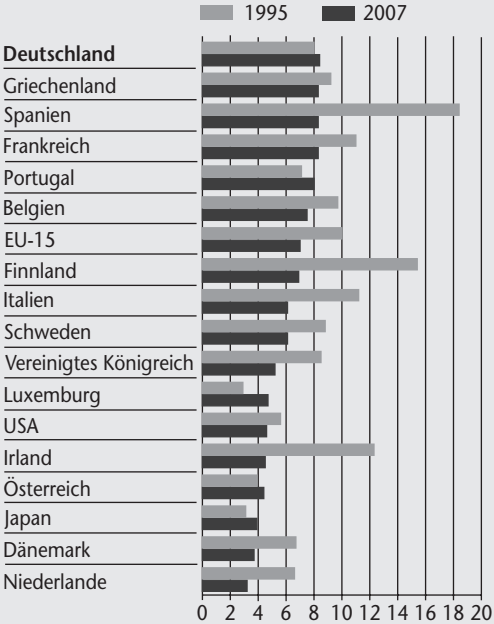
Den ernüchternden Ergebnissen des internationalen Wachstums- und Wohlstandsvergleichs stehen die beachtlichen Fortschritte beim Abbau der Arbeitslosigkeit und beim Aufbau von Beschäftigung gegenüber, die Deutschland in den letzten drei Jahren gemacht hat. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit ging die Arbeitslosenquote von jahresdurchschnittlich 11,7 Prozent (2005)

auf 7,8 Prozent (2008) zurück (BA, 2009). 2008 gab es damit 3.268.000 Arbeitslose – 508.000 weniger als im Vorjahr. Für 2009 ist angesichts der sich eintrübenden Konjunktur mit einem Anstieg der Arbeitslosenzahl auf jahresdurchschnittlich etwa 3,7 Millionen (8 ½ Prozent) zu rechnen (IW Köln, 2009).

Bei internationaler Betrachtung relativiert sich dieses positive Bild allerdings wieder (Abbildung 1.4).[4] Deutschland ist zwar in der Lage, die Arbeitslosigkeit zunehmend erfolgreich zu bekämpfen, allerdings bleibt ihr Niveau nach wie vor vergleichsweise hoch.

Harmonisierte Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich Abbildung 1.4

Arbeitslose, in Prozent der Erwerbsbevölkerung



Quelle: Eurostat, 2008d

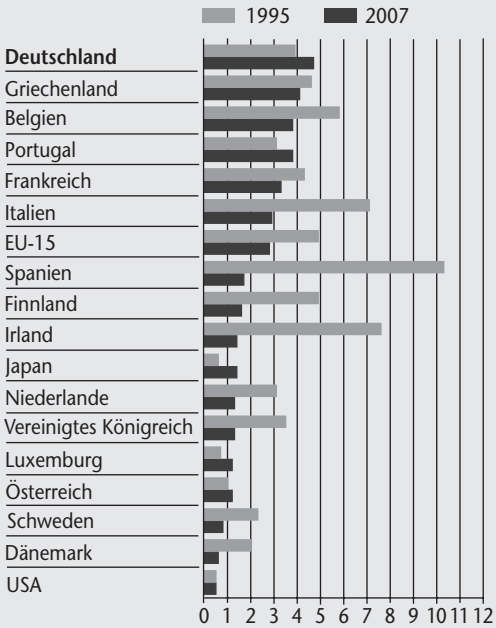
EU-15-weit sowie im Vergleich zu den USA und Japan wies Deutschland im Jahr 2007 mit 8,4 Prozent die höchste Arbeitslosenquote (Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung) aus. Damit ist Deutschland neben Portugal, Luxemburg und Österreich eines der wenigen EU-Länder, in denen sich die Arbeitslosigkeit gegenüber 1995 erhöht hat. In allen anderen Vergleichsstaaten war sie in den letzten zwölf Jahren rückläufig, und das zum Teil erheblich wie etwa in Spanien, Finnland und Irland. Positiv ist jedoch festzuhalten, dass Deutschland zuletzt den höchsten Rückgang an Arbeitslosen verzeichnen konnte. Dies ist neben konjunkturellen Effekten auch auf die Arbeitsmarktreformen seit 2003 zurückzuführen. Die nach dem ILO-Erwerbslosenkonzept vom Statistischen Bundesamt ermittelte Erwerbslosigkeit lag im November 2008 bei 6,8 Prozent (BA, 2009).

[4] Betrachtet wird hier die von Eurostat ausgewiesene harmonisierte Arbeitslosenquote nach dem für internationale Vergleiche üblichen Erwerbslosenkonzept der International Labor Organization (ILO). Die harmonisierte Arbeitslosenquote erfasst auch Personen als erwerbslos, welche die nationale Statistik nicht als arbeitslos registriert, und umgekehrt. Prognosedaten für 2008 lagen hier nicht vor.

Langzeitarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

Abbildung 1.5

Langzeitarbeitslose (12 Monate und mehr), in Prozent der gesamten Erwerbsbevölkerung



Japan und USA: 2006.
Quelle: Eurostat, 2008d

Nicht nur bei der Arbeitslosigkeit im Allgemeinen, sondern auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit im Besonderen liegt Deutschland international sehr ungünstig (Abbildung 1.5): Mit 4,7 Prozent war im Jahr 2007 der Anteil derjenigen, die zwölf Monate oder länger arbeitslos sind, an der gesamten Erwerbsbevölkerung am höchsten. Bei den meisten der betrachteten Länder ist die Langzeitarbeitslosigkeit seit 1995 gesunken oder – wie in den USA, die mit 0,5 Prozent ohnehin schon die niedrigste Langzeitarbeitslosenquote haben – konstant geblieben. In Deutschland wie auch in Japan stieg die Langzeitarbeitslosigkeit im Beobachtungszeitraum hingegen mit 0,8 Prozentpunkten am stärksten von allen betrachteten Ländern.

Doch auch hier hat sich das Bild in jüngster Zeit etwas aufgehellt: Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren im Jahr 2008 durchschnittlich 1.088.000 Personen ein Jahr oder länger arbeitslos. Gegenüber dem Jahr davor waren dies 298.000 oder 22 Prozent weniger Langzeitarbeitslose. Damit hat im Vorjahresvergleich die Langzeitarbeitslosigkeit prozentual sogar stärker abgenommen als die Arbeitslosigkeit insgesamt (BA, 2009).

Im internationalen Vergleich etwas besser schneidet Deutschland bei der Beschäftigung ab (Abbildung 1.6): Zwischen 1995 und 2007 stieg die Beschäftigungsquote von 64,6 auf 69,4 Prozent. Somit lag Deutschland hier im Jahr 2007 über dem Durchschnitt der EU-15 (66,9 Prozent).

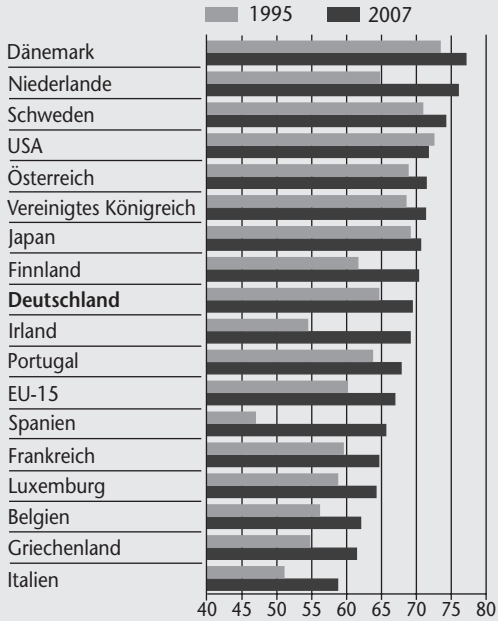
Unter allen betrachteten Staaten sank nur in den USA der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung leicht: um 0,8 Prozentpunkte auf 71,7 Prozent.

Damit befindet sich die Beschäftigungsquote aber weiterhin auf einem hohen Niveau. In allen anderen Staaten nahm die Beschäftigungsquote zwischen den Jahren 1995 und 2007 zu.

In Deutschland gibt es laut Statistischem Bundesamt inzwischen rund 40,9 Millionen Erwerbstätige (Stand: November 2008, Daten nicht saisonbereinigt) – dies sind 483.000 mehr als im Vorjahr. 1995 waren lediglich 37,55 Millionen Menschen berufstätig. Und die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist nach Hochrechnung der Bundesagentur für Arbeit für Juli 2008 binnen Jahresfrist um 586.000 auf 27,4 Millionen gestiegen.

Beschäftigungsquoten im internationalen Vergleich Abbildung 1.6

Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, in Prozent der Gesamtbevölkerung derselben Altersgruppe



Quelle: Eurostat, 2008d

1.1.3 Öffentliche Haushalte, Steuern und Abgaben

Nicht nur die Beschäftigungssituation, sondern auch die Lage der öffentlichen Haushalte spiegelt die wirtschaftliche Verfassung eines Landes wider und ist maßgeblich für seine künftige Entwicklung. So sind neben Arbeitslosigkeit und Beschäftigung auch der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte, die Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) und die öffentlichen Investitionen wichtige Wachstumstreiber (IW Köln, 2005, 21 ff.). Im Jahr 2007 war der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erstmals seit 1989 wieder ausgeglichen.

Die Haushaltskonsolidierung in der Bundesrepublik geht nicht nur auf die konjunkturellen Mehreinnahmen des Fiskus seit 2006 und auf die deutlichen Steuererhöhungen (insbesondere der Mehrwert- und der Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007) zurück, sondern ist auch Einsparungen auf der Ausgabenseite des

Staatshaushalts zu verdanken. Dies lässt sich an der Staatsquote ablesen: Der Anteil der Staatsausgaben am nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist von 48,3 Prozent (1995) auf 43,7 Prozent (OECD-Prognose für 2008) gesunken (Tabelle 1.3). Damit nimmt Deutschland im internationalen Vergleich einen guten Platz im Mittelfeld ein. Dieser quantitative Konsolidierungserfolg ist allerdings zu einem großen Teil mit einem Rückgang der staatlichen Investitionen verbunden. Der Anteil der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand am BIP ist von 1995 bis 2008 von 2,2 auf 1,5 Prozent gesunken. Die staatliche Investitionsquote liegt damit gut 1 Prozentpunkt unter dem Durchschnitt der Länder des Euroraums.

In den Jahren 2002 bis 2005 verletzte der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen viermal hinterein-

Öffentliche Haushalte im internationalen Vergleich

Tabelle 1.3

	Staatsausgaben		Öffentliche Investitionen		Finanzierungssaldo[1]		Schuldenstand	
	in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts							
	1995	2008[2]	1995	2008[2]	1995	2008[2]	1995	2008[2]
Belgien	51,9	48,2	1,9	1,8	–4,4	–0,4	130,2	82,9
Dänemark	59,5	50,6	1,8	1,6	–2,9	3,8	72,5	21,8
Deutschland	**48,3**	**43,7**	**2,2**	**1,5**	**–3,2**	**0,1**	**55,5**	**62,8**
Finnland	61,5	47,8	2,7	2,3	–6,2	4,4	56,6	35,2
Frankreich	54,4	52,7	3,2	3,4	–5,5	–2,6	54,0	66,2
Griechenland	45,8	42,4	k. A.	k. A.	–9,1	–2,0	97,1	90,3
Irland	41,2	35,6	2,3	4,3	–2,1	1,0	81,2	25,7
Italien	52,5	48,1	2,1	2,5	–7,4	–2,3	121,0	104,2
Japan	36,5	36,5	6,1	3,0	–5,1	–3,8	87,6	181,6
Luxemburg	39,7	37,6	3,8	4,1	2,4	1,0	5,8	12,2
Niederlande	51,6	46,0	3,2	3,3	–4,3	0,6	76,4	44,7
Österreich	56,0	48,0	3,0	1,0	–5,7	–0,6	67,9	59,4
Portugal	43,1	45,0	3,7	2,2	–5,2	–2,4	61,0	65,8
Schweden	67,1	53,2	3,9	3,2	–7,4	3,1	73,0	34,2
Schweiz	34,4	34,0	3,2	2,3	–1,2	1,2	47,7	55,3
Spanien	44,4	38,8	3,7	4,2	–6,5	1,5	62,5	32,9
USA	37,0	37,6	3,1	3,4	–3,1	–3,4	70,7	63,8
Vereinigtes Königreich	44,5	44,8	2,0	2,3	–5,8	–3,4	51,5	46,3
EU-12 (Euroraum)[3]	50,6	46,1	2,6	2,6	–5,0	–0,7	72,7	65,8

[1] (+) = Überschuss, (–) = Defizit; [2] OECD-Prognose; [3] Der OECD-Wirtschaftsausblick weist das Aggregat der EU-15 nicht aus.
EU-12: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien.
Quellen: OECD, 2007d; eigene Berechnungen

ander das Maastrichter 3-Prozent-Defizitkriterium. Ihren Höhepunkt erreichte die Nettoneuverschuldung im Jahr 2004 mit 4,0 Prozent. Seitdem fallen die jährlichen Defizite niedriger aus und 2007 war der gesamtstaatliche öffentliche Haushalt zum ersten Mal seit 19 Jahren wieder ausgeglichen. Das zwischenzeitlich von der EU-Kommission gegen Deutschland eingeleitete Defizitverfahren konnte dadurch abgewendet werden.

Da die Neuverschuldung Deutschlands seit Mitte der neunziger Jahre regelmäßig über der nominalen Wachstumsrate des BIP lag, ist auch der Schuldenstand in Relation zum nominalen BIP weiter gestiegen: Belief sich die Schuldenstandsquote 1995 noch auf 55,5 Prozent, erwartete die OECD 62,8 Prozent für das Jahr 2008 (vgl. Tabelle 1.3). Seinen bisherigen Höchstwert erreichte der Schuldenstand

Abgabenquoten im internationalen Vergleich

Tabelle 1.4

	Abgaben insgesamt		Steuern		Sozialabgaben	
	in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts					
	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Belgien	43,6	44,8	29,2	31,2	14,3	13,7
Dänemark	48,8	49,0	47,7	47,9	1,1	1,0
Deutschland	**37,2**	**35,7**	**22,7**	**22,0**	**14,5**	**13,7**
Finnland	45,7	43,5	31,6	31,4	14,1	12,1
Frankreich	42,9	44,5	24,5	28,1	18,4	16,4
Griechenland	25,2	27,4	17,0	17,4	8,1	10,0
Irland	32,0	31,7	27,3	27,1	4,7	4,6
Italien	40,1	42,7	27,5	29,9	12,6	12,8
Japan	26,8	27,4[1]	17,9	17,3[1]	9,0	10,1[1]
Luxemburg	37,1	36,3	27,3	26,2	9,8	10,1
Niederlande	41,5	39,5	24,1	25,1	17,4	14,4
Norwegen	40,9	43,6	31,3	34,9	9,6	8,7
Österreich	41,1	41,9	26,3	27,5	14,8	14,4
Portugal	31,7	35,4	22,1	24,0	9,5	11,4
Schweden	48,1	50,1	34,8	37,2	13,3	12,8
Schweiz	27,8	30,1	20,3	23,0	7,5	7,1
Spanien	32,1	36,7	20,5	24,6	11,6	12,1
USA	27,9	28,2	20,9	21,5	6,9	6,8
Vereinigtes Königreich	34,7	37,4	28,5	30,6	6,2	6,8
EU-15	38,8	39,8	27,4	28,7	11,4	11,1

[1] 2005; Werte für 2006: OECD-Prognosen, aktuellste vorliegende Werte.
Quellen: OECD, 2007e; eigene Berechnungen

mit 67,9 Prozent des BIP im Jahr 2005. Seitdem ist die Quote wieder rückläufig und für 2009 prognostiziert die OECD einen Schuldenstand von 60,9 Prozent des BIP (ohne Berücksichtigung einer höheren Neuverschuldung infolge des Konjunktureinbruchs). Damit hielte Deutschland den im Vertrag von Maastricht für die Europäische Währungsunion fixierten Referenzwert von 60 Prozent wieder nahezu ein.

Insgesamt weist Deutschland bei der Staatsquote, dem Finanzierungssaldo und der Schuldenstandsquote bessere Werte auf als der Euroraum. Bei den öffentlichen Investitionen hingegen gehört die Bundesrepublik zur Schlussgruppe.

Der Anteil der Steuern und Sozialabgaben an der Wirtschaftsleistung ist hierzulande rückläufig (Tabelle 1.4). Lag die Abgabenquote 1995 bei insgesamt 37,2 Prozent, betrug sie im Jahr 2006 nur noch 35,7 Prozent. Damit bewegt sich Deutschland im internationalen Vergleich im unteren Mittelfeld. Die Gesamtabgabenquote setzt sich zusammen aus der Steuer- und der Sozialabgabenquote. Diese sind zwischen 1995 und 2006 von 22,7 auf 22,0 Prozent sowie von 14,5 auf 13,7 Prozent des BIP gesunken. Mit Blick auf die anderen in Tabelle 1.4 aufgeführten Staaten wird deutlich, dass die öffentliche Hand hierzulande ihre Einnahmen vergleichsweise stark aus Sozialabgaben und weniger aus Steuern bestreitet. Die deutsche Sozialabgabenquote liegt mit 13,7 Prozent über dem EU-15-Durchschnitt von 11,1 Prozent – nur in Frankreich, Österreich und den Niederlanden ist die Sozialabgabenquote noch höher. Die Steuerquote hingegen ist hierzulande mit 22 Prozent des BIP im europäischen Vergleich die zweitniedrigste nach Griechenland – der EU-15-Durchschnitt beträgt 28,7 Prozent.

1.2 Deutschlands Position in internationalen Rankings

Der vorherige Abschnitt skizzierte Deutschlands Stellung im Hinblick auf Wirtschaftswachstum, Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sowie auf die Situation der öffentlichen Haushalte. Bei den ausgewählten Vergleichsgrößen handelt es sich entweder um direkte oder um indirekte Stellschrauben der Politik. So kann eine Regierung das Ausmaß der Verschuldung, das Volumen der öffentlichen Investitionen oder die Höhe von Steuern und Sozialabgaben und damit ihren Anteil an der Wirtschaftsleistung durch die Gestaltung der Steuer- und Sozialsysteme unmittelbar beeinflussen. Mittelbaren Einfluss hat der Staat auf Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung, indem er Investitions- und Arbeitsanreize setzt (Grömling et al., 2007). Gleichzeitig sind diese Indikatoren wichtige Zielgrößen, um den Erfolg der Wirtschaftspolitik einer Regierung zu ermessen, und spielen deshalb eine zentrale Rolle in der öffentlichen Wahrnehmung und der politischen Debatte.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer harter und weicher Kriterien, mit deren Hilfe sich Volkswirtschaften und die jeweiligen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen charakterisieren lassen. Diese im Detail zu schildern, würde nicht nur den Rahmen dieses Überblicks sprengen, sondern auch den Blick auf das Wesentliche verstellen. Daher werden im Folgenden die Ergebnisse einiger ausgewählter internationaler Vergleichsstudien präsentiert, die weitere wichtige Aspekte aufgreifen und diese zu Indizes und Rankings verdichten.

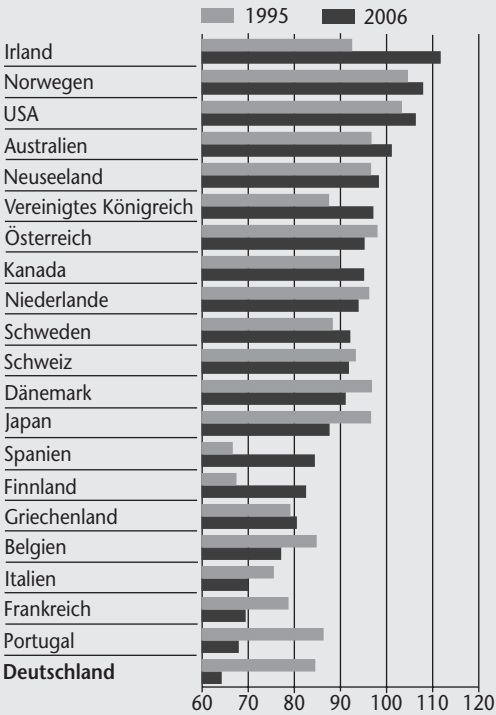
1.2.1 Internationales Standort-Ranking

Die Bertelsmann Stiftung gibt einen bis ins Jahr 1985 zurückgehenden internationalen Vergleich von 21 Industrieländern heraus. Dabei werden ein Erfolgsindex und ein Aktivitätsindex ermittelt. Der Erfolgsindex berücksichtigt beim Zielbereich Arbeitsmarkt die (standardisierte) Arbeitslosenquote und die Zunahme der Beschäftigung; beim Zielbereich Wachstum sind es das Pro-Kopf-Einkommen und das langfristige Wirtschaftswachstum (Potenzialwachstum). Der Aktivitätsindex erfasst politische Einflussgrößen in den drei Bereichen Arbeitsmarkt, Konjunktur und Staat sowie Wirtschaft und Tarifparteien.

Der Erfolgsindex spiegelt die bereits in den Abschnitten 1.1.1 und 1.1.2 skizzierte Wachstums- und Beschäftigungsschwäche Deutschlands wider. Im Jahr 2006 belegte die Bundesrepublik laut der jüngsten Untersuchung den letzten Platz unter 21 OECD-Ländern (Abbildung 1.7). An erster Stelle steht Irland, gefolgt von Norwegen und den USA. 1995 lag Deutschland beim Erfolgsindex noch im Mittelfeld.

Erfolgsindex Abbildung 1.7

0 = schlechtester Wert, 120 = bester Wert



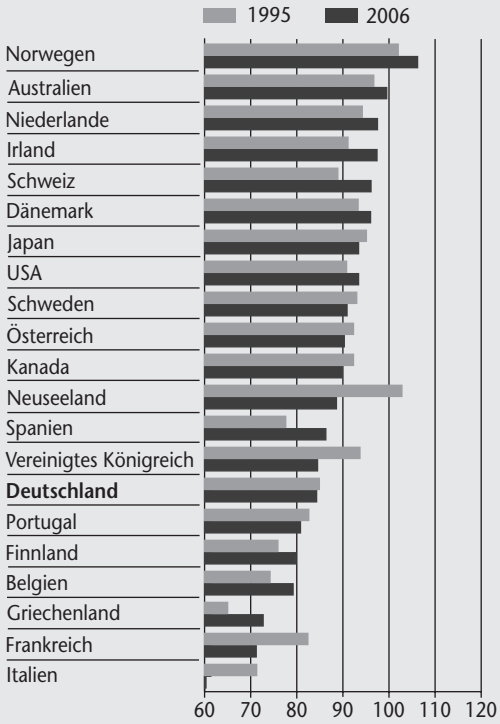
Quelle: Bertelsmann Stiftung, 2007

Vor allem die strukturellen Defizite am Arbeitsmarkt sorgen für das schlechte Abschneiden Deutschlands in der Beschäftigungsperformance. Sie erschweren, dass ältere Arbeitnehmer hierzulande ihre Beschäftigung behalten und Langzeitarbeitslose eine neue Stelle finden. Darüber hinaus sind im Niedriglohnbereich die Beschäftigungspotenziale für Geringqualifizierte noch nicht ausreichend erschlossen.

Der Aktivitätsindex zeigt an, ob die Regierung eines Landes die Voraussetzungen für künftig mehr Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand geschaffen hat. Zu diesem Zweck erfasst er die Veränderung wichtiger Strukturvariablen wie Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, Staatsausgaben und -verschuldung, Investitionen, Lohnzurückhaltung und Streikquote. Deutschland schneidet bei diesem Vergleich etwas besser ab als beim Erfolgsindex und belegt den 15. Platz (Abbildung 1.8). Gegenüber der Bewertung vom Herbst 2004, als es noch an vorletzter Stelle lag, hat Deutschland einen deutlichen Sprung nach vorn gemacht (Bertelsmann Stiftung, 2007, 19). Diese Verbesserung spiegelt die Reformanstrengungen wider, die mit der Agenda 2010 unter der damaligen rot-grünen Bundesregierung eingeleitet wurden.

Aktivitätsindex Abbildung 1.8

0 = schlechtester Wert, 120 = bester Wert



Quelle: Bertelsmann Stiftung, 2007

Zu den positiven Veränderungen zählt die Bertelsmann Stiftung die höhere Erwerbsbeteiligung im Zuge der Arbeitsmarktreformen, die im internationalen Vergleich geringe Streikquote und die vergleichsweise günstige Beschäftigungssituation für Jugendliche. Als Schwächen gelten vor allem die Langzeitarbeitslosigkeit, die Grenzbelastung des Arbeitseinkom-

mens mit Steuern und Sozialabgaben sowie die gemessen an der Wirtschaftsleistung geringen privaten und öffentlichen Investitionen. Zudem schränkt die Verflechtung der Interessen, Verantwortlichkeiten und Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern die politische Handlungsfähigkeit erheblich ein.

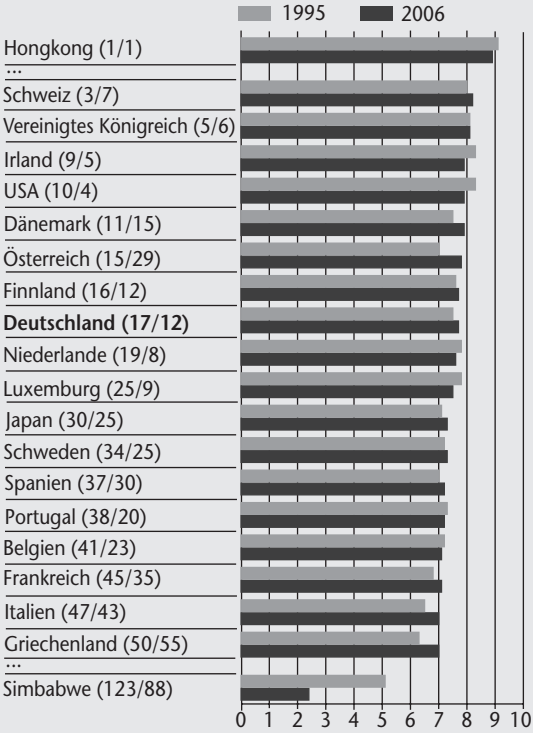
1.2.2 Wirtschaftliche Freiheit

Der Fraser Index of Economic Freedom bewertet den Grad der wirtschaftlichen Freiheit auf einer Skala von 0 (keine wirtschaftliche Freiheit) bis 10 (größtmögliche wirtschaftliche Freiheit). Der Index des kanadischen Fraser-Instituts erfasst die fünf Bereiche Staatstätigkeit, Rechtssystem, Geldpolitik, internationale Offenheit sowie Intensität der Unternehmens-, Beschäftigungs- und Kreditmarktregulierung.

Unter den 123 hierzu betrachteten Volkswirtschaften landete Deutschland in der jüngsten Untersuchung für 2006 mit einem Gesamtergebnis von 7,7 Punkten auf dem 17. Platz (Abbildung 1.9). Mit einem leicht schlechteren Wert von 7,5 Punkten belegte Deutschland elf Jahre zuvor noch Rang zwölf. Insgesamt schnitt Hongkong mit 8,9 Punkten am besten ab; in Simbabwe hingegen wird die wirtschaftliche Freiheit am meisten eingeschränkt (2,4 Punkte). Innerhalb der EU-15 belegt Deutschland hinter dem Vereinigten Königreich, Irland, Dänemark, Österreich und Finnland Rang 6.

Fraser Index of Economic Freedom Abbildung 1.9

0 = keine wirtschaftliche Freiheit, 10 = größtmögliche wirtschaftliche Freiheit



Werte in Klammern: Platz in der Gesamtrangfolge von 123 Staaten im Jahr 2006 (erste Zahl) und im Jahr 1995 (zweite Zahl); Ergebnisse auf eine Nachkommastelle gerundet; verkettete Indexwerte.
Quelle: Fraser Institute, 2008

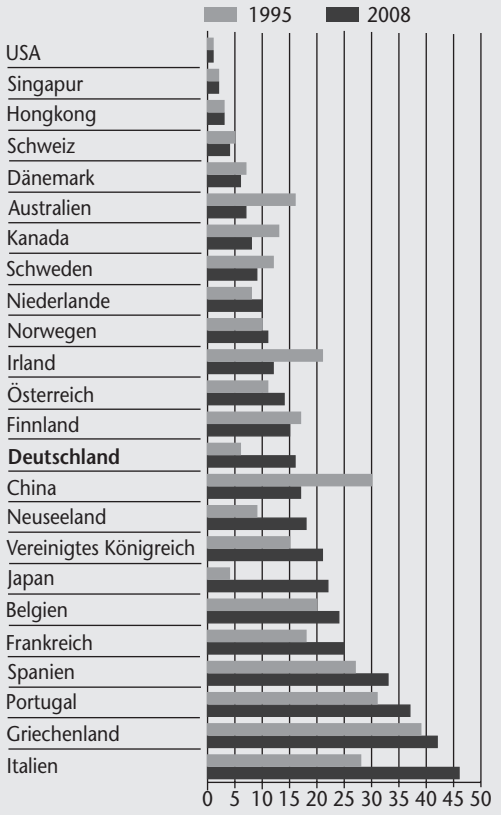
Zu den hiesigen Schwachpunkten zählen nach der Analyse des Fraser-Instituts vor allem die hohen staatlichen Transfers und der stark regulierte Arbeitsmarkt. Das verlässliche Rechtssystem und die Sicherheit von Eigentumsrechten, die liberale Außenhandelspolitik und die Geldwertstabilität zählen zu den Stärken Deutschlands.

1.2.3 Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Nach dem World Competitiveness Ranking des Institute for Management Development (IMD) in Lausanne hat Deutschland gegenüber 1995 erheblich an internationaler Wettbewerbsstärke verloren. Das IMD bewertet die Konkurrenzfähigkeit von derzeit 55 Standorten in den Bereichen wirtschaftliche Leistung, Regierungseffizienz, unternehmerische Effizienz sowie Infrastruktur. 1995 rangierte Deutschland bei der Gesamtwertung auf dem sechsten Platz, im Jahr 2008 reichte es nur noch für Platz 16 (Abbildung 1.10). Allerdings scheint die Talsohle durchschritten zu sein, denn gegenüber dem Vorjahr hat sich das Land deutlich verbessert; 2007 lag die Bundesrepublik noch viel weiter abgeschlagen an 25. Stelle.

Rangfolge der internationalen Wettbewerbsfähigkeit*

Abbildung 1.10



* Länderauswahl.
Quellen: IMD, 1995 und 2008

Folgende Vorzüge führt die IMD-Untersuchung für Deutschland auf: hohe Exporttätigkeit, weitgehende Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes und der Justiz von politischer Einflussnahme, Effizienz der kleinen

und mittleren Unternehmen, die moderate Entwicklung der Lohnstückkosten im Produzierenden Gewerbe, die gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft sowie die gute Infrastruktur. Als Schwachpunkte gelten die Belastung der Unternehmen mit Steuern und der Arbeitnehmer mit Sozialabgaben, die öffentliche Verschuldung und die geringen Anreize für Arbeitslose zur Beschäftigungsaufnahme.

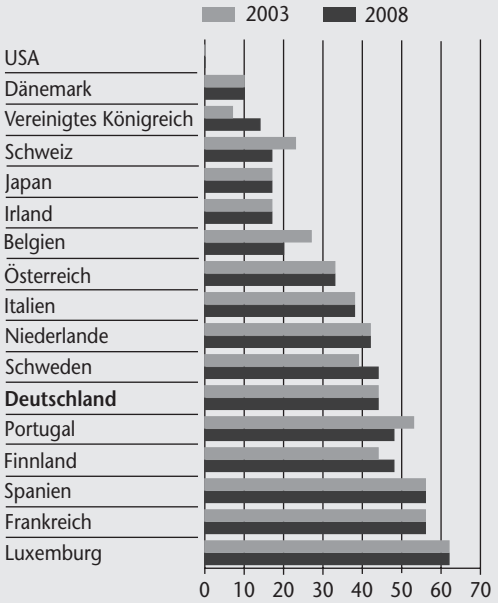
1.2.4 Arbeitsmarktregulierung

Die Weltbank veröffentlicht innerhalb ihres seit 2004 jährlich erscheinenden Reports „Doing Business“ einen Index der Beschäftigungsschutzregulierung. Er erfasst die regulierungsbedingten Schwierigkeiten für Unternehmen bei Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern und bei der Arbeitszeit. Auf einer Skala von 0 (geringe Regulierung) bis 100 (hohe Regulierung) erzielte Deutschland im Jahr 2008 einen Wert von 44 – denselben Wert wie bereits im Jahr 2003 (Abbildung 1.11).

Am flexibelsten ist der Arbeitsmarkt in den USA geregelt, die daher beim Index der Beschäftigungsschutzregulierung einen Wert von 0 Zählern erzielen. Unter allen 181 untersuchten Staaten rangiert Deutschland auf dem 126. Platz. Auch innerhalb der EU-15 befindet sich die Bundesrepublik auf einem der hinteren Plätze. Als besondere Schwachpunkte gelten die rigiden Bestimmungen zum Kündigungsschutz und die Arbeitszeitregeln. Dieser Befund deckt sich mit Studienergebnissen der OECD und mit dem IW-Regulierungsindex.

Index der Beschäftigungsschutzregulierung Abbildung 1.11

0 = geringe Regulierung, 100 = hohe Regulierung



Für Luxemburg wurde die Regulierung des Beschäftigungsschutzes erstmals im Jahr 2007 bewertet.
Quellen: Weltbank, 2004 und 2008

1.2.5 Fazit

Der Vergleich Deutschlands mit anderen Industrienationen innerhalb und außerhalb Europas anhand ausgewählter ökonomischer Kennziffern und Rankings verdeutlicht zweierlei:

1. Deutschland steht heute vielfach schlechter da als Mitte der neunziger Jahre. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Wohlstand, Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung.

2. In den letzten fünf Jahren hat sich jedoch bereits vieles zum Besseren gewendet; die anhaltende Stagnation zu Beginn des neuen Jahrtausends ist überwunden.

Die Politik spielte in der jüngeren Vergangenheit eine wichtige Rolle dabei, den Abwärtstrend zu stoppen und die Rahmenbedingungen für Beschäftigung und Wachstum zu verbessern. Vor allem die Agenda 2010 hat zu einer Trendwende geführt. Jedoch reichen die bisherigen Anstrengungen nicht aus, um die Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb dauerhaft zu stärken. Die Schwachstellen liegen vor allem in der starken Regulierung des Arbeitsmarktes, der (Grenz-)Belastung von Arbeitseinkommen durch Steuern und Abgaben sowie in der weiterhin geringen privaten und staatlichen Investitionstätigkeit. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung, der Alterung der Bevölkerung und des Übergangs zur Wissensgesellschaft bleiben die Anforderungen hoch, die an die Reform- und Veränderungsbereitschaft von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu stellen sind.

Die nachfolgenden Kapitel legen dar, welche Rolle die Europäische Union im Hinblick auf die Reform- und Privatisierungspolitik ihrer Mitgliedstaaten spielt. Zudem wird aufgezeigt, welche Wege die europäischen Nachbarn bei der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik sowie bei Liberalisierung und Privatisierung beschritten haben und inwiefern diese als Vorbilder für Deutschland dienen können.

2 Einfluss der EU auf die Reformpolitik und die Privatisierungspolitik der Mitgliedstaaten

Will man die Reform- und die Privatisierungspolitik von Staaten im europäischen Vergleich richtig einschätzen und bewerten, darf man den Einfluss der EU nicht außer Acht lassen. Die Europäische Union hat sich in den vergangenen 50 Jahren zu einem potenten politischen Akteur entwickelt. Dies wird oftmals noch nicht in seiner ganzen Tragweite wahrgenommen. Tatsächlich bildet die Europäische Union[5] heute die oberste Ebene eines politischen Mehrebenensystems, verfügt über erhebliche Kompetenzen und übt in vielen Bereichen großen Einfluss auf die Politik ihrer Mitgliedstaaten aus (Busch, 2007, 195 ff.). Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission gegen Deutschland: Der neue Lottostaatsvertrag benachteilige private Wettanbieter, was mit dem EU-Recht nicht vereinbar sei.[6]

Im Grundsatz überlässt der EG-Vertrag (EGV) den Mitgliedstaaten zwar die Entscheidung über ihre Wirtschaftsordnung. So bestimmt Artikel 295, dass er „die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt“ lässt. Das bedeutet, dass weder der Vertrag selbst noch Rechtsakte der Gemeinschaft die prinzipielle Zuständigkeit der Mitgliedsländer für Privatisierung oder Verstaatlichung von Unternehmen infrage stellen können (Geiger, 2004, 934). Diese Kompetenz der Länder findet aber ihre Grenzen in den vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes und der Anwendung der Wettbewerbsregeln. Soweit einzelstaatliche Maßnahmen oder Vorschriften den freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehr beeinträchtigen oder gegen die Wettbewerbsregeln des Vertrags verstoßen, findet die nationale Autonomie ihre Grenzen im EU-Recht. In solchen Fällen kann die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Staat einleiten, das bis zu einer Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) führen kann.

Der EU-Kommission steht außerdem mit Artikel 86 EGV (vormals Artikel 90 EGV) ein wirksames Instrument zur Verfügung, um gegen nationale Monopole vorzugehen, die den Binnenmarkt behindern könnten. Grundsätzlich gelten das Diskriminierungsverbot und die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags demnach auch für öffentliche und monopolartige Unternehmen. Für Unternehmen jedoch,

---

[5] Selbstverständlich ist die Europäische Union kein einheitliches Gebilde – die verschiedenen Akteure wie Kommission, Rat, Parlament und Europäischer Gerichtshof verfolgen durchaus jeweils eigene Interessen. Eine diese Differenzierungen berücksichtigende Analyse würde hier den Rahmen sprengen (vgl. zur Rolle der Kommission: Schmidt, 1998, passim).

[6] Vgl. Handelsblatt vom 1. Februar 2008, Seite 7: „EU-Kommission geht gegen neuen Lotto-Staatsvertrag vor“.

die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder die den Charakter von Finanzmonopolen haben, gelten diese Regeln nur, soweit sie die Erfüllung der diesen Unternehmen übertragenen Aufgaben nicht verhindern. Allerdings darf der Handelsverkehr nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft. Es gibt also für staatliche Betriebe nur begrenzte oder punktuelle Ausnahmen von den EU-Wettbewerbsvorschriften für Unternehmen (Geiger, 2004, 428 f.). Die Kompetenz zur Anwendung des Artikels 86 EGV liegt ausschließlich bei der Kommission, die ohne Beteiligung von Rat und Parlament sogar Richtlinien erlassen kann, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen. Die Kommission hat von dieser Möglichkeit in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht. Besonders im Bereich Telekommunikation war die Anwendung von Artikel 86 das Instrument, mit dem sie die nationalen Monopole aufgebrochen und die Märkte geöffnet hat (Schmidt, 1998, passim).

Abgesehen von den konkreten Möglichkeiten der Kommission, gegen EU-Vertragsverletzungen vorzugehen, und ihrer besonderen Kompetenz bei öffentlichen Unternehmen gab es in der Europäischen Union weitere Entwicklungen, die zu einem Zurückdrängen staatlichen Einflusses in der Wirtschaft geführt haben. Dies betrifft insbesondere die sogenannten Netzwerkindustrien, also Wirtschaftszweige, die für ihr Angebot auf Infrastrukturnetze angewiesen sind. Privatisierung und Deregulierung waren auch das Ergebnis eines wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels hinsichtlich der Rolle des Staates in der Wirtschaft und einer zunehmenden Begrenzung seiner Aktivitäten auf Kernfunktionen (OECD, 2003, 21).

Drei Entwicklungen sind hier von Bedeutung: das Binnenmarktprogramm von 1985, der Beschluss zur Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 sowie verschiedene Initiativen zur Beeinflussung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, wovon der Lissabon-Prozess aus dem Jahr 2000 sicher das bekannteste Programm ist.

2.1 Binnenmarktprogramm von 1985

Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre steckte die europäische Integration in einer Krise, die mit der Wachstumsschwäche der europäischen Volkswirtschaften zusammenhing. Herbert Giersch prägte damals das Wort von der Eurosklerose. Die EU reagierte Mitte der achtziger Jahre mit ihrem Programm zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, das 1985 mit einem Weißbuch der EU-Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985) initiiert wurde. Bis zum 31. Dezember 1992 sollte zwischen den Mitgliedstaaten

ein Markt ohne Binnengrenzen geschaffen werden. Letztlich ging es darum, die schon im EWG-Vertrag von 1957 vereinbarten vier Freiheiten zu verwirklichen. Die Kommission wollte zu diesem Zweck die noch bestehenden materiellen, technischen und steuerlichen Schranken beseitigen und legte dazu fast 300 Richtlinienvorschläge vor. Daneben setzte sie auch auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regulierungen und Vorschriften, um den langwierigen und streitanfälligen Prozess einer vollständigen Harmonisierung in Europa zu vermeiden. Dieses Prinzip besagt, dass Waren, die in einem Mitgliedstaat (Ursprungsland) ordnungsgemäß in den Verkehr gebracht worden sind, auch in den anderen Mitgliedstaaten verkauft werden dürfen. Die Kommission stützte sich dabei auf den Europäischen Gerichtshof (EuGH), der das Ursprungslandprinzip in verschiedenen Urteilen entwickelt hatte (Mussler, 1998, 104). Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Entscheidung des EuGH im Fall „Crème de Cassis" zu. Der Rewe-Zentral AG war es 1976 von der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein verboten worden, den französischen Likör Cassis de Dijon nach Deutschland zu importieren, weil dieser den Vorschriften des Bundesbranntweinmonopolgesetzes nicht entsprach. Der Europäische Gerichtshof hatte 1979 in seinem Urteil zu diesem Fall die Vorschriften dieses Gesetzes für nicht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erklärt: Nationale Regelungen dürften nur dann den Warenverkehr in der EU beschränken, wenn dies aus zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls notwendig sei – dies aber sei im vorliegenden Fall nicht gegeben. Der EuGH hat mit diesem Urteil und mit weiteren Entscheidungen die Grundfreiheiten des EG-Vertrags gegen nationale Beschränkungen verteidigt und ihnen damit zur Durchsetzung verholfen. Somit sind insbesondere die EU-Kommission und der Europäische Gerichtshof als Wegbereiter für Liberalisierung und Privatisierung in der Union zu sehen.

Das Binnenmarktprogramm von 1985 umfasst ausdrücklich auch Dienstleistungen (zum Beispiel von Banken und Versicherungen) und den Verkehr – also Bereiche, die damals einer starken staatlichen Regulierung unterworfen waren. Die Liberalisierung der Telekommunikation ist ebenfalls in diesem Zusammenhang zu nennen, auch wenn sie formal nicht Bestandteil dieses Programms war, sondern Gegenstand einer eigenständigen Liberalisierungsinitiative. Später einsetzende Maßnahmen – etwa auf den Gebieten des Eisenbahnverkehrs, der Postdienstleistungen und der Energiewirtschaft – stehen ebenfalls in dieser Tradition (siehe Kapitel 4). Gerade für die Deregulierung von Dienstleistungsbereichen hatte das Binnenmarktprogramm eine besonders große Bedeutung, da diese Bereiche traditionell einem größeren Staatseinfluss ausgesetzt waren (und teilweise sogar noch sind) als der Warenverkehr. Die Erfolge mit der Binnen-

marktvollendung und der damit einhergehende Schub für die EU-Integration haben hier als Katalysatoren gewirkt. „Man kann sagen, dass die Liberalisierung in der Europäischen Union eine logische Folge der Einrichtung des Binnenmarktes gewesen ist. Es ist offensichtlich, dass ein Markt, der auf Wettbewerb und freiem Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital basiert, mit Systemen unvereinbar ist, die sich auf nationale Monopole stützen. Unsere Liberalisierungspolitik wurde deshalb als ein unentbehrliches Instrument für die Errichtung des Binnenmarktes begriffen“ (Van Miert, 1999, 5). Eine einfache Regressionsanalyse zum Umfang der Privatisierung in 20 OECD-Ländern kam zu dem Ergebnis, dass die EU-Mitgliedschaft eines Landes hier einen signifikanten Einfluss ausübte. Als abhängige Variable wurde die prozentuale Veränderung des staatlichen Infrastrukturanteils zwischen 1983 und 2000 herangezogen – näherungsweise berechnet durch den staatlichen Anteil in den drei Sektoren Telekommunikation, Elektrizität und Luftfahrt. Dabei zeigte sich, dass neben der politischen Ausrichtung der Regierungen die EU-Mitgliedschaft Erklärungskraft für die Privatisierungsentwicklung besaß (Häge/Schneider, 2004, passim). Die Autoren der Studie weisen darauf hin, dass die Privatisierung in Nicht-EU-Staaten im Durchschnitt um gut 16 Prozent geringer ausfiel als in EU-Staaten (Häge/Schneider, 2004, 304).

2.2 Wirtschafts- und Währungsunion, Kapitalmarktbeteiligung und nationale Privatisierung

Ein zweiter Einflussfaktor für Liberalisierung und Privatisierung in Europa war neben dem Binnenmarktprogramm die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion Ende der neunziger Jahre, die schon mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 vereinbart worden war. Dabei sind mehrere Aspekte von Bedeutung: Zum einen formulierte der Vertrag als Bedingung für den Beitritt zur Währungsunion das Kriterium einer staatlichen Neuverschuldung von nicht mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Daraus erwuchs ein direkter Anreiz zum Verkauf von Staatsbetrieben, um mit den erzielten Erlösen die staatliche Neuverschuldung zu reduzieren (Seidel, 2004, 69). Zum anderen bildete die vollständige Liberalisierung der Kapitalmärkte eine conditio sine qua non für die Schaffung einer Währungsunion – die Kapitalverkehrsliberalisierung stellte die erste Stufe der Währungsunion dar. Daraus ergaben sich indirekte Wirkungen auf die Privatisierungspolitik der Staaten.

In der Tat zeigt Tabelle 2.1, dass unter den vier Ländern mit den gemessen am Bruttoinlandsprodukt höchsten Privatisierungserlösen drei Länder sind, die zu Anfang der neunziger Jahre hohe Haushaltsdefizite aufwiesen: Portugal kam im

Durchschnitt der Jahre 1988 bis 1993 auf gut 5 Prozent seines BIP, Italien und Griechenland gar auf 11 und 12 Prozent.[7] Italien führt in Tabelle 2.1 überdies die Rangliste der absoluten Privatisierungserlöse an. Bei der Bewertung dieser Ergebnisse ist allerdings zu berücksichtigen, dass sie nur einen begrenzten Zeitraum umfassen und dass der tatsächliche Bestand an staatlichen Unternehmen zu Beginn des Untersuchungszeitraums hier ebenfalls eine Rolle spielt. So hat es in Deutschland bereits in den fünfziger und sechziger Jahren Privatisierungen gegeben: Preussag 1959, Volkswagen 1961 und VEBA 1965 – also lange bevor das Vereinigte Königreich begonnen hat, Unternehmen im Staatsbesitz zu verkaufen (Blaas et al., 2006, 7). Weitere Beispiele sind Portugal und Spanien, deren Volkswirtschaften traditionell stark interventionistisch geprägt waren und die sich in wenigen Jahren zu Marktwirtschaften wandelten (Megginson et al., 2005, 4).

Privatisierungserlöse 1990–2001 in ausgewählten Ländern Tabelle 2.1

	in Millionen Dollar	in Prozent des Bruttoinlandsprodukts
Portugal	25.645	25,72
Griechenland	13.643	12,56
Irland	8.386	11,79
Italien	111.295	9,85
Finnland	11.038	9,24
Schweden	17.295	7,18
Spanien	38.401	6,82
Österreich	11.272	5,86
Frankreich	75.917	5,54
Belgien	9.611	4,08
Niederlande	14.472	3,99
Dänemark	6.048	3,82
Vereinigtes Königreich	42.808	3,54
Deutschland	**25.054**	**1,23**
Japan	37.670	0,89
USA	6.750	0,09

Quelle: Belke et al., 2007, 225

Differenzierte empirische Untersuchungen bestätigen die Hypothese, dass die gewünschte Teilnahme an der Währungsunion Einfluss auf die Privatisierungspolitik der Mitgliedstaaten hatte. Es besteht ein statistisch gesicherter Zusammenhang zwischen der Verletzung des 3-Prozent-Verschuldungskriteriums und der Höhe der Privatisierungserlöse. „Die Privatisierungserlöse sind … ceteris paribus umso höher, je häufiger eine Regierung die Drei-Prozent-Neuverschuldungsgrenze verletzt hat“ (Zohlnhöfer/Obinger, 2005, 617).[8] Dass die Höhe

[7] Berechnet mithilfe der Datenbank AMECO, Stand: Herbst 2007.

[8] Ebenfalls positiv auf die Privatisierungserlöse wirkten sich aus: eine umfangreiche Regulierung der Wirtschaft und ein ausgedehnter öffentlicher Unternehmenssektor zu Beginn des Untersuchungszeitraums, eine geringe Streikhäufigkeit und ein großer institutioneller Handlungsspielraum für die wirtschaftspolitischen Akteure (Zohlnhöfer/Obinger, 2005, 617 f.).

des Schuldenstands zu Beginn der Privatisierungsperiode einen Einfluss hatte, konnte dagegen nicht nachgewiesen werden. Dies mag auch daran liegen, dass dem im Maastrichter Vertrag formulierten Schuldenstandskriterium (nicht mehr als 60 Prozent des BIP) de facto eine geringere Bedeutung für die Teilnahme an der Währungsunion beigemessen wurde als dem Neuverschuldungskriterium. Eine Studie von Belke et al. (2007, 228 ff.) weist einen negativen Zusammenhang zwischen dem Haushaltsüberschuss eines Landes und seinen Privatisierungserlösen nach.

Gewissermaßen als Voraussetzung für die Währungsunion wurde der Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten bereits 1990 vollständig liberalisiert.[9] Demzufolge ist die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten noch wichtiger geworden (Zohlnhöfer/Obinger, 2005, 613). Hinzu kommt, dass in einer Währungsunion Abwertungen als Kompensation der Folgen einer schlechten Wirtschaftspolitik nicht mehr möglich sind. Diese Einflussfaktoren zusammengenommen können für ein Land einen Anreiz bilden, eine eher konservative Wirtschaftspolitik zu betreiben und der Privatwirtschaft mehr Raum zu geben. Zohlnhöfer/Obinger (2005, 623 f.) kommen zu dem Ergebnis, dass Privatisierungen Resultate eines politischen Liberalisierungs- und Modernisierungskurses in hochregulierten Volkswirtschaften sind, und verweisen außerdem auf die wachsende Sanktionsmacht der Finanzmärkte.

2.3 Einflüsse auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten

Auch in der Wirtschafts- und Währungsunion ist die Wirtschaftspolitik in erster Linie eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten, was im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbs der Systeme auch durchaus als sinnvoll erscheint. Der EG-Vertrag (EGV) schränkt den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten allerdings ein. Zum einen ist hier auf Artikel 98 EGV zu verweisen, der den Ländern und der Gemeinschaft vorgibt, im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft und eines freien Wettbewerbs zu handeln. Zum anderen bestimmt Artikel 99 EGV, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und koordinieren. Der EG-Vertrag benennt dazu die Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Seit Ende der neunziger Jahre sind weitere Koordinierungsprozesse zum Teil außerhalb des EG-Vertrags geschaffen worden: der Luxemburg-Prozess von 1997, der Cardiff-Prozess von 1998 und der Lissabon-Prozess von 2000. Gemeinsam

[9] Grundlage war die Richtlinie 361 aus dem Jahr 1988. Vorher konnten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft insbesondere den kurzfristigen grenzüberschreitenden Kapitalverkehr beschränken, um vor allem außergewöhnliche Devisenabflüsse zu verhindern (Bieber et al., 2005, 404).

ist diesen Instrumenten, dass sie auf der Grundlage eines Benchmarkings sogenannte Best-Practice-Empfehlungen abgeben, deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten durch den Europäischen Rat überprüft wird. Es liegt in der Natur der Sache, dass es sich hierbei um eine eher weiche Form der politischen Einflussnahme handelt.

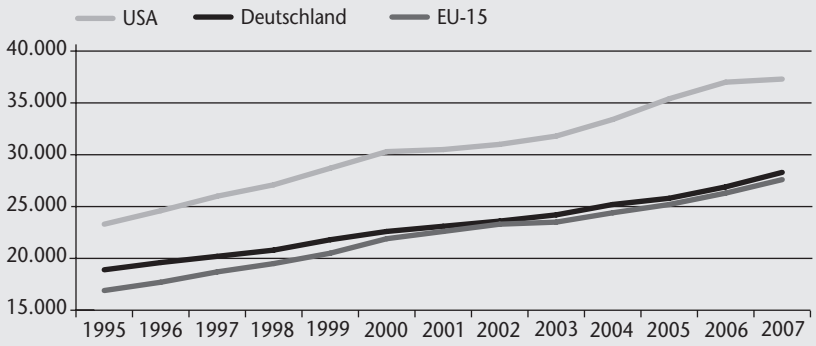
Der Cardiff-Prozess soll Strukturreformen auf den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten vorantreiben. Er wurde vom Europäischen Rat von Cardiff im Juni 1998 beschlossen. Der Luxemburg-Prozess geht auf den Europäischen Rat vom Oktober 1997 in Luxemburg zurück und strebt eine Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken an. Der Europäische Rat von Lissabon schließlich beschloss im Jahr 2000, die EU innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Dem Lissabon-Prozess liegt ein Benchmarking mit den USA zugrunde. Abbildung 2.1 betrachtet die Entwicklung zwischen 1995 und 2007 und zeigt in der Tat, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner in den USA nicht nur deutlich über dem Pro-Kopf-BIP in der EU-15 liegt, sondern dass sich darüber hinaus der Abstand zwischen den beiden großen Wirtschaftsräumen erst am aktuellen Rand wieder ein wenig zu verringern beginnt.

Zur Realisierung der Lissabon-Strategie wurden vom Europäischen Rat weitreichende Wirtschaftsreformen gefordert. So sollte der Wettbewerb durch Voll-

BIP je Einwohner in den USA, der EU und Deutschland Abbildung 2.1

gemessen in Kaufkraftparitäten*



* Kaufkraftparitäten sind eine künstliche Währung, die einen internationalen Volumenvergleich des Bruttoinlandsprodukts ermöglichen, weil sie Kaufkraftunterschiede eliminieren.
Quellen: Eurostat, Online-Datenbank (Wirtschaft und Finanzen); eigene Berechnungen

endung des Binnenmarktes und durch die Öffnung bislang noch abgeschirmter Sektoren gefördert werden. Der Rat von Lissabon mahnte hier im Jahr 2000 unter anderem die Beseitigung der Hemmnisse bei Dienstleistungen und insbesondere die Liberalisierung in Bereichen wie Gas, Strom, Postdienste und Beförderung an. Bürokratie- und Regulierungsabbau sollten zu einer unternehmerfreundlicheren Gestaltung des Wirtschaftsumfelds führen. Die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes sollten die Mitgliedstaaten durch die Anhebung des Bildungs- und Qualifikationsniveaus und durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik erhöhen. Der Lissabon-Prozess war von den politischen Akteuren als ein weitreichendes wirtschafts-, sozial- und umweltpolitisches Reformprogramm gedacht (EZB, 2005, 77).

Die Umsetzung der Lissabon-Strategie durch konkrete Maßnahmen stieß jedoch bald auf teils heftige Widerstände. Beispiele sind die Dienstleistungs- und die Postdienstrichtlinie. Der Vorschlag der EU-Kommission für die Dienstleistungsrichtlinie sah die Einführung des Ursprungslandprinzips (allerdings mit vielen Ausnahmen) für Dienstleistungsanbieter vor. Damit wollte man die Möglichkeit des Aufnahmemitgliedstaates (also des Landes, in dem die Dienstleistungen erbracht werden) begrenzen, den Marktzugang für ausländische Anbieter zu beschränken. Im Ministerrat und im Europäischen Parlament wurde das Ursprungslandprinzip jedoch abgelehnt und nicht in die 2006 beschlossene Richtlinie aufgenommen. Das hat negative Folgen für die Rechtssicherheit. Auch im Postbereich wurde der Vorschlag der Kommission, das Briefmonopol in den Mitgliedstaaten ab dem 1. Januar 2009 aufzuheben, von Ministerrat und Parlament nicht angenommen (siehe dazu Kapitel 4). Der Termin für die Marktöffnung wurde vielmehr im Gesetzgebungsverfahren auf den 1. Januar 2011 verschoben. Zwar hielt Deutschland an dem von der Bundesregierung verkündeten Termin 1. Januar 2008 fest, richtete dann jedoch durch den Mindestlohn für Briefträger gleich wieder einen neuen Schutz für die Deutsche Post AG ein. Damit zeigen Dienstleistungs- und Postdienstrichtlinie exemplarisch, dass Reformen auf oberster EU-Ebene eingefordert werden, ihre konkrete Umsetzung in den Mitgliedstaaten aber oftmals am Widerstand einzelner Interessengruppen scheitert oder dadurch verwässert wird.

2.4 Der Einfluss der EU auf die deutsche Gesetzgebung

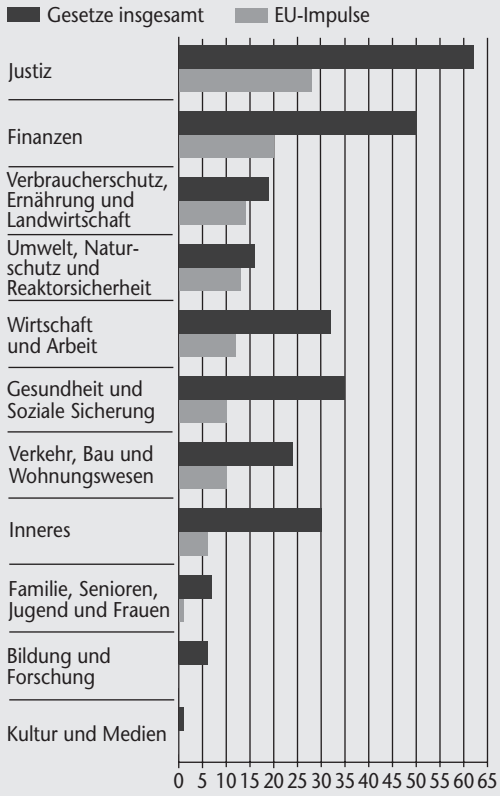
Nach diesen eher qualitativen Beschreibungen des Einflusses der EU auf die Reform- und Liberalisierungspolitik ihrer Mitgliedstaaten soll nun am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland eine quantitative Bestimmung dessen erfolgen, inwieweit die europäische Ebene auf die nationale Gesetzgebung einwirkt. Zu

diesem Zweck wurde für die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestags die Gesetzgebungsstatistik GESTA ausgewertet.[10]

In dieser Statistik werden Gesetze, die aufgrund eines sogenannten europäischen Impulses zustande gekommen sind oder zumindest durch einen solchen mit initiiert wurden, entsprechend gekennzeichnet. Zu europäischen Impulsen zählen: EU-Richtlinien, die durch ein Gesetz in nationales Recht umgesetzt werden müssen; Verordnungen, welche es erforderlich machen können, nationales Recht zu ändern; Ratsentschließungen; Kommissionsempfehlungen; Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (Feldkamp/Ströbel, 2005, 601). Für die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestags ließ sich auf diese Weise ermitteln, dass gut 40 Prozent aller Gesetze der innenpolitischen Ressorts auf einen europäischen Impuls und damit auf die EU zurückzuführen sind. Dies deutet auf einen beträchtlichen Einfluss der Europäischen Union auf die deutsche Gesetzgebung hin.

Deutsche Bundesgesetze in der 15. Wahlperiode (2002–2005) Abbildung 2.2

Gesetze insgesamt und EU-Impulse



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach der Gesetzgebungsstatistik des Bundes (Busch, 2007, 210)

Die absolut gesehen meisten Gesetze mit europäischen Impulsen sind in den Ressorts Justiz und Finanzen zu verzeichnen (Abbildung 2.2). Relativ gesehen, das heißt gemessen an der Zahl aller Gesetze in einem Ressort, war der EU-Einfluss überdurchschnittlich hoch bei Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

[10] Vgl. dazu auch Busch (2007, 207 ff.).

(81 Prozent), Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (74 Prozent) und Justiz (45 Prozent). Der hohe Prozentsatz bei der Landwirtschaft ist nicht verwunderlich, da die Europäische Union hier über erhebliche Kompetenzen verfügt. Im Umweltschutzbereich ist der hohe Anteil nicht nur mit EU-Kompetenzen zu erklären, sondern auch mit einer Vorgabe des EG-Vertrags, nach der die Kommission bei ihren Vorschlägen zur Rechtsangleichung gehalten ist, von einem hohen Schutzniveau im Umweltbereich auszugehen. Für den hohen Anteil im Justiz-Ressort sind zwei Faktoren verantwortlich: Zum einen sind der EU seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 zunehmend Kompetenzen in der Justiz- und Innenpolitik zugewachsen. Zum anderen hat das Justizministerium in der 15. Wahlperiode auch eine Reihe wirtschaftsrelevanter Gesetze verantwortet, zum Beispiel im Insolvenzrecht, im Urheberrecht, im Geschmacksmustergesetz oder im Recht des unlauteren Wettbewerbs.

Es ist anzunehmen, dass der Wert von rund 40 Prozent deutscher Gesetze der innenpolitischen Ressorts aufgrund von EU-Einflüssen die tatsächliche Bedeutung der europäischen Ebene noch unterzeichnet. Dies wird deutlich, wenn man nicht nur die Gesetze, sondern auch die deutschen Rechtsverordnungen und die Verordnungen der Europäischen Union in die Untersuchung einbezieht. Quantitative Analysen liegen allerdings nur für den Bereich Verkehr vor (Plehwe, 2007, 9 f.). In der Legislaturperiode von 2002 bis 2005 entfielen demnach rund 65 Prozent der in Deutschland Geltung erlangenden Rechtsvorschriften im Verkehrsbereich auf EU-Verordnungen oder auf deutsche Gesetze und Rechtsverordnungen aufgrund eines europäischen Impulses. Würde man lediglich die Gesetze betrachten, so läge der Anteil nur bei 40 Prozent.

3 Wichtige Politikfelder im Fokus

3.1 Arbeitsmarkt

Zur Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im Hinblick auf den Arbeitsmarkt soll im Folgenden ein international vergleichender Blick auf die institutionelle Flexibilität, die Mitbestimmung, das zukünftige Angebot an qualifizierten Kräften, die Mindestlöhne, die Arbeitskosten und die Arbeitsmarktpolitik geworfen werden.

3.1.1 Regulierung und Flexibilität

Neue Herausforderungen wie die sich beschleunigende Globalisierung und der strukturelle Wandel erfordern eine hohe Flexibilität der Arbeitsmärkte, damit die Akteure der Wirtschaft schnell auf veränderte Bedingungen reagieren und geeignete Anpassungsmaßnahmen vornehmen können. So lassen sich die Wettbewerbsfähigkeit erhalten und langfristig Wachstum und Beschäftigung sichern. Die Möglichkeiten zu einer flexiblen Reaktion werden durch den geltenden Regulierungsrahmen beeinflusst, denn dieser engt die individuellen Handlungsalternativen und Entscheidungsspielräume ein.

Es lassen sich bei Unternehmen verschiedene Formen der Flexibilität unterscheiden. So können die Anpassungen an ein verändertes Umfeld entweder intern oder extern erfolgen und jeweils funktional oder numerisch sein. Übersicht 3.1 verdeutlicht die möglichen Kombinationen anhand von Beispielen.

Je nach Intensität der nationalen Regulierung greifen die Wirtschaftsakteure in den verschiedenen Ländern in unterschiedlichem Maße auf die genannten Formen der Flexibilität zurück. Strikte Regulierungen zum Beschäftigungsschutz beispielsweise beschränken die externe numerische Flexibilität, weshalb die Betriebe dann auf andere Instrumente ausweichen müssen. So werden in Deutschland rund 80 Prozent der konjunkturbedingten Anpassungen durch Maßnahmen

Typen der Flexibilität bei Unternehmen Übersicht 3.1

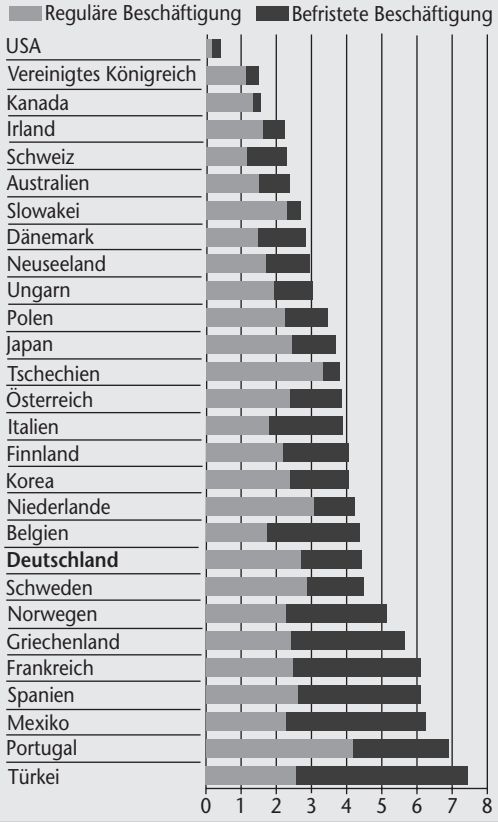
	Numerisch	Funktional
Interne Flexibilität	Variation der Arbeitszeit, Teilzeit, Überstunden	Änderungen der organisatorischen Abläufe
Externe Flexibilität	Einstellungen und Entlassungen, befristete Beschäftigung, Zeitarbeit	Qualifikationsanpassungen für Tätigkeit in anderem Betrieb/Beruf, Outsourcing

Quelle: Hardege, 2008

der internen Flexibilität vollzogen, zum Beispiel durch Variation der Arbeitszeit. In den USA hingegen ist die externe numerische Flexibilität in Form von Entlassungen und Einstellungen die bedeutendste Option (Auer, 2006, 5).

Die Flexibilität, die für die Akteure notwendig ist, um sich an strukturelle Veränderungen anzupassen, wird also in erheblichem Ausmaß durch die jeweiligen Regulierungen beeinflusst. Eine adäquate Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen kann die Anpassungsfähigkeit einer Volkswirtschaft an den Strukturwandel verbessern und damit Beschäftigung und Wohlstand fördern. Die Chancen, die zum Beispiel die Globalisierung bietet, lassen sich dann nutzen.

Regulierung des Beschäftigungsschutzes im OECD-Vergleich Abbildung 3.1



Quelle: OECD-Regulierungsdatenbank (Stand: 2007)

Eine bedeutende Form der Regulierung des Arbeitsmarktes stellt der gesetzliche Kündigungsschutz dar, dessen Effekte auf ökonomische Größen wie Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Flexibilität eher kontrovers diskutiert werden (OECD, 2004; 2005; 2006; SVR, 2005; Pfarr/Zeibig, 2006). Der Kündigungsschutz hat Einfluss auf die externe numerische Flexibilität und steht damit in enger Beziehung zu den globalisierungsbedingten Anforderungen bezüglich einer Anpassung des Arbeitskräfteeinsatzes. So kann der globale Wettbewerb es erforderlich machen, dass Unternehmen Teile der Produktion verlagern, neue Maschinen oder IT einführen oder sich zunehmend auf wissensintensivere Bereiche konzentrieren. All dies geht mit einem veränderten Bedarf an Arbeitskräften einher.

Die Regulierung des Arbeitsmarktes durch den Kündigungsschutz ist in Deutschland im internationalen Vergleich gesehen recht hoch – unter den OECD-Ländern gehört Deutschland hier zum Drittel mit den strengsten Regelungen. Dies gilt insbesondere für die reguläre Beschäftigung, während für atypische Arbeitsverhältnisse wie etwa befristete Beschäftigung und Zeitarbeit Regelungen in der Vergangenheit gelockert wurden. Abbildung 3.1 verdeutlicht die Strenge des Beschäftigungsschutzes anhand von Indikatorwerten zwischen 0 (= geringe Regulierung) und 6 (= hohe Regulierung) für die beiden genannten Bereiche.

In den angelsächsischen Staaten ist der Kündigungsschutz besonders gering ausgeprägt, aber auch in Dänemark und der Schweiz wird ein vergleichsweise geringer staatlicher Schutz gewährt. Der hohe Indikatorwert für Deutschland im Bereich der regulären Beschäftigung resultiert insbesondere aus den rigiden Verfahrensvorschriften bei Kündigungen und dem engen Spielraum bei den Rechtfertigungsgründen.

Die Regelungen zur befristeten Beschäftigung beinhalten zum Beispiel die maximal erlaubte Dauer einer Befristung sowie deren Verlängerungsmöglichkeiten. So ist in Deutschland eine sachgrundlose Befristung in der Regel nur für zwei Jahre möglich. In vielen anderen Ländern ist die maximale Dauer länger (Dänemark: 30 Monate, Vereinigtes Königreich: 48 Monate) oder es liegen hier gar keine Restriktionen vor (USA, Niederlande, Österreich, Finnland).

Ergänzend zu diesem Indikator der OECD bietet die Weltbank in ihrer jährlich durchgeführten Studie „Doing Business“ einen Indikator, der die sogenannten Firing Costs misst, also diejenigen Kosten, die aufgrund gesetzlicher Regulierung bei der Entlassung von Arbeitnehmern entstehen. Eingang in diesen Indikator finden die gesetzlichen Kündigungsfristen sowie die Höhe von Abfindungszahlungen und Strafzahlungen für den Fall, dass ein nicht mehr benötigter Arbeitnehmer entlassen wird. Zwecks besserer Vergleichbarkeit werden diese Kosten in der Anzahl der Wochenlöhne ausgewiesen; Tabelle 3.1 ordnet die Industrieländer nach diesem Vergleichsmaßstab.

Dem Kostenmaßstab der Weltbank zufolge verursacht die Regulierung in Deutschland Entlassungskosten, die 69 Wochenlöhnen pro Entlassenen entsprechen. Damit liegt das Land am unteren Ende der Rangliste. Sofern die Arbeitgeber die hohe Kostenbelastung im Falle der Trennung von einem Arbeitnehmer antizipieren, besteht ein Anreiz, weniger Stellen zu schaffen und bei hohem Auftragsvolumen lieber auf Alternativen wie Überstunden oder Zeitarbeit zurückzugreifen.

Die Ausgestaltung des Schutzniveaus in Deutschland erhöht aber nicht nur die quasi-fixen Kosten für die Unternehmen, sondern erzeugt überdies ein hohes Maß

Höhe der Entlassungskosten im OECD-Vergleich Tabelle 3.1

nach der Anzahl der Wochenlöhne pro Entlassenen, im Jahr 2006

Neuseeland	0
USA	0
Italien	2
Australien	4
Japan	9
Dänemark	10
Island	13
Norwegen	13
Polen	13
Schweiz	13
Belgien	16
Niederlande	17
Tschechien	22
Vereinigtes Königreich	22
Finnland	26
Schweden	26
Kanada	28
Frankreich	32
Ungarn	35
Irland	49
Österreich	56
Spanien	56
Deutschland	**69**
Griechenland	69
Portugal	99

Quelle: Weltbank, 2007

an Rechtsunsicherheit, da die faktischen Regelungen sehr komplex und wenig transparent sind. Davon zeugen im Jahr 2006 rund 300.000 erledigte Klagen im Rahmen von Kündigungsschutzstreitigkeiten. Die Aufgabe, den Kündigungsschutz rechtsanwendbar zu machen, hat der Gesetzgeber den Arbeitsgerichten überlassen, was dazu führte, dass der Schutz durch die Rechtsprechung immer weiter ausgebaut wurde (SVR, 2006, 414). Da der Ausgang derartiger Klagen ungewiss ist und damit die tatsächlichen Entlassungskosten unvorhersehbar sind, wirken sich die Regelungen negativ auf die Schaffung neuer Stellen aus (Wurzel, 2006, 18 ff.).

Hinsichtlich der Arbeitsmarktflexibilität zeigen ökonometrische Studien, dass ein hohes Kündigungsschutzniveau die Beendigung aktueller Beschäftigungsverhältnisse einschränkt, aber eben auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze (OECD, 2006). Aus diesem Grund ist der Gesamteffekt auf die Beschäftigung zwar nicht eindeutig determiniert, allerdings vermindert sich die Flexibilität des Arbeitsmarktes und die Dauer von Arbeitslosigkeit und der Anteil der Langzeitarbeitslosen erhöhen sich (EU-Kommission, 2007, 6 f.). Ein intensiver Kündigungsschutz geht damit tendenziell einher mit einer geringeren Re-Allokation von Beschäftigung, mit einer niedrigeren Austrittswahrscheinlichkeit aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung sowie mit länger andauernden Arbeitsverhältnissen (EU-Kommission, 2006). In Staaten, die über eine eher geringe Regulierung des Beschäftigungsschutzes verfügen, ist die Dynamik des Arbeitsmarktes vergleichsweise hoch.

3.1.2 Mindestlöhne

In 20 von 27 EU-Ländern sind die Arbeitgeber gesetzlich dazu verpflichtet, ihren Mitarbeitern mindestens einen bestimmten Lohn zu zahlen. Dieser wird

üblicherweise von der Regierung oder von einer zuständigen Kommission festgelegt, wobei meist Rücksprache gehalten wird mit den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften oder sogar ein nationaler Tarifvertrag übernommen wird. Zu den Ländern mit gesetzlichem Mindestlohn zählen Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien, Irland, das Vereinigte Königreich und alle Beitrittsländer des Jahres 2004 sowie Bulgarien und Rumänien (siehe Übersicht 3.2).

Keine gesetzlichen, sondern tarifliche Mindestlöhne gibt es in Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden und Deutschland. Die von Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelten Löhne und Arbeitsbedingungen sind für die Beteiligten juristisch gesehen Mindestbedingungen. Ihr Geltungsbereich kann in den meisten dieser Länder von staatlicher Seite auch auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgeweitet werden, die nicht einer Tarifvertragspartei angehören (Allgemeinverbindlicherklärung).

Die Regelungen zu gesetzlichen Mindestlöhnen variieren innerhalb der Europäischen Union stark von Land zu Land. Es lassen sich jedoch durchaus einige Gemeinsamkeiten feststellen:

Berechtigte und Empfänger: Mindestlöhne werden üblicherweise für erwachsene Arbeitnehmer festgesetzt; für Jugendliche oder Auszubildende gelten meist Sonderregelungen. Der Kreis der tatsächlichen Bezieher ist gemessen an der Zahl aller Beschäftigten in den meisten EU-Ländern relativ klein: Er reicht von unter 3 Prozent (Niederlande, Vereinigtes Königreich, Malta, Slowakei, Tschechien, Slowenien, Spanien) über rund 13 Prozent (Frankreich) bis zu 17 Prozent (Luxemburg).

Relative Höhe des Mindestlohns: In den EU-Ländern belaufen sich die Mindestlöhne für Erwachsene auf 34 bis 50 Prozent der jeweiligen durchschnittlichen Bruttolöhne der Arbeitnehmer in der Industrie (Arbeiter und Angestellte). Den höchsten Prozentsatz erreichen Irland, Luxemburg und Frankreich mit rund 50 Prozent, den geringsten die Slowakei, Estland und Polen mit 34 bis 35 Prozent. Das Vereinigte Königreich kommt auf rund 40 Prozent. In absoluten Größen ausgedrückt reichte die Spannweite der Mindestmonatslöhne in der EU im September 2007 von 92 Euro in Bulgarien bis 1.570 Euro in Luxemburg.

Anpassungsverfahren: Die Mindestlöhne werden von Zeit zu Zeit – oft sogar im jährlichen Turnus – an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung angepasst. Als Maßstäbe dieser Anpassung dienen üblicherweise die (vergangene oder erwartete) Preisentwicklung und die Konjunkturlage. In Belgien, Luxemburg, Malta und Frankreich sind die Mindestlöhne sogar automatisch an den Preisindex der Lebenshaltung gekoppelt (Lohnindexierung).

Gesetzliche Mindestlöhne in der Europäischen Union

Übersicht 3.2

	Berechtigte	Höhe des Mindestlohns, in Euro pro Monat	Festlegungs- und Anpassungsverfahren
Belgien	Arbeitnehmer ab 21 Jahren im privaten Sektor	1.234	Aushandlung durch Sozialpartner; regelmäßige Anpassung durch Lohnindexierung
Bulgarien	Alle Arbeitnehmer	92	Festlegung durch Regierung; regelmäßige Anpassung unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage und der sozialen Verhältnisse
Estland	Alle Arbeitnehmer	230	Festlegung durch Regierung nach Absprache mit Tarifparteien; Berücksichtigung von erwarteter Inflation, Entwicklung der Arbeitsproduktivität, gesamtwirtschaftlicher Entwicklung
Frankreich	Arbeitnehmer ab 18 Jahren	1.218	Festlegung durch Regierung; von Zeit zu Zeit Anpassung an Lebenshaltungskosten und Konjunkturlage
Griechenland	Arbeiter ab 18 Jahren; Angestellte ab 19 Jahren	668	Gesetz basierend auf einer Kollektivverhandlung der Sozialpartner; regelmäßige Anpassung unter Berücksichtigung der Preisentwicklung
Irland	Arbeitnehmer ab 18 Jahren (außer Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen, Lehrlinge und mithelfende Familienangehörige)	1.293	Festlegung und Überprüfung durch Regierung nach Absprache mit Sozialpartnern
Lettland	Alle Arbeitnehmer	172	Festlegung durch Regierung nach Absprache mit Tarifparteien
Litauen	Alle Arbeitnehmer	174	Festlegung durch Regierung basierend auf Empfehlung durch dreiseitigen Rat (Regierung, Tarifparteien)
Luxemburg	Arbeitnehmer ab 18 Jahren	1.570	Festlegung durch Regierung; regelmäßige Überprüfung unter Berücksichtigung von Inflations- und Wirtschaftsentwicklung
Malta	Alle Arbeitnehmer	585	Automatische Indexierung
Niederlande	Arbeitnehmer ab 23 Jahren	1.301	Festlegung durch Regierung; Aktualisierung zweimal im Jahr (2004 und 2005 ausgesetzt)
Polen	Alle Arbeitnehmer	246	Festlegung durch dreiseitigen Rat (Regierung, Tarifparteien)
Portugal	Alle Arbeitnehmer	470	Festlegung durch Regierung; jährliche Anpassung unter Berücksichtigung der erwarteten Lohn- und Preisentwicklung

	Berechtigte	Höhe des Mindest-lohns, in Euro pro Monat	Festlegungs- und Anpassungsverfahren
Rumänien	Alle Arbeitnehmer	114	Festlegung durch Regierung; regelmäßige Anpassung unter Berücksichtigung von Preis- und Produktivitätsentwicklung
Slowakei	Arbeitnehmer ab 16 Jahren	217	Festlegung durch Regierung basierend auf Empfehlung durch dreiseitigen Rat (Regierung, Tarifparteien); Berücksichtigung der allgemeinen Lohnentwicklung
Slowenien	Alle Arbeitnehmer	522	Festlegung durch Regierung basierend auf Empfehlung durch dreiseitigen Rat (Regierung, Tarifparteien); Berücksichtigung der Inflationsrate
Spanien	Alle Arbeitnehmer	666	Festlegung durch Regierung; jährliche Anpassung unter Berücksichtigung der Preisentwicklung
Tschechien	Alle Arbeitnehmer	288	Festlegung durch Regierung nach Absprache mit Tarifparteien; Berücksichtigung der Konsumentenpreise
Ungarn	Alle Arbeitnehmer	258	Festlegung durch Regierung und Tarifparteien; Entscheidung im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Tarifverhandlungen
Vereinigtes Königreich	Arbeitnehmer ab 16 Jahren	1.361	Festlegung durch Regierung auf Empfehlung der Low Pay Commission; Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlicher Lage und sozialpolitischen Erwägungen

Stand: September 2007.
Quellen: Funk/Lesch, 2006; Eurostat, 2007b; eigene Zusammenstellung

Wie so manche gut gemeinte sozialpolitische Regelung können auch Mindestlöhne den beabsichtigten Schutz bestimmter Personengruppen ins Gegenteil verkehren. Wird der Mindestlohn zu hoch festgesetzt, verzichten die Betriebe auf die Einstellung unqualifizierter und daher wenig produktiver Arbeitnehmer, weil sich diese dann nicht mehr rentiert. Auch die Beschäftigung von Jugendlichen kommt die Betriebe häufig zu teuer, weil deren Produktivität unmittelbar bei Berufseintritt oft noch gering ist. Zur Vermeidung oder Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit haben die meisten EU-Länder deshalb für Jugendliche und Auszubildende reduzierte Mindestlohnsätze eingeführt. Im Vereinigten Königreich zum Beispiel gilt der volle Mindestlohnsatz erst nach Vollendung des 22. Lebensjahrs; Jugendliche zwischen 16 und 17 Jahren erhalten 62 Prozent und 18- bis 21-Jährige 85 Prozent des vollen Mindestlohns. Bei den tariflichen Vereinbarungen in Deutschland liegen die Ausbildungsvergütungen ebenfalls deutlich unter den vollen Tarifentgelten.

Zudem sind Mindestlöhne offenbar nicht in der Lage, die Einkommensprobleme Geringqualifizierter wirksam zu lösen. Deshalb wird alternativ diskutiert, unzureichende Arbeitseinkommen durch Transferleistungen aufzustocken. Das Konzept der sogenannten negativen Einkommenssteuer strebt dabei ein Steuer- und Sozialleistungssystem aus einem Guss an und enthält eine Art Subvention für Niedriglohnjobs. Indem der einzelne Arbeitnehmer direkt gefördert würde, ließen sich die negativen Beschäftigungseffekte überhöhter Mindestlöhne vermeiden.

Frankreich hat zu diesem Zweck im Jahr 2001 eine sogenannte Prime pour l'emploi (PPE) eingeführt, eine Transferregelung, die Niedriglohnempfängern ein Steuerguthaben einräumt, das mit der Lohn- und Einkommenssteuerschuld verrechnet wird. Die PPE wird nach einem komplizierten Schema berechnet. Vollzeitarbeitskräfte, deren Entgelte in der Nähe des gesetzlichen Mindestlohns liegen, haben Anspruch auf die höchsten Fördersätze. Liegt die Steuerschuld des Niedriglohnempfängers unter dem Steuerguthaben, erhält er die Differenz vom Fiskus erstattet.

3.1.3 Mitbestimmung

Mitbestimmung bedeutet eine Beteiligung der Mitarbeiter (direkte Partizipation) oder deren Repräsentanten (indirekte Partizipation) an Informations-, Beratungs- und Entscheidungsprozessen in Betrieben und Unternehmen.[11] Sie kann erstens durch den Arbeitgeber freiwillig gewährt werden, zum Beispiel im Rahmen von (teil-)autonomer Gruppenarbeit oder einer Delegation von Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen. Zweitens können die Sozialpartner auf Basis von Tarifverträgen die Teilhabe der Beschäftigten an Informations-, Beratungs- und Entscheidungsprozessen vereinbaren. Und drittens kann Mitbestimmung per Gesetz vorgeschrieben werden oder die gesetzlichen Regelungen geben den Beschäftigten das Recht, Vertretungsorgane und Partizipationsmöglichkeiten zu schaffen.

Mit der Richtlinie 2002/14/EG vom 11. März 2002[12] liegt mittlerweile eine rechtliche Rahmenregelung für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Union vor. Damit wurden die Mitgliedstaaten zugleich verpflichtet, bis zum 23. März 2005 die erforderlichen allgemeinen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ihrer Umsetzung zu schaffen oder bereits existierende

---

[11] Der Begriff des Betriebs beziehungsweise des Unternehmens als Rahmen für die Mitbestimmung obliegt den nationalen Gepflogenheiten.

[12] Die im Text genannten EU-Richtlinien sind im Literaturverzeichnis unter dem Buchstaben R in der Abfolge ihrer Verabschiedung (Jahr, Nummer) aufgeführt.

rechtliche Regelungen anzupassen. Die EU-Richtlinie verleiht den Mitarbeitern in Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten oder alternativ in Betrieben mit mindestens 20 Beschäftigten das Recht, systematisch über die wirtschaftliche Lage informiert zu werden sowie über solche Angelegenheiten unterrichtet und angehört zu werden, welche die Beschäftigungsaussichten betreffen oder zu wesentlichen Änderungen in der Arbeitsorganisation oder den Arbeitsverträgen führen können. Die Mitgliedstaaten können es dabei aber den Sozialpartnern überlassen, im Zuge einer Verhandlungslösung die Modalitäten der Arbeitnehmerbeteiligung festzusetzen.

Die EU-Richtlinie 2002/14/EG versucht, auf der einen Seite zwischen den unterschiedlichen (Rechts-)Traditionen und nationalstaatlichen Besonderheiten bei der Gestaltung von Arbeitsbeziehungen die Balance zu wahren und auf der anderen Seite dem Anspruch des Europäischen Rates und des Europaparlaments, den Sozialen Dialog zu fördern, beziehungsweise dem Auftrag der Gemeinschaftscharta, „die Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer … in geeigneter Weise“ weiterzuentwickeln, zu genügen. In einigen Ländern (darunter das Vereinigte Königreich und Irland) existierte bis dahin überhaupt kein rechtlicher Rahmen für die Mitbestimmung. Ihnen wurde daher ein Übergangszeitraum zugestanden, der über den 23. März 2005 hinausreichte: Die Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie in diesen Ländern beschränkte sich bis zum 23. März 2007 auf Unternehmen mit mindestens 150 Mitarbeitern oder alternativ auf Betriebe mit mindestens 100 Mitarbeitern und bis zum 23. März 2008 auf Unternehmen mit mindestens 100 Mitarbeitern oder Betriebe mit mindestens 50 Mitarbeitern.

Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene

Auch wenn die EU-Richtlinie 2002/14/EG mit dem Grundsatz der gebührenden Beachtung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberrechte und der Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der jeweiligen Interessen den Geist des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes[13] atmet, bleibt den Mitgliedstaaten im Vergleich zur Mitbestimmung deutscher Prägung eine große Flexibilität bei der Umsetzung der Maßnahmen. Die EU-Richtlinie schreibt weder bestimmte Partizipationsstrukturen vor noch setzt sie die Methode der Schwellenwertberechnung für die Beschäftigtenzahl fest. Letztere unterliegt genauso den nationalen Gepflogenheiten wie die konkrete Definition des Begriffs Betrieb oder Unternehmen als Abgrenzungseinheit für den Geltungsbereich der Richtlinie.

[13] Dort heißt es in § 2 Abs. 1 Satz 1: „Arbeitgeber und Betriebsrat arbeiten … vertrauensvoll … zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs zusammen.“

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtstraditionen und Gepflogenheiten bei der Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher Ebene haben sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedliche Mitbestimmungsformen herauskristallisiert, die im Einklang mit der EU-Richtlinie stehen (siehe auch Übersicht 3.3):[14]

1. Informations- und Anhörungspflichten ohne Formvorschrift,
2. gewählte Belegschaftsvertreter oder Betriebsräte,
3. gemeinsam vom Arbeitgeber und von den Beschäftigten oder deren Repräsentanten besetzte Unterrichtungs- und Beratungsgremien,
4. Gewerkschaftsdelegierte oder -vertretungen.

In einigen Ländern (zum Beispiel Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande) ist die Einrichtung eines Vertretungsorgans obligatorisch. In der Mehrzahl der EU-Staaten hingegen (darunter auch Deutschland) müssen die Beschäftigten die Initiative ergreifen, um eine gesetzliche Interessenvertretung zu errichten. Dabei erfordert die Implementierung gesetzlicher Vertretungsstrukturen vielerorts – insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern – die Einhaltung von Mindestwahlbeteiligungen, damit die Initiative der Beschäftigten erfolgreich ist. Zudem greifen die nationalen Mitbestimmungsregelungen auf betrieblicher Ebene bei unterschiedlichen Schwellenwerten bei der Beschäftigtenzahl, die in einigen Ländern (darunter auch Deutschland) im Hinblick auf die Mindestvorgaben der EU-Richtlinie 2002/14/EG deutlich nach unten abweichen. Schweden kennt sogar überhaupt keinen Beschäftigtenschwellenwert.

In den meisten Ländern existieren mehrere mögliche Mitbestimmungsformen. Dies bedeutet, dass Belegschafts- und Gewerkschaftsvertretungen im selben Betrieb nebeneinander bestehen können. Oder sie fungieren als alternative Vertretungsstrukturen, sodass in einem Unternehmen eine Gewerkschaftsvertretung, in einem anderen jedoch eine gewählte Belegschaftsvertretung gegenüber dem Management die Interessen der Mitarbeiter vertritt. Insbesondere in vielen osteuropäischen Staaten existiert ein Vorrang gewerkschaftlicher Vertretungen. Das heißt, dass eine Belegschaftsvertretung nur in Unternehmen gewählt werden kann, in denen keine Gewerkschaftsvertretung vorhanden ist. Es ist dann auch möglich, dass eine von der Belegschaft gewählte Interessenvertretung durch eine Gewerkschaftsvertretung verdrängt wird, wenn diese sich erst zu einem späteren Zeitpunkt gründet. In wenigen Ländern (darunter Belgien, Frankreich und Luxemburg) sitzen auch Vertreter des Arbeitgebers im Mitbestimmungsorgan einer Unternehmung.

---

[14] Nicht aufgeführt werden alternative Mitbestimmungsformen wie Runde Tische oder Betriebsausschüsse, auf die sich Arbeitgeber und Mitarbeiter freiwillig verständigen, die jedoch nicht auf der rechtlichen Grundlage zur Umsetzung der Informations- und Anhörungsrichtlinie basieren.

Umsetzung der EU-Richtlinie 2002/14/EG in den EU-Mitgliedstaaten

Übersicht 3.3

Formen der betrieblichen Mitbestimmung in der Privatwirtschaft auf rechtlicher Grundlage

Gewählte Belegschaftsvertretungen, sonstige betriebliche Vertretungsgremien	Mischformen, Parallelstrukturen (Belegschafts-/Gewerkschaftsvertretung)	Gewerkschaftliche Vertretungen/tarifvertragliche Mitbestimmung
Deutschland • Betriebsrat in Betrieben ab fünf Mitarbeitern wählbar • Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände können alternative/abweichende Mitbestimmungsformen vereinbaren (Basis: Betriebsverfassungsgesetz)	**Belgien** • In Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitern gewählte Arbeitnehmervertreter für ein gemeinsam mit Arbeitgebervertretern besetztes Gremium: Ondernemingsraad/Conseil d'entreprise (OR/CE) (obligatorisch) • In Unternehmen mit mehr als 50 und bis zu 100 Mitarbeitern gewählte Arbeitnehmervertreter für gemeinsam mit Arbeitgebervertretern besetztes Gesundheits-/Arbeitsschutzkomitee: Comité voor preventie en bescherming op het werk/Comité pour la prévention et protection au travail (CPBW/CPPT) (obligatorisch); gleichzeitig Unterrichtung und Anhörung in wirtschaftlichen Angelegenheiten (seit November 2007) • Gewerkschaftsdelegierte (auf Basis von Tarifverträgen)	**Dänemark** • Gewerkschaftsvertreter durch Tarifvertrag • Kooperationskomitee (Samarbejdsudvalg) in Unternehmen mit mindestens 35 Beschäftigten auf Antrag der Mehrheit der Belegschaft oder des Arbeitgebers auf Basis nationaler Tarifverträge
Luxemburg • In Unternehmen mit mindestens 15 Mitarbeitern Wahl einer Belegschaftsvertretung (Delegation du personnel) obligatorisch • In Unternehmen mit mindestens 150 Beschäftigten obligatorische Errichtung eines gemeinsam von der Geschäftsführung und Gesandten der Belegschaftsvertretung paritätisch besetzten Mitbestimmungsgremiums (Comités mixtes d'entreprise)	**Bulgarien** • In Unternehmen mit mindestens 50 oder Betrieben mit mindestens 20 Beschäftigten Arbeitnehmer- oder Gewerkschaftsvertreter wählbar (jeweils Zweidrittelmehrheit innerhalb der Belegschaft erforderlich)	**Italien** • Gewählte Belegschaftsvertretung in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten (Rappresentanze sindacali unitarie) auf Basis des Tarifvertrags „Giugni protocol" (1993), sofern Mindestwahlbeteiligung von 50 Prozent plus 1 erreicht ist (ein Drittel der Mandate ist für Gewerkschaftsvertreter reserviert) • Gewerkschaftsvertretung gemäß Gesetz 300/1970 in Betrieben mit mehr als 15 Mitarbeitern (Rappresentanze sindacali aziendali), sofern Betrieb einem Tarifvertrag der betreffenden Gewerkschaft unterliegt • Auf Basis des Avviso comune bestimmen in Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitern Tarifverträge die Einrichtung von Informations- und Anhörungsinstitutionen

Gewählte Belegschaftsvertretungen, sonstige betriebliche Vertretungsgremien	Mischformen, Parallelstrukturen (Belegschafts-/Gewerkschaftsvertretung)	Gewerkschaftliche Vertretungen/tarifvertragliche Mitbestimmung
Niederlande • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten Wahl eines Betriebsrats (Ondernemingsraden) obligatorisch • In Unternehmen mit zehn bis 50 Beschäftigten Errichtung/Wahl von Belegschaftsvertretern (Personeelsvertegenwoordigingen) • In einigen Tarifverträgen wird Beschäftigtenschwellenwert für die Errichtung von Betriebsräten auf 25 beziehungsweise 35 Mitarbeiter gesenkt	**Estland** • In Unternehmen mit mehr als 30 Beschäftigten besteht grundsätzliche Unterrichtungs- und Anhörungspflicht • Gewerkschaftsvertretung (gesetzliche Regelung) • Gewählter Belegschaftsvertreter (Mindestwahlbeteiligung: 50 Prozent)	**Litauen** • In Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten können Belegschaftsvertretungen, in Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten Belegschaftssprecher gewählt werden, sofern keine Gewerkschaftsvertretung existiert und 20 Prozent der Mitarbeiter dies wünschen (Mindestwahlbeteiligung: 50 Prozent) • Gewerkschaftsvertretung
Österreich • Betriebsrat in Betrieben ab fünf Mitarbeitern wählbar	**Finnland** • Gewerkschaftsvertreter auf Basis von Tarifverträgen • In Unternehmen mit mindestens 20 (seit 2007, vorher 30) Beschäftigten besteht Unterrichtungs-, Informations- und Verhandlungsverpflichtung (Letztere bei substanziellen Änderungen) in vorgegebenen Themenfeldern (Arbeitsaufgaben/-methoden/-organisation, Betriebsänderungen, Personalplanung); Einrichtung eines gemeinsamen Gremiums möglich	**Malta** • Gewerkschaftsvertretung (erfordert jedoch faktische Anerkennung des Arbeitgebers) • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten (seit 23. März 2008) Wahl von Belegschaftsvertretern, sofern keine Gewerkschaftsvertretung existiert
	Frankreich • In Betrieben mit mehr als zehn Beschäftigten obligatorische Wahl von Belegschaftsdelegierten (Délégués du personnel) • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten Ernennung von Gewerkschaftsdelegierten (Délégués syndicaux) durch im Betrieb vertretene Gewerkschaften möglich • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten obligatorische Wahl von Belegschaftsvertretern in einen mit dem Arbeitgeber (-vertreter) besetzten Unternehmensausschuss (Comité d'entreprise)	**Polen** • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten Errichtung einer Gewerkschaftsvertretung oder Wahl eines Betriebsrats, sofern keine Gewerkschaftsvertretung existiert (Kandidaten benötigen Unterstützung von zehn Mitarbeitern für Kandidatur in Unternehmen mit bis zu 99 Beschäftigten und von 20 Mitarbeitern in Unternehmen mit mindestens 100 Beschäftigten) (obligatorisch)

Gewählte Belegschaftsvertretungen, sonstige betriebliche Vertretungsgremien	Mischformen, Parallelstrukturen (Belegschafts-/Gewerkschaftsvertretung)	Gewerkschaftliche Vertretungen/tarifvertragliche Mitbestimmung
	Griechenland • Gewerkschaftsvertretung • In Unternehmen mit zehn bis 40 Beschäftigten Belegschaftsgruppe, sofern mindestens die Hälfte der Beschäftigten sich dieser Gruppe anschließt (nach sechs Monaten soll Gewerkschaftsvertretung die Belegschaftsgruppe ersetzen) • In Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten Wahl eines Betriebsrats möglich, sofern keine Gewerkschaftsvertretung existiert • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten Wahl eines Betriebsrats möglich, wenn eine Gewerkschaftsvertretung existiert	**Rumänien** • Gewerkschaftsvertretung • In Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten Wahl von Belegschaftsvertretern möglich, sofern keine Gewerkschaftsvertretung existiert (Mindestwahlbeteiligung: 50 Prozent)
	Irland • Gewerkschaftsvertretung (sofern vom Arbeitgeber anerkannt) • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten (seit 23. März 2008) auf Antrag von mindestens 10 Prozent der Belegschaft oder 100 Mitarbeitern Verhandlungen um Informations- und Anhörungsinstitution (direkte Partizipation oder bereits bestehende freiwillige Formen als Substitut möglich, Bestätigung durch Vereinbarung, Höchstverhandlungsdauer: sechs Monate, Rückfallposition: Wahl eines Belegschaftsforums mit drei bis 30 Mitgliedern)	**Schweden** • Gewerkschaftsvertretung (Fackklubb) • Auch in nicht tarifgebundenen Unternehmen gilt Informations- und Anhörungspflicht des Arbeitgebers gegenüber Gewerkschaften
	Lettland • Gewerkschaftsvertretung • In Unternehmen mit fünf und mehr Beschäftigten können Belegschaftsvertreter gewählt werden	**Tschechien** • Errichtung einer betrieblichen Gewerkschaftsvertretung durch drei Beschäftigte möglich (verdrängt existierenden Betriebsrat) • In Unternehmen mit mehr als 25 Mitarbeitern Errichtung eines Betriebsrats mit Zustimmung von einem Drittel der Belegschaft (Voraussetzung: keine Gewerkschaftsvertretung)
	Portugal • Gewerkschaftsvertretung • Wahl eines Betriebsrats in jedem Unternehmen möglich (Kandidatur erfordert Unterstützung von mindestens 100 Mitarbeitern oder 20 Prozent der Belegschaftsangehörigen)	**Zypern** • Gewerkschaftsvertretung • In Unternehmen mit mindestens 30 Beschäftigten (seit März 2008) sollen Management und existierende Arbeitnehmervertretungen (das heißt Gewerkschaften) geeignete Informations- und Anhörungsinstitutionen aushandeln

Gewählte Belegschaftsvertretungen, sonstige betriebliche Vertretungsgremien	Mischformen, Parallelstrukturen (Belegschafts-/Gewerkschaftsvertretung)	Gewerkschaftliche Vertretungen/tarifvertragliche Mitbestimmung
	Slowakei • In Unternehmen mit mehr als fünf und weniger als 50 Mitarbeitern Wahl eines Belegschaftssprechers • In Unternehmen mit mindestens 50 Mitarbeitern Wahl eines Betriebsrats, sofern eine Gewerkschaft oder 10 Prozent der Belegschaft Kandidatenlisten erstellen • Gewerkschaftsvertretung, sofern drei Gewerkschaftsmitglieder vor Ort beschäftigt sind	
	Slowenien • In Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten Wahl eines Betriebsrats • In Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten Wahl eines Belegschaftssprechers möglich • Gewerkschaftsvertretung	
	Spanien • In Unternehmen mit mehr als fünf und bis zu 49 Beschäftigten Wahl von Belegschaftssprechern (Delegados de personal) möglich • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten Wahl einer Belegschaftsvertretung (Comite de empresa), sofern Mehrheit der Belegschaft oder eine repräsentative Gewerkschaft oder eine Gewerkschaft, deren Organisationsgrad 10 Prozent der Belegschaft umfasst, die Wahl initiiert • In Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten Gewerkschaftsvertretung (Seccion sindical de empresa)	
	Ungarn • In Unternehmen mit mehr als 15 und bis zu 50 Beschäftigten Wahl eines Betriebsbeauftragten möglich • In Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten Wahl eines Betriebsrats möglich (Mindestwahlbeteiligung: 50 Prozent) • Gewerkschaftsvertretung	

Gewählte Belegschaftsvertretungen, sonstige betriebliche Vertretungsgremien	Mischformen, Parallelstrukturen (Belegschafts-/Gewerkschaftsvertretung)	Gewerkschaftliche Vertretungen/tarifvertragliche Mitbestimmung
	Vereinigtes Königreich • Gewerkschaftsvertretung, sofern vom Arbeitgeber anerkannt und von der Mehrheit der Belegschaft gewünscht • Gemeinsam vom Arbeitgeber und Gewerkschaftsvertretern oder gewählten Belegschaftsvertretern besetztes Beratungskomitee auf Basis von Tarifverträgen • In Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten (seit 6. April 2008) Einrichtung einer Informations- und Anhörungsinstitution, sofern 10 Prozent der Belegschaft oder der Arbeitgeber dies initiieren (erlaubt die Beibehaltung bereits bestehender freiwilliger Strukturen), Rückfallposition: Wahl eines Belegschaftsvertreters für je 50 Beschäftigte	

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an ETUI-REHS, 2007; EIRO – European Industrial Relations Observatory (vgl. Funk/Lesch, 2006); Kohl/Platzer, 2003

Nicht nur die Mitbestimmungsformen unterscheiden sich, auch der Grad der Einwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer variiert in der EU von Land zu Land. Die EU-Richtlinie 2002/14/EG schreibt lediglich vor, dass die Mitarbeiter oder deren Vertreter in wirtschaftlichen Angelegenheiten (wirtschaftliche Lage und Entwicklung des Unternehmens) rechtzeitig und aufgabengerecht zu informieren sind. Darüber hinaus muss der Arbeitgeber Fragen der Beschäftigungslage und -entwicklung (inklusive anvisierte personalpolitische Maßnahmen) mit den Mitarbeitern oder deren Repräsentanten beraten. Das gilt auch für Maßnahmen, die in substanzieller Weise die Arbeitsorganisation oder die Vertragspositionen der Beschäftigten verändern.

Über derartige Unterrichtungs- und Beratungsrechte hinausgehende, „echte“ Mitbestimmungsrechte, die besagen, dass bei bestimmten Entscheidungen der Geschäftsführung die Zustimmung der Arbeitnehmervertreter erforderlich ist oder diese ein Veto gegen eine Entscheidung aussprechen können, existieren außerhalb Deutschlands nur in wenigen Ländern. Sie beschränken sich dann auch häufig auf Gesichtspunkte, die im Geiste des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes zu den sogenannten „Sozialen Angelegenheiten“ zählen und bei denen hierzulande der Spruch der Einigungsstelle eine Lösung in Fällen herbeiführt, wo Betriebsrat und Betriebsleitung nicht zu einer einvernehmlichen Lösung

gefunden haben. Dies betrifft insbesondere: das Einrichten und Betreiben von betrieblichen Sozialeinrichtungen wie Kantinen (zum Beispiel in Belgien, Finnland, Frankreich, Österreich, Tschechien); Fragen der Arbeits- oder Betriebsordnung (zum Beispiel in Belgien, Finnland, Luxemburg, Österreich, der Slowakei, Tschechien); Aspekte der betrieblichen Arbeitszeit- oder Urlaubsregelung (etwa in Belgien, den Niederlanden, Österreich, Rumänien, der Slowakei); die Grundsätze betrieblicher Lohngestaltung beziehungsweise die Einführung von leistungsabhängigen Vergütungsmodellen oder Prämienmodellen (etwa in Luxemburg, den Niederlanden,[15] Österreich, der Slowakei). In Rumänien haben die Arbeitnehmervertreter Mitbestimmungsrechte bei der Festsetzung der Arbeitsbelastung oder der zu erbringenden Arbeitsleistung.

In Belgien, Luxemburg und den Niederlanden besitzen die Arbeitnehmervertreter analog zum deutschen Betriebsrat ein echtes Mitspracherecht bei der Aufstellung von personalpolitischen Grundsätzen, welche die Rekrutierung, Beförderung (nicht in Belgien) und Entlassung von Mitarbeitern betreffen. In Schweden existiert ein Vetorecht, sofern Arbeitsleistungen fremdvergeben werden, es sei denn im Unternehmen fehlt die erforderliche Expertise. Die finnischen Arbeitnehmervertreter haben ein Mitspracherecht bezüglich ihres eigenen Fortbildungsbedarfs. In Österreich erfordert die Versetzung eines Arbeitnehmers, die mit einer Verschlechterung der Entgelt- oder sonstigen Arbeitsbedingungen verbunden ist, die Zustimmung des Betriebsrats.

Man muss jedoch bei der Bewertung der Einwirkungsmöglichkeiten beachten, dass die betrieblichen Interessenvertretungen in vielen Ländern befugt sind, eigenständig Tarifverträge auf betrieblicher Ebene auszuhandeln. Dazu zählen die Gewerkschaftsvertretungen in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Portugal, Schweden, der Slowakei, Slowenien, Ungarn, Tschechien und im Vereinigten Königreich. In Rumänien, Spanien, Litauen (nur Gewerkschaftsvertretung darf zum Streik aufrufen) können nicht nur betriebliche Gewerkschaftsvertretungen, sondern auch gewählte Interessenvertretungen als Verhandlungspartner für den Abschluss von betrieblichen Tarifverträgen fungieren. In Estland können die gewählten Interessenvertretungen dies nur, sofern keine Gewerkschaftsvertretung existiert. Der faktische Grad der Mitbestimmung hängt folglich in vielen Ländern mehr von der Verhandlungsstärke der Gewerkschaften oder anderer Belegschaftsvertretungen ab als von gesetzlichen Vorgaben.

---

[15] Niederlande: Sofern keine tarifliche Regelung greift.

Mitbestimmung auf Unternehmensebene

Die EU-Richtlinie 2002/14/EG bezieht sich zwar formal auf Informations- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer in Betrieben oder Unternehmen, gleichwohl fallen die nationalen Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie (Übersicht 3.3) nicht in die Sphäre der sogenannten Mitbestimmung auf Unternehmensebene (Board-Level Co-Determination). Eine solche Mitbestimmung bedeutet, dass Mitarbeitervertreter an unternehmerischen Entscheidungsprozessen teilhaben, die originär der Unternehmerfunktion zuzuordnen sind, oder dass die Repräsentanten der Belegschaft unmittelbar in die Organe der Unternehmensleitung oder -kontrolle eingebunden sind. Dabei hängt es von den nationalen Corporate-Governance-Gepflogenheiten ab, ob Mitarbeitervertreter in einem Verwaltungsrat (einem monistischen System) oder in einem Aufsichtsrat (bei einem dualistischen System aus Vorstand und Aufsichtsrat) Mandate erhalten.

Zunächst einmal fällt auf, dass es neben Deutschland verhältnismäßig wenige EU-Staaten gibt, in denen die Arbeitnehmer auf Basis von rechtlichen Regelungen in den höchsten Leitungs- oder Kontrollorganen einer Unternehmung der Privatwirtschaft an Informations-, Beratungs- und Entscheidungsprozessen partizipieren. Und in Ländern, wo eine solche Partizipation rechtlich verankert ist (Übersicht 3.4), beschränkt sich die zahlenmäßige Beteiligung von Arbeitnehmervertretern im Aufsichts- oder Verwaltungsrat in der Regel auf ein Drittel der Sitze. Eine zahlenmäßige Parität ist lediglich bei großen Kapitalgesellschaften in Deutschland auf Basis des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 und des Montanmitbestimmungsgesetzes obligatorisch.

In einer Reihe von Staaten (darunter Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Polen und Spanien) greifen gesetzliche Regelungen zur Mitbestimmung auf Unternehmensebene nur für den Fall, dass sich das Unternehmen – zumindest anteilig – in staatlicher Hand befindet oder befunden hat und unterdessen privatisiert worden ist (Raiser, 2006, 46 f.). Für Unternehmen in der Privatwirtschaft existiert in diesen Ländern hingegen kein Mitspracherecht der Arbeitnehmer im Aufsichts- oder Verwaltungsrat. Lediglich in Frankreich gibt es eine Sonderregelung für den Fall, dass die Arbeitnehmer mindestens 3 Prozent der Anteile einer Aktiengesellschaft halten. Sie sichert den Beschäftigten das Vorschlagsrecht für einen Sitz im Verwaltungs- oder Aufsichtsrat. Dieser Vorschlag ist für die Anteilseignerversammlung bindend.

Die Unternehmensmitbestimmung in großen deutschen Kapitalgesellschaften ist einzigartig in Europa, und zwar nicht nur aufgrund der paritätischen Aufteilung der Aufsichtsratsmandate. Denn erstens erfordert die Bestellung von Vorstandsmitgliedern in den ersten beiden Wahlgängen die Zustimmung der Arbeit-

Rechtliche Regelungen zur Mitbestimmung auf Unternehmensebene (Board-Level Co-Determination) in der Privatwirtschaft in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

Übersicht 3.4

Land	Rahmenregelung
Dänemark	• In Unternehmen mit mindestens 35 Beschäftigten können Mitarbeiter eigene Vertreter für den Aufsichtsrat (in einem dualistischen System für Aktien- und nicht öffentlich gehandelte Kapitalgesellschaften) oder den Verwaltungsrat (monistisches System nur für nicht öffentlich gehandelte Kapitalgesellschaften) stellen, wenn die Hälfte der Arbeitnehmervertreter im Kooperationskomitee (vgl. Übersicht 3.3) oder ein Zehntel der Belegschaft oder eine Gewerkschaft, die 10 Prozent der Belegschaft vertritt, dies fordert. • Die Zahl der Arbeitnehmervertreter hängt von der Größe des Aufsichts- oder Verwaltungsrats ab (mindestens zwei Vertreter, sonst ein Drittel der Mitglieder).
Deutschland	• In Kapitalgesellschaften mit 500 bis 1.999 Beschäftigten ist die Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat obligatorisch. • In Kapitalgesellschaften mit 2.000 und mehr Beschäftigten ist die paritätische Beteiligung im Aufsichtsrat obligatorisch; der Aufsichtsratsvorsitzende erhält in Pattsituationen doppeltes Stimmrecht. • In Kapitalgesellschaften mit mindestens 1.000 Mitarbeitern der Montanindustrie ist die paritätische Beteiligung im Aufsichtsrat obligatorisch; zusätzlich Verständigung auf ein neutrales Mitglied, das in Pattsituationen doppeltes Stimmrecht genießt.
Finnland	• In Unternehmen mit mindestens 150 Beschäftigten hat die Belegschaft Anspruch auf Vertretung im Management; Verhandlungslösung, in welcher Form und in welchem Gremium Vertretung erfolgt. • Gesetzliche Rückfallposition: Maximal ein Viertel der Mitglieder des Gremiums, aber mindestens ein Vertreter und höchstens vier. Rückfallposition greift, wenn keine Verhandlungslösung zustande kommt und zwei Beschäftigtengruppen (bzw. Gewerkschaften), welche die Mehrheit der Belegschaft repräsentieren, eine Vertretung wünschen. Die Anteilseigner entscheiden, ob Vertretung im Aufsichtsrat, Vorstand oder anderem ergebnisverantwortlichen Organ unterhalb der Unternehmensleitung erfolgt.
Luxemburg	• In Kapitalgesellschaften (Société anonyme) mit mindestens 1.000 Beschäftigten haben die Arbeitnehmer Anspruch auf eine Drittelbeteiligung im Verwaltungs- oder Aufsichtsrat.
Österreich	• Recht auf eine Drittelbeteiligung besteht in Aktiengesellschaften (de facto ab fünf Beschäftigten wegen Grundvoraussetzung, siehe unten) sowie in GmbHs und Privatstiftungen mit mehr als 300 Beschäftigten, in Genossenschaften mit mindestens 40 Beschäftigten (Auslöser des Mitbestimmungsrechts ist hier Existenz eines Aufsichtsrats zusätzlich zum Betriebsrat, der die Grundvoraussetzung bildet). • Grundvoraussetzung: Existenz eines Betriebsrats (obligatorisch ab fünf Mitarbeitern, nur in AGs).
Schweden	• In Aktiengesellschaften, Unternehmen der Finanz- und Versicherungswirtschaft und in Kooperativen mit mindestens 25 Beschäftigten können Gewerkschaften zwei Arbeitnehmervertreter im Verwaltungsrat benennen. Überschreiten diese Unternehmen den Schwellenwert von 1.000 Beschäftigten, steigt die Zahl der Arbeitnehmervertreter auf drei. • Die Größe des Verwaltungsrats ist variabel, Arbeitnehmervertreter dürfen jedoch nie die Mehrheit im Verwaltungsrat einnehmen.

Land	Rahmenregelung
Slowakei	• In Aktiengesellschaften mit mindestens 50 Beschäftigten und einem bestimmten Mindestanlagevermögen besteht Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat.
Slowenien	• In Aktiengesellschaften mit einem Aufsichtsrat mindestens Drittelbeteiligung bis maximal Parität. • Der Aufsichtsrat ist obligatorisch, wenn die Aktiengesellschaft mindestens 500 Beschäftigte hat, ein Mindestanlagevermögen aufweist, öffentlich gehandelt ist oder sich im Streubesitz (mindestens 100 Anteilseigner) befindet. Alternativ kann die Aktiengesellschaft eine monistische Struktur wählen. • In Aktiengesellschaften mit einem Verwaltungsrat maximal Drittelbeteiligung, sofern zwei von drei Kriterien erfüllt sind: Unternehmen hat mindestens 50 Beschäftigte, ein Mindestumsatzvolumen von 7,3 Millionen Euro, ein Mindestanlagevermögen von 3,65 Millionen Euro (das heißt: Befreiung von kleineren Unternehmen).
Tschechien	• In Aktiengesellschaften mit mindestens 50 Beschäftigten Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat.
Ungarn	• In Kapitalgesellschaften mit mindestens 200 Beschäftigten Drittelbeteiligung im Aufsichtsrat.

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an: ETUI-REHS, 2007; EIRO – European Industrial Relations Observatory (vgl. Funk/Lesch, 2006); Niedenhoff, 2005; Raiser, 2006; Andersen, 2004; Kalls, 2004; Toiviainen, 2004

nehmervertreter (sogenannte Zweidrittelregelung). Diese Regelung wird in einer gemeinsamen Befragung des IW Köln und des Institute for Law and Finance der Universität Frankfurt im Jahr 2006 von einem guten Drittel der antwortenden paritätisch mitbestimmten Kapitalgesellschaften als kritisch eingeschätzt (Stettes, 2007, 25). In der Slowakei, in Tschechien und Ungarn hingegen haben die Arbeitnehmervertreter überhaupt kein Mitspracherecht bei der Bestellung des Vorstands. Zweitens ist auch die explizite Reservierung von zwei Aufsichtsratsmandaten für externe Gewerkschaftsvertreter in Deutschland im internationalen Vergleich einzigartig. In den meisten Ländern mit gesetzlichen Regelungen zur Unternehmensmitbestimmung in der Privatwirtschaft sind als Arbeitnehmervertreter nur Mitglieder des Betriebsrats, eines vergleichbaren Gremiums oder andere Belegschaftsangehörige zugelassen. Und drittens fehlt im deutschen Recht eine Einschränkung von Rechten der Arbeitnehmervertreter in solchen Fällen, in denen der Mandatsträger in einen Interessenkonflikt geraten kann zwischen seiner Rolle als Repräsentant der Belegschaft im unternehmerischen Entscheidungsprozess und seiner Rolle als Tarifpartner.

Mitbestimmung auf transnationaler, europäischer Ebene

Mit der EU-Richtlinie 94/45/EG vom 22. September 1994[16] wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, gesetzliche Regelungen zur Einrichtung von Euro-

[16] Und mit ihrer Erweiterung auf das Vereinigte Königreich durch die EU-Richtlinie 97/74/EG. Seit 1. Mai 2004 galt die Umsetzungverpflichtung auch für die neuen EU-Staaten, in Estland seit Januar 2005.

päischen Betriebsräten in gemeinschaftsweit tätigen Unternehmen beziehungsweise Unternehmensgruppen zu treffen. Von dieser Richtlinie sind Unternehmen betroffen, die eine Gesamtbelegschaft von mindestens 1.000 Mitarbeitern aufweisen, von denen in mindestens zwei Ländern jeweils mindestens 150 Arbeitnehmer beschäftigt sind.

Damit eine grenzüberschreitende Interessenvertretung der Mitarbeiter unter dem Dach einer gemeinsamen Institution den unterschiedlichen nationalen Gepflogenheiten gerecht werden kann, ist hier keine spezifische Form vorgegeben. Stattdessen soll ein besonderes Gremium auf Arbeitnehmerseite in Verhandlungen mit der Unternehmensleitung über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung treten. Dieses besondere Verhandlungsgremium wird lediglich auf Initiative der Mitarbeiter oder ihrer nationalen Vertretungen gebildet. Es setzt sich zusammen aus Arbeitnehmervertretern jener EU-Länder, in denen ein Betrieb oder ein Unternehmen unterhalten wird (jeweils mindestens ein Mitglied). Die genaue Zusammensetzung und das Verfahren zur Auswahl der entsendeten Mitglieder des Gremiums werden auf Basis der nationalen Umsetzungsbestimmungen der EU-Richtlinie 94/45/EG festgelegt. Ein Europäischer Betriebsrat wird nicht errichtet, wenn die Arbeitnehmer keine Initiative ergreifen oder wenn das Verhandlungsgremium auf Basis einer Zweidrittelmehrheit beschließt, keine Verhandlungen aufzunehmen oder diese zu beenden.

Nach Informationen der European Works Councils Database hatte von den 1.620 Unternehmen, deren zentrale Leitungen 2005 in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union lagen, ein gutes Drittel einen Europäischen Betriebsrat eingerichtet (Tabelle 3.2).

Die EU-Richtlinie 2001/86/EG vom 8. Oktober 2001 regelt die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer sogenannten Europäischen Gesellschaft (SE), die sich durch grenzüberschreitende Verschmelzung von Unternehmen, durch Bildung einer Holding, durch Errichtung einer gemeinsamen Tochtergesellschaft oder durch Umwandlung gründet. Die Vorgaben berühren zum einen die betriebliche Mitbestimmung, nach der ein SE-Betriebsrat zu errichten ist. Zum anderen enthält die Richtlinie Regelungen zur Gestaltung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene. Analog zu den Vorschriften bei Gründung von Europäischen Betriebsräten soll auch hier ein besonderes Verhandlungsgremium auf Arbeitnehmerseite gebildet werden, das die zukünftige Ausgestaltung der Mitsprache im Aufsichts- oder Verwaltungsrat mit der Arbeitgeberseite aushandelt. Kommt eine Verhandlungslösung nicht zustande, greifen als gesetzliche Auffanglösung mit Blick auf die Besetzung der Sitze stets die am weitesten reichenden Mitbestimmungsvor-

Zahl der Unternehmen, die unter die EU-Richtlinie 94/45/EG fallen, und Einrichtung von Europäischen Betriebsräten

Tabelle 3.2

im Jahr 2005

Land	Zahl der Unternehmen, deren zentrale Leitung in diesem Land liegt	davon: mit Europäischem Betriebsrat, in Prozent
Österreich	46	37,0
Belgien	72	54,2
Dänemark	60	40,0
Estland	0	–
Finnland	64	43,8
Frankreich	210	37,6
Deutschland	**450**	**27,3**
Griechenland	5	20,0
Ungarn	12	8,3
Irland	43	14,0
Italien	66	37,9
Lettland	0	–
Litauen	0	–
Luxemburg	5	40,0
Malta	0	–
Niederlande	133	38,3
Polen	11	0
Portugal	9	11,1
Slowakei	0	–
Slowenien	0	–
Spanien	41	14,6
Schweden	120	47,5
Tschechien	8	0
Vereinigtes Königreich	265	41,1
Zypern	0	–
EU-27	1.620	35,1
Außerhalb der EU-27	584	34,8
Insgesamt	2.204	35,0

Quellen: ETUI-REHS, 2007; eigene Berechnungen

schriften in den beteiligten Gesellschaften der betreffenden Länder.[17] Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen impliziert dies bei einer Beteiligung deutscher Gesellschaften den Export der paritätischen Mitbestimmung und der

[17] Im Fall einer Umwandlungs-SE darf eine Verhandlungslösung jedoch nicht hinter dem bereits bestehenden Mitbestimmungsumfang zurückbleiben.

Drittelbeteiligung in andere Länder. Daher überrascht es wenig, dass SE-Gründungen mit Beteiligung deutscher Großunternehmen an einer Hand abzuzählen sind.

3.1.4 Fachkräftemangel

Humankapital und Sachkapital stehen in einer komplementären Beziehung zueinander, das bedeutet, der eine Faktor kann ohne den anderen nur in eingeschränktem Ausmaß einen Beitrag zur Wertschöpfung leisten. Wirtschaftswachstum resultiert somit erst aus dem Zusammenspiel von hochqualifizierten Mitarbeitern und neuen technologischen Produktionsmöglichkeiten. Wie die endogene Wachstumstheorie (Romer, 1990; Aghion/Howitt, 1998) darüber hinaus zeigt, hängt der technologische Fortschritt einer Volkswirtschaft maßgeblich von dem in ihr vorhandenen Know-how ab. Volkswirtschaftlich gesehen ist das in einer Gesellschaft verfügbare Humankapital keineswegs als homogener Faktor zu interpretieren. Vor allem im Bereich forschungs- und wissensintensiver Aufgaben lassen sich Mitarbeiter in den Unternehmen nicht beliebig substituieren, da es bei der Erfüllung derartiger Aufgaben auf die spezifischen Qualifikationen der Individuen ankommt. Der Bedarf speziell an hochqualifizierten Kräften hat sich in allen industrialisierten Volkswirtschaften in den letzten beiden Dekaden drastisch erhöht. Diese Verschiebung hin zu hochqualifiziertem Humankapital liegt nicht zuletzt in einem der Megatrends moderner Industrienationen begründet: dem fortwährenden Strukturwandel hin zu einer forschungs- und wissensintensiven Gesellschaft (Acemoglu, 2002; Reinberg/Hummel, 2007). Entscheidende Aspekte dieses Strukturwandels sind die Verbreitung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, die damit verbundene Verdichtung von Arbeitsprozessen und der hieraus resultierende Skill-Biased Technological Change (Siegel, 1999), also ein Wandel, in dem Technologie, Prozesse und Individuen immer enger miteinander vernetzt sind und der sich darin äußert, dass die Nachfrage nach technisch hochqualifiziertem Humankapital kontinuierlich zunimmt.

Das Wachstum der Wirtschaft (insbesondere des Exportsektors) und der hieraus resultierende zusätzliche Bedarf der Unternehmen haben die strukturbedingte Erhöhung der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in Deutschland nochmals deutlich verstärkt. Beide Entwicklungen – Strukturwandel und Wirtschaftswachstum – vollziehen sich nicht unabhängig voneinander. Die Spezialisierung Deutschlands auf die wissensintensive Entwicklung von Produkten ermöglicht den Export entsprechender Produkte. Diese Entwicklungen führten dazu, dass es zunehmend schwerer fällt, geeignete Bewerber für die Besetzung offener Stellen zu finden. Bereits 2005 wies der Deutsche Industrie- und Handels-

kammertag in seiner Herbstumfrage darauf hin, dass 16 Prozent aller Unternehmen offene Stellen wegen einer mangelnden Zahl an Bewerbern nicht besetzen konnten (DIHK, 2005). Dieser Aussage und anderen von Verbänden und Institutionen nahezu unisono vorgebrachten Hinweisen auf sich manifestierende oder bereits akut vorhandene Engpässe bei Fachkräften wurde zunächst wenig Beachtung geschenkt. Mit Bezug auf das Jahr 2006 konstatierte jedoch schließlich das Bundesministerium für Bildung und Forschung in seinem Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, „dass für bestimmte Qualifikationen gegenwärtig Engpässe bestehen, obwohl sich die deutsche Wirtschaft noch in der Anfangsphase eines Aufschwungs befindet“ (BMBF, 2007, 112).

Die Konsequenzen eines Fachkräftemangels sind offenkundig. Infolge der Komplementaritätsbeziehung zwischen Human- und Sachkapital führen derartige Engpässe – insbesondere im Bereich des hochqualifizierten Humankapitals – dazu, dass auf Unternehmensebene und mithin auch auf volkswirtschaftlicher Ebene keine adäquate Wertschöpfung erfolgen kann. Im Extremfall kann ein Unternehmen eine vakante Position überhaupt nicht besetzen, weil sich entweder erst gar keine Aspiranten auf die vakante Stelle beworben haben oder aber die Bewerber Defizite bezüglich der Qualifikation aufwiesen, sodass von einer Beschäftigung Abstand genommen werden musste. In einer abgeschwächten Form führt ein Engpass dazu, dass sich eine offene Stelle erst mit zeitlicher Verzögerung, das heißt nach Auftreten einer akuten Vakanz, besetzen lässt. Die Konsequenz besteht also in beiden Fällen in einer unfreiwilligen Vakanz, während der ein eingeplanter Mitarbeiter keine Wertschöpfung erbringen kann.

Ein internationaler Vergleich der Ersatzraten bei Akademikern belegt nicht nur die demografischen Probleme in Deutschland, sondern offenbart darüber hinaus, dass die meisten anderen Länder nicht mit derartigen Problemen konfrontiert sind (Tabelle 3.3). So stehen hierzulande aktuell nur 1,2 jüngere Akademiker im Alter zwischen 25 und 34 Jahren pro älteren Akademiker zwischen 55 und 64 Jahren zur Verfügung – der geringste Wert innerhalb der OECD. Andere Nationen konnten ihr Akademikerangebot deutlich ausbauen, zum Teil von einem niedrigen Niveau aus wie in Portugal und Spanien, in vielen Ländern aber auch von einem bereits hohen Niveau aus. Besonders schlecht ist die deutsche Ersatzrate in den Ingenieurwissenschaften. Es stehen nur 0,9 jüngere Ingenieure zur Verfügung, um einen älteren und folglich kurz- bis mittelfristig aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Ingenieur zu ersetzen. Der entsprechende Kohortenvergleich offenbart hier für nahezu sämtliche anderen Länder ein Verhältnis von deutlich über eins, in Schweden beläuft es sich sogar auf 4,7. Auch bei den übrigen Fachrichtungen zeigen sich in Deutschland ungünstige Ersatzraten.

Ersatzraten bei Akademikern in ausgewählten OECD-Staaten

Tabelle 3.3

Relation der 25- bis 34-Jährigen zu den 55- bis 64-Jährigen, nach Fachrichtung

	Ingenieur-wissenschaften	Naturwissen-schaften	Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissen-schaften	Alle Fach-richtungen
Portugal	4,3	10,0	7,3	5,3
Spanien	3,5	8,8	7,8	4,7
Irland	4,2	6,8	7,3	4,3
Frankreich	2,4	3,3	4,7	2,8
Mexiko	2,4	3,0	2,2	2,7
Belgien	2,0	2,1	3,9	2,6
Australien	2,3	3,9	3,4	2,6
Italien	3,1	2,0	4,0	2,5
Slowakei	2,0	2,9	3,9	2,3
Kanada	2,3	4,4	3,2	2,3
Vereinigtes Königreich	1,9	2,8	3,0	2,2
Norwegen	0,8	3,0	2,4	2,2
Österreich	1,8	4,8	2,0	1,9
Finnland	1,9	1,6	1,6	1,8
Niederlande	1,4	1,8	3,2	1,7
Ungarn	0,8	6,2	2,4	1,7
Schweden	4,7	4,3	1,7	1,7
Dänemark	0,8	3,3	2,5	1,4
Deutschland	**0,9**	**2,1**	**1,8**	**1,2**

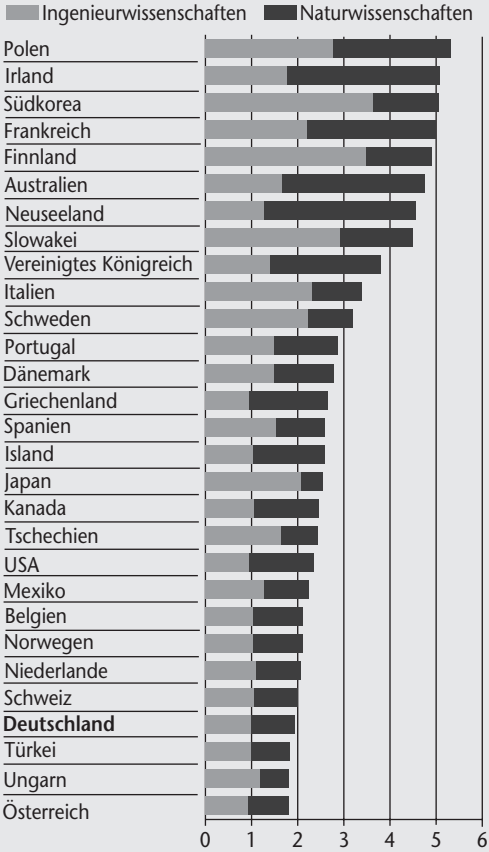
Stand: 2004 und 2005.
Quellen: OECD, 2007a und 2007b; eigene Berechnungen

Auch gemessen an der Zahl der Beschäftigten wird deutlich, dass in Deutschland die Zahl der Absolventen in den MINT-Studiengängen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) im internationalen Vergleich sehr niedrig liegt (Abbildung 3.2). Bezogen auf 1.000 Erwerbstätige absolvieren in Deutschland jährlich ungefähr eine Person erfolgreich ein Studium der Ingenieurwissenschaften und eine Person ein Studium der Naturwissenschaften. In Polen, Irland, Südkorea, Frankreich, Finnland und Australien sind es hingegen rund zweieinhalbmal so viele. Lediglich in der Türkei, Ungarn und Österreich gibt es jährlich weniger MINT-Hochschulabsolventen als in Deutschland.

Ein weiterer Mangel droht aufgrund des demografischen Wandels im Bereich der Personen mit mittleren Qualifikationen, die durch berufliches Know-how

wichtig sind für den Produktionsstandort Deutschland. Um dem demografischen Wandel angemessen begegnen zu können, wird es zunehmend wichtiger, die nachfolgenden Generationen möglichst gut auszubilden, damit sie die aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden Personen adäquat ersetzen. Gegenwärtig werden jedoch nicht alle Bildungspotenziale ausreichend genutzt. Dies wird unter anderem daran deutlich, dass im PISA-Test aus dem Jahr 2006 rund 20 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Deutschland zur Risikogruppe im Bereich Lesen gehörten; sie erreichten im Test höchstens die Kompetenzstufe 1. Dies bedeutet, dass ihre Lesekompetenz für das Erlernen eines Berufs ohne besondere Hilfestellung nicht ausreicht. Im internationalen Vergleich befindet sich Deutschland mit diesem Ergebnis auf Platz 14 von 26 hier betrachteten OECD-Staaten und damit im Mittelfeld (Tabelle 3.4); in den anderen PISA-Fächern ergaben sich ähnliche Ergebnisse.

MINT-Hochschulabsolventen je 1.000 Beschäftigte Abbildung 3.2



Quelle: OECD, 2007b

Jugendliche, die bei grundlegenden Fertigkeiten wie Lesen oder Rechnen zur Risikogruppe gehören, haben schlechtere Startchancen als Jugendliche, die über größere Kompetenzen verfügen und damit in der Lage sind, höhere Bildungsabschlüsse zu erwerben. Eine gute Bildung der Bevölkerung ist für die technologische Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus hat gute Bildung aber auch ökono-

Anteil der Risikogruppe gemäß PISA-Lesetest Tabelle 3.4

in Prozent aller Schülerinnen und Schüler

Finnland	4,8
Irland	12,2
Australien	13,4
Neuseeland	14,6
Niederlande	15,1
Schweden	15,3
Dänemark	16,0
Polen	16,2
Schweiz	16,4
Japan	18,4
Vereinigtes Königreich	19,0
Belgien	19,4
USA	19,4
Deutschland	**20,1**
Island	20,5
Ungarn	20,6
Frankreich	21,3
Österreich	21,5
Norwegen	22,4
Tschechien	24,8
Portugal	24,9
Spanien	25,7
Italien	26,4
Griechenland	27,7
Slowakei	27,8
Türkei	32,2

Quelle: OECD, 2007c, 222

mische und persönliche Konsequenzen für das Individuum, da ein Zusammenhang besteht zwischen höherem Qualifikationsniveau und geringerem Arbeitslosigkeitsrisiko sowie höherem Einkommen (Reinberg/Hummel, 2007).

3.1.5 Arbeitskosten

Besonders wenn es um Standortentscheidungen geht, ist die Höhe der Arbeitskosten ein wichtiger eigenständiger Indikator der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Generell gilt zwar die Aussage, dass sich der Nachteil hoher Arbeitskosten durch eine entsprechend hohe Produktivität ausgleichen lässt. Jedoch werden bei einer Produktionsverlagerung ins Ausland auch der technische Standard und das Know-how transferiert. Sofern es an den entsprechenden Auslandsstandorten hinreichend qualifizierte oder qualifizierbare Arbeitskräfte gibt, ist damit der heimische Produktivitätsvorteil teilweise oder ganz aufgehoben. Eine hohe Produktivität und niedrige Arbeitskosten lassen sich also kombinieren. Wird über den Standort von Produktionsstätten entschieden, sind daher weniger die durchschnittlichen Produktivitätsunterschiede zwischen den Ländern das entscheidende Kriterium, sondern in zunehmendem Maß das Arbeitskostengefälle (Marin, 2004; DIHK, 2006).

Arbeitskosten fallen bei Standortfragen vor allem dann ins Gewicht, wenn es um Angebote geht, die nicht nur für einen regionalen Markt bestimmt sind (in diesem Fall wären das Absatzpotenzial und die Kundennähe von entscheidender Bedeutung), sondern die sich auch international handeln lassen und für die folglich keine Produktion vor Ort erforderlich ist. Deshalb sind internationale Arbeitskostenvergleiche besonders für das Verarbeitende Gewerbe sinnvoll. Im Jahr 2007 wurden 87 Prozent der deutschen Exporte mit Industriewaren erzielt.

Über den Vorleistungsverbund sind an deren Erstellung aber auch andere Wirtschaftsbereiche beteiligt. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln berechnet daher eine Rangliste der Arbeitskosten sowohl für das Verarbeitende Gewerbe selbst als auch für den Verbundsektor (Neligan/Schröder, 2006; Schröder, 2008b). Bei der Verbundbetrachtung werden die Vorleistungen der Dienstleistungsbereiche gemäß deren Anteil am Arbeitsvolumen, das für die Erstellung von Industriewaren insgesamt eingesetzt wird, berücksichtigt.

Deutschland belegt bei den Arbeitskosten sowohl mit als auch ohne Einbeziehen des Verbundeffekts eine ungünstige Position: Im Verarbeitenden Gewerbe (ohne Verbundeffekt) nimmt Deutschland mit 32,70 Euro je Arbeitnehmerstunde die vierte Position ein (Tabelle 3.5, linke Spalte) und wird in der Europäischen Union nur von Belgien (35,84 Euro), Schweden (34,53 Euro) und Dänemark (32,81 Euro) überboten. Die alten Bundesländer für sich genommen würden mit Kosten von 34,29 Euro sogar den dritten Platz belegen. Die großen Wettbewerber haben hier deutliche Vorteile: Die britische Industrie weist gegenüber der deutschen einen Kostenvorteil von 17 Prozent auf, die italienische produziert um 26 Prozent und die spanische sogar um 41 Prozent günstiger. Die USA reihen sich mit einem Kostenvorteil von 31 Prozent zwischen den beiden letztgenannten Ländern ein. Lediglich Frankreich hat unter den großen Volkswirtschaften Arbeitskosten zu tragen, die sich in einer ähnlichen Größenordnung bewegen wie in Deutschland. Davon sind die mittel- und osteuropäischen Reformländer noch sehr weit entfernt, und das trotz der hohen Steigerungsraten in den letzten Jahren. In Tschechien und Ungarn, zwei der teuersten Standorte dieser Ländergruppe, ist die Arbeitnehmerstunde für weniger als ein Viertel der deutschen Kosten zu haben. Bulgarien kommt als kostengünstigster Standort sogar nur auf Arbeitskosten von 1,80 Euro – das sind knapp 6 Prozent des deutschen Niveaus.

Wechselt man die Perspektive und analysiert die industriellen Arbeitskosten nicht branchen-, sondern produktbezogen, indem man die Vorleistungen des Handels, der Logistik, der unternehmensnahen Dienstleistungen und anderer Branchen miteinbezieht, ergibt sich für Deutschland kein wesentlich günstigeres Bild (Tabelle 3.5, rechte Spalte). Zwar haben hierzulande die branchenfremden Lieferanten gegenüber dem Verarbeitenden Gewerbe den im internationalen Vergleich größten relativen Kostenvorteil von 17 Prozent. Jedoch beträgt ihr Anteil an der Wertschöpfung von Industriewaren gemessen am Arbeitsvolumen lediglich 20 Prozent, während das Verarbeitende Gewerbe selbst 80 Prozent beisteuert. Dadurch liegen die Arbeitskosten im gesamten industriellen Verbund um lediglich 3,4 Prozent niedriger als im Verarbeitenden Gewerbe (Schröder, 2008a). Entsprechend ähnlich sind sich die beiden Arbeitskosten-Rankings:

Arbeitskosten in der Industrie im Jahr 2007 im internationalen Vergleich

Tabelle 3.5

je geleistete Stunde, in Euro

	Ohne Verbundeffekt[1]	Mit Verbundeffekt[2]
Belgien	35,84	34,92
Schweden	34,53	34,29
Dänemark	32,81	33,13
Deutschland	**32,70**	**31,58**
Frankreich	32,26	32,00
Niederlande	31,34	30,97
Luxemburg	30,68	29,71
Finnland	30,01	29,55
Österreich	29,90	29,24
Vereinigtes Königreich	27,19	26,94
Irland	26,87	26,80
Italien	24,26	24,19
USA	22,57	–
Spanien	19,57	19,23
Japan	18,39	–
Griechenland	15,75	16,10
Zypern	12,27	12,71
Slowenien	11,33	11,91
Malta	9,46	9,64
Portugal	9,15	9,89
Tschechien	7,39	7,62
Ungarn	7,02	7,22
Estland	6,43	6,72
Slowakei	6,30	6,38
Polen	5,90	6,09
Litauen	4,77	4,95
Lettland	4,29	4,43
Rumänien	3,23	3,36
Bulgarien	1,80	1,85

[1] Verarbeitendes Gewerbe; [2] Verarbeitendes Gewerbe einschließlich der Zulieferbranchen; Annahmen: Branchenstruktur des Arbeitsvolumens im Verbund wie in Deutschland im Jahr 2005, Kostenrelationen zwischen Zulieferbranchen und Verarbeitendem Gewerbe wie im Jahr 2004.
Quelle: Schröder, 2008a

Deutschland fällt durch die Berücksichtigung der Vorleister im Kostenniveau zwar hinter Frankreich zurück, bleibt aber in der Spitzengruppe. Bei den übrigen betrachteten Ländern kommt es nur in wenigen Fällen zu leichten Positionsverschiebungen.

Die schlechte Arbeitskostenposition Deutschlands hängt auch mit der hohen Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben zusammen: Wenn ein Arbeitnehmer von den Arbeitskosten, die sein Unternehmen für ihn aufwenden muss, netto nur relativ wenig übrig behält, wird er versuchen, höhere Löhne durchzusetzen. Denn er ist daran interessiert, für seinen Arbeitseinsatz einen möglichst hohen Nettolohn zu erhalten, da dieser für seine Kaufkraft relevant ist. Anders gewendet: Für einen Arbeitnehmer gleich hohe Nettolöhne bedeuten für den Arbeitgeber bei einem großen Abgabenkeil höhere Arbeitskosten als bei niedrigen Steuer- und Beitragssätzen.

Die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen ist in Deutschland aber sehr groß: Einem alleinstehenden Arbeitnehmer mit Durchschnittsverdienst kommen von den Arbeitskosten, die er erwirtschaften und sein Betrieb aufbringen muss, mit knapp 48 Prozent weniger als die Hälfte als Nettoeinkommen zugute, während

die verbleibenden gut 52 Prozent auf die Einkommenssteuer und die Sozialversicherungsbeiträge entfallen (Tabelle 3.6, linke Spalte). Lediglich in Belgien und sUngarn ist die Abgabenbelastung noch höher, während beispielsweise in den USA nur 30 Prozent und in Irland sogar nur rund 22 Prozent der Arbeitskosten dem Arbeitnehmer nicht unmittelbar zugutekommen. Etwas kleiner fällt in allen betrachteten Ländern der Abgabenkeil aus, wenn man Paare mit zwei Kindern vergleicht, denen ein Durchschnittseinkommen eines Vollzeitarbeitnehmers und ein kleineres Zusatzeinkommen zur Verfügung stehen. Bei dieser Modellfamilie beträgt die Abgabenlast in Deutschland 41,5 Prozent der Arbeitskosten und ist damit dann sogar die zweithöchste (Tabelle 3.6, rechte Spalte).

Abgabenbelastung im Jahr 2007 Tabelle 3.6

Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in Prozent der Arbeitskosten

	Single	Familie
Belgien	55,5	41,4
Ungarn	54,4	42,7
Deutschland	**52,2**	**41,5**
Österreich	48,5	38,4
Italien	45,9	37,0
Schweden	45,4	39,1
Niederlande	44,0	36,2
Finnland	43,7	36,1
Tschechien	42,9	29,4
Polen	42,8	37,4
Griechenland	42,3	40,5
Dänemark	41,3	34,5
Spanien	38,9	35,0
Slowakei	38,5	29,3
Luxemburg	37,5	18,9
Portugal	37,4	28,8
Vereinigtes Königreich	34,1	26,4
USA	30,0	22,2
Japan	29,3	25,0
Irland	22,3	7,4

Single: alleinstehender Vollzeitarbeitnehmer mit Durchschnittsverdienst; Familie: Paar mit zwei Kindern, ein Vollzeitarbeitnehmer mit Durchschnittsverdienst, ein Zusatzeinkommen in Höhe von einem Drittel des Einkommens des Vollzeitarbeitnehmers.
Quelle: OECD, 2008

Die Höhe der Arbeitskosten stellt somit noch immer einen klaren deutschen Standortnachteil dar. Immerhin hat sich dieser in den letzten Jahren gegenüber vielen Industrieländern deutlich abgemildert (Tabelle 3.7). So legten die Arbeitskosten je Stunde im Verarbeitenden Gewerbe hierzulande seit der Jahrtausendwende um jahresdurchschnittlich nur 2,1 Prozent zu – das ist die niedrigste Zuwachsrate im Vergleich zu den anderen Ländern der EU-15, und auch in den USA war der Kostenanstieg fast doppelt so stark (Zuwachsrate 3,7 Prozent) wie hierzulande.

Auf lange Sicht gesehen erreicht Deutschland in Bezug auf die Arbeitskostendynamik jedoch nur eine gute mittlere Position, denn in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zogen die Arbeitskosten pro Jahr um durchschnittlich fast 6 Prozent an (ein Wert, der nur von Griechenland übertroffen wurde). Dies lässt sich keinesfalls allein auf die schnelle Lohnangleichung in den neuen Bundes-

ländern zurückführen, denn auch in Westdeutschland stiegen die Arbeitskosten zwischen 1991 und 1995 bei einer Steigerungsrate von jährlich 4,9 Prozent so schnell wie sonst nur im Vereinigten Königreich, in Finnland, Österreich und Südeuropa. Somit haben die in den letzten Jahren geringen Zuwächse bei den Arbeitskosten lediglich bewirkt, dass die langfristige Kostendynamik nach einer Periode mangelnder Kostendisziplin in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wieder auf Normalmaß zurückgeführt werden konnte. Gegenüber den USA ist diese höhere Kostendisziplin im neuen Jahrtausend zudem durch die Dollarschwäche überkompensiert worden: In gemeinsamer Währung gerechnet hat sich dadurch die Arbeitskostenposition der USA gegenüber Deutschland zwischen den Jahren 2000 und 2007 um ein Viertel verbessert.

Für internationale Vergleiche der Kostenwettbewerbsfähigkeit sind nicht nur die Arbeitskosten selbst, sondern auch die Lohnstückkosten ein wichtiger Indikator. Während wie oben ausgeführt die Höhe der Arbeitskosten insbesondere für Standortentscheidungen zentral ist, zeigen die Lohnstückkosten auf, ob die Arbeitskosten eines Landes durch eine entsprechend hohe Produktivität unterfüttert sind – oder umgekehrt betrachtet: ob sich ein Anstieg der Arbeitskosten durch Produktivitätssteigerungen auffangen lässt. Lohnstückkostenvergleiche eignen sich somit weniger zur Analyse der Standortattraktivität, sondern zeigen, wie sich die Kostenwettbewerbsfähigkeit der existierenden Unternehmen im Durchschnitt entwickelt hat. Dabei ist allerdings besonders bei langfristigen Analysen Vorsicht geboten, denn Produktivität ist eine endogene Größe: Übersteigen die Lohnerhöhungen zum Beispiel einen vertretbaren Rahmen,

Arbeitskostenentwicklung in der Industrie

Tabelle 3.7

Jahresdurchschnittliche Veränderung der Arbeitskosten je Stunde, in nationaler Währung, in Prozent

	1991–2007	1991–1995	1995–2000	2000–2007
Japan	1,4	3,1	1,2	0,5
Luxemburg	2,9	4,0	1,7	3,1
Frankreich	3,0	2,6	2,6	3,5
Italien	3,0	4,1	1,8	3,3
Deutschland	**3,1**	**5,9**	**2,5**	**2,1**
Österreich	3,1	5,3	2,6	2,3
USA	3,2	2,7	2,8	3,7
Belgien	3,4	4,7	3,0	3,0
Dänemark	3,5	3,1	3,7	3,6
Niederlande	3,5	3,4	3,0	3,9
Schweden	3,9	3,4	4,7	3,5
Finnland	3,9	4,9	2,9	4,1
Vereinigtes Königreich	4,7	4,9	5,0	4,3
Irland	4,7	3,7	4,4	5,4
Spanien	4,7	5,4	4,4	4,6
Portugal	4,9	5,8	6,3	3,3
Griechenland	7,9	14,6	5,8	5,6

Quelle: Schröder, 2008a

kann es zu Entlassungen und Insolvenzen kommen, sodass sich am Ende die Produktivität der verbleibenden Arbeitsplätze dem überhöhten Lohnniveau auf Kosten der Beschäftigung anpasst.

Wie sich nun die deutsche Kostenwettbewerbsfähigkeit verändert hat, zeigt die von der Europäischen Kommission dokumentierte Entwicklung der realen Wechselkurse auf Basis der Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe. Eine reale Aufwertung bedeutet zum Beispiel, dass D-Mark beziehungsweise Euro nach Ausschaltung der Unterschiede in den Lohnstückkosten gegenüber den Währungen der Vergleichsländer teurer geworden sind und sich somit die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands innerhalb der EU-15 verschlechtert hat.

Der internationale Vergleich der Lohnstückkosten zeigt aus deutscher Sicht ein ähnliches Bild wie bei den Arbeitskosten (Tabelle 3.8): In der ersten Hälfte der neunziger Jahre hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie deutlich verschlechtert (reale Aufwertung um 32 Prozent von 1991 bis 1995). Nach einer deutlichen realen Abwertung bis 1997 folgte bis zum Jahr 2003 eine Phase, in der sich die Position Deutschlands gegenüber den anderen EU-Mitgliedern kaum veränderte. In den vier Jahren bis 2007 konnte die deutsche Industrie ihre Kostenwettbewerbsfähigkeit dann aber wieder deutlich stärken (reale Abwertung um 16 Prozent), sodass sie nun im innereuropäischen Vergleich sogar etwas günstiger abschneidet als noch zu Beginn der neunziger Jahre – allerdings bei einem deutlich niedrigeren Beschäftigungsstand.

Entwicklung der Kostenwettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie im EU-15-Vergleich Tabelle 3.8

Index der realen Wechselkurse Deutschlands gegenüber dem Durchschnitt der übrigen EU-15-Länder, auf Basis der Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe: 2000 = 100

1991	86,2
1992	93,6
1993	103,6
1994	103,8
1995	113,8
1996	109,3
1997	100,9
1998	101,9
1999	102,0
2000	100,0
2001	98,9
2002	99,3
2003	98,6
2004	95,6
2005	90,2
2006	86,5
2007	82,6

Quelle: Europäische Kommission, 2008a

Gegenüber den USA hat sich die deutsche Wettbewerbsposition dagegen sowohl kurz- als auch langfristig gesehen verschlechtert. Dies hat zwei Gründe: Zum einen sorgte der in den USA deutlich dynamischere Produktivitätsfortschritt dafür, dass die Lohnstückkosten dort zwischen 1991 und 2007 in heimischer Währung im Jahresdurchschnitt um 0,7 Prozent sanken, während sie in Deutsch-

land fast stagnierten (Rückgang pro Jahr 0,2 Prozent). Nach der Jahrtausendwende sanken die Lohnstückkosten in Deutschland zwar deutlich schneller als in den USA. Die Dollarschwäche der letzten Jahre hat aber dazu geführt, dass sich die Kostenwettbewerbsfähigkeit der USA bei den Lohnstückkosten gegenüber Deutschland, in gemeinsamer Währung gerechnet, klar verbesserte.

Beim Lohnstückkostenniveau ergibt sich ein ähnliches Bild wie beim Arbeitskosten-Ranking. Trotz der im innereuropäischen Vergleich deutlich sich verbessernden Position Deutschlands waren die Arbeitskosten je Wertschöpfungseinheit im Jahr 2007 nur bei vier Ländern höher als in Deutschland, während vor allem die USA und ganz besonders Japan ein deutlich niedrigeres Niveau aufwiesen (Tabelle 3.9). Ob ein hohes Niveau bei den Lohnstückkosten tatsächlich auf ein Wettbewerbsproblem hinweist, lässt sich indes nicht mit absoluter Sicherheit sagen. Denn eine rechnerisch niedrige Arbeitsproduktivität und hohe Lohnstückkosten können auch auf eine besonders arbeitsintensive Fertigung mit geringem Kapitaleinsatz zurückzuführen sein. So könnte die deutsche Position auch deswegen nicht sehr günstig ausfallen, weil hierzulande beispielsweise der Maschinenbau als arbeitsintensive Branche überrepräsentiert ist. Zudem ist es möglich, dass sich eine hohe Produktdifferenzierung (etwa in der Automobilindustrie) nachteilig auf das Produktivitätsniveau auswirkt, weil sie es schwerer macht, Economies of Scale zu nutzen.

Der internationale Vergleich sowohl der Arbeitskosten als auch der Lohnstückkosten zeigt somit, dass Deutschland in den letzten Jahren seine Wettbewerbsposition insbesondere innerhalb Europas zwar deutlich gestärkt hat, damit aber bisher lediglich die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre aufgelaufenen Positionsverschlechterungen ausgleichen konnte. Sowohl beim Arbeitskosten- als auch beim Lohnstückkostenniveau zählt die deutsche Industrie nach wie vor zur Spitzengruppe. Die Politik bleibt somit weiterhin gefragt, über eine effizientere Ausgestaltung und Finanzierung der Sozialversicherungssysteme die Lohnnebenkosten zu senken und damit den Arbeitskostenanstieg zu dämpfen.

Niveau der Lohnstückkosten im Jahr 2007 Tabelle 3.9

Verarbeitendes Gewerbe Deutschlands = 100

Vereinigtes Königreich	109
Frankreich	108
Italien	108
Dänemark	105
Deutschland	**100**
Belgien	95
Schweden	93
Spanien	92
USA	90
Niederlande	88
Japan	76

Auf Basis der Wechselkurse und Preise von 2007; USA, Japan: auf Basis der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen.
Quelle: Schröder, 2008b

3.1.6 Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik

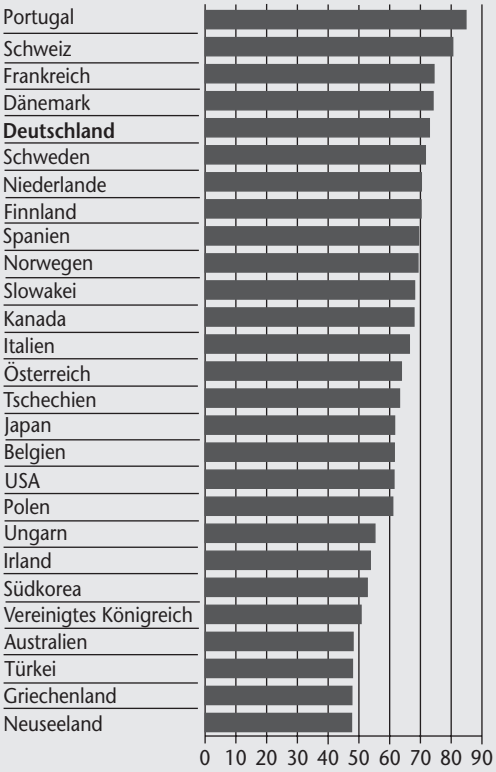
Mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen greift der Staat in die Prozesse des Arbeitsmarktes ein. Grundsätzlich verfolgt er damit zwei Ziele: Einerseits soll soziale Sicherung im Falle von Arbeitslosigkeit gewährt werden. Dies erfolgt über die passive Arbeitsmarktpolitik, zu deren Instrumenten in Deutschland das Arbeitslosengeld I und II zählen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik andererseits hat das Ziel, Arbeitslose (wieder) in reguläre Beschäftigung einzugliedern, den Arbeitsvermittlungsprozess zu unterstützen sowie den Erwerb, den Erhalt und den Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit zu fördern. Insbesondere die Problemgruppen des Arbeitsmarktes sollen davon profitieren.

Mit der Ausgestaltung von Lohnersatzleistungen (also passiven Maßnahmen) sind individuelle Anreizeffekte verbunden. Je länger die Leistungen gewährt werden, desto geringer ist ceteris paribus die Suchintensität der Arbeitslosen nach einer neuen Beschäftigung. Dies verlängert tendenziell die Dauer der Arbeitslosigkeit und mindert die Beschäftigungschancen. Je höher die Lohnersatzleistungen ausfallen, umso höher ist der Anspruchslohn, den ein Arbeitsloser bei einer neuen Tätigkeit mindestens anstrebt. Auch dies wirkt sich negativ auf die Beschäftigungsmöglichkeiten aus und steigert gesamtwirtschaftlich gesehen die Arbeitslosigkeit (Bassanini/Duval, 2006).

Ein internationaler Vergleich der Transferleistungen lässt sich anhand der soge-

Nettolohnersatzraten im internationalen Vergleich (I) Abbildung 3.3

in Prozent des letzten Nettoverdiensts bei Beginn der Arbeitslosigkeit



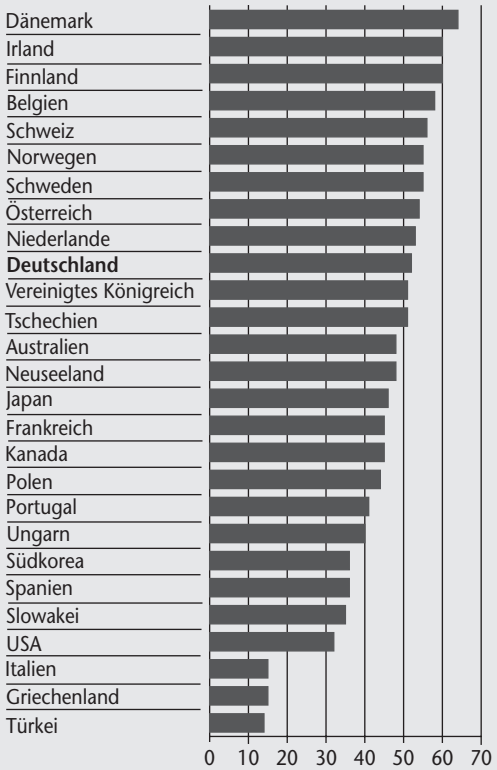
Stand: 2005.
Quellen: OECD, 2007f, 96; eigene Berechnungen

nannten Nettolohnersatzrate vornehmen (Abbildung 3.3). Zu Beginn der Arbeitslosigkeit beträgt diese in Deutschland im Durchschnitt fast 73 Prozent des zuletzt verdienten Nettoeinkommens. Damit gehört Deutschland zur Spitzengruppe der OECD-Länder. Die angelsächsischen Staaten weisen geringere Werte auf und die skandinavischen Staaten liegen ungefähr auf deutschem Niveau, zum Teil leicht darunter.

Für die Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen sind jene Transferleistungen von Interesse, die langfristig gewährt werden. Nach fünf Jahren Arbeitslosigkeit beträgt die Ersatzrate in Deutschland durchschnittlich 52 Prozent des zuletzt verdienten Nettoeinkommens (Abbildung 3.4). Dieser Wert liegt über dem OECD-Durchschnitt von 46 Prozent. Allerdings sind die Werte in einer Reihe von Ländern höher; dies gilt insbesondere für die skandinavischen Staaten.

Nettolohnersatzraten im internationalen Vergleich (II) Abbildung 3.4

in Prozent des letzten Nettoverdiensts nach 60 Monaten Arbeitslosigkeit



Stand: 2005.
Quellen: OECD, 2007f, 98; eigene Berechnungen

Die Lohnersatzraten variieren je nach Familienkonstellation zum Teil deutlich (Abbildung 3.5). So erhält ein alleinstehender ehemaliger Durchschnittsverdiener in Deutschland nach fünf Jahren Arbeitslosigkeit 36 Prozent seines vormaligen Nettogehalts. Vor Umsetzung der Hartz-Reformen waren es noch 54 Prozent. Die höchste Rate gewährt Dänemark mit rund 59 Prozent, der OECD-Durchschnitt beträgt 32 Prozent und in den USA beträgt der Wert lediglich 7 Prozent.

Für einen verheirateten Alleinverdiener mit zwei Kindern, der zuletzt ein Durchschnittseinkommen er-

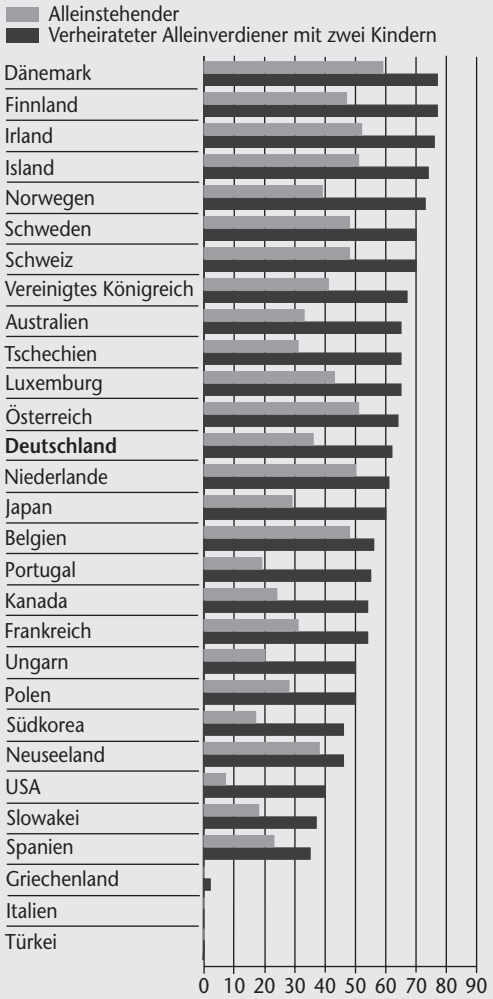
zielte, liegt die Nettolohnersatzrate in Deutschland bei 62 Prozent – also um 1 Prozentpunkt niedriger als vor der Hartz-Reform. Dieser Wert ist deutlich höher als der OECD-Durchschnitt von 53 Prozent. Am großzügigsten zeigen sich Dänemark und Finnland mit jeweils 77 Prozent.

Neben den passiven kommen auch die aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in den betrachteten Ländern in unterschiedlicher Intensität zur Anwendung. Dies geht zudem mit unterschiedlichen Ausgabenhöhen einher. Im Jahr 2005 wurden in Deutschland Mittel in Höhe von knapp 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für aktive Maßnahmen inklusive Arbeitsmarktdienstleistungen aufgewendet. Nur in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Belgien lagen diese Ausgaben höher (Tabelle 3.10).

Für die passiven Maßnahmen wurden in Deutschland fast 2,4 Prozent des BIP aufgewendet, was auf die hohe Zahl der Arbeitslosen und die Höhe der Transferleistungen zurückzuführen ist. Mehr als 70 Prozent der Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik entfielen somit auf die passiven Maßnahmen, während es zum Beispiel

Nettolohnersatzraten im internationalen Vergleich (III) Abbildung 3.5

Alleinstehender und verheirateter Alleinverdiener mit zwei Kindern, nach 60 Monaten Arbeitslosigkeit, in Prozent*



* Mit zuvor durchschnittlichem Einkommen; Stand: 2005.
Quellen: OECD, 2007c, 98; eigene Berechnungen

Öffentliche Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik

Tabelle 3.10

im Jahr 2005, in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

	Gesamt-ausgaben	Aktive Maßnahmen mit Arbeits-marktdienst-leistungen	Aktive Maßnahmen ohne Arbeits-markt-dienst-leistungen	Passive Maß-nahmen	Anteil der passiven Maßnahmen an den Gesamt-ausgaben, in Prozent
Dänemark	4,10	1,59	1,43	2,51	61
Belgien	3,45	1,08	0,85	2,36	69
Niederlande	3,36	1,34	0,85	2,02	60
Deutschland	**3,32**	**0,97**	**0,62**	**2,35**	**71**
Finnland	2,75	0,85	0,71	1,90	69
Frankreich	2,52	0,90	0,66	1,63	64
Schweden	2,48	1,28	1,10	1,20	48
Österreich	2,14	0,63	0,46	1,51	71
Spanien	2,13	0,67	0,58	1,46	68
Portugal	1,95	0,66	0,52	1,29	66
Norwegen	1,59	0,74	0,62	0,85	54
Irland	1,50	0,67	0,48	0,83	55
Italien	1,31	0,49	0,46	0,82	62
Polen	1,29	0,36	0,36	0,86	67
Ungarn	0,68	0,29	0,20	0,39	57
Vereinigtes Königreich	0,67	0,49	0,12	0,19	28
Slowakei	0,61	0,34	0,17	0,27	44
Griechenland	0,51	0,07	0,06	0,44	86
Tschechien	0,49	0,25	0,12	0,24	49

Quellen: Eurostat, 2008b, Online-Datenbank (Arbeitsmarktpolitik); eigene Berechnungen

im Vereinigten Königreich nur 28 Prozent waren. Insgesamt waren die öffentlichen Aufwendungen für die Arbeitsmarktpolitik im Vergleich von 19 europäischen Staaten hierzulande am vierthöchsten.

Mit den Hartz-Reformen sind die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik reduziert worden (im Folgenden jeweils gerundete Werte): von 2002 bis 2006 sanken sie von 22 Milliarden Euro auf 15 Milliarden Euro, also um knapp 30 Prozent. Dabei war bei den Qualifizierungsmaßnahmen – im Jahr 2002 noch bedeutendstes Instrument – ein Rückgang von vormals über 7 Milliarden Euro auf nur noch 2 Milliarden Euro zu verzeichnen. Die Ausgaben für Beschäftigung

schaffende Maßnahmen (ABM und ähnliche Instrumente) schrumpften von 3,2 Milliarden Euro auf 2 Milliarden Euro, wobei die Arbeitsgelegenheiten nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) die klassischen ABM nahezu ersetzt haben. Die Förderung selbstständiger Tätigkeiten wurde hingegen gestärkt. In diesem Bereich stiegen die Ausgaben im Zeitraum von 2002 bis 2006 von 1 Milliarde Euro auf 2,6 Milliarden Euro (Eichhorst/Zimmermann, 2007).

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen müssen regelmäßig evaluiert und dabei auch auf ihre Langfristwirkungen hin untersucht werden, was im Zuge der Hartz-Reformen auch vorgesehen ist. Bislang wurde erst ein Teil der Instrumente evaluiert; ihr Anteil entspricht einem Ausgabenvolumen von 4,8 Milliarden Euro (31,7 Prozent der Gesamtausgaben des Jahres 2006). Als Maßnahmen mit positiven Wirkungen gelten demnach: Vermittlungsgutscheine, die Förderung der beruflichen Weiterbildung, Eingliederungszuschüsse und die Förderung der Selbstständigkeit. Die Ausgaben für diese positiven Maßnahmen liegen bei 4,2 Milliarden Euro. Maßnahmen mit negativen Wirkungen stellen Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen und die Personal-Service-Agenturen dar. Im Jahr 2006 wurden für diese Instrumente 0,2 Milliarden Euro aufgewendet. Die übrigen Kosten fielen für Instrumente mit neutraler Wirkung an. Für bislang nicht evaluierte Maßnahmen wurden 2006 10,2 Milliarden Euro ausgegeben (68,4 Prozent der Gesamtausgaben); darunter waren zum Beispiel Maßnahmen nach SGB II sowie Leistungen für Behinderte und Jugendliche. Insgesamt lässt sich somit feststellen, dass 28,1 Prozent aller Ausgaben auf Instrumente mit empirisch gesicherter positiver Wirkung fallen (Eichhorst/Zimmermann, 2007).

3.2 Weitere Politikfelder

3.2.1 Sozialpolitik

Die nationalen Sozialsysteme sind sehr unterschiedlich ausgestaltet hinsichtlich ihres Leistungsspektrums, ihrer Finanzierung (Sozialabgaben oder Steuern beziehungsweise Umlageverfahren oder Kapitaldeckung) und hinsichtlich des Verhältnisses zwischen kollektiver (Zwangs-)Absicherung, Selbstbeteiligung und (freiwilliger) privater Vorsorge. Der folgende Überblick kann aufgrund der Vielfalt der Sozialstaatsmodelle in der Europäischen Union nur die wichtigsten Punkte der Reformdiskussion aufgreifen. Zudem beschränkt sich die Darstellung auf die wesentlichen Bereiche der sozialen Sicherung: Altersvorsorge, Krankenversicherung und Absicherung im Pflegefall.[18]

[18] Zur Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenversicherung, bedürftigkeitsorientierte Grundsicherung) vgl. Abschnitt 3.1.6.

Ausgaben für den Sozialschutz[1] in der Europäischen Union

Tabelle 3.11

	In Prozent des Bruttoinlandsprodukts				In Euro-KKS[2]
	Insgesamt		davon: Sozialleistungen für		
			Gesundheit[3]	Alter[4]	je Einwohner
	1995	2005[5]			
Schweden	34,3	32,0	7,5	11,8	8.529
Frankreich	30,3	31,5	8,8	11,1	8.044
Dänemark	31,9	30,1	6,1	11,0	8.498
Belgien	27,4	29,7	7,7	9,8	7.249
Deutschland	**28,2**	**29,4**	**7,8**	**12,0**	**7.529**
Österreich	28,8	28,8	7,1	13,2	8.268
Niederlande	30,6	28,2	8,1	9,7	8.305
Vereinigtes Königreich	28,0	26,8	8,1	11,0	7.176
Finnland	31,5	26,7	6,7	8,7	6.833
Italien	24,2	26,4	6,8	12,9	6.226
Polen	21,0	24,7[6]	7,0[6]	9,2[6]	3.998[6]
Griechenland	19,9	24,2	6,5	11,2	5.139
Slowenien	–	23,4	7,4	9,7	4.539
Luxemburg	20,7	21,9	5,5	5,6	12.946
Ungarn	–	21,9	6,4	8,8	3.165
Spanien	21,6	20,8	6,4	7,9	4.776
Portugal	–	19,6	3,8	10,4	2.236
Tschechien	17,5	19,1	6,5	7,7	3.292
Malta	15,7	18,3	4,8	9,2	3.104
Irland	14,8	18,2	6,9	3,7	5.857
Zypern	–	18,2	4,5	8,0	3.807
Slowakei	18,4	16,9	4,8	6,7	2.258
Bulgarien	–	16,1	4,5	7,4	1.260
Rumänien	–	14,2	5,0	5,7	1.088
Litauen	–	13,2	3,9	5,7	1.593
Estland	–	12,5	3,9	5,3	1.761
Lettland	–	12,4	3,1	5,5	1.390
EU-15	27,7	27,8	7,7	11,0	7.005
EU-27	–	27,2	7,5	10,9	6.087

[1] Sozialschutzausgaben nach dem Europäischen System der integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS); [2] Euro-Kaufkraftstandard, berücksichtigt die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten; [3] Gesundheitsversorgung und Barleistungen, ohne Aufwendungen bei Erwerbsminderung oder Behinderung; [4] Ohne Hinterbliebenen- und Invalidenversorgung; [5] Angaben für 2005 teilweise vorläufig oder geschätzt; [6] 2004.
Quelle: Eurostat, 2008b

Innerhalb der Europäischen Union gab Deutschland im Jahr 2005 nach Schweden, Frankreich, Dänemark und Belgien mit fast 30 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts am meisten für den Sozialschutz aus (Tabelle 3.11). Mit anderen Worten: Hierzulande wird fast jeder dritte Euro für Sozialleistungen verwendet. Der Durchschnitt belief sich im Jahr 2005 für die EU-15 auf 27,8 Prozent und für die EU-27 auf 27,2 Prozent. Für Rentenleistungen wendete die Bundesrepublik 12 Prozent des BIP auf und liegt damit über den EU-Mittelwerten. Lediglich in Österreich und Italien war dieser Anteil noch höher. Bei den Gesundheitsausgaben lag Deutschland im EU-Vergleich mit 7,8 Prozent auf durchschnittlichem Niveau.

In den meisten Ländern werden sowohl die Arbeitnehmer als auch die Arbeitgeber zur Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme herangezogen. In Deutschland gilt für Arbeitslosen-, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung das Prinzip der paritätischen Finanzierung, das heißt Arbeitnehmer und Arbeitgeber teilen sich den Beitrag auf das sozialversicherungspflichtige Einkommen in gleicher Höhe. Mit der rot-grünen Gesundheitsreform 2003 wurde ein Sonderbeitrag von 0,9 Prozentpunkten eingeführt, den allein die Versicherten tragen und der dieses Prinzip durchbricht. Zudem entrichten kinderlose Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung infolge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts seit dem 1. Januar 2005 ebenfalls ohne Beteiligung der Arbeitgeber einen Zusatzbeitrag von 0,25 Prozentpunkten als Ausgleich dafür, dass sie nicht mit eigenem Nachwuchs für den generationenübergreifenden Erhalt der Finanzierungsbasis sorgen.

Während die Beiträge der Arbeitnehmer aus dem Bruttogehalt gezahlt werden und damit deren Nettoeinkommen schmälern, sind die Arbeitgeberbeiträge zusätzlich zum Lohn an die Sozialversicherungen abzuführen (Lohnzusatzkosten). Steigen die Beitragssätze der Arbeitgeber, erhöhen sich die Arbeitskosten unmittelbar. Da die Arbeitgeberbeiträge Arbeit verteuern und so die Beschäftigungschancen verschlechtern, spielen sie aus beschäftigungspolitischer Sicht eine entscheidende Rolle.

Tschechien weist mit 35 Prozent die höchsten Arbeitgeberbeiträge auf (Tabelle 3.12), dicht gefolgt von Ungarn (33,5 Prozent), Estland (33,3 Prozent) und Italien (31,1 Prozent für Arbeitsplätze in der Industrie). Mit 19,58 Prozent gehört Deutschland zu den EU-Staaten mit mittlerer Belastung. Die Arbeitgeberbeiträge sind hierzulande aber immer noch fast doppelt so hoch wie in Irland (maximal 10,75 Prozent), dem Land mit den niedrigsten Arbeitgeberbeiträgen (abgesehen von Dänemark, wo die Arbeitgeber aufgrund der Steuerfinanzierung des Sozialsystems keine Sozialabgaben zu leisten haben).

Beitragssätze der Arbeitgeber zur sozialen Sicherung (Lohnzusatzkosten)

Tabelle 3.12

in Prozent der Bruttolöhne und -gehälter

	Global-beitrag[1]	Arbeitslosen-versicherung	Krankenver-sicherung	Rentenver-sicherung	Pflege[2]	Insgesamt
Tschechien	–	1,20	12,30	21,50	–	35,00
Ungarn	–	4,50	8,00	21,00	–	33,50
Estland	33,00[3]	0,30	(13,00)	(20,00)	–	33,30
Italien	–	2,21 (Handel) 4,41 (Industrie)	2,88	23,81	–	28,90 (Handel) 31,10 (Industrie)
Litauen	30,70	(1,20)	(5,80)	(23,70)	–	30,70
Spanien	23,60[3]	5,75	(*) teilweise steuerfinanziert	(*)	(*)	29,35
Slowakei	–	1,00	11,40	14,00	–	26,40
Finnland	–	0,75 bis 2,95	2,06	17,90 bis 20,70	–	20,71 bis 25,71
Frankreich	–	4,00	12,80	8,30	0,30	25,40
Belgien	24,77	(*)	(*)	(*)	–	24,77
Lettland	24,09	(*)	(*) teilweise steuerfinanziert	(*)	–	24,09
Schweden	–	4,45	8,78 teilweise steuerfinanziert	10,21	–	23,44
Portugal	23,25	(*)	(*) teilweise steuerfinanziert	(*)	–	23,25
Griechenland	–	3,67	4,30	13,33	–	21,30
Deutschland[4]	**–**	**1,65**	**7,00**	**9,95**	**0,98**	**19,58**
Österreich	–	3,00	3,50 bis 3,75	12,55	–	19,05 bis 19,30
Slowenien	–	0,06	6,56	8,85	–	15,47
Vereinigtes Königreich	12,80	(*)	(*) teilweise steuerfinanziert	(*)	–	12,80
Polen	–	2,45	–	9,76	–	12,21
Niederlande	–	4,40	6,50	–	–	10,90
Irland	8,50 bis 10,75	(*)	(*)	(*)	–	8,50 bis 10,75
Dänemark	komplett steuerfinanziert					0,00

Stand: 1. Juli 2007; [1] Der Globalbeitrag gilt für mehrere Sozialversicherungszweige, die jeweils mit (*) gekennzeichnet sind. Wo möglich, wurde die konkrete Aufteilung des Globalbeitrags in Klammern aufgeführt; [2] In den meisten Ländern gibt es keine eigenständige Pflegeversicherung. Die Absicherung des Pflegerisikos erfolgt entweder im Rahmen der Krankenversicherung oder der Grundsicherung/Sozialhilfe; [3] Ohne Arbeitslosenversicherung; [4] Ab 1. Juli 2008.
Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an MISSOC, 2008

Rentenversicherung

Die Bevölkerungen aller EU-Staaten werden im Durchschnitt immer älter: Niedrige Geburtenraten einerseits und steigende Lebenserwartung aufgrund des medizinischen Fortschritts und besserer Gesundheitsvorsorge andererseits verändern die demografische Struktur. Außer in Irland, Luxemburg und der Slowakei wird der Anteil der 65-jährigen und älteren Menschen an der Bevölkerung im Jahr 2025 voraussichtlich bei mindestens 19 Prozent liegen (Tabelle 3.13). Im Jahr 2005 lag die Seniorenquote noch zwischen 11,2 Prozent (Irland) und 19,5 Prozent (Italien).

Alterung der Bevölkerungen

Tabelle 3.13

	Anteil älterer Menschen[1]			Lebenserwartung[2]					
				Männer			Frauen		
	2005	2025	2050	2005	2025	2050	2005	2025	2050
Belgien	17,2	22,5	27,7	75,8	79,7	82,3	81,9	85,8	88,3
Dänemark	15,0	21,2	24,1	75,4	78,7	80,9	79,7	82,1	83,7
Deutschland	**18,6**	**24,6**	**31,5**	**76,3**	**79,6**	**82,0**	**81,9**	**84,9**	**86,9**
Estland	16,4	20,0	25,7	65,7	70,3	74,9	77,0	80,4	83,1
Finnland	15,8	24,6	27,0	75,5	79,5	81,9	82,0	84,8	86,5
Frankreich	16,5	22,5	27,3	76,4	80,2	82,7	83,6	86,9	89,1
Griechenland	18,1	22,7	32,5	76,5	78,5	80,3	81,5	83,6	85,1
Irland	11,2	16,4	26,2	75,7	79,5	82,4	80,9	84,2	87,0
Italien	19,5	25,0	35,3	77,5	80,8	83,6	83,3	86,2	88,8
Lettland	16,5	19,7	26,1	65,0	69,5	74,3	76,3	79,5	82,5
Litauen	15,2	19,2	26,7	66,7	71,0	75,5	77,7	81,0	83,7
Luxemburg	14,2	18,0	22,1	75,2	79,2	81,6	81,6	84,5	86,7
Malta	13,2	21,3	24,7	76,5	79,6	81,8	80,9	83,3	85,0
Niederlande	14,0	20,6	23,5	76,4	78,6	80,2	80,9	82,5	83,6
Österreich	16,0	22,1	30,4	76,4	80,2	83,6	82,3	85,6	87,7
Polen	13,1	21,1	29,4	70,7	75,8	79,1	78,7	82,1	84,4
Portugal	17,0	22,1	31,9	74,4	77,9	80,4	81,2	84,6	86,6
Schweden	17,2	22,1	24,3	78,3	81,4	83,3	82,5	85,0	86,5
Slowakei	11,6	18,8	29,3	69,9	74,3	77,7	80,3	83,4	85,2
Slowenien	15,3	22,4	31,0	72,8	77,2	79,8	77,9	81,1	83,4
Spanien	16,8	21,9	35,7	76,8	79,7	81,4	83,6	86,5	87,9
Ungarn	15,6	22,0	28,1	68,8	74,1	78,1	77,0	80,7	83,4
Vereinigtes Königreich	16,1	20,9	26,6	76,6	80,3	82,9	81,1	84,4	86,6
Zypern	12,1	19,1	26,1	76,5	79,6	81,9	80,9	83,3	85,1

Die Schätzungen für 2025 und 2050 entsprechen jeweils der Basisvariante der Eurostat-Prognose;
[1] 65-jährige und ältere Menschen, in Prozent der Gesamtbevölkerung; [2] Lebenserwartung bei Geburt, in Jahren.
Quelle: Eurostat, 2008a

In Italien wird im Jahr 2025 ein Viertel der Bevölkerung 65 Jahre alt oder älter sein; Deutschland und Finnland werden mit jeweils 24,6 Prozent die zweithöchsten Seniorenquoten aufweisen. Für das Jahr 2050 wird der Anteil der Älteren an der Gesamtbevölkerung in Europa zwischen 22,1 Prozent (Luxemburg) und 35,7 Prozent (Spanien) liegen. In Deutschland wird mit 31,5 Prozent knapp ein Drittel der Bevölkerung 65 Jahre oder älter sein.

Die Alterung der Bevölkerung hat erhebliche Auswirkungen nicht nur auf die Finanzierung der Alterssicherungssysteme, sondern auch auf die Krankenversicherung und die Absicherung bei Pflegebedürftigkeit. Immer weniger Beitragszahler müssen in Sicherungssystemen, die vollständig oder zu einem großen Teil auf dem Umlageverfahren basieren, für immer mehr Leistungsempfänger aufkommen. Bei einem Festhalten am Status quo würde dies zu einem rapiden Anstieg der Lohnzusatzkosten führen und damit die Beschäftigungschancen der Beitragszahler erheblich einschränken. Dadurch wiederum würde die gesamte Finanzierungsbasis erodieren.

Um den Kostenanstieg aufzufangen und Beitragserhöhungen zu vermeiden oder zu bremsen, haben viele EU-Staaten vor allem bei der Altersvorsorge bereits umfangreiche Reformen eingeleitet. Diese zielen in der Regel darauf ab, das gesetzliche Renteneintrittsalter zu erhöhen, die Höhe der Rentenansprüche zu senken und das Ausmaß künftiger Rentenerhöhungen (Rentendynamisierung) zu begrenzen.

So wurden in Deutschland mit der „Rente mit 67“ die schrittweise Erhöhung des regulären Rentenzugangsalters zwischen 2012 und 2029 von derzeit 65 auf 67 Jahre durchgesetzt und die rentensteigernde Anrechnung von beitragsfreien Ausbildungszeiten begrenzt. Außerdem wurde die Berechnung künftiger Rentenerhöhungen im Hinblick auf die demografischen Veränderungen modifiziert: Über den Nachhaltigkeitsfaktor wird seit 2005 die Veränderung des Verhältnisses zwischen Beitragszahlern und Rentenempfängern berücksichtigt; der Riester-Faktor soll bereits seit 2003 dafür sorgen, dass die rechnerisch mögliche Rentenerhöhung in dem Ausmaß niedriger ausfällt, wie die staatliche Förderung der privaten Altersvorsorge (Riester-Rente) ausgebaut wird.[19]

---

[19] Von dieser langfristig orientierten Regelbindung, die den Anstieg des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung bis 2020 auf höchstens 20 Prozent und anschließend bis 2030 auf maximal 22 Prozent des beitragspflichtigen Lohns beschränken soll, ist die Große Koalition kurzfristig wieder abgewichen: Bei der Rentenerhöhung zum 1. Juli 2008 und zum 1. Juli 2009 hat sie die dämpfende Wirkung des Riester-Faktors kurzfristig per Gesetz ausgesetzt. Dadurch sind ab Jahresmitte 2008 die Altersbezüge um 1,1 Prozent statt 0,46 Prozent gestiegen und zur Jahresmitte 2009 erhöhen sie sich nochmals um voraussichtlich 2 Prozent statt 1,4 Prozent. Bis 2013 kostet diese Maßnahme die Versichertengemeinschaft gut 12 Milliarden Euro. Damit verzögert sich auch die ab 2011 vorgesehene zwischenzeitliche Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von aktuell 19,9 auf 19,1 Prozent.

Für die Norweger gibt es bereits heute die Rente mit 67 (Tabelle 3.14); die Schweden können flexibel zwischen 61 und 67 Jahren in Rente gehen. In Griechenland und Portugal wurde eine Anhebung oder Vereinheitlichung der Altersgrenze für Männer und Frauen auf 65 Jahre beschlossen. Während Frauen in Belgien schon ab dem Jahr 2009 ebenfalls bis 65 Jahre arbeiten müssen, beginnt im Vereinigten Königreich und in Österreich die schrittweise Angleichung der Frauenaltersgrenze an die der Männer erst 2010 beziehungsweise 2024. Allein Dänemark beschritt zeitweise den umgekehrten Weg: Ältere Arbeitnehmer konnten ab der zweiten Jahreshälfte 2004 wieder mit 65 statt mit 67 Jahren die Volksrente (steuerfinanzierte Grundrente) erhalten. Diese Herabsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters war eine kompensatorische Maßnahme im Rahmen einer umfassenden Reform zum Abbau der bis dahin umfangreichen Frühverrentung. Bereits zwei Jahre später wurde allerdings beschlossen, das gesetzliche Renteneintrittsalter zwischen 2024 und 2027 schrittweise wieder auf 67 Jahre heraufzusetzen – für Männer wie für Frauen.

Mit der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters wird auch das Ziel verfolgt, die Lebensarbeitszeit auszudehnen. Denn vielfach klaffen die Regelaltersgrenze und das tatsächliche Renteneintrittsalter um mehrere Jahre auseinander. Dies führt zu zusätzlichen Belastungen durch Mehrausgaben und Mindereinnahmen bei der gesetzlichen Altersvorsorge und anderen Transfersystemen wie der Arbeitslosenversicherung, der Grundsicherung oder der Invalidenversorgung. Während beispielsweise Männer in Spanien, Deutschland oder der Schweiz offiziell das 65. Lebensjahr vollendet haben müssen, um in Rente gehen zu können, scheiden sie in diesen Ländern tatsächlich bereits mit durchschnittlich 61,8 Jahren (Spanien), 62,1 Jahren (Deutschland) und 62,7 Jahren (Schweiz) aus dem Erwerbsleben aus.

Diese Divergenz ist neben krankheitsbedingter Berufs- oder Arbeitsunfähigkeit vor allem auf großzügige Regelungen zum Vorruhestand zurückzuführen. Dabei handelt es sich um die vorgezogene abschlagsfreie Rente nach einer Mindestversicherungszeit, um vorzeitige Renten mit Abschlägen ab einem bestimmten Alter sowie um Teilrenten und Leistungen an ältere Arbeitlose und Frührentner aus der Arbeitslosenversicherung.

Als Argument für den Vorruhestand wird regelmäßig auf die Entlastung des Arbeitsmarktes verwiesen: Ältere Arbeitnehmer machen für jüngere den Arbeitsplatz frei. Empirisch lässt sich allerdings nicht nachweisen, dass umfassende Frühverrentungen zu zahlreichen Neueinstellungen geführt haben. Stattdessen laden solche Programme dazu ein, Arbeitsplätze auf Kosten der Beitrags- und Steuerzahler abzubauen. Entsprechend ist in Ländern mit großzügigen Regelungen

Gesetzliches Renteneintrittsalter und durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter

Tabelle 3.14

in Jahren

	Männer			Frauen		
	Gesetzliches Renteneintrittsalter	Erwerbsaustrittsalter		Gesetzliches Renteneintrittsalter	Erwerbsaustrittsalter	
	2007	2001	2006	2007	2001	2006
Belgien	65	57,8	61,6[1]	64 (65 ab 2009)	55,9	59,6[1]
Dänemark	65 (67 für Männer, die vor dem 1. Juli 1999 älter als 60 Jahre waren)	62,1	62,5	65 (67 für Frauen, die vor dem 1. Juli 1999 älter als 60 Jahre waren)	61,0	61,3
Deutschland	**65 (schrittweise Erhöhung auf 67 ab 2012 bis 2029)**	**60,9**	**62,1**	**65 (schrittweise Erhöhung auf 67 ab 2012 bis 2029)**	**60,4**	**61,6**
Estland	63 (schrittweise Erhöhung auf 63 bis 2016)	k. A.	k. A.	60 (schrittweise Erhöhung auf 63 bis 2016)	k. A.	k. A.
Finnland	65	61,5	62,3	65	61,3	62,5
Frankreich	60	58,2	58,7	60	58,0	59,1
Griechenland	65	61,1	61,8	60 (65 für seit 1993 Versicherte)	61,5[2]	60,4
Irland	65/66	63,4	63,5	65/66	63,0	64,7
Italien	flexibel zwischen 57 und 65	59,9	60,5	flexibel zwischen 57 und 65	59,8	60,0
Lettland	62	k. A.	k. A.	61,5 (62 ab 2009)	k. A.	k. A.
Litauen	62,5	k. A.	k. A.	60	k. A.	k. A.
Luxemburg	65	k. A.	k. A.	65	k. A.	k. A.
Niederlande	65	61,1	62,1	65	60,8	62,1
Norwegen	67	63,0	64,4	67	63,6	63,2
Österreich	65	59,9	61,3	60 (schrittweise Erhöhung auf 65 zwischen 2024 und 2033)	58,5	60,6
Polen	65	57,8	62,0[1]	60	55,5	57,4[1]
Portugal	65	62,3	62,4	65	61,6	63,8[1]
Rumänien	63 und 1 Monat (schrittweise Erhöhung auf 65 bis 2014)	60,5	65,5	58 und 1 Monat schrittweise Erhöhung auf 60 bis 2014)	59,2	63,2
Schweden	flexibel zwischen 61 und 67	62,3	64,2	flexibel zwischen 61 und 67	61,9	63,7
Schweiz	65	64,7	62,7	64	63,2	62,6
Slowakei	62[3]	59,3	61,1[1]	62	56,0	57,6[1]
Slowenien	62 (63 ab 2009)	k. A.	k. A.	60 und 8 Monate (61 ab 2008)	k. A.	k. A.
Spanien	65	60,6	61,8	65	60,0	62,3
Tschechien	61 und 8 Monate (Erhöhung auf 63 in Zweimonatsschritten pro Jahr)	60,7	61,8	abhängig von der Kinderzahl: 56 bis 60 (Erhöhung auf 59 bis 62 in Viermonatsschritten pro Jahr)	57,3	59,0

	Männer			Frauen		
	Gesetzliches Renteneintrittsalter	Erwerbsaustrittsalter		Gesetzliches Renteneintrittsalter	Erwerbsaustrittsalter	
	2007	2001	2006	2007	2001	2006
Ungarn	62	58,4	61,2[1]	61 (62 ab 2009)	57,0	58,7[1]
Vereinigtes Königreich	65	63,0	63,8	60 (schrittweise Anhebung auf 65 zwischen 2010 und 2020)	61,0	62,6
Zypern	65	k. A.	k. A.	65	k. A.	k. A.

Gesetzliches Renteneintrittsalter zum 1. Januar 2007; durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter gewichtet mit der Wahrscheinlichkeit des Austretens aus dem Arbeitsmarkt (Eurostat-Definition);
[1] 2005; [2] 2002; [3] Ab 2014 für alle Bevölkerungsgruppen.
Quellen: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Eurostat, 2008d; MISSOC, 2008

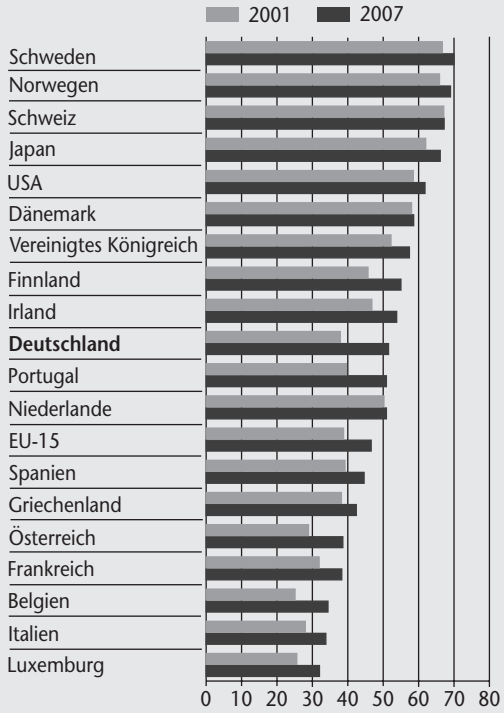
zur Frühverrentung der Anteil der älteren Arbeitnehmer besonders niedrig (Abbildung 3.6) – auch wenn die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer seit 2001 in allen betrachteten Staaten deutlich gestiegen ist (mit Ausnahme der Schweiz, Dänemarks und der Niederlande).

So sind in Luxemburg, Italien und Belgien weiterhin nur rund ein Drittel der 55- bis 64-Jährigen erwerbstätig; in Deutschland sind es mit 51,5 Prozent immerhin über die Hälfte und damit rund 5 Prozentpunkte mehr als im Durchschnitt der EU-15. Zur Jahrtausendwende lag die Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer in Deutschland noch um 13,6 Prozentpunkte niedriger als heute. Der vorzeitige Ruhestand belastet aber nicht nur die Beitrags- und Steuerzahler, sondern geht auch mit

Erwerbsquoten im internationalen Vergleich

Abbildung 3.6

Erwerbspersonen im Alter von 55 bis 64 Jahren, in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung



Quelle: Eurostat, 2008d

einem Verlust an Know-how in den Unternehmen einher, verstärkt den Fachkräftemangel und schränkt die Wachstumsaussichten einer Volkswirtschaft ein. In Schweden, wo es keine vorgezogene Rente gibt, stehen hingegen noch 70 Prozent der Älteren voll im Berufsleben.

Neben der Erhöhung des Renteneintrittsalters hat eine Reihe von EU-Staaten zudem die Rentenberechnung verändert. So wurden in Finnland, Frankreich, Österreich, Portugal und Spanien die Anwartschaftszeiten verlängert und der Umfang der Rentenerhöhung reduziert. In Griechenland und Spanien kam es auch zu unmittelbaren Rentenkürzungen. Schweden trägt den demografischen Veränderungen insofern Rechnung, als neben der Lohnentwicklung auch die höhere Lebenserwartung und das Rentenzugangsalter bei der Rentenanpassung berücksichtigt werden.

Auch wenn die Mitgliedsländer der Europäischen Union grundsätzlich an der staatlichen Altersvorsorge festhalten (sei sie umlagefinanziert über lohnbezogene Beiträge, steuerfinanziert oder eine Mischform), setzen immer mehr von ihnen auf eine Ergänzung der finanziellen Altersabsicherung um freiwillige oder verpflichtende, um kapitalgedeckte private oder betriebliche Versorgungselemente. So haben beispielsweise Spanien, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich die betriebliche Altersvorsorge (neu) entdeckt. In Deutschland wurden mit der Rentenreform 2001 die private und die betriebliche Altersvorsorge attraktiver, indem der Staat bestimmte Formen der privaten Altersvorsorge bezuschusst oder steuerlich fördert (Riester-Rente; seit 2005 die Rürup-Rente; ab 2008 auch das Wohneigentum im Rahmen der Riester-Rente) und indem er Aufwendungen für die betriebliche Altersvorsorge sozialabgabenfrei gestellt hat. Schweden führte bereits 1999 ein System der entgeltbezogenen Rente mit kapitalgedeckten Elementen ein, das die vorherige allein steuerfinanzierte Volksrente für die nach 1954 geborenen Jahrgänge ablöste. Auch die Transformationsländer in Osteuropa setzen verstärkt auf Kapitaldeckung: In Ungarn gibt es ein Mischsystem aus Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren; in Litauen können sich die Versicherten seit 2004 für eine kapitalgedeckte Ergänzungsrente entscheiden; in Lettland ist der Übergang auf Kapitaldeckung für die jüngeren Versicherten bereits heute obligatorisch, Ältere können freiwillig wechseln.

Krankenversicherung

In Europa haben sich in den vergangenen Jahren die Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitswesen (ohne private Gesundheitsausgaben neben der Sozialversicherung) stark erhöht (Abbildung 3.7). Luxemburg lag 2005 mit 3.257 Euro vor Norwegen (3.001 Euro), den Niederlanden (2.391 Euro), Frankreich (2.258 Euro)

und Island (2.244 Euro). In Deutschland waren die Pro-Kopf-Ausgaben für das Gesundheitswesen mit 1.990 Euro nur wenig höher als der Durchschnittswert für die EU-15 von 1.930 Euro. Der Anstieg der öffentlichen Gesundheitsausgaben lag in den zehn Jahren von 1995 bis 2005 zwischen rund 25 Prozent in Deutschland und 189 Prozent in Irland.

Die Menschen werden älter und die medizinisch-technische und ärztliche Versorgung haben sich kontinuierlich verbessert. Zudem zeigen die Erfahrungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, dass mit höherem Wohlstand die Versicherten für ihre Prämien überproportional steigende Leistungen in Anspruch nehmen. Für die jüngeren Mitgliedsländer ist bei fortschreitender Integration und steigendem Wohlstand mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen.

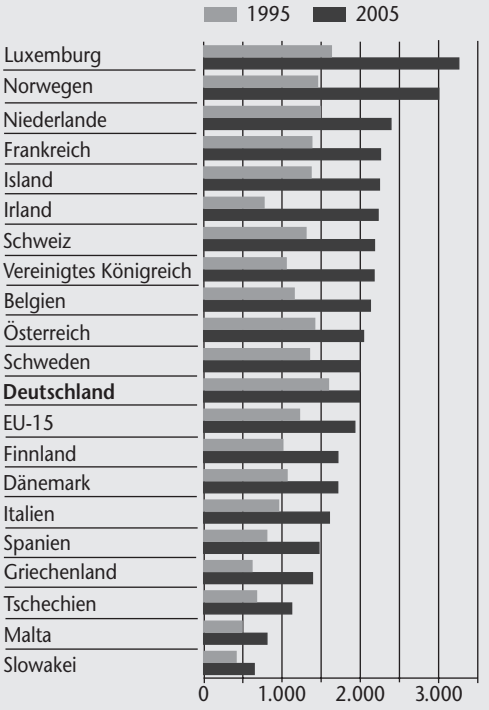
In der EU existieren mit dem nationalen Gesundheitsdienst und dem Krankenkassen- oder Sozialversicherungsmodell zwei Grundformen der Absicherung gegen Gesundheitsrisiken. Charakteristisch für einen nationalen Gesundheitsdienst sind generell:

- unentgeltliche medizinische Leistungen,
- überwiegende Finanzierung aus Steuermitteln und nur teilweise über Beiträge,
- beim Staat oder Sozialversicherungsträger angestelltes Personal.

Der staatliche Gesundheitsdienst scheint sich in den Ländern der EU-15 allmählich durchzusetzen – allen Bemühungen in anderen Wirtschaftszweigen zum Trotz, durch Deregulierung für mehr Wettbewerb unter den Anbietern zu sorgen. Er

Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitswesen Abbildung 3.7

kaufkraftbereinigt, in Euro



2005: teilweise Schätzung oder Prognose.
Quelle: Eurostat, 2008b

besteht in Großbritannien seit 1948, in Schweden seit 1962, in Irland seit 1971, in Finnland seit 1972, in Dänemark seit 1973, in Portugal seit 1979, in Italien seit 1980 und in Spanien seit 1986. In Griechenland existiert zwar formal kein nationaler Gesundheitsdienst, dort wird aber für die Mehrheit der Bevölkerung eine einheitliche Sozialversicherung organisiert. Ärzte und andere medizinische Dienstleister werden von der zentralen Sozialversicherung angestellt; deshalb ähnelt das griechische System sehr stark dem der öffentlichen Gesundheitsdienste. Unter den neuen EU-Mitgliedern setzen Lettland und Malta auf dieses System.

Eine zweite Gruppe bilden die Länder, in denen das Krankenkassen- oder Sozialversicherungsmodell vorherrscht:

- Die Leistungen werden überwiegend oder ganz aus Beiträgen bestritten.
- Die Vergütung ärztlicher Leistungen und der Beitragseinzug werden über die Krankenkassen unterschiedlicher Art und Herkunft abgewickelt.
- Die Ärzte arbeiten, wenn sie nicht in einer Klinik angestellt sind, meist freiberuflich.

Private Krankenversicherungen gibt es in allen EU-Ländern, sie spielen aber andernorts bei weitem keine so große Rolle wie in Deutschland, wo sie für Teile der Bevölkerung den gesetzlichen Krankenversicherungsschutz ersetzen. Angesichts der zumeist die gesamte Bevölkerung umfassenden Versicherungspflicht in den Ländern mit staatlichem Gesundheitsdienst fungiert die private Krankenversicherung dort nur als ergänzende Risikoabdeckung. In den Niederlanden haben sämtliche Krankenversicherer seit dem 1. Januar 2006 einen privatrechtlichen Status, können also zum Beispiel insolvent werden.[20] Sie agieren jedoch alle innerhalb eines gesetzlichen Versicherungssystems und bilden – anders als die deutsche private Krankenversicherung – keine Altersrückstellungen zur Vorsorge gegen alterungsbedingt steigende Ausgaben.

Mit der „Gesundheitsreform 2007“ will die Große Koalition in Deutschland „die Finanzierung auf eine langfristig stabilere, gerechtere und beschäftigungsfördernde Basis“ stellen. Zentrales Element des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes ist die Einführung des sogenannten Gesundheitsfonds zum 1. Januar 2009. In diesen fließen die Beiträge der Mitglieder aller gesetzlichen Krankenkassen (GKV), der Arbeitgeber und der übrigen Sozialversicherungsträger sowie ein neuer, steuerfinanzierter Bundeszuschuss.

Nach den Vorstellungen der Bundesregierung zahlen die Versicherten und die Arbeitgeber in den Fonds nach einem einheitlichen Satz bemessene Beiträge ein,

[20] Dies soll künftig auch in Deutschland für gesetzliche Krankenkassen möglich sein. Im Rahmen der „Gesundheitsreform 2007“ wird mit dem Ende 2008 verabschiedeten Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisationsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung die Insolvenzfähigkeit von gesetzlichen Krankenkassen zum 1. Januar 2010 eingeführt.

den die Bundesregierung für jedes Jahr per Rechtsverordnung neu festlegt. Aus dem Fonds erhalten die Versicherungen eine Pauschale pro Patienten und einen an der Krankheitsstruktur ihrer Versicherten ausgerichteten Zuschlag (morbiditätsorientierter Risikostrukturausgleich). Kommen die Krankenkassen mit den vom Fonds zugewiesenen Mitteln – sie sollen mindestens 95 Prozent ihrer Ausgaben decken und 100 Prozent zum Starttermin 2009 – nicht aus, so können sie von den Versicherten einen pauschalen oder prozentual auf das Einkommen bezogenen Zusatzbeitrag verlangen. Dieser darf allerdings nicht mehr als 1 Prozent des beitragspflichtigen Einkommens ausmachen. Davon abweichend kann ein monatlicher Zusatzbeitrag von bis zu 8 Euro ohne vorherige Einkommensprüfung erhoben werden. Erwirtschaftet eine Kasse Überschüsse, so soll sie diese als Beitragsrückerstattung an die Versicherten ausschütten können.

Bis Ende 2008 bestimmten die gesetzlichen Krankenkassen die Beitragssätze selbst. Sie lagen zwischen 11,8 und 16 Prozent (Stand: Januar 2008). Die Unterschiede in den Beitragssätzen waren eines der wenigen Elemente der Preiskonkurrenz auf dem gesetzlichen Versicherungsmarkt. Der Einheitsbeitrag macht dieses Preissignal zunichte. Das neue System aus Zusatzbeiträgen und Ausschüttungen deckt zwar die bisherige Spanne von Beitragssätzen der unterschiedlichen Kassen in etwa ab. Da Bonifikationen aber nur ex post, also im Nachhinein gewährt werden können, ist es mehr als fraglich, ob dieses Preiselement den Wettbewerb tatsächlich stärken wird.

Der Gesundheitsfonds ändert grundsätzlich nichts an den bisherigen Finanzierungsquellen der gesetzlichen Krankenversicherungen. Zudem kann er das eigentliche Finanzierungsproblem nicht lösen, nämlich die demografiebedingt steigenden Ausgaben. Stattdessen nimmt der staatliche Einfluss auf das Gesundheitswesen zum Schaden des Versicherungsprinzips zu. Ein weiterer Schwachpunkt der Reform ist der steigende Bundeszuschuss zur GKV, der die bisher beitragsfreie Mitversicherung der Kinder abdecken soll. Im Jahr 2008 betrug er rund 2,5 Milliarden Euro und sollte sich jährlich um 1,5 Milliarden Euro bis zu einer Gesamthöhe von 14 Milliarden Euro erhöhen.[21] Im Rahmen des Konjunkturpakets II hat die Große Koalition beschlossen, den Steuerzuschuss 2009 auf 7,2 Milliarden Euro und 2010 auf 11,8 Milliarden Euro zu erhöhen, um den einheitlichen Krankenkassenbeitrag von 15,5 Prozent auf 14,9 Prozent zu senken.

Schließlich löst die Reform nicht das Problem steigender Beiträge: Versicherte und Arbeitgeber werden Kostensteigerungen, die über das allgemeine Beitrags-

[21] 2006 hatte der Bundeszuschuss, der erst mit der rot-grünen Gesundheitsreform 2003 eingeführt worden war, noch 4,2 Milliarden Euro betragen. Das schwarz-rote Regierungsbündnis beschloss 2006 mit Verweis auf die Haushaltskonsolidierung, ihn wieder abzuschaffen.

aufkommen und den Steuerzuschuss hinausgehen und auch nicht von der Miniprämie abgedeckt werden, über höhere Beitragssätze tragen müssen. Wie im jetzigen System werden die weiter wachsenden Ausgaben also über Lohnzusatzkosten den Faktor Arbeit verteuern und das im internationalen Wettbewerb hinderliche Arbeitskostenproblem Deutschlands weiter verschärfen. Eine Trennung der gesetzlichen Krankenversicherung vom Arbeitsverhältnis leistet die Gesundheitsreform der Großen Koalition ebenso wenig wie eine nachhaltige Lösung des Finanzierungsproblems.

Pflegeversicherung

In der Europäischen Union ist schätzungsweise jeder Zehnte der über 75-Jährigen rund um die Uhr pflegebedürftig, weitere 25 Prozent müssen täglich stundenweise betreut werden. Der steigende Bedarf an Langzeitpflege infolge der zunehmenden Alterung konfrontiert die Sozialpolitik in allen EU-Staaten mit der Forderung nach einer besseren sozialen Absicherung dieses Risikos. Derzeit gewähren die meisten europäischen Länder im Pflegefall Zuschläge, Beihilfen und Sonderleistungen im Rahmen der Sozialhilfe/Grundsicherung, anderer Sozialversicherungszweige (Kranken-, Renten-, Invalidenversicherung) oder des staatlichen Gesundheitswesens. Entsprechend werden Pflegeleistungen meistens aus Steuermitteln und seltener über die Sozialversicherungsbeiträge finanziert (vgl. Tabelle 3.12).[22]

In den Niederlanden wird das Pflegerisiko bereits seit 1968 durch die Allgemeine Versicherung gegen besondere Krankheitskosten (AWBZ) abgedeckt, die als Volksversicherung allen Einwohnern Versicherungsschutz bietet und von ihnen (inzwischen ohne Arbeitgeberbeteiligung) durch im Umlageverfahren erhobene Beiträge finanziert wird. Das Leistungsspektrum umfasst neben der Behandlung und Versorgung im Krankenhaus nach Ablauf eines Jahres (bis dahin ist die Krankenversicherung zuständig), der Betreuung in Pflegeheimen oder in einer Einrichtung für geistig Behinderte mittlerweile auch Leistungen der häuslichen Pflege einschließlich hauswirtschaftlicher Hilfen und die teilstationäre Betreuung in Pflegeheimen (Tages- oder Nachtpflege). Einen breiten Raum nehmen heute außerdem psychiatrische Leistungen ein. Seit 1999 besteht auch in Luxemburg eine soziale Pflegeversicherung für alle Arbeitnehmer. Die Leistungen werden gleichermaßen über Beiträge und Steuermittel finanziert. In Österreich existiert seit 1993 ein steuerfinanziertes Pflegegeld als eigenständige staatliche Sozialleistung.

---

[22] Vgl. hierzu und zum Folgenden: IW Köln, 2007, 48 ff.

In Deutschland wurde nach langjähriger Diskussion und beeinflusst vom niederländischen Beispiel mit Wirkung zum 1. Januar 1995 eine eigenständige soziale Pflegeversicherung eingeführt. Für privat Krankenversicherte gibt es eine entsprechende private Pflegeversicherung. Pflegeversicherungen sind für die Mitglieder der gesetzlichen und privaten Krankenversicherung obligatorisch. Zum Leistungsumfang zählen die ambulante häusliche Pflege einschließlich hauswirtschaftlicher Versorgung, die teilstationäre und vollstationäre Pflege sowie die Renten- und Unfallversicherung für nicht professionelle Pflegepersonen. In der sozialen Pflegeversicherung besteht ein Wahlrecht zwischen Geld- und Sachleistungen, während die private Pflegeversicherung nur Geldleistungen gewährt. Finanziert wird die soziale Pflegeversicherung durch im Umlageverfahren erhobene Beiträge, die von den Versicherten und ihren Arbeitgebern aufgebracht werden. In entsprechender Höhe erhalten die privat Pflegeversicherten einen Beitragszuschuss von ihren Arbeitgebern.

Am 1. Juli 2008 ist die erste Reform der sozialen Pflegeversicherung seit ihrer Einführung in Kraft getreten. Sie umfasst im Wesentlichen: die stufenweise Erhöhung der Pflegesätze in den Jahren 2008, 2010 und 2012 sowie ab 2015 die Anpassung der Pflegesätze an die Preisentwicklung; die Ausweitung des Leistungskatalogs auf Demenzkranke; den Anspruch auf eine unbezahlte, aber sozialversicherte bis zu sechsmonatige Freistellung von der Arbeit zur Pflege Angehöriger (Pflegezeit); die Erhöhung des regulären Beitragssatzes um 0,25 Prozentpunkte auf 1,95 Prozent des beitragspflichtigen Arbeitseinkommens.

Entgegen dem Koalitionsvertrag hat die Bundesregierung keine kapitalgedeckten Elemente eingeführt, um das Umlageverfahren durch Aufbau eines Kapitalstocks weniger anfällig gegenüber den demografischen Veränderungen zu machen (sogenannte Demografiereserve oder „Pflege-Riester“).

Anstatt eine nachhaltige finanzielle Neuordnung der sozialen Pflegeversicherung zu schaffen, pumpt die Große Koalition mit der Reform vor allem mehr Geld in ein Umlagesystem, das aufgrund der gesellschaftlichen Alterung bereits bei seiner Einführung im Jahr 1995 als nicht zukunftsfähig galt. Zur erforderlichen Umstellung auf eine kapitalgedeckte Absicherung des Pflegerisikos fehlt ihr der Mut. Daher ist bereits jetzt absehbar, dass sich die Beitragssätze künftig weiter erhöhen werden. Auch wenn die Bundesregierung alles beim Alten gelassen hätte, wäre der Beitragssatz kräftig gestiegen. So prognostizierte die Rürup-Kommission für das Jahr 2040 einen Satz von 3 Prozent (BMGS, 2004, 190). Andere Schätzungen gehen davon aus, dass nach Abbau der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestrücklage der Beitragssatz bis 2030 mindestens auf rund 3,5 Prozent und bis 2050 auf 6 Prozent klettern wird (vbw, 2004).

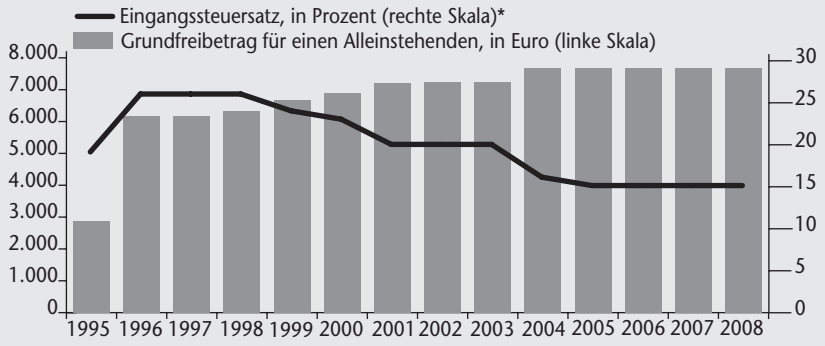
3.2.2 Steuerpolitik

Die Einkommensbesteuerung von Arbeitnehmern, Selbstständigen und Personenunternehmen wurde in den letzten Jahren in Deutschland mehrfach reformiert. Die Änderungen betrafen regelmäßig den Eingangssteuersatz und die Höhe des Grundfreibetrags, den Spitzensteuersatz und die Höhe des zu versteuernden Einkommens, ab der dieser greift. Auch die Bemessungsgrundlage unterlag verschiedenen Modifikationen: Im Zuge von größer angelegten Steuerreformen oder Sparmaßnahmen wurden Steuervergünstigungen gestrichen oder reduziert; andererseits wurden je nach politischer Prioritätensetzung auch neue Ausnahmen eingeführt oder bestehende erweitert.

Die Höhe des (Grenz-)Steuersatzes und der Tarifverlauf beeinflussen das Arbeitsangebot der privaten Haushalte. Je höher der Grenzsteuersatz jeweils liegt, desto geringer ist der Teil des zusätzlich verdienten Einkommens, der dem Erwerbstätigen für seine private Verwendung (Konsum, Sparen, Investieren) übrig bleibt. Mit anderen Worten: Der Grenzsteuersatz entscheidet darüber, ob es sich für den Einzelnen lohnt, sich zusätzlich anzustrengen und mehr zu leisten, oder ob nicht. Während die Höhe des Eingangssteuersatzes entscheidend ist für die Frage, ob eine Arbeit überhaupt aufgenommen wird, wirkt sich der Höchststeuersatz außerdem auf die Ersparnisbildung aus.

Mitte der neunziger Jahre musste die damalige Kohl-Regierung aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts den Grundfreibetrag deutlich anheben, um das Existenzminimum steuerfrei zu stellen. Gleichzeitig stieg allerdings der Eingangssteuersatz von 19 auf 25,9 Prozent (Abbildung 3.8).

Grundfreibetrag und Eingangssteuersatz bei der Einkommenssteuer seit 1995 Abbildung 3.8



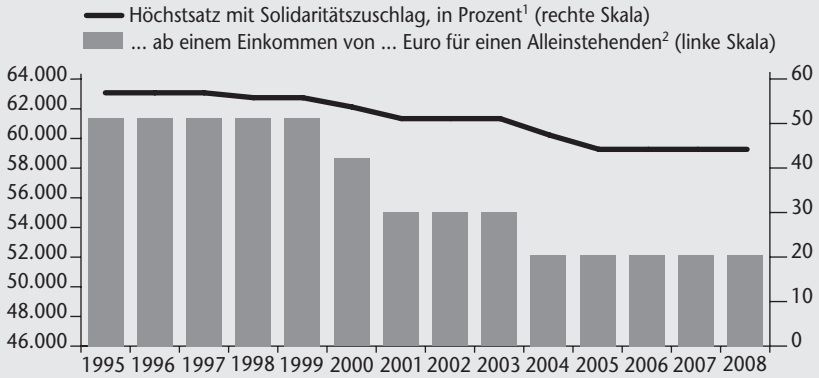
* Der Solidaritätszuschlag ist nicht fällig bei einem zu versteuernden Einkommen, das nur wenig über dem Grundfreibetrag liegt.
Quelle: BMF, 2008

Mit der dreistufigen „Steuerreform 2000“ hat die rot-grüne Bundesregierung den Eingangssteuersatz zwischen 2001 und 2005 schrittweise auf 15 Prozent gesenkt und den Grundfreibetrag in Stufen auf inzwischen 7.664 Euro erhöht. Auf diese Weise wurden vor allem die Bezieher niedriger Einkommen steuerlich entlastet.

Auch die Spitzenbelastung hoher Einkommen wurde gesenkt – von 57 Prozent[23] ab 61.377 Euro Einkommen für Alleinstehende im Jahr 1995 auf zwischenzeitlich 44,3 Prozent[24] ab 52.152 Euro (Abbildung 3.9). Die Große Koalition führte allerdings unter dem Schlagwort „Reichensteuer“ zum 1. Januar 2007 eine zweite obere Proportionalzone ein: Der Höchstsatz der Einkommenssteuer stieg um 3 Prozentpunkte von 42 auf 45 Prozent; inklusive Solidaritätszuschlag müssen auf jeden zusätzlich verdienten Euro ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.000/500.000 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) 47,5 Cent Einkommenssteuer gezahlt werden. Dies gilt auch bei Gewinnentnahmen in Personenunternehmen für Einkommen ab dieser Größenordnung bei pauschaler Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommenssteuerschuld.[25]

Besteuerung hoher Einkommen in Deutschland seit 1995

Abbildung 3.9



[1] Solidaritätszuschlag von 1995 bis 1997: 7,5 Prozent auf die Lohn- und Einkommenssteuerschuld; seit 1998: 5,5 Prozent auf die Lohn- und Einkommenssteuerschuld; [2] Ab 2007: 47,5 Prozent ab 250.001 Euro (zweite obere Proportionalzone).
Quellen: BMF, 2008; eigene Berechnungen

[23] Einkommenssteuerhöchstsatz von 53 Prozent zuzüglich 7,5 Prozent Solidaritätszuschlag auf die Einkommenssteuerschuld.
[24] Einkommenssteuer: 42 Prozent, Solidaritätszuschlag: 5,5 Prozent.
[25] Unterstellt wird hier und im Folgenden ein Hebesatz bei der Gewerbesteuer von 400.

Trotz der Absenkung des Spitzensteuersatzes um insgesamt rund 10 Prozentpunkte seit 1995 bleibt die nominale Tarifbelastung hierzulande im internationalen Vergleich hoch (Tabelle 3.15): Innerhalb der Staaten der EU-15 nimmt Deutschland den achten Platz ein, in der EU-27 fällt es auf den 20. Platz zurück. Vor allem Länder, die im Rahmen der Osterweiterung der Europäischen Union beigetreten sind, verfügen über deutlich niedrigere Tarife und stehen im steuerlichen Standortwettbewerb deutlich günstiger da. Gleichzeitig ist in den Staaten mit der geringsten Spitzenbelastung – zum Beispiel Rumänien, Slowakei, Estland, Lettland und Litauen – das Steuersystem mit einem einstufigen Tarif (Flat Tax) wesentlich einfacher als das deutsche.

Die tarifliche Grenzsteuerlast einer deutschen Kapitalgesellschaft lag im Jahr 1995 bei 64,9 Prozent des einbehaltenen Gewinns. Im Jahr 2007 musste eine Aktiengesellschaft oder GmbH von je 100 Euro, die zusätzlich im Unternehmen verbleiben sollten, noch 38,70 Euro an den Fiskus abführen. Im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2008 wurde die Gewinnbesteuerung abermals gesenkt, auf rund 29,8 Prozent. Diese setzt sich zusammen aus der 15-prozentigen Körperschaftssteuer, der Gewerbesteuer (14 Prozent bei einem Hebesatz von 400) und dem Solidaritätszuschlag (5,5 Prozent auf die Körperschaftssteuerschuld; dies entspricht 0,83 Prozent). Infolgedessen hat sich Deutschlands Position hinsichtlich der Tarifbelastung zwar verbessert. Im Vergleich zu den Staaten der EU-15 oder der EU-27 gehört die Bundesrepublik aber weiterhin zum Drittel jener Länder mit der höchsten Besteuerung von Unternehmensgewinnen (Tabelle 3.15).

Mit der Unternehmenssteuerreform 2008 wurde die Besteuerung einbehaltener Gewinne von Personenunternehmen der Gewinnthesaurierung von Kapitalgesellschaften angeglichen. Statt in der Spitze 45,7 Prozent müssen Personenunternehmen in Deutschland auf den einbehaltenen Gewinn lediglich 29,8 Prozent Steuern (Gewerbesteuer bei einem Hebesatz von 400, Einkommenssteuer und Solidaritätszuschlag) entrichten. Schlechter gestellt als bei sofortiger Entnahme werden Eigentümer allerdings, wenn sie sich entscheiden sollten, zunächst einbehaltene Gewinne nachträglich auszuschütten. Aufgrund der ab 2009 geltenden Abgeltungssteuer von 25 Prozent sind dann insgesamt rund 48,3 statt 47,5 Prozent fällig.

Trotz der Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwert- oder Umsatzsteuer um 3 Prozentpunkte auf 19 Prozent zum Jahresanfang 2007 wird der Konsum in Deutschland vergleichsweise niedrig besteuert (Tabelle 3.15):[26] Innerhalb der EU-15 hat Deutschland weiterhin den viertniedrigsten und innerhalb der EU-27 den fünftniedrigsten Mehrwertsteuersatz.

---

[26] Spezielle Verbrauchssteuern wie etwa die Mineralölsteuer oder die Tabaksteuer werden hier nicht berücksichtigt.

Steuersätze 2007 im internationalen Vergleich

Tabelle 3.15

	Einkommenssteuer[1]		Unternehmens-besteuerung[1,2]	Mehrwertsteuer[3]
	Höchstsatz, in Prozent	oberhalb von … Euro[4]	in Prozent	
Belgien	53,5	32.270	34,0	21,0
Bulgarien	24,0	3.681	10,0	20,0
Dänemark	59,0	k. A.[5]	25,0	25,0
Deutschland	**47,5**	**250.000**	**29,8[6]**	**19,0**
Estland	22,0	Flat Tax	22,0	18,0
Finnland	50,4	60.800	26,0	22,0
Frankreich	48,0	66.679	34,4	19,6
Griechenland	40,0	75.000	25,0	19,0
Irland	41,0	34.000	12,5	21,0
Italien	44,2	75.000	37,3	20,0
Lettland	25,0	Flat Tax	15,0	18,0
Litauen	27,0	Flat Tax	18,0	18,0
Luxemburg	39,0	34.500	29,6	15,0
Malta	35,0	15.723	35,0	18,0
Niederlande	52,0	53.064	25,5	19,0
Österreich	50,0	51.000	25,0	20,0
Polen	40,0	22.697	19,0	22,0
Portugal	42,0	61.260	26,5	21,0
Rumänien	16,0	Flat Tax	16,0	19,0
Schweden	56,6	51.904	28,0	25,0
Slowakei	19,0	Flat Tax	19,0	19,0
Slowenien	41,0	13.600	23,0	20,0
Spanien	43,0	52.360	32,5	16,0
Tschechien	32,0	11.679	24,0	19,0
Ungarn	40,0	27.334	21,3	20,0
Vereinigtes Königreich	40,0	51.305	30,0	17,5
Zypern	30,0	34.240	10,0	15,0
Japan	50,0	107.940	40,9	5,0
Kanada	46,4	83.850	36,1	6,0[7]
Norwegen	40,0	81.885	28,0	25,0
Schweiz	40,4	430.072	21,3	7,6
USA	41,8	254.958	39,9	– [8]

[1] Spitzensteuersatz des Zentralstaates + Steuern der Gebietskörperschaften + sonstige Zuschläge (in Deutschland zum Beispiel Solidaritätszuschlag), gerundet auf eine Nachkommastelle; [2] Auf nicht ausgeschüttete Gewinne; [3] Normalsatz auf der Ebene des Zentralstaates; [4] Soweit erforderlich: Umrechnung der Landeswährungen über Umsatzsteuer-Umrechnungskurse vom Juli 2007; [5] Grenzbelastung beginnt abhängig von der Zusammensetzung der Einkünfte bei unterschiedlichen Beträgen; [6] Stand: 2008; [7] Auf Bundesebene (in den Provinzen werden auch Einzelhandelsumsatzsteuern erhoben); [8] Auf Bundesebene keine Umsatzsteuer.
Quelle: BMF, 2008

Nach Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) für die Stiftung Familienunternehmen rangiert Deutschland bei der Besteuerung von Familienunternehmen lediglich auf dem zwölften Rang von insgesamt 18 untersuchten Ländern (Tabelle 3.16). Der Vergleich stellt auf die folgenden vier Bereiche ab: Besteuerung bei nationaler Geschäftstätigkeit, Besteuerung bei internationaler Geschäftstätigkeit, Besteuerung im Erbfall und Komplexität des Steuersystems.

In allen vier Teilbereichen belegt Deutschland einen Platz im unteren Drittel oder nur knapp darüber. Besonders schlecht sind hierzulande die steuerlichen Bedingungen für Familienunternehmen im Erbfall. Die von der Großen Koalition

Steuerliche Standortbedingungen für Familienunternehmen im internationalen Vergleich

Tabelle 3.16

Rangfolge unter 18 untersuchten Ländern

	Insgesamt	Effektive Durchschnittssteuerbelastung bei …		Effektive Erbschaftssteuerbelastung	Komplexität des Steuersystems
		nationaler Geschäftstätigkeit[1]	internationaler Geschäftstätigkeit		
Slowakei	1	1	16	4	15
Polen	2	2	12	6	17
Luxemburg	3	4	4	1	1
Italien	4	6	5	7	16
Irland	5	11	7	8	3
Finnland	6	7	3	10	12
Tschechien	7	3	18	5	18
Vereinigtes Königreich	8	10	10	9	4
Schweden	9	15	1	2	5
Österreich	10	13	2	13	9
Schweiz	11	14	15	3	2
Deutschland	**12**	**12**	**11**	**14**	**11**
Dänemark	13	17	6	12	7
Spanien	14	16	9	11	13
Niederlande	15	8	17	16	10
Belgien	16	5	14	18	8
USA	17	9	13	17	14
Frankreich	18	18	8	15	6

[1] Für Deutschland: Durchschnitt aus Belastung für Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften; alle anderen Länder: Belastung für Kapitalgesellschaften.
Quelle: Stiftung Familienunternehmen/ZEW, 2008

verabschiedete Reform der Erbschaftssteuer ist nicht geeignet, die steuerlichen Rahmenbedingungen im Erbfall zu verbessern. Sie sieht unter anderem vor, dass 85 Prozent der Erbschaftssteuer erlassen werden, wenn der Erbe das Unternehmen sieben Jahre im Wesentlichen unverändert fortführt, die kumulierte Lohnsumme nach Ablauf dieser Zeit mindestens 650 Prozent der Lohnsumme beim Betriebsübergang entspricht und das Verwaltungsvermögen nicht mehr als 50 Prozent des Betriebsvermögens ausmacht. Als besonders nachteilig im Bereich der Besteuerung grenzüberschreitender Aktivitäten erweisen sich zudem die hiesigen Regelungen zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung (Stiftung Familienunternehmen/ZEW, 2008).

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sich hierzulande die steuerlichen Bedingungen für Unternehmen und Arbeitnehmer in den letzten Jahren verbessert haben. Die Tarifsenkungen von 2001 bis 2005 bei der Einkommenssteuer haben erstmals auch preisbereinigt zu deutlichen Entlastungen geführt: Über alle Einkommensklassen hinweg liegt der Tarif des Jahres 2005 in konstanten Preisen unter dem des Jahres 2000. Dies hat auch die Anreize für das Arbeitsangebot und die Ersparnisbildung verstärkt. Da der Durchschnittssteuersatz ebenfalls durchgängig niedriger ist, sind die Steuerpflichtigen insgesamt entlastet worden (IW Köln, 2006, 9).

Ein Vergleich des aktuellen Steuertarifs mit jenem von 1991 führt unter Berücksichtigung der Inflation allerdings zu dem Schluss, dass zwar die Steuerbelastung aufgrund des erheblich höheren Grundfreibetrags insgesamt deutlich zurückgegangen ist, dies aber nicht mit höheren Leistungs- und Arbeitsanreizen einhergegangen ist. Denn die preisbereinigt höhere Progression und der ab einem zu versteuernden Einkommen von 11.200 Euro höhere Grenzsteuersatz schmälern das aus Mehrarbeit erwirtschaftete Einkommen stärker als zuvor. Ähnlich wie in den neunziger Jahren hat der aktuelle Steuertarif wieder einen „Mittelstandsbauch“ (Brügelmann, 2008).

Dazu gesellt sich das Problem der sogenannten kalten Progression. Hierbei handelt es sich um den inflationsbedingten Steueranstieg infolge des progressiven Steuertarifs: Auch wenn das Gehalt um die Inflationsrate steigt und damit real konstant bleibt, hat der Arbeitnehmer netto weniger in der Tasche, da die Steuern auf das nominal höhere Einkommen überproportional zunehmen.[27] Um die daraus resultierenden Mehrbelastungen zu verhindern, müsste der Tarifverlauf gestreckt

[27] Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln für die Lohnsteuer im Jahr 2006 führt ein Anstieg des Bruttolohns eines Arbeitnehmers um 1 Prozent zu einer durchschnittlich um knapp 1,9 Prozent höheren Lohnsteuerbelastung (Brügelmann, 2008).

werden und flacher ausfallen, indem die Anfangs- und Endpunkte aller Tarifzonen um den gleichen Prozentsatz (zum Beispiel um den Anstieg des Verbraucherpreisindex) erhöht werden (Brügelmann, 2008).

Schließlich sind die Tarifsenkungen bei der Körperschafts- und der Einkommenssteuer im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2008 zum Teil teuer erkauft worden. Die verschärften Abschreibungsbedingungen beeinträchtigen die Selbstfinanzierung und damit die Liquidität der Unternehmen. Die stärkere Substanzbesteuerung in der Gewerbesteuer und die Zinsschranke sowie die Besteuerung der Verlagerung von betrieblichen Funktionen aus Deutschland in das Ausland wirken sich ebenfalls negativ auf die Investitionsbereitschaft und -fähigkeit der Unternehmen aus. Insgesamt bleibt das deutsche Steuersystem kompliziert und unübersichtlich. Zu einer Reform nach dem Motto „einfach, niedrig und gerecht" im Bereich der Einkommens- und Unternehmensbesteuerung fehlt derzeit die politische Mehrheit.

4 Liberalisierung und Privatisierung

4.1 Telekommunikation

Am 1. Januar 1998, also vor etwas mehr als elf Jahren, sind in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Märkte für Telekommunikationsleistungen vollständig für den Wettbewerb geöffnet worden.[28] Der letzte Schritt bestand in der Aufhebung ausschließlicher Rechte im Sprachtelefondienst und in der Beseitigung noch bestehender Hemmnisse bei der Errichtung und beim Betrieb von Telekommunikationsnetzen. Somit wurde in diesen Bereichen grenzüberschreitender Wettbewerb möglich; Telekommunikationsunternehmen aus einem Mitgliedsland durften von diesem Datum an auch in anderen Mitgliedsländern tätig werden. Luxemburg, Griechenland, Irland, Portugal und Spanien konnten hierbei Übergangsfristen in Anspruch nehmen. Die Politik der Deregulierung und Marktöffnung in der Telekommunikation, die bereits Anfang der achtziger Jahre begonnen hatte (Übersicht 4.1), erreichte damit ihren Höhepunkt. Zusammenfassend kann man die Beseitigung der Monopole und die Öffnung der Märkte in diesem Sektor als eine Erfolgsgeschichte bezeichnen. Festzustellen ist ein schrittweises Vorgehen. Als Erstes wurde das Monopol für die Endgeräte beseitigt, dann jenes für die Errichtung und den Betrieb der Telekommunikationsinfrastruktur, zuletzt fielen die Ausschließlichkeitsrechte im Sprachtelefondienst.

Treibende Kraft bei der Liberalisierung der Telekommunikation war die Europäische Kommission. Sie setzte bei der Marktöffnung vor allem auf Artikel 86 Absatz 3 EG-Vertrag. Diese Bestimmung erlaubt es der Kommission, Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten zu richten, um zu verhindern, dass öffentliche oder monopolartige Unternehmen den Regelungen des Vertrags zuwiderhandeln. Die Kommission besitzt damit eine erhebliche Kompetenz, denn formal braucht sie für ihre Richtlinien nach Artikel 86 Absatz 3 weder die Zustimmung des Ministerrats noch des Europäischen Parlaments. Ein Meilenstein war hier die Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 bezüglich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten (Frerich/Müller, 2006, 694).

Während bis Mitte der achtziger Jahre die Telekommunikationspolitik der EU von handels-, industrie-, forschungs- und infrastrukturpolitischen Aspekten

[28] Fragen der sektorspezifischen Regulierung dieser Märkte seit 1998 können hier nicht behandelt werden.

dominiert wurde, kam es 1987 mit dem Grünbuch der Kommission über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte zu einer neuen Phase (Frerich/Müller, 2006, 607 ff.). Nach den Vorstellungen dieses Grünbuchs sollte die Neuausrichtung der gemeinsamen Telekommunikationspolitik teilweise auch Wettbewerb bei den Dienstleistungen zulassen (Frerich/Müller, 2006, 609 ff.).

Eine erste gesetzgeberische Maßnahme war die Beseitigung des Monopols für Endgeräte durch eine Kommissionsrichtlinie vom Mai 1988. Zum einen konnte dieses Monopol nicht (mehr) mit ökonomischen Argumenten wie Größen- oder

Telekommunikation (TK): Etappen der Liberalisierung in der EU — Übersicht 4.1

1983	Aktionsprogramm der Kommission: Schaffung einer gemeinsamen Telekommunikationsinfrastruktur, Ausweitung des Marktes für Endgeräte durch gegenseitige Anerkennung von Standards, Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte, Initiativen für Forschung und Entwicklung im TK-Bereich
1985	Urteil des Europäischen Gerichtshofs: Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags sind auf die Post- und Fernmeldeverwaltungen der Mitgliedstaaten anwendbar.
1987	Grünbuch der Kommission über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte: Liberalisierung des Marktes für Endgeräte, Öffnung des Dienstemarktes mit Ausnahme der Sprachtelefonie
1988	Richtlinie (88/301/EWG) der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte
1990	Richtlinie (90/387/EWG) des Rates zur Verwirklichung des Binnenmarktes durch Einführung eines offenen Netzzugangs (ONP-Rahmenrichtlinie): diskriminierungsfreier Zugang zu den Telekommunikationsnetzen und -diensten; Richtlinie (90/388/EWG) der Kommission (Diensterichtlinie): Liberalisierung der TK-Dienste mit Ausnahme des Sprachtelefondienstes
1991	Urteile des Europäischen Gerichtshofs: EU-Kommission darf mit Richtlinien gegen nationale Monopole vorgehen
1992	Mitteilung der Kommission über die Prüfung der Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste
1993	Entschließung des Rates zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich, Zeitplan für weitere Liberalisierungsschritte
1994	Grünbuch der Kommission über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und der Kabelfernsehnetze vom Oktober 1994 mit Vorschlägen für eine vollständige Marktöffnung
1996	Richtlinie (96/19/EG) der Kommission über den vollständigen Wettbewerb: Zulassung von Wettbewerb im Bereich der Festnetzinfrastruktur und der Sprachtelefondienste bis zum 1. Januar 1998

Quellen: Frerich/Müller, 2006, 111 und 607 ff.; Ritter, 2004; Immenga et al., 2001; Schmidt, 1998; Schulte-Braucks, 1986, 202 ff.

Verbundvorteilen gerechtfertigt werden, zum anderen behinderten Ausschließlichkeitsrechte bei Einfuhr und Vertrieb von Endgeräten den innergemeinschaftlichen Handel (Frerich/Müller, 2006, 620).

Obwohl die Kommission als treibende Kraft der Telekommunikationsliberalisierung bezeichnet werden kann, war sie auf diesem Gebiet wohl vor allem deshalb so erfolgreich, weil sie sowohl vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) als auch von vielen Regierungen der Mitgliedstaaten unterstützt worden ist (Schmidt, 1998, passim).

Der Europäische Gerichtshof hat in mehreren Urteilen die Position der Kommission gestärkt, indem er ihrer Rechtsauslegung zugestimmt hat. Zu erwähnen ist hier zunächst das British-Telecommunications-Urteil von 1985. Im Jahr 1982 hatte die EU-Kommission in einer Entscheidung dem Unternehmen British Telecommunications (BT) den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vorgeworfen und ihm verboten, die Tätigkeit privater Übermittlungsagenturen von Telexmeldungen zu behindern (Europäischer Gerichtshof, 1986; Schulte-Braucks, 1986, passim). Dagegen klagte die italienische Regierung[29] vor dem Europäischen Gerichtshof mit der Begründung, dass die Rechtsvorschriften des EG-Vertrags bezüglich der Wettbewerbsregeln nur auf Unternehmenstätigkeiten in den Formen des Privatrechts anzuwenden seien, nicht aber auf eine Rechtsetzungstätigkeit öffentlicher Unternehmen. Der Europäische Gerichtshof entschied, dass die Tätigkeit von BT ungeachtet der öffentlich-rechtlichen Organisationsform als unternehmerisch anzusehen sei und das Unternehmen daher unter die Wettbewerbsregeln des Vertrags falle. Von besonderer Bedeutung für die spätere Liberalisierung der Telekommunikation erwies sich zudem das Urteil von 1991 über die Kommissionsrichtlinie zur Endgeräteliberalisierung (Schmidt, 1998, 119 ff.). Mehrere Mitgliedstaaten hatten dagegen geklagt, dass die Kommission durch eine Richtlinie unter anderem gestützt auf Artikel 86 Absatz 3 EG-Vertrag die nationalen Monopole für Telekommunikationsendgeräte beseitigen wollte. Die klagenden Staaten – unter anderem Deutschland, Frankreich und Italien – sprachen der Kommission das Recht dazu ab, der Europäische Gerichtshof schloss sich dagegen der Interpretation der Kommission an.

Unterstützung erhielt die EU-Kommission in manchen Fällen aber auch von den Mitgliedstaaten. Der Rat der Telekommunikationsminister fasste im Juli 1993 den Beschluss, den öffentlichen Sprachtelefondienst bis zum 1. Januar 1998 zu liberalisieren. Damit und mit der Entschließung vom Dezember 1994 über die

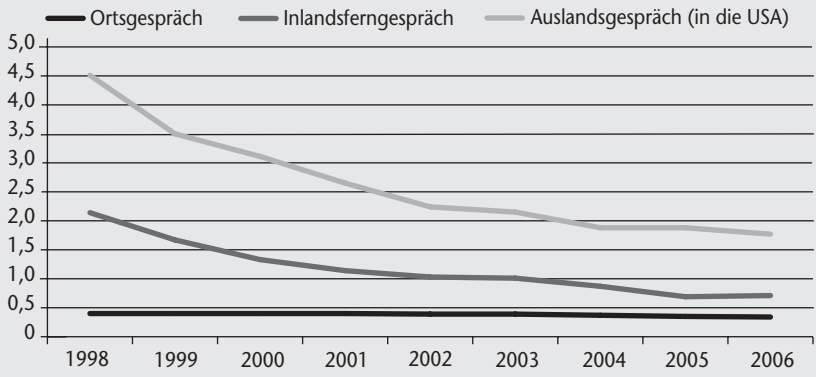
[29] Die britische Regierung vertrat dagegen die Position der Kommission. Italien befürchtete offensichtlich, dass die Grundsätze der Kommissionsentscheidungen auch auf andere Post- und Fernmeldeverwaltungen angewendet werden könnten (Schulte-Braucks, 1986, 208 f.).

Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur (Ritter, 2004, 31 ff.) übernahm der Rat die ordnungspolitischen Vorstellungen der Kommission, die diese in ihrer Mitteilung vom Oktober 1992 formuliert hatte. Für die liberalisierungsfreundliche Haltung der Mitgliedstaaten war zum einen die technische Entwicklung im Bereich der Telekommunikation von Bedeutung, deren wirtschaftlicher Umsetzung staatliche Monopole im Wege standen. Es setzte sich die Einsicht durch, dass sich die Telekommunikationsmärkte am besten im Wettbewerb entwickeln könnten (Immenga et al., 2001, 131). Zum anderen spielten hier über Europa hinausgehende internationale Entwicklungen eine wichtige Rolle.

Die Vorgaben der Europäischen Union wurden in Deutschland mit dem Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996 (BGBL I, Nr. 39 vom 31. Juli 1996, 1120) umgesetzt. Mit Wirkung vom 1. August 1996 wurde in Deutschland das Netzmonopol der Deutschen Telekom beseitigt, das heißt seit diesem Zeitpunkt können Wettbewerber ihren Kunden Telekommunikationsdienstleistungen auf eigenen Übertragungswegen anbieten (Seidel, 1998, 310 f.). Das Sprachtelefondienstmonopol fiel am 1. Januar 1998. Nach der Marktöffnung kam es zu einem intensiven Wettbewerb und die Preise für Telekommunikationsdienstleistungen sind stark gefallen. In den ersten drei bis vier Jahren nach Zulassung des Wettbewerbs fielen die Preise so stark, dass sie ungefähr das heutige Niveau erreichten (Bundesnetzagentur, 2005, 34). Ein tagsüber geführtes inländisches Ferngespräch

EU-15: Entwicklung der Preise für Telekommunikation Abbildung 4.1

für ein 10-minütiges Gespräch, in Euro



Quelle: Eurostat, Online-Datenbank (Wissenschaft und Technologie)

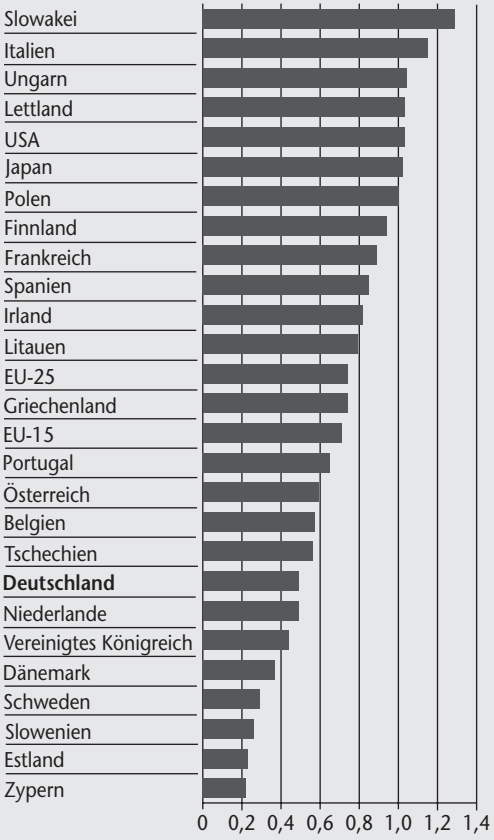
spräch kostet nur noch rund 5 Prozent des vormaligen Monopolpreises. Die repräsentativeren Zahlen des Statistischen Bundesamts zeigen, dass die Verbraucherpreise für Festnetzverbindungen im Jahr 2006 um fast 43 Prozent unter dem Niveau im Vorliberalisierungsjahr 1997 lagen; am stärksten sind in diesem Zeitraum die Preise für Auslandsgespräche zurückgegangen – um 65 Prozent (Statistisches Bundesamt, o. J.).

Auch in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind die Telekommunikationspreise stark gesunken, wie Abbildung 4.1 für die EU-15 zeigt.

Dass der Preisverfall in der EU-15 nur für Auslands- und Inlandsferngespräche, nicht aber für Ortsgespräche festzustellen ist, lässt sich damit erklären, dass Letztere zu Monopolzeiten intern subventioniert worden sind. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Telefonkosten in Deutschland recht niedrig liegen, bei den Auslandsgesprächen (hier gemessen an einem zehnminütigen Gespräch in die USA) nimmt Deutschland sogar den günstigsten Platz ein (Abbildungen 4.2 und 4.3).

Preise für ein 10-minütiges Inlandsferngespräch Abbildung 4.2

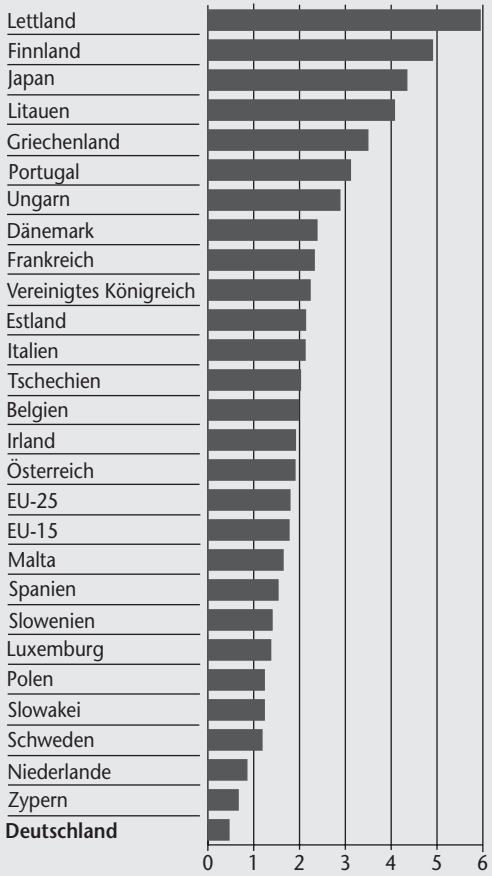
im Jahr 2006, in Euro



Quelle: Eurostat, Online-Datenbank (Wissenschaft und Technologie)

Ein weiterer Indikator für den Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten ist der Marktanteil des ehemaligen Monopolunternehmens, des sogenannten Incumbents, und dementsprechend der Anteil, der auf die Konkurrenten entfällt. Im Durchschnitt der EU-25 betrug im Jahr 2005 der Marktanteil des Incumbents

Preise für ein 10-minütiges Auslandsgespräch (in die USA) Abbildung 4.3
im Jahr 2006, in Euro



Quelle: Eurostat, Online-Datenbank (Wissenschaft und Technologie)

72 Prozent bei den Ortsgesprächen, 66 Prozent bei Ferngesprächen und 56 Prozent bei Auslandsgesprächen. In Finnland ist der Marktanteil des ehemaligen Alleinanbieters bei Ferngesprächen mit 45 Prozent vergleichsweise am geringsten; im Vereinigten Königreich sind es 52 Prozent, in Deutschland 57 Prozent, Frankreich, Italien und Spanien kommen auf 68 bis 75 Prozent (Eurostat, 2007a, 362). Das bedeutet, dass trotz aller Liberalisierungen die Telekommunikationsmärkte im Festnetzbereich in den meisten EU-Staaten noch von den früheren Monopolunternehmen dominiert werden.

4.2 Postwesen

Auch mehr als 15 Jahre nach der offiziellen Vollendung des europäischen Binnenmarktes gibt es in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf den Märkten für Postdienstleistungen immer noch Bereiche, die durch staatlich gewährte Ausschließlichkeitsrechte weitgehend vor dem Wettbewerb geschützt sind. Nach der Anfang 2008 vom Europäischen Parlament und dem Rat verabschiedeten Richtlinie 2008/6/EG werden die letzten Monopole erst mit Wirkung zum 1. Januar 2013 beseitigt werden müssen.

Bereits Mitte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts bahnten sich auf den Postmärkten Umbrüche an, als die staatlichen Postverwaltungen zunehmend

Post: Etappen der Liberalisierung in der EU

Übersicht 4.2

1992	Grünbuch der Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste: schrittweise Begrenzung der Monopole öffentlicher Anbieter, Bereitstellung eines verlässlichen Universaldienstes
1994	Entschließung des Rates: Sicherstellung des Universaldienstes, stufenweise Liberalisierung, Festlegung von Qualitätsnormen und Tarifgrundsätzen
1997	Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (97/67/EG): Ausschließlichkeitsrechte zulässig für Inlandsbriefsendungen, grenzüberschreitende Post und für Direktwerbesendungen mit einem Gewicht bis 350 Gramm; Harmonisierung von Mindeststandards für den Universaldienst
1998	Mitteilung (der Kommission) über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Postsektor und über die Beurteilung bestimmter staatlicher Maßnahmen betreffend Postdienste
2002	Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2002/39/EG): Reduzierung der Gewichtsgrenze für Ausschließlichkeitsrechte zum 1. Januar 2003 auf 100 Gramm und zum 1. Januar 2006 auf 50 Gramm. Abgehende grenzüberschreitende Post zum 1. Januar 2003 liberalisiert
2008	Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2008/6/EG): Aufhebung von Ausschließlichkeitsrechten für die Einrichtung und Erbringung von Postdiensten bis zum 31. Dezember 2010, elf der Mitgliedstaaten müssen die Monopole erst bis zum 31. Dezember 2012 abschaffen

Quellen: Frerich/Müller, 2006, 910 ff.; Monopolkommission, 2007a; Neu, 1999, 127 ff.

Wettbewerb durch private Express- und Kurierdienstanbieter erfuhren (Frerich/Müller, 2006, 910). Einige Mitgliedstaaten reagierten darauf mit dem Versuch, die Monopolbereiche auszudehnen oder die Betätigung der neuen Anbieter zu beschränken. Begründet wurde das Festhalten am Briefmonopol mit dem Hinweis darauf, dass die Einnahmen aus einem reservierten Bereich notwendig seien, um einen flächendeckenden Postdienst (Universaldienst) anbieten zu können.[30] Die EU-Kommission ging allerdings gegen die Versuche einiger Mitgliedstaaten zur Ausweitung des Briefmonopols unter anderem mit Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vor. Belgien, Deutschland, Frankreich und Italien ließen in den Jahren danach Angebote privater Kurierdienste infolge von Interventionen der Kommission zu.

Als Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen kann jedoch erst das Grünbuch der Kommission aus dem Jahr 1992 gelten. Dort wurde eine schrittweise Öffnung des Marktes vorgeschlagen, insbesondere bei grenzüberschreitenden Postdienstleistungen und bei Direktwerbesendungen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992, 7 ff.). Reservierte Bereiche, die hinsichtlich Gewicht und Preis abzugrenzen wären,

[30] Vgl. zur Kritik an dieser Annahme zum Beispiel Basedow (1996, 144).

seien aber notwendig, um den für erforderlich gehaltenen Universaldienst sicherzustellen. Außerdem wurden Harmonisierungsmaßnahmen vorgeschlagen, um einen Universaldienst zu tragbaren Preisen und in ausreichender Qualität zu gewährleisten. Gerade in den Qualitätsunterschieden zwischen den nationalen Postverwaltungen hatte die Kommission eine Störung des Binnenmarktes gesehen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992, 3 ff.).

Der konkrete Einstieg in die Liberalisierung der Postmärkte erfolgte dann 1997 mit der Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. Darin wurde das Monopol der nationalen Postunternehmen für inländische Briefsendungen auf ein Gewicht von 350 Gramm und einen Preis unter dem Fünffachen des öffentlichen Tarifs für eine Sendung der ersten Gewichtsklasse beschränkt. Grenzüberschreitende Briefpost und Direktwerbung konnten ebenfalls innerhalb dieser Vorgaben monopolisiert werden. Damit waren aber immer noch 98 Prozent der Briefsendungen vom Wettbewerb ausgenommen (Richtlinie 97/67/EG, 15). Das Preiskriterium sollte die Unterscheidung zwischen dem Monopolbereich und dem liberalisierten Markt für Kurierdienste erleichtern. Die Richtlinie legte ferner fest, dass Parlament und Rat bis zum 1. Januar 2000 über die weitere schrittweise und kontrollierte Liberalisierung des Marktes für Postdienste zum 1. Januar 2003 entscheiden sollten.

Die Kommission legte ihren Vorschlag im Mai 2000 vor und plädierte dafür, die Gewichtsgrenze für Inlandsbriefsendungen, Direktwerbung und eingehende grenzüberschreitende Briefe auf 50 Gramm und das Zweieinhalbfache des Basistarifs abzusenken (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000, 319). Ausgehende grenzüberschreitende Post sollte vollständig liberalisiert werden. Dieser Vorschlag war allerdings weder im Ministerrat noch im Europäischen Parlament mehrheitsfähig. „Im Europäischen Parlament wurde der von der Kommission vorgelegte Vorschlag in erster Lesung bis zur Unkenntlichkeit zurecht gestutzt, die Etappen gestreckt und verzögert und die Festlegung eines Zieldatums für die endgültige Liberalisierung abgelehnt“ (Hellmann, 2001, 27).

Der Kompromiss sah vor, dass die Gewichtsgrenze für den reservierten Bereich zunächst zum 1. Januar 2003 auf 100 Gramm (dreifacher Standardtarif) und ab dem 1. Januar 2006 auf 50 Gramm (zweieinhalbfacher Standardtarif) gesenkt wurde. Außerdem wurde die vollständige Liberalisierung für das Jahr 2009 zumindest ins Auge gefasst. So heißt es in der Richtlinie 2002/39/EG, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 2006 einen „Vorschlag zur etwaigen Bestätigung des auf 2009 festgelegten Termins für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste oder zur Festlegung anderweitiger Schritte“ unterbreitet (Richtlinie 2002/39/EG, 24).

Im Oktober 2006 legte die Kommission dann einen Richtlinienvorschlag vor, in welchem der 1. Januar 2009 als Termin für die vollständige Marktöffnung bestätigt wurde (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, 594). Auch dieser Vorschlag stieß im Ministerrat und im Europäischen Parlament auf Widerstand. Unter den Mitgliedstaaten verweigerten vor allem neu beigetretene Länder ihre Zustimmung; aber auch Frankreich, Italien, Griechenland, Spanien und Belgien meldeten Bedenken an.[31] Die am 20. Februar 2008 schließlich angenommene Richtlinie verschiebt das Liberalisierungsdatum auf den 31. Dezember 2010 und lässt außerdem eine zeitlich befristete Ausnahme bis zum 31. Dezember 2012 für elf eigens benannte Länder zu – sieben mittel- und osteuropäische Länder sowie Malta, Zypern, Griechenland und Luxemburg (Richtlinie 2008/6/EG, 20).

Als Fazit aus dem oben skizzierten politischen Prozess lässt sich festhalten, dass es wiederholt zu einer Verlangsamung des Liberalisierungsprozesses gekommen ist. Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil der Europäische Rat im Jahr 2000 im Rahmen der Lissabon-Strategie gefordert hatte, die Liberalisierung der Postdienste zu beschleunigen.

Abbildung 4.4 gibt den aktuellen Stand der Marktöffnung in den Mitgliedstaaten der EU-27 wieder. Neben Deutschland haben drei weitere EU-Länder die Postmärkte vollständig geöffnet:

Schweden: Der schwedische Postmarkt ist seit 1993 komplett liberalisiert. Ein gesetzliches Monopol existiert nicht mehr. Im Infrastrukturwettbewerb konnte sich als Konkurrenz zur schwedischen Post das Unternehmen CityMail etablieren, das vorrangig im Bereich B2C (Business to Consumer) tätig ist und computergenerierte, adressierte Brief- und Werbesendungen zustellt (Monopolkommission, 2007a, Tz. 12). Es hat einen Marktanteil von 7,7 Prozent.

Finnland: Auch in Finnland ist der Postmarkt vollständig liberalisiert, die Ausschließlichkeitsrechte wurden 1994 beseitigt. Dass es dennoch nicht zu einem Anbieterwettbewerb gekommen ist, wird darauf zurückgeführt, dass Wettbewerberlizenzen mit Universaldienstleistungsverpflichtungen verknüpft sind (Monopolkommission, 2007a, Tz. 13). Daher ist das finnische Postunternehmen Posti, das zu 100 Prozent dem Staat gehört, nach wie vor der einzige Anbieter.

Vereinigtes Königreich: Im Vereinigten Königreich ist der Markt zum 1. Januar 2007 geöffnet worden. Nach Angaben der Monopolkommission gibt es Wettbewerber von Royal Mail, die selbst Sendungen zustellen (Monopolkommission, 2007a, Tz. 15). Allerdings sind die Auflagen für die Lizenznehmer relativ hoch.

---

[31] Vgl. Euractiv vom 8. Februar 2007: „Liberalisierung der Postdienste“.

Liberalisierung und Marktzugang im Briefbereich Abbildung 4.4

Monopol für Briefsendungen ≤ 50 g Bereits voll liberalisiert
Spanien: Ortspost liberalisiert, Monopol für darüber hinausgehende Post ≤ 50 g

	Inlandsbriefe	Werbesendungen (Direct Mail)	Abgehende Auslandspost
Vereinigtes Königreich			
Schweden			
Finnland			
Deutschland			
Niederlande			
Österreich			
Tschechien			
Slowenien			
Estland			
Spanien			
Italien			
Rumänien			
Bulgarien			
Lettland			
Frankreich			
Belgien			
Dänemark			
Irland			
Litauen			
Polen			
Portugal			
Griechenland			
Ungarn			
Luxemburg			
Slowakei			
Zypern			
Malta			

Stand: 5. Oktober 2007, Deutschland: 1. Januar 2008.
Quellen: Bundesnetzagentur, 2007, 10; Deutsche Post AG, auf Anfrage der Verfasser

In Deutschland ist die Exklusivlizenz am 1. Januar 2008 weggefallen, wie dies schon mit der ersten Änderung des Postgesetzes im September 2001 beschlossen worden war. Damals war das Monopol der Deutschen Post AG, das mit dem Postgesetz vom 22. Dezember 1997[32] zum 31. Dezember 2002 befristet worden

[32] Das Gesetz ist am 1. Januar 1998 in Kraft getreten. Vorher galt das Gesetz über das Postwesen vom 28. Juli 1969. Diesem zufolge war das „Errichten und Betreiben von Einrichtungen zur entgeltlichen Beförderung von Sendungen mit schriftlichen Mitteilungen oder mit sonstigen Nachrichten von Person zu Person“ (§ 2) in Deutschland ausschließlich der Deutschen Bundespost vorbehalten. Die entscheidende Änderung brachte erst die Grundgesetzänderung von 1994, wonach Infrastrukturleistungen nicht mehr ausschließlich vom Staat oder von öffentlichen Unternehmen, sondern auch von privaten Anbietern erbracht werden dürfen (Neu, 1999, 17).

war, bis zum 31. Dezember 2006 verlängert worden (Reg TP, 2003, 328). Das Postgesetz von 1997 schrieb für die gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen mit einem Gewicht von mehr als 1.000 Gramm eine Lizenz vor. Die Anzahl der Lizenzen war nicht beschränkt; eine Lizenz musste erteilt werden, wenn bestimmte subjektive Voraussetzungen erfüllt waren. Ausgenommen vom lizenzpflichtigen Bereich waren die Tätigkeit von Kurierdiensten, die Beförderung von Briefen mit mehr als 1.000 Gramm Gewicht, von Paketen sowie von Zeitungen und Zeitschriften. Der Deutschen Post AG wurde eine Exklusivlizenz zur Beförderung von Briefen und adressierten Katalogen mit einem Gewicht bis 200 Gramm und einem Preis bis 5,50 D-Mark eingeräumt. Begründet wurde dies weiterhin mit der Universaldienstleistungsverpflichtung und dem Argument, dass ein abrupter Systemwechsel vermieden werden solle (Neu, 1999, 18). In Anbetracht dieser restriktiven Marktzugangsregulierung kam Wettbewerb nur zögerlich in Gang. Im Jahr 2000 lag der Marktanteil der Post-Konkurrenten im lizenzpflichtigen Bereich bei unter 2 Prozent (Reg TP, 2001, 60 f.). Bis zum Jahr 2007 erhöhte sich ihr Anteil in diesem Marktsegment auf 12,7 Prozent (Bundesnetzagentur, 2007, 23).

Insgesamt kommt der Markt für Postdienstleistungen in Deutschland auf eine Größenordnung von rund 24 Milliarden Euro – davon waren 2007 fast 80 Prozent für den Wettbewerb geöffnet (Bundesnetzagentur, 2007, 11). Zum liberalisierten Bereich zählen insbesondere die Kurier-, Express- und Paketdienste, die einen Umsatz von 13 bis 14 Milliarden Euro erzielen. Der Bereich der Briefsendungen bis 1.000 Gramm hat ein Umsatzvolumen von 10 Milliarden Euro; davon wurde der noch verbliebene Monopolbereich in Höhe von rund 5 Milliarden Euro zum 1. Januar 2008 zumindest pro forma für den Wettbewerb geöffnet. Ob es jedoch tatsächlich zu einer wirksamen Konkurrenz für die Deutsche Post AG kommt, ist zweifelhaft. Zwei Hemmnisse sind hier zu nennen. So hat die Monopolkommission (2007a, Tz. 1*) darauf hingewiesen, dass die formal stattfindende Marktöffnung „durch den Erhalt der Mehrwertsteuerbefreiung für die Deutsche Post AG und die Einführung eines Mindestlohns im Briefsektor erheblich erschwert“ werde: Der Mindestlohn habe offensichtlich nicht das Ziel, die Einkommen geringqualifizierter Arbeitnehmer zu verbessern, sondern solle das Briefmonopol „durch ein anderes, den Wettbewerb mindestens ebenso behinderndes Instrument ersetzen“ (Monopolkommission, 2007a, Tz. 52). Zudem profitiere die Deutsche Post AG von der Regelung in § 4, Nr. 11b des Umsatzsteuergesetzes, nach der die unmittelbar dem Postwesen dienenden Umsätze der Deutschen Post AG von der Umsatzsteuer befreit sind; die Wettbewerber würden benachteiligt (Monopolkommission, 2007a, Tz. 30 ff.). Einer Pressemeldung zufolge könne es nach Ansicht eines

Preisvergleich für Briefe bis 50 Gramm

Tabelle 4.1

in Euro

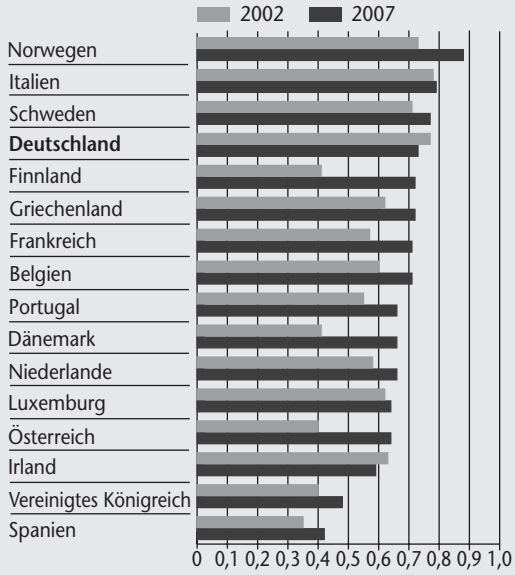
	Standardbrief (bis 20 g)	Kompaktbrief (21–50 g)
Deutschland	**0,55**	**0,90**
Österreich	0,55	0,75
Frankreich	0,54	0,86
Griechenland	0,52	0,72
Vereinigtes Königreich	0,48	0,48
Niederlande	0,44	0,62
USA	0,28	0,39

Stand: November 2007.
Quellen: Bundesnetzagentur, 2007, 38; eigene Berechnungen

Preisvergleich für einen Korb verschiedener Briefsendungen

Abbildung 4.5

in Euro (umgerechnet mit Verbrauchergeldparitäten)



Quelle: Bundesnetzagentur, auf Anfrage der Verfasser

Mitarbeiters der Bundesnetzagentur noch zehn Jahre dauern, bis ein echter Wettbewerb auf dem deutschen Postmarkt zustande komme.[33]

Zudem hat die Einführung des Mindestlohns in Deutschland dazu beigetragen, dass in den Niederlanden die zum 1. Januar 2008 geplante Öffnung des Postmarktes zunächst einmal verschoben wurde.[34]

Ein internationaler Vergleich der Preise für Briefsendungen zeigt, dass Deutschland beim Standard- und beim Kompaktbrief teurer ist als andere Länder (Tabelle 4.1).

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn die gewichteten Preise für einen Korb verschiedener Briefsendungen verglichen werden – ein Preisvergleich, wie ihn die Bundesnetzagentur für das Jahr 2007 in ihrem Tätigkeitsbericht veröffentlicht hat (Bundesnetzagentur, 2007, 39). Von insgesamt 16 europäischen Ländern kam Deutschland im Jahr 2007 auf den viertteuersten Platz (Abbil-

[33] Deutsche Verkehrszeitung vom 17. Mai 2008, Seite 2: „Zehn Jahre warten auf echten Wettbewerb“.
[34] Neue Zürcher Zeitung vom 20. Mai 2008: „Die Niederlande auf protektionistischem Kurs“.

dung 4.5). Allerdings ist hier erstens der Abstand zu den nächstbilligeren Ländern eher gering und zweitens ergibt sich für Deutschland im Zeitverlauf ein leichter Preisrückgang, während andere Länder seit 2002 zum Teil deutlich teurer geworden sind.

4.3 Eisenbahnen

Der Eisenbahnverkehr war kein ausdrücklicher Bestandteil des Binnenmarktprogramms der Europäischen Union aus dem Jahr 1985. Verschiedene Initiativen zur Eisenbahnpolitik vonseiten der Europäischen Kommission stehen freilich in engem Zusammenhang mit der Binnenmarktvollendung. 1989 hatte die Kommission eine Mitteilung über eine Eisenbahnpolitik vorgelegt, in der sie insbesondere eine stärkere unternehmerische und eigenwirtschaftliche Orientierung der Eisenbahnen sowie eine zumindest rechnerische Trennung von Netz und Betrieb vorgeschlagen hatte. Eigenwirtschaftliches Verhalten, so die Kommission, sei eine Vorbedingung für den Abbau nationaler Grenzen. In der Vergangenheit habe die enge Verbindung zwischen den nationalen Eisenbahnunternehmen und den entsprechenden Regierungen dazu geführt, dass die Eisenbahnen ihre Geschäftstätigkeit überwiegend auf das eigene Land beschränkt hätten. Ein konkreter gesetzgeberischer Schritt war dann die Richtlinie 91/440/EG des Europäischen Rates vom 29. Juli 1991, die zum Ziel hatte, die Eisenbahnunternehmen in der Europäischen Union an die Bedingungen des Binnenmarktes anzupassen und deren Leistungsfähigkeit zu erhöhen (Ende/Kaiser, 2004, 26).

Wichtige Bestandteile dieser Richtlinie, die von den Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 1993 umgesetzt werden musste, waren die begrenzte Marktöffnung, ein bestimmter Grad von Unabhängigkeit der Unternehmen vom Staat sowie die Trennung von Infrastruktur und Eisenbahnbetrieb. Im Einzelnen bedeutete dies erstens: Für Eisenbahnunternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat wurde der Marktzugang zum grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr in den anderen Mitgliedstaaten geöffnet. Zweitens: Eisenbahnunternehmen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten, die sich zu einer sogenannten Internationalen Gruppierung zusammengeschlossen hatten, erhielten in den beteiligten Mitgliedstaaten Zugangs- und Transitrechte sowie in den anderen Mitgliedstaaten Transitrechte zum Zwecke des grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehrs in der Gemeinschaft (Maier/Dopheide, 2003, 456). Drittens: Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie verlangte von den Staaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Eisenbahnunternehmen bezüglich Geschäftsführung, Verwaltung und Kontrolle eine unabhängige Stellung zu geben. Viertens: Zur Trennung von Infrastruktur und Eisenbahnbetrieb schreibt die Richtlinie für beide Bereiche eine

obligatorische Trennung der Rechnungsführung vor. Damit sollten nationale Streckenmonopole aufgelöst und die Quersubventionierung von Fahrweg und Betrieb verhindert werden (Ende/Kaiser, 2004, 27). Eine organisatorische oder gar institutionelle Trennung wurde jedoch nicht gefordert. Ergänzt wurde diese Richtlinie 1995 durch zwei weitere Rechtsakte: Mit der Richtlinie 95/18/EG wurde ein gemeinschaftsweites Genehmigungssystem für Eisenbahnunternehmen geschaffen (Monopolkommission, 2007b, Tz. 39) und die Richtlinie 95/19/EG regelte das gemeinschaftliche Verfahren für die diskriminierungsfreie Zuweisung von Fahrwegskapazitäten an die Eisenbahnunternehmen (Frerich/Müller, 2004b, 241 f.).

Deutschland setzte die Vorgaben der Richtlinie von 1991 mit der Bahnreform von 1994 um und ergriff weitergehende Liberalisierungsmaßnahmen. Zum einen wurden die beiden staatlichen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zusammengefasst und der unternehmerische Teil – die Deutsche

Eisenbahn: Etappen der Liberalisierung in der EU

Übersicht 4.3

1989	Mitteilung der Kommission über eine Eisenbahnpolitik der Gemeinschaft: Reorganisation der Eisenbahnunternehmen
1991	Richtlinie (91/440/EWG) des Rates „Zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft“: Öffnung der Infrastruktur der nationalen Eisenbahnunternehmen für internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr sowie für den grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr
1995	Richtlinie (95/18/EG) des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und Richtlinie (95/19/EG) über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten: einheitlicher und diskriminierungsfreier Netzzugang für Eisenbahnunternehmen
1996	Weißbuch der Kommission zur Revitalisierung der Eisenbahnen in der Gemeinschaft: freier Marktzugang im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr, freier Zugang zu den nationalen Märkten im Güterverkehr (Kabotage) gefordert
2001	Erstes Eisenbahnpaket (Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG, 2001/14/EG): Zugang zum sogenannten transeuropäischen Schienengüternetz für grenzüberschreitend tätige Eisenbahnunternehmen per 15. März 2003, ab 15. März 2008 zum gesamten Schienennetz im Güterverkehr
2004	Zweites Eisenbahnpaket: Weitergehende Öffnung des Güterverkehrsmarktes, Termin 15. März 2008 auf 1. Januar 2006 vorgezogen, ab 1. Januar 2007 Öffnung der nationalen Märkte für Frachtverkehr (Kabotage) (Richtlinien 2004/49/EG, 2004/50/EG, 2004/51/EG)
2007	Drittes Eisenbahnpaket: Öffnung des grenzüberschreitenden Marktes für Personenverkehr auf der Schiene bis zum 1. Januar 2010 einschließlich Kabotage auf den Strecken des grenzüberschreitenden Verkehrsdienstes (u. a.: Richtlinie 2007/58/EG)

Quellen: Frerich/Müller, 2004a, 659 ff.; 2004b, 238 ff.; Maier/Dopheide, 2003; Richtlinie 2007/58/EG; Europäische Kommission, 2008b

Bahn (DB) AG – als privatrechtliches Unternehmen ausgegliedert (Monopolkommission, 2007b, Tz. 49; Ende/Kaiser, 2004, 32 ff.). Später wurden die Sparten der DB AG in eigenständige Aktiengesellschaften unter dem Dach der Konzernholding umgewandelt. Zum anderen wurde ein diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz für Dritte geschaffen.[35] Dazu zählen die Eisenbahnunternehmen mit Sitz in Deutschland, internationale Gruppierungen und Eisenbahnverkehrsunternehmen im Sinne des EU-Rechts sowie ausländische Eisenbahnen, wie sie im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) definiert werden (Monopolkommission, 2007b, Tz. 52 f.)

Im Vereinigten Königreich wurde 1994 das bisherige, vertikal integrierte Monopolunternehmen British Rail aufgespalten (Nash et al., 2005, 63 ff.). Die Infrastruktur wurde an das zunächst staatliche, später privatisierte Unternehmen Railtrack übertragen. Den Personenschienenverkehr übernahmen 25 private Zugverkehrsgesellschaften und die Vergabe von zeitlich befristeten Konzessionen eröffnete einen Wettbewerb um den Markt. Der Güterverkehr wurde von sechs Gesellschaften übernommen, der Marktzugang war von Anfang an offen. Aufgrund verschiedener Probleme geriet Railtrack in große finanzielle Schwierigkeiten und wurde im Oktober 2001 wieder verstaatlicht. Die negativen britischen Erfahrungen mit der Marktöffnung dienten als Argument gegen die Trennung von Schiene und Betrieb und haben die Entwicklung geeigneter Wettbewerbsstrukturen bei der Eisenbahn um Jahre zurückgeworfen (Rothengatter, 2003, 31).

Andere Länder waren in der Umsetzung der EU-Vorgaben wesentlich zurückhaltender. Belgien, Frankreich und Spanien zum Beispiel beschränkten sich auf das unbedingt Notwendige (Maier/Dopheide, 2003, 456). Dabei spielte auch eine Rolle, dass die Vorhaben der Europäischen Union zur Marktöffnung insbesondere bei den Eisenbahnergewerkschaften Belgiens, Frankreichs, Luxemburgs und Spaniens auf heftigen Widerstand stießen (Fischer, 1999, 27). Politische Einflussnahmen halfen in Frankreich, den Markteintritt von Konkurrenten zu verhindern (Rothengatter, 2003, 31). Ein wirksamer intramodaler Wettbewerb[36] im Eisenbahnverkehr in der Europäischen Union konnte mit dem Maßnahmenpaket aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht erreicht werden.

Die Europäische Kommission reagierte 1996 mit einem Weißbuch mit dem bezeichnenden Titel „Revitalisierung der Eisenbahnen in der Gemeinschaft“. Wichtige Elemente einer Wiederbelebungsstrategie waren nach Ansicht der

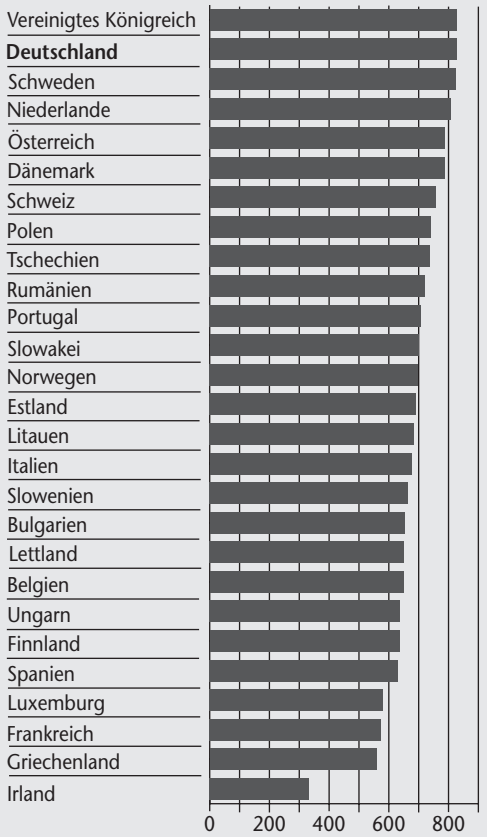
[35] Zudem seien hier noch die Entschuldung der Bahn und die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs als wichtige Bestandteile der Bahnreform in Deutschland erwähnt.

[36] Unter intramodalem Wettbewerb versteht man den Wettbewerb innerhalb eines Verkehrsträgers, also zwischen verschiedenen Eisenbahnunternehmen. Der intermodale Wettbewerb hingegen besteht in der Konkurrenz zwischen verschiedenen Verkehrsträgern, beispielsweise zwischen Schiene und Straße.

Kommission die Zulassung von Wettbewerb im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr sowie die Kabotage im Güterverkehr (Frerich/Müller, 2004b, 243). Mit dem ersten Eisenbahnpaket[37] aus dem Jahr 2001 nahmen diese Forderungen Gestalt an. Demnach sollten sämtliche Eisenbahnunternehmen (also nicht nur die Internationalen Gruppierungen) aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ab dem 15. März 2003 im grenzüberschreitenden Güterverkehr Zugang zu einem genau festgelegten transeuropäischen Schienengüternetz erhalten. Auf dieses Netz mit einer Länge von rund 50.000 Kilometern entfielen rund 70 Prozent des Eisenbahngüterverkehrs (Europäische Kommission, 2008b). Fünf Jahre später, zum 15. März 2008, sollte der Zugang auf das gesamte Streckennetz ausgedehnt werden. Das zweite Eisenbahnpaket aus dem Jahr 2004 zog diesen Termin auf den 1. Januar 2006 vor. Außerdem wurde mit diesem Paket die Öffnung der nationalen Märkte für den Güterverkehr beschlossen, das heißt Kabotage zugelassen (Richtlinie 2004/51/EG). Das dritte Eisenbahnpaket von 2007 schließlich brachte die Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs bis zum 1. Januar 2010 einschließlich Kabotage auf den internationalen Verbindungen (Richtlinie 2007/58/EG).

Liberalisierungsindex Bahn Abbildung 4.6

Güter- und Personenverkehr auf der Schiene, im Jahr 2007



Quelle: IBM Global Business Services, 2007, 58

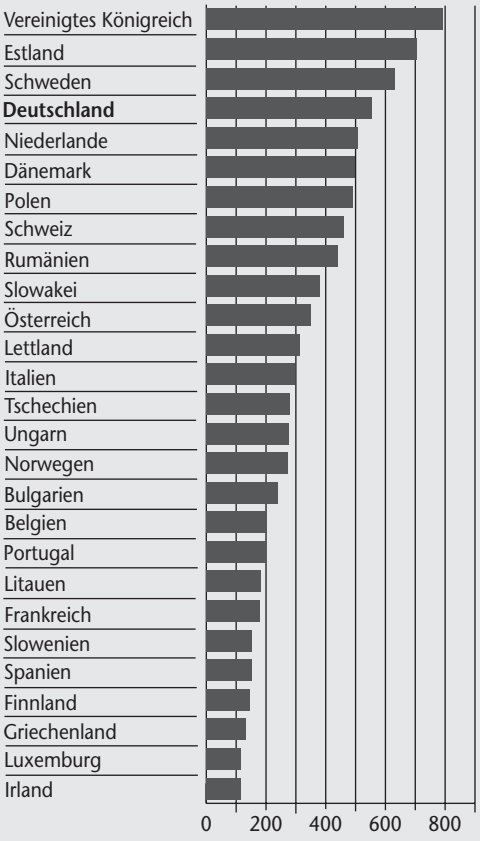
[37] Es bestand aus drei Richtlinien: 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG.

Weitere Elemente der Eisenbahnpolitik der Europäischen Union im Rahmen der drei Eisenbahnpakete waren die Harmonisierungsmaßnahmen zur Schaffung einer gemeinschaftsweit gültigen Genehmigung von Eisenbahnunternehmen, die Regelungen für die Zuweisung von Fahrwegkapazität und die Regulierungen der Entgelte für die Benutzung der Schienennetze (Wegeentgelte). Außerdem wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine unabhängige Regulierungsstelle zu errichten (Maier/Dopheide, 2003, 458 ff.). Einen aktuellen Überblick über den Grad der Marktöffnung in den Staaten der (damaligen) EU-25 sowie in Norwegen und der Schweiz gibt die dritte Auflage des Liberalisierungsindex Bahn, der im Auftrag der Deutschen Bahn AG erstellt wurde und auf deren Internetseite zur Verfügung steht (IBM Global Business Services, 2007). Die Ergebnisse sind in Abbildung 4.6 wiedergegeben.

Der Liberalisierungsindex Bahn erfasst sowohl die gesetzlichen Marktzugangsbedingungen, die mit einer Gewichtung von 20 Prozent in den Gesamtindex eingehen, als auch mit einer Gewichtung von 80 Prozent die praktischen Zugangsbedingungen (wie administrative und betriebliche Schranken) und den tatsächlich geöffneten Bereich. Die Autoren der Studie unterscheiden drei Ländergruppen: Länder mit einem Indexwert von über 800 Punkten, deren Marktöffnung als fortgeschritten be-

Index für die Wettbewerbsdynamik des Eisenbahnverkehrs (COM-Index) Abbildung 4.7

Güter- und Personenverkehr auf der Schiene, im Jahr 2007



Quelle: IBM Global Business Services, 2007, 69

zeichnet wird. Zu dieser Gruppe zählen neben Deutschland auch das Vereinigte Königreich, Schweden und die Niederlande. Es folgt die große Gruppe der Staaten, deren Indexwerte zwischen 600 und 800 liegen und deren Marktöffnung im Zeitplan ist. Wiederum vier Länder zählen zur Gruppe mit verzögerter Marktöffnung und einem Indexwert von unter 600 Punkten: Luxemburg, Frankreich, Griechenland und Irland.

Ein weiterer Index, der COM-Index, soll die Wettbewerbsdynamik auf den Schienenverkehrsmärkten in den genannten Staaten abbilden. Neben dem Marktanteil der Schiene am Verkehrsmarkt eines Landes (der sogenannte Modal Split der Schiene) und der Anzahl der Konkurrenten des Incumbents werden die Marktanteile dieser Wettbewerber berücksichtigt. Modal Split und Anzahl der Konkurrenten gehen jeweils mit 20 Prozent, der Marktanteil der Konkurrenten zu 60 Prozent in den Index ein (IBM Global Business Services, 2007, 18). Die Ergebnisse sind in Abbildung 4.7 ausgewiesen. Demnach steht das Vereinigte Königreich hier an erster Stelle, Deutschland kommt auf Platz vier. Der hohe Wert des Vereinigten Königreichs kommt allerdings auch dadurch zustande, dass es hier nach der Zerschlagung von British Rail keinen Incumbent mehr gibt.

Trotz aller Liberalisierungsbemühungen der Europäischen Kommission ist der intramodale Wettbewerb auf der Schiene in den meisten Staaten der EU heute noch gering. Dies wird aus einem Vergleich mit dem Telekommunikationsmarkt deutlich. In Deutschland lag der Marktanteil dritter Schienengüterverkehrsunternehmen im Jahr 2006 bei 16,4 Prozent (IBM Global Business Services, 2007, 108); im Schienenpersonennahverkehr kamen die Konkurrenten der Deutschen Bahn AG auf Werte zwischen 5 und 7 Prozent (IBM Global Business Services, 2007, Anhang V, 11). Bei der Telekommunikation hingegen erreichten die Wettbewerber der Deutschen Telekom AG im Jahr 2005 einen Marktanteil von 43 Prozent bei Ferngesprächen und von 44 Prozent bei Ortsgesprächen (Eurostat, 2007a, 362).

Dabei zählt die Bundesrepublik Deutschland, wie die oben zitierte Untersuchung zeigt, bei der Marktöffnung im Eisenbahnverkehr im Vergleich der EU-Länder ja zu den Spitzenreitern. Ausweislich des Berichts der EU-Kommission über die Durchführung des ersten Eisenbahnpakets (Commission of the European Communities, 2006, 22) sind vor allem Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland und Luxemburg sehr zögerlich bei der Zulassung ausländischer Eisenbahnunternehmen zum Güterverkehrsmarkt. Deutschland war dagegen mit der Slowakei und dem Vereinigten Königreich eines der ersten Länder, die bereits 1994 den Schienenpersonenverkehr für ausländische Wettbewerber geöffnet haben.

4.4 Energie

Europa und Energie

Energiepolitische Fragestellungen haben im Prozess der europäischen Integration von Anfang an eine wichtige Rolle gespielt. Schon bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 stand ein Energieträger im Zentrum. Hier ging es jedoch weniger um die Sicherstellung von Wettbewerb als vielmehr darum, die Versorgung mit Kohle und Stahl zu sichern und einer gemeinsamen Verantwortung zu unterstellen; und auch darum, nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs den Missbrauch dieser Ressourcen und Industrien für Rüstungszwecke zu verhindern. Einen deutlicheren energiepolitischen Hintergrund hatte die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom), die 1957 ins Leben gerufen wurde zur gemeinsamen Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie, die zu jener Zeit als wichtigste zivile Energiequelle der Zukunft angesehen wurde. Originäre energiepolitische Kompetenzen, die über Wettbewerbsfragen hinausgehen, sollten der Europäischen Union erst mit dem neuen Verfassungsvertrag zugebilligt werden (Eickhof/Holzer, 2004).

Erste Versuche zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes für Strom gab es bereits im Zuge der Vorarbeiten für die Vollendung des EG-Binnenmarktes 1992. Seit 1987 entwickelte die Kommission Vorschläge für eine Marktöffnung, die jedoch nur sehr zögerlich verwirklicht wurden (Sauer, 1992; Gröner/Sauer, 1994, 332 ff.). Die Erfolge bei der Gütermarktliberalisierung standen in den neunziger Jahren Pate beim Versuch, die Deregulierung der Energiemärkte weiter zu forcieren. Im Energiesektor sollte Wettbewerb in bisher monopolisierten Netzwirtschaften ermöglicht werden, wodurch Effizienzgewinne und Kostensenkungen zu erwarten waren. Mehrere Richtlinien der Europäischen Kommission verfolgten das Ziel, in den nationalen Märkten Wettbewerb und zugleich eine weitere grenzüberschreitende Integration der Märkte zu schaffen, die in der Vergangenheit weitgehend getrennt gewesen waren. Die einzelnen Mitgliedstaaten versuchten auf sehr unterschiedliche Weise, die Vorgaben dieser Richtlinien umzusetzen; eine befriedigende Marktöffnung mit einer entsprechenden Wettbewerbssituation ließ sich jedoch nicht überall erreichen. Daher hat die Kommission mit der Beschleunigungsrichtlinie von 2003 die Sicherung des Wettbewerbs durch die Schaffung nationaler Regulierungsbehörden für die Strom- und Gasmärkte und durch eine weitgehende Trennung von Netzbetrieb und den weiteren Wertschöpfungsstufen verbindlich vorgeschrieben. Die letzten Umsetzungsfristen liefen Mitte 2007 aus.

Das erste Liberalisierungspaket

Die Richtlinie für den Elektrizitätsbinnenmarkt aus dem Jahr 1996 (Richtlinie 96/92/EG) hatte wettbewerbs- und energiepolitische Zielsetzungen verfolgt: Schaffung eines Binnenmarktes für Elektrizität, Verringerung von Produktionskosten durch Wettbewerb, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Europa, Steigerung der Effizienz im Energiesektor, Abschaffung von Handelshemmnissen, Versorgungssicherheit und Umweltschutz (Kreis, 2004, 46). Dazu wollte man die europäischen Energiemärkte öffnen, einen diskriminierungsfreien Zugang sicherstellen und Quersubventionierungen sowie Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Verglichen mit der Beschleunigungsrichtlinie von 2003 waren die Maßnahmen jedoch weniger weitreichend. So wurde die Form, in der Wettbewerb auf den Strommärkten und insbesondere beim Netzzugang gesichert werden sollte, den Mitgliedstaaten überlassen. Diese setzten zumeist auf staatliche Überwachungsinstanzen; Deutschland setzte auf freiwillige Vereinbarungen innerhalb der betroffenen Wirtschaftsbereiche. Zur Vermeidung von Diskriminierungstatbeständen beim Netzzugang waren integrierte Energieversorger infolge der Richtlinie 96/92/EG verpflichtet, getrennte Konten für den Netzbereich zu führen. In Bezug auf die Marktöffnung waren Stufenpläne vorgesehen, nach denen ein Zugang zu immer größeren Marktanteilen auch für ausländische Anbieter zu schaffen war. Obgleich die legale Zulässigkeit von Verträgen mit alternativen Anbietern von Strom inzwischen recht weit fortgeschritten und in vielen Ländern sogar vollständig verwirklicht ist, ließ sich mit der Richtlinie von 1996 allein kein wirklich funktionierender Wettbewerb auf einem europäischen Binnenmarkt für Strom initiieren.

Das zweite Liberalisierungspaket

Die EU-Beschleunigungsrichtlinie vom 26. Juni 2003 (Richtlinie 2003/54/EG) war vor allem eine Reaktion auf die bis dahin unbefriedigend langsam verlaufene Liberalisierung in einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Zwei Elemente dieser Richtlinie waren zentral für die weitere Forcierung der Marktöffnung und für die Schaffung von Wettbewerb bei den leitungsgebundenen Energieträgern Strom und Gas: zum einen die zwingend vorgeschriebene nationale Regulierungsbehörde, welche die Wettbewerbsaufsicht über die Netzmärkte übernehmen sollte; zum anderen die „Unbundling“ genannte teilweise Separierung von Netzbetreibern und Stromanbietern.

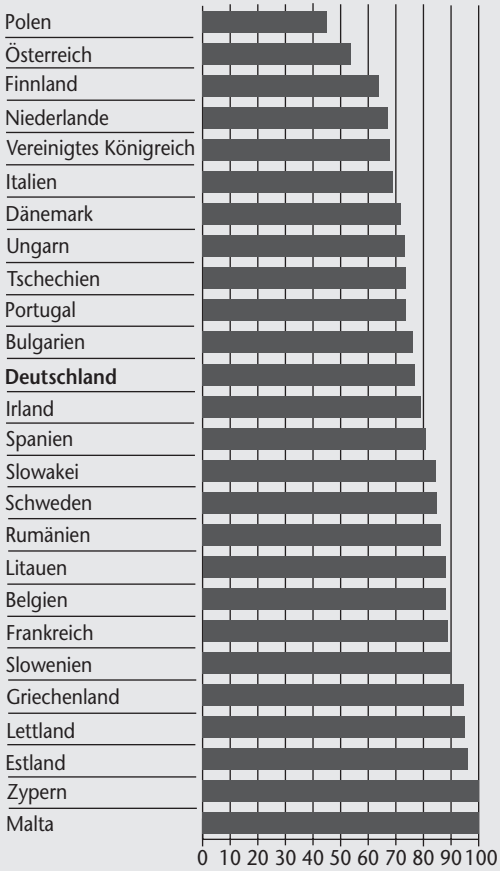
Das Konzept einer Regulierungsbehörde basiert auf der Überlegung, dass besondere Marktstrukturen, wie sie im Fall der leitungsgebundenen Energien mit der Netzproblematik eines natürlichen Monopols vorherrschen, eine besondere

wettbewerbsrechtliche Behandlung erfordern – mit dem Ziel, wettbewerbliche Strukturen in den ehemaligen Monopolen aufzubauen. Auch freiwillige Vereinbarungen, die als Element der Selbstregulierung möglich waren und die in Deutschland in Form von Verbändevereinbarungen verwirklicht wurden, reichten laut Beschleunigungsrichtlinie nicht mehr aus, um Wettbewerb bei den Strom- und Gasnetzen zu ermöglichen und dauerhaft zu sichern. Die Bundesnetzagentur als für Deutschland zuständige zentrale Regulierungsbehörde entwickelte ein Konzept der Anreizregulierung, um eine effiziente Netzbereitstellung zu gewährleisten. Dazu müssen die Netzgebühren möglichst niedrig sein, damit Wettbewerb auf den nachgelagerten Märkten möglich wird. Sie müssen aber auch hoch genug sein, um die notwendigen Investitionen in die Netze nicht zu gefährden.

Ein zweiter wesentlicher Baustein der Beschleunigungsrichtlinie ist das Unbundling – die Trennung der Infrastrukturbereiche des Netzes, in denen natürliche Monopole vorliegen und wo aufgrund der besonderen Marktstruktur spezifische Regulierungen notwendig sind, von den Bereichen der Dienste, in denen Wettbewerb im Prinzip ohne besondere Maßnahmen möglich ist. Das Ziel des Unbundling ist es, eine Ausnutzung der Monopolmacht und die Übertragung auf vor- oder nachgelagerte Teilmärkte zu verhin-

Kumulierte Marktanteile der großen Stromerzeuger Abbildung 4.8

Anteil an der Stromerzeugung im Jahr 2006, in Prozent



Große Erzeuger: Anbieter mit mehr als 5 Prozent Marktanteil.
Quelle: Eurostat, 2008c

dern. Beispielsweise soll so der Anreiz genommen werden, den Netzzugang diskriminierend zulasten anderer Stromanbieter zu regeln. Verschiedene Formen des Unbundling sind Teil der europäischen Vorgaben. Sie reichen von der buchhalterischen Trennung der Bereiche, wodurch Diskriminierungen und Quersubventionierungen der wettbewerblichen Dienste durch Monopolrenten aus der Infrastruktur offengelegt und damit kontrolliert werden, über die rechtliche Entflechtung, die zur Ausgründung des Netzbetriebs in eigene, rechtlich selbstständige Gesellschaften führt, bis hin zur organisatorischen Trennung der Bereiche, bei der beispielsweise personelle Verflechtungen abgebaut werden.

Insgesamt ist nach der Marktöffnung und den beiden Liberalisierungspaketen der Europäischen Union ein verstärkter Wettbewerb auf dem Strommarkt festzustellen. Dennoch verfügen die großen Anbieter insbesondere auf der Erzeugungsseite nach wie vor über erhebliche Marktanteile. Deutschland bewegt sich dabei im Mittelfeld. Hier teilen sich immerhin vier große Erzeuger 77 Prozent der Erzeugung und 62 Prozent der installierten Kapazitäten (Abbildung 4.8). Deutlich schlechter sieht es beispiels-

Eigentumsrechtliche Trennung der Netzbetreiber

Tabelle 4.2

im Jahr 2007, in der EU-27 und Norwegen

	Anzahl der Netzbetreiber	darunter: getrennte Netzbetreiber
Belgien	1	0
Bulgarien	1	0
Dänemark	**1**	**1**
Deutschland	4	0
Estland	1	0
Finnland	**1**	**1**
Frankreich	1	0
Griechenland	1	0
Irland	1	0
Italien	9	1
Lettland	1	0
Litauen	**1**	**1**
Luxemburg	12	0
Malta	–	–
Niederlande	**1**	**1**
Norwegen	**1**	**1**
Österreich	3	0
Polen	1	0
Portugal	3	1
Rumänien	**1**	**1**
Schweden	**1**	**1**
Slowakei	**1**	**1**
Slowenien	**1**	**1**
Spanien	**1**	**1**
Tschechien	**1**	**1**
Ungarn	1	0
Vereinigtes Königreich	**1**	**1**
Zypern	1	0

Fettdruck: Unbundling aller Netzgesellschaften.
Quelle: European Energy Regulators, 2008

weise in Frankreich aus, wo ein einziger Anbieter knapp 89 Prozent der Erzeugung und 86 Prozent der Kapazitäten auf sich vereint.

Eigentumsrechtliche Trennung

Im Zuge des jüngsten Energiepakets der Europäischen Kommission wird insbesondere die eigentumsrechtliche Trennung diskutiert, also die Verpflichtung zum Verkauf des Netzes an Dritte. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Stromanbieter ohne eigenes Netz ihren Strom zu fairen Konditionen in die Leitungen einspeisen können. Vorbild für diesen Schritt ist das Vereinigte Königreich. Dort liegen der Betrieb des Stromnetzes und die Energieerzeugung bereits seit 1990 in getrennten Händen.

Betrachtet man den bisherigen Stand des eigentumsrechtlichen Unbundling (Tabelle 4.2), so fällt auf, dass die Trennung des Netzes von anderen Wertschöpfungsstufen nur in den Ländern vollständig durchgeführt wurde, wo es nur einen Netzbetreiber für das ganze Land gibt. Hier sind alle Netzgesellschaften von der Stromerzeugung getrennt. So wurde beispielsweise in Großbritannien im Zuge der Privatisierung eine Netzgesellschaft gegründet, die seitdem separat operiert. Andere Länder wie Frankreich, die den Schritt der Privatisierung noch nicht getan haben, wären von einer Trennung nicht weiter betroffen, da die Zuständigkeiten für Netz und Stromerzeugung dann lediglich auf verschiedene Ministerien aufgeteilt werden müssten – der Staat dürfte jedoch Eigentümer beider Unternehmen bleiben.

Deutschland wäre von einer forcierten Trennung von Netz und Erzeugung besonders betroffen. Unter dem Druck der EU-Kommission wird von den vier Netzbetreibern inzwischen ein Zusammenschluss zu einer nationalen Netzgesellschaft diskutiert. Der wesentliche Unterschied zum Fall des Vereinigten Königreichs liegt jedoch darin, dass wir es in Deutschland derzeit nicht mit einem Privatisierungsprozess zu tun haben. Vielmehr müssten private Unternehmen dazu gezwungen werden, einen Teil ihres Geschäfts abzugeben – was einer Enteignung mit entsprechenden rechtlichen Unsicherheiten gleichkäme. Zudem müssten aus ordnungspolitischer Perspektive alle anderen Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs ausgereizt sein, bevor eine Zerschlagung privater Unternehmen ins Auge gefasst werden sollte. Dazu wäre aber erst einmal die Wirkung der 2009 einsetzenden Anreizregulierung abzuwarten. Eine wirkliche Beurteilung der bisherigen Erfolge ist zudem kaum möglich angesichts der Tatsache, dass die letzten Fristen zur Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie erst im Sommer 2007 abgelaufen sind. Ein Scheitern bei der Schaffung von Wettbewerb, das weitere, schärfere Maßnahmen rechtfertigen könnte, lässt sich daher noch nicht feststellen.

Ein Blick auf die USA

Nicht nur die Staaten der Europäischen Union haben Schritte unternommen, um Wettbewerb auf den Energiemärkten zu initiieren. Liberalisierungsversuche der Strommärkte gab es beispielsweise auch in den USA. Bekannt geworden ist vor allem das Beispiel Kaliforniens: Stromausfälle nach der Liberalisierung führten dazu, dass die Befürchtungen in Bezug auf eine Deregulierung staatlich dominierter Märkte für Netzgüter gewachsen ist (Kuhlmann, 2004). Hintergrund der kalifornischen Schwierigkeiten war jedoch primär die Art der Liberalisierung und der verbleibenden Regulierung. Insbesondere hat es sich negativ ausgewirkt, dass die Endverbraucherpreise festgeschrieben wurden, während gleichzeitig die Zulassung neuer Kraftwerke praktisch unmöglich war. Zudem stieg die Nachfrage nach Strom wegen des deutlichen Wirtschaftswachstums in den neunziger Jahren und durch besonders warme Sommer, in denen die Klimaanlagen den Stromverbrauch in die Höhe trieben. Die Kombination aus festen Endverbraucherpreisen, einer praktisch festgelegten maximalen Angebotsmenge und einer steigenden Nachfrage musste zu den beobachteten Stromknappheiten und Blackouts führen. Spätestens diese Erfahrungen haben deutlich gemacht, dass der regulatorische Ordnungsrahmen für den liberalisierten Strommarkt sehr sorgfältig zu gestalten ist.

5 Zusammenfassung und Empfehlungen

Deutschland hat in den Jahren 2006 und 2007 im europäischen Vergleich beachtliche Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts vorzuweisen. Im Jahr 2008 wurde mit einem Plus von rund 1,3 Prozent immer noch eine passable Wachstumsrate erreicht. Allerdings liegt dies ausschließlich an dem guten ersten Quartal. Der weitere Verlauf des Jahres war von einer Schrumpfung des realen Bruttoinlandsprodukts geprägt. Rückblickend lässt sich dennoch festhalten, dass es Deutschland zumindest vorübergehend gelungen ist, sich vom „kranken Mann Europas" anfangs dieses Jahrzehnts zu einer Wachstumslokomotive zu entwickeln. Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung hat daran einen maßgeblichen Anteil – das IW Köln schätzt diesen auf rund ein Drittel (Grömling et al., 2007, 43). Wie das IW-Reformbarometer zeigt, hat vor allem die Agenda 2010 der rot-grünen Bundesregierung die Weichen zu mehr Wachstum und Beschäftigung gestellt. Aber auch die Große Koalition konnte den Erfolgskurs zunächst fortsetzen und weitere Impulse zur Stärkung des Wachstumspotenzials geben. Dieser positive Trend hielt allerdings nur bis zum Sommer 2007 an. Danach schaltete die Wirtschaftspolitik den Rückwärtsgang ein – das IW-Reformbarometer zeigt seither wieder trendmäßig nach unten. Die Bundesregierung ist dabei, die in den Vorjahren mühsam erzielte Reformdividende leichtfertig zu verspielen.

Dabei gibt es keinen Grund, vom erfolgreich eingeschlagenen Reformweg wieder abzuweichen. Zum einen sind die Erfolge sichtbar, insbesondere am Arbeitsmarkt. Zum anderen hat eine große Zahl anderer Länder in den letzten Jahren ebenfalls Anstrengungen unternommen, die Standortbedingungen für Investitionen und Produktion zu verbessern. Viele internationale Standort-Rankings zeigen denn auch, dass es Deutschland nicht immer gelungen ist, seinen Platz zu verteidigen: Im vielbeachteten World Competitiveness Ranking des International Institute for Management Development (IMD) ist Deutschland zwischen 1995 und 2008 sogar vom sechsten Platz auf Rang 16 abgerutscht. Im Fraser Index of Economic Freedom ist es zwischen 1995 und 2006 von Rang zwölf auf Rang 17 zurückgefallen. Beim Pro-Kopf-Einkommen (in Euro und zu konstanten Preisen und Wechselkursen) belegte Deutschland im Jahr 1995 noch den dritten Rang in der EU-15, im Jahr 2007 war es nur noch Rang sechs. Dabei zeigt sich immer wieder, dass es vor allem die relativ strikte Arbeitsmarktregulierung und -verfassung ist, die das Land im Vergleich unterdurchschnittlich abschneiden lässt.

Trotz der erfolgten partiellen Lockerungen beim Kündigungsschutz ist dieser in Deutschland noch immer sehr viel restriktiver als in vielen anderen Ländern. Die besten Werte weisen hier die angelsächsischen Staaten auf – die USA, das Vereinigte Königreich und Kanada. Aber auch Länder wie die Schweiz, Dänemark, Österreich oder Finnland haben den Kündigungsschutz weniger stark reguliert. Auf 69 Wochenlöhne summieren sich nach einer Untersuchung der Weltbank für deutsche Unternehmen im Durchschnitt die Entlassungskosten (Weltbank, 2007). In Dänemark sind es lediglich zehn Wochenlöhne und selbst in Frankreich, das in diesem Vergleich ebenfalls relativ schlecht abschneidet, sind es nur 32 Wochenlöhne.

Zur strengen Regulierung des Arbeitsmarktes kommt ein hohes Arbeitskostenniveau hinzu. Nach Berechnungen des IW Köln mussten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland im Jahr 2007 knapp 33 Euro für die Arbeitsstunde bezahlen. Nur in Belgien, Schweden und Dänemark lagen die Kosten noch höher. Die deutschen Unternehmen konkurrieren auf den Weltmärkten beispielsweise mit 23 Euro in den USA und 18 Euro in Japan, ganz zu schweigen von den sehr geringen Arbeitskosten in den osteuropäischen Niedriglohnländern. Das Bild ändert sich auch nicht grundlegend, wenn man berücksichtigt, dass die Arbeitskosten in wichtigen Zulieferbranchen des Verarbeitenden Gewerbes (unter anderem Handel, Logistik, unternehmensnahe Dienstleistungen) in Deutschland im Vergleich günstiger ausfallen. Deutschland bleibt auch unter Berücksichtigung dieser Vorleistungsverflechtungen in der Spitzengruppe der Arbeitskosten-Rangliste und nimmt dort den fünften Platz ein.

Die schlechte Position Deutschlands bei den Arbeitskosten hängt auch zusammen mit der hohen Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben. Der Abgabenkeil (Lohnsteuer und Sozialabgaben in Prozent der Arbeitskosten) beträgt für einen durchschnittlich verdienenden ledigen Arbeitnehmer in Deutschland 52,2 Prozent. Oder anders gewendet: Von dem, was ein Arbeitnehmer den Arbeitgeber kostet, kommen nur 47,8 Prozent netto beim Arbeitnehmer an. Nur in Belgien und Ungarn ist der Abgabenkeil noch höher als hierzulande. Besonders günstig schneidet Irland ab: Dort erreichen Steuern und Sozialabgaben nur 22,3 Prozent der gesamten Arbeitskosten.

Nicht nur die hohen Abgabenbelastungen dämpfen die Arbeitsanreize, sondern auch die in Deutschland vergleichsweise hohen sogenannten Nettolohnersatzraten bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld in Prozent des letzten Nettoverdiensts vor der Arbeitslosigkeit). Nach OECD-Berechnungen erreicht ihr Niveau in Deutschland knapp 73 Prozent. Nur in vier Ländern – Portugal, Schweiz, Frankreich, Dänemark – ist sie höher. Selbst nach 60 Monaten Arbeitslosigkeit liegt die Netto-

lohnersatzrate hierzulande noch bei 52 Prozent. Wie wissenschaftliche Studien zeigen konnten, dämpfen hohe Ersatzraten und eine lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld die Anreize, sich schnell wieder um einen Arbeitsplatz zu bemühen und Lohnabschläge in Kauf zu nehmen, und verlängern somit die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit.

Das hohe Arbeitskostenniveau in Deutschland wird auch nicht durch ein Spitzenniveau bei der Produktivität kompensiert, wie immer wieder behauptet wird. Setzt man die Arbeitskosten in Relation zur Produktivität und stellt auf die Lohnstückkosten ab, ergibt sich, dass zwar das Verarbeitende Gewerbe im Vereinigten Königreich, Frankreich, Italien und Dänemark schlechter abschneidet, in den anderen betrachteten Industrieländern liegen die Lohnstückkosten hingegen unter dem deutschen Niveau. Am günstigsten schneidet Japan ab, wo die Lohnstückkosten um 24 Prozent geringer sind als in Deutschland, die USA produzieren mit 10 Prozent niedrigeren Kosten. Zu bedenken ist ferner, dass bei Auslandsinvestitionen weniger die Lohnstückkosten als die Arbeitskosten entscheidend sind, denn der technische Standard und das Know-how (also das heimische Produktivitätsniveau) sind in diesem Fall weitgehend mobil. Besonders bei Standortverlagerungen in mittel- und osteuropäische Länder wird Unterschieden bei den Arbeitskosten eine hohe Bedeutung beigemessen.

Deutschland leistet sich ein relativ umfangreiches soziales Sicherungssystem. Innerhalb der Europäischen Union gibt das Land nach Schweden, Frankreich, Dänemark und Belgien gemessen am Bruttoinlandsprodukt am meisten für die soziale Absicherung der Bürger aus. Die Finanzierung ist hierbei unterschiedlich ausgestaltet. Während Dänemark sein Sozialsystem komplett über Steuern finanziert und keine Sozialbeiträge kennt, erreicht in Tschechien allein schon der Arbeitgeberanteil bei der Sozialversicherung 35 Prozent der Bruttolöhne und -gehälter. Einige Länder erheben Globalbeiträge, andere (darunter auch Deutschland) erheben für die einzelnen Zweige der Sozialversicherung jeweils eigene Beiträge. Mit einem Arbeitgeberanteil von knapp unter 20 Prozent liegt Deutschland im unteren Drittel der Rangliste.

Trotz steuerlicher Entlastungen in den letzten Jahren ist die Steuerbelastung von Bürgern und Unternehmen in Deutschland noch immer vergleichsweise hoch. Nur wenige der betrachteten Länder haben bei der Einkommenssteuer einen höheren Spitzensatz (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Schweden, Japan). Auch bei der Unternehmensbesteuerung sind Fortschritte erzielt worden; aber auch hier zählt Deutschland nach wie vor zum Drittel der Staaten innerhalb der EU-27 mit der höchsten Besteuerung von Unternehmensgewinnen. In einer jüngst von der Stiftung Familienunternehmen

veröffentlichen Studie rangiert Deutschland in Europa hinsichtlich der steuerlichen Standortbedingungen von Familienunternehmen gerade mal auf Rang zwölf von 18 Ländern.

Anders als bei den Arbeitsmärkten ist die Liberalisierung von ehemals durch staatliche Monopole geprägten Produktmärkten in der Europäischen Union teils relativ weit fortgeschritten. Deutschland bildet da keine Ausnahme – im Gegenteil, mitunter war es sogar Schrittmacher wie beispielsweise im Bereich des Postwesens. Nur Deutschland, das Vereinigte Königreich, Schweden und Finnland haben den Briefbereich inzwischen vollständig liberalisiert. Andere Länder müssen hier noch nachziehen; vor allem beim freien Marktzugang für Inlandsbriefe tun sich viele von ihnen nach wie vor schwer. Bei den Telekommunikationsmärkten war die Europäische Kommission die treibende Kraft; rückblickend lässt sich die Liberalisierung in diesem Bereich als eine europäische Erfolgsgeschichte bezeichnen. Die Marktöffnung und die Zulassung von Wettbewerb haben die Preise für Telekommunikationsdienste drastisch verbilligt. Noch ist der Prozess allerdings nicht abgeschlossen. Zwar sind die Marktanteile der ehemaligen Monopolisten gesunken, sie liegen allerdings teilweise noch relativ hoch. Im Durchschnitt der EU-25 belief sich der Marktanteil der ehemaligen Monopolunternehmen im Jahr 2005 bei Ortsgesprächen noch auf 72 Prozent, bei Ferngesprächen waren es 66 Prozent.

Erfreulich weit fortgeschritten ist in Deutschland die Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs. Im von der Deutschen Bahn AG in Auftrag gegebenen Liberalisierungsindex der IBM Global Business Services für den Güter- und Personenverkehr auf der Schiene belegt Deutschland den zweiten Platz hinter dem Vereinigten Königreich. Dieser Index erfasst sowohl die gesetzlichen Marktzugangsbedingungen als auch die praktischen Zugangsbedingungen wie administrative und betriebliche Schranken.

Weiteren Liberalisierungsbedarf gibt es im Bereich Energie. Erst mit der EU-Beschleunigungsrichtlinie vom Juni 2003 ließ sich die bis dahin sehr zögerliche Liberalisierung konsequenter vorantreiben. Noch ist das Ziel allerdings nicht erreicht, denn gemessen an den kumulierten Marktanteilen der großen Stromerzeuger (Anbieter mit mehr als 5 Prozent Marktanteil) scheint die Wettbewerbsintensität noch nicht ausreichend zu sein. Deutschland liegt mit einem Marktanteil der Großen von 77 Prozent im Mittelfeld der EU-27. Günstiger schneiden vor allem Polen und Österreich ab. Am weitesten von einer wettbewerbsfreundlichen Struktur im Strommarkt entfernt sind Malta und Zypern, aber auch größere EU-Länder wie Griechenland und Frankreich haben hier erheblichen Nachholbedarf.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Politik der Bundesregierung bis zum Sommer 2007 auf einem richtigen Kurs war. Sie hat insgesamt die Rahmenbedingungen für ein dauerhaft höheres Wachstumstempo verbessert und so die Anstrengungen der Unternehmen unterstützt, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und rentable Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen. Die Politik hat dann aber – trotz der klar erkennbaren und quantifizierbaren Reformrendite – diesen Kurs verlassen. Eine erneute Kurskorrektur ist daher nötig.

Zwar ist der Einfluss der Europäischen Union auf die nationalen Gesetzgebungen ihrer Mitgliedstaaten groß. So waren zum Beispiel in der Bundesrepublik in der 15. Wahlperiode (2002–2005) mehr als 40 Prozent aller Gesetze der innenpolitischen Ressorts auf EU-Impulse zurückzuführen. Trotzdem bleibt dem deutschen Gesetzgeber genügend Spielraum, um eigene Akzente zu setzen.

In welchen Bereichen die Politik insbesondere ansetzen kann, um für mehr wirtschaftliches Wachstum zu sorgen, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in einer theoretisch fundierten empirischen Analyse dargelegt (SVR, 2002, 594 ff.). Er hat die folgenden zentralen, politikrelevanten Wachstumstreiber identifiziert (in Klammern jeweils die Wirkungsrichtung auf das Wachstum):

1. Unternehmensinvestitionen (+)
2. Staatliche Investitionen (+)
3. Humankapital (+)
4. Steuern und Sozialabgaben (–)
5. Staatliches Defizit (–)
6. (Strukturelle) Arbeitslosigkeit (–)

Daran anknüpfend entwickelte das IW Köln in seiner wirtschaftspolitischen Studie „Vision Deutschland“ bereits eine umfassende Reformstrategie (IW Köln, 2005, 89 ff.) und daraus für die aktuelle Legislaturperiode eine Reformagenda. Entsprechende Maßnahmen wurden bislang von der Politik aber nur in Ansätzen umgesetzt. Bezogen auf die sechs Wachstumsdeterminanten stehen aus Sicht des IW Köln aktuell folgende Maßnahmen im Pflichtenheft der Politik, die hier in Stichworten skizziert werden sollen:

1. Wachstumstreiber: Unternehmensinvestitionen

- Abschaffung der Erbschaftssteuer:
  – Ökonomisch und steuersystematisch lässt sich die Erbschaftssteuer nur schlecht begründen.
  – Man sollte dem Beispiel anderer Länder folgen: Schweden, Österreich und Luxemburg haben diese Steuer bereits abgeschafft, Frankreich plant dies.

– Falls dies in Deutschland kurz- und mittelfristig politisch nicht durchsetzbar ist, besteht eine Alternative darin, den Bundesländern eine Option zur Abschaffung einzuräumen. Positiver Nebeneffekt wäre eine Stärkung des Wettbewerbsföderalismus.

- Abschaffung des Solidaritätszuschlags – im Rahmen einer umfassenden Einkommenssteuerreform.
- Verzicht auf die geplante Besteuerung von Funktionsverlagerungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung.
- Bürokratieabbau vor allem für den Mittelstand; hier das Tempo erhöhen und so bald wie möglich ehrgeizige und überprüfbare Ziele und Maßnahmenpakete definieren.

2. Wachstumstreiber: Staatliche Investitionen

- Die Konsolidierung der letzten Jahre ging stark zulasten der öffentlichen Investitionen; es wurde quantitativ, aber nicht qualitativ konsolidiert.
- Im Rahmen der staatlichen Ausgaben müssen öffentliche Investitionen wieder ein dauerhaft höheres Gewicht erhalten.
- Im kommunalen Bereich ist eine Rekommunalisierung vormals privatisierter Aufgaben zu beobachten. Statt sich unternehmerisch zu betätigen und private Unternehmen vom Markt zu verdrängen, sollten die Kommunen sich stärker auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Betreuungsinfrastruktur (Stichwort: Vereinbarkeit von Familie und Beruf) konzentrieren.

3. Wachstumstreiber: Humankapital

- Frühkindliche und schulische Bildung: den Bildungsauftrag der frühkindlichen Bildung stärken; das Angebot an Ganztagsschulen ausbauen.
- Berufsausbildung: die Nettokosten für Ausbildungsbetriebe verringern; die Fremdsprachenkompetenz und den Umgang mit neuen Technologien bei den Auszubildenden stärken.
- Akademische Bildung: die Hochschulautonomie ausbauen und private Finanzierungsanteile sozialverträglich erweitern; Studierende durch die Hochschulen auswählen lassen.
- Weiterbildung: berufliche und akademische Bildung durchlässiger gestalten, Anreize zu Weiterbildungsinvestitionen stärken.

4. Wachstumstreiber: Steuern und Sozialabgaben

- Die Finanzierungsspielräume in den Sozialversicherungen nutzen, um die Beitragssätze weiter zu senken.

- Einkommenssteuer reformieren (Abgabenkeil vor allem für mittlere Einkommen verringern), die kalte Progression beseitigen und den Solidaritätszuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer abschaffen.
- Nachhaltige Finanzreform der sozialen Pflegeversicherung durch Einführung von Kapitaldeckung und Entkoppelung der Finanzierung vom Arbeitsverhältnis.
- Verzicht auf den Gesundheitsfonds und den einheitlichen gesetzlichen Krankenkassenbeitrag; stattdessen das Gesundheitssystem tatsächlich für den Wettbewerb öffnen.

5. Wachstumstreiber: Staatliches Defizit

- Trotz erfreulicher Überschüsse der öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren ist das Ziel einer Haushaltskonsolidierung noch nicht erreicht; es gibt nach wie vor ein strukturelles (konjunkturbereinigtes) Defizit.
- Daher besteht kein Grund, die Sparanstrengungen zu verringern.
- Die Konsolidierung darf nicht über strukturelle Einnahmenverbesserungen erfolgen, sondern muss auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte ansetzen.
- Insbesondere der Bund ist gefordert, sein Defizit weiter zu verringern.

6. Wachstumstreiber: (Strukturelle) Arbeitslosigkeit

- Falsche Weichenstellungen vermeiden:
  – Keine kostspieligen Arbeitsmarktprogramme, die weitere Beitragssenkungen konterkarieren und erwiesenermaßen unwirksam sind.
  – Keine flächendeckenden oder branchenspezifischen Mindestlöhne.
- Zuwanderung erleichtern:
  – Der Fachkräftemangel in Deutschland könnte das Wirtschaftswachstum stark hemmen. Daher ist es wichtig, auch das Arbeitsangebot von Zuwanderern zu erschließen.
  – Bislang ist Zuwanderung aus ökonomischen Motiven nur nach Überwindung hoher bürokratischer Hürden möglich; Zuwanderung sollte jedoch nach klaren, nachvollziehbaren Regeln erfolgen.
  – Es sollte ein Punktesystem eingeführt werden, dessen Bewertungsverfahren arbeitsmarktrelevante Kriterien wie Qualifikationen, Sprachkenntnisse, Familienstand und Arbeitsmarktsituation einbezieht.
  – Parallel dazu ist die Integration der bereits im Land lebenden Zuwanderer oder Personen mit Migrationshintergrund zu verbessern.
- Die Entlohnung der Beschäftigten muss sich noch stärker und schneller an wechselnde Bedingungen anpassen, damit sich Megatrends wie Globalisierung und Strukturwandel nicht nachteilig auf die Beschäftigung auswirken:

– Weitere Flexibilisierung von Tarifverträgen: Öffnungsklauseln stärker nutzen, Günstigkeitsprinzip beschäftigungsfreundlich definieren und entsprechend gesetzlich verankern.

– Keine staatlichen Eingriffe in die Tarifautonomie in Form von Mindestlöhnen oder Allgemeinverbindlicherklärungen vornehmen.

– Stärkung von ziel- und leistungsorientierten Vergütungssystemen.

Realistischerweise lässt sich ein derart weitreichendes Programm in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr vollständig umsetzen. Aber auch kleinere Schritte sind hilfreich für mehr Wachstum und Beschäftigung – sofern sie in die richtige Richtung zielen. Um dies beurteilen zu können, bietet das hier vorgelegte und konsequent auf die Stärkung der Wachstumsgrundlagen zielende Reformpaket einen geeigneten Referenzrahmen.

Literatur

Acemoglu, Daron, 2002, Technical Change, Inequality, and the Labor Market, in: Journal of Economic Literature, Vol. 40, No. 1, S. 7–72

Aghion, Philippe / **Howitt**, Peter, 1998, Endogenous Growth Theory, Cambridge (Mass.)

AMECO, Datenbank der Europäischen Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/db_indicators 8646_en.htm [Stand: 2008-03-20]

Andersen, Paul-Krüger, 2004, Employees' Co-Determination in Danish Companies, in: Baums, Theodor / Ulmer, Peter (Hrsg.), Unternehmens-Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Recht der EU-Mitgliedstaaten, Heidelberg, S. 11–24

Auer, Peter, 2006, Labour market flexibility and labour market security: Complementarity or trade-off?, Stellungnahme zum Bericht „Beschäftigung in Europa 2006", Brüssel

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2009, Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Dezember und Jahr 2008, Nürnberg

Basedow, Jürgen, 1996, Ansätze zur europäischen Regulierung der Postdienste, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 7. Jg., Nr. 5, S. 143–149

Bassanini, Andrea / **Duval**, Romain, 2006, Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD Economics Department Working Papers, No. 486, Paris

Belke, Ansgar / **Baumgärtner**, Frank / **Schneider**, Friedrich / **Setzer**, Frank, 2007, The Different Extent of Privatization Proceeds in OECD-Countries: A Preliminary Explanation Using a Public-Choice Approach, in: FinanzArchiv, 63. Jg., Nr. 2, S. 211–243

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2007, Internationales Standort-Ranking 2007: Wachstum und Beschäftigung, Gütersloh

BGBL I – Bundesgesetzblatt I, Nr. 39 vom 31. Juli 1996, Telekommunikationsgesetz (TKG), S. 1120

Bieber, Roland / **Epiney**, Astrid / **Haag**, Marcel, 2005, Die Europäische Union, Baden-Baden

Blaas, Wolfgang / **Frangakis**, Marica / **Sakellaridis**, Gabriel, 2006, Privatization Experiences in the EU, A Review, in: Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (Hrsg.), Der öffentliche Sektor: Forschungsmemoranden, Band 32, Heft 3-4, S. 3–29

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2007, Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2007, Bonn

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2008, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2007, Berlin

BMG – Bundesministerium für Gesundheit, 2005, Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2005, Berlin

BMG, 2007, Kennzahlen und Faustformeln GKV, URL: http://www.bmg.bund.de/cln_040/nn_601096/SharedDocs/Download/DE/ Datenbanken-Statistiken/Statistiken-Gesundheit/Gesetzliche-Krankenversicherung/Kennzahlen-und-Faustformeln/Kennzahlen-und-Faustformeln,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Kennzahlen-und-Faustformeln.pdf [Stand: 2008-06-16]

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2004, Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, Berlin

Brügelmann, Ralph, 2008, Zur Reform der Einkommensteuer – ein IW-Vorschlag, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 3, S. 31–44

Bundesnetzagentur, 2005, Tätigkeitsbericht 2004/2005, Bonn, URL: http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/4515.pdf [Stand: 2008-05-20]

Bundesnetzagentur, 2007, Tätigkeitsbericht 2006/2007 gemäß § 47 Abs. 1 des Postgesetzes – Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens, URL: http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12185.pdf [Stand: 2008-05-20]

Busch, Berthold, 2007, Die europäische Dimension: Deutschland und die Europäische Union im Mehrebenensystem, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland: Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 195–216

Commission of the European Communities, 2006, Commission Staff Working Document, Annexes to the Communication on the implementation of the railway infrastructure package Directives (‚First Railway Package'), SEC (2006) 530, URL: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2006/EN/2-2006-530-EN-1-0.Pdf [Stand: 2008-05-20]

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2005, Ruhe vor dem Sturm: Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung, Herbst 2005, Berlin

DIHK, 2006, Investitionen im Ausland: Ergebnisse einer DIHK-Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern, Frühjahr 2006, Berlin

Eichhorst, Werner / **Zimmermann**, Klaus F., 2007, Dann waren's nur noch vier… Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen, IZA Discussion Papers, No. 2605, Bonn

Eickhof, Norbert / **Holzer**, Verena L., 2004, Energiepolitische Kompetenzen in der Europäischen Union, in: Wirtschaftsdienst, 84. Jg., Nr. 7, S. 443–449

EIRO – European Industrial Relations Observatory, 2005, Minimum Wages in Europe, URL: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/07/study/tn0507101s.htm [Stand: 2008-06-22]

Ende, Lothar / **Kaiser**, Jan, 2004, Wie weit ist die Liberalisierung der Schiene?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 54. Jg., Nr. 1, S. 26–37

ETUI-REHS, 2007, European Works Councils database: Facts and Figures, Brüssel

EU-Kommission, 2006, Employment in Europe 2006, Brüssel

EU-Kommission, 2007, Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, KOM (2007) 359 endgültig, Brüssel

Europäische Kommission – Economic and Financial Affairs, 2008a, Price and Lost Competitiveness, Data Section, URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/price-cost-competiteveness/data/areeu15.xls [Stand: 2008-04-23]

Europäische Kommission – Generaldirektion Energie und Verkehr, 2008b, URL: http://ec.europa.eu/transport/rail/overview/infrastructure_de.htm [Stand: 2008-05-20]

EZB – Europäische Zentralbank, 2005, Die Lissabon-Strategie – Fünf Jahre später, in: EZB-Monatsbericht, Juli, S. 77–94

Europäischer Gerichtshof, 1986, Monopolmißbrauch der britischen Fernmeldebehörde, Urteil des EuGH vom 20. März 1985 – 41/83, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 36. Jg., Nr. 3, S. 229–232

European Energy Regulators, 2008, 2007 Annual Report of the European Energy Regulators, Brüssel

Eurostat, 2007a, European business – Facts and Figures, 2007 edition, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2293,59872848,2293_68195678&_dad=portal&_schema=PORTAL [Stand: 2008-05-20]

Eurostat, 2007b, Minimum Wages 2007, Statistics in Focus, No. 71, Brüssel

Eurostat, 2008a, Bevölkerung und Soziale Bedingungen, Bevölkerung, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/popul/popula/proj/proj_trend/proj_ tbp&language=de&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=777 [Stand: 2008-06-26]

Eurostat, 2008b, Bevölkerung und Soziale Bedingungen, Lebensbedingungen und Sozialleistungen, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734 &_dad= portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/popul/livcon/ spr/spr_expend&language=de&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=0 [Stand: 2008-06-26]

Eurostat, 2008c, Indikatoren für den europäischen Strommarkt – 2006, Luxemburg

Eurostat, 2008d, Schlüsselindikatoren zur EU-Politik, Strukturindikatoren, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU_strind&depth=2 [Stand: 2008-05-20]

Eurostat, 2008e, Wissenschaft und Technologie, Statistik der Informationsgesellschaft, Informationsgesellschaft: Strukturindikatoren, Preise für Telekommunikation, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=EU_MAIN_TREE&depth=1 [Stand: 2008-05-20]

Feldkamp, Michael F. / **Ströbel**, Birgit, 2005, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, URL: http://www.bundestag.de/wissen/archiv/dbuch/Datenhandbuch.pdf [Stand: 2008-05-21]

Fischer, Michael, 1999, Schlusslicht Eisenbahn, in: EU-Magazin, Nr. 5, S. 27–28

Fraser Institute, 2008, Economic Freedom of the World 2008 Annual Report, Vancouver, B. C., URL: http://www.freetheworld.com/2008/2008Dataset.xls [Stand: 2008-09-25]

Frerich, Johannes / **Müller**, Gernot, 2004a, Europäische Verkehrspolitik, Band 1, München/Wien

Frerich, Johannes / **Müller**, Gernot, 2004b, Europäische Verkehrspolitik, Band 2, München/Wien

Frerich, Johannes / **Müller**, Gernot, 2006, Europäische Verkehrspolitik, Band 3, München/Wien

Funk, Lothar / **Lesch**, Hagen, 2006, Mindestlohnbestimmungen in ausgewählten EU-Ländern, in: Sozialer Fortschritt, 55. Jg., Nr. 4, S. 83–94

Geiger, Rudolf, 2004, EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Kurzkommentar, 4. Auflage, München

Grömling, Michael / **Plünnecke**, Axel / **Scharnagel**, Benjamin, 2007, Was trägt die Politik zum Aufschwung in Deutschland bei?, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 3, S. 43–57

Gröner, Helmut / **Sauer**, Gerhard, 1994, Ansätze der EG-Kommission zu mehr Wettbewerb in der Elektrizitätsversorgung, in: Hasse, Rolf H. / Molsberger, Josef / Watrin, Christian (Hrsg.), Ordnung in Freiheit – Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, Stuttgart, S. 331–352

Häge, Frank M. / **Schneider**, Volker, 2004, Hauptachsen staatlicher Redimensionierung: Die Rolle von Europäisierung und Privatisierung, in: Schneider, Volker / Tenbücken, Marc (Hrsg.), Der Staat auf dem Rückzug – Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Frankfurt/New York, S. 280–313

Hardege, Stefan, 2008, Regulierung und Flexibilität, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Die Zukunft der Arbeit in Deutschland: Megatrends, Reformbedarf und Handlungsoptionen, Köln, S. 199–224

Hellmann, Rainer, 2001, Regierungen bremsen Brüsseler Eile, in: EU-Magazin, Nr. 5, S. 26–27

Hüther, Michael / **Scharnagel**, Benjamin, 2005, Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 32-33, S. 23–30

IBM Global Business Services, 2007, Liberalisierungsindex Bahn 2007, Marktöffnung: Eisenbahnmärkte der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens im Vergleich. Eine Studie in Zusammenarbeit mit Professor Dr. Dr. Christian Kirchner, Humboldt-Universität zu Berlin, URL: http://www.deutschebahn.com/site/bahn/de/unternehmen/presse/mediathek/ infomaterial/libindex2007.html [Stand: 2008-05-20]

IMD – International Institute for Management Development, 1995, The World Competitiveness Report, Lausanne

IMD, 2008, Competitiveness Scoreboard 2008, Lausanne, URL: http://www.imd.ch/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf [Stand: 2008-05-28]

Immenga, Ulrich / **Kirchner**, Christian / **Knieps**, Günter / **Kruse**, Jörn, 2001, Telekommunikation im Wettbewerb, München

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln

IW Köln, 2006, Die Besteuerung von Einkommen und Gewinnen in Deutschland, IW-Dossier, Nr. 29, Köln

IW Köln, 2007, Sozialraum Europa, IW-Dossier, Nr. 32, Köln

IW Köln, 2009, Eckwerte der Konjunktur, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, 35. Jg., Nr. 1, S. 1

Kalls, Susanne, 2004, Die Arbeitnehmermitbestimmung in Österreich, in: Baums, Theodor / Ulmer, Peter (Hrsg.), Unternehmens-Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Recht der EU-Mitgliedstaaten, Heidelberg, S. 95–124

Kohl, Heribert / **Platzer**, Hans-Wolfgang, 2003, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa – Transformation und Integration: Die acht EU-Beitrittsländer im Vergleich, Baden-Baden

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Luxemburg

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992, Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste, KOM (92) 476 endgültig, Deutscher Bundestag, Drucksache 12/3328

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft, KOM (2000) 319 endgültig, Brüssel

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste, KOM (2006) 594 endgültig, Brüssel

Kreis, Constanze, 2004, Deregulierung und Liberalisierung der europäischen Elektrizitätswirtschaft – Theoretische und empirische Befunde, Baden-Baden

Kuhlmann, Andrea, 2004, Die Elektrizitätskrise in Kalifornien – oder: Wie riskant ist die Liberalisierung von Netzsektoren?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 30, Nr. 1, S. 49–68

Maier, Martina / **Dopheide**, Jan Hendrik, 2003, Europäischer Schienengüterverkehr nach dem Ersten EU-Eisenbahnpaket: Freie Bahn für alle?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 14. Jg., Nr. 15, S. 456–460

Marin, Dalia, 2004, „A Nation of Poets and Thinkers" – Less so with Eastern Enlargement? Austria and Germany, Universität München, Discussion Paper, No. 2004/06, München

Megginson, William L. / **Netter**, Jeffrey M. / **Chahyadi**, Candra S., 2005, Size and impact of privatisation – a survey of empirical studies, in: CESifo DICE Report, No. 1., S. 3–11

MISSOC – Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the European Union, 2008, MISSOC Datenbank Comparative Tables on Social Protection – Query, Situation on 01/07/2007, Datenbank-Abruf bei Eurostat auf URL: http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en [Stand: 2008-06-25]

Monopolkommission, 2007a, Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Sondergutachten (Nr. 51) gemäß § 44 Postgesetz in Verbindung mit § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz 1996, URL: http://www.monopolkommission.de/sg_51/text_s51.pdf [Stand: 2008-05-20]

Monopolkommission, 2007b, Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr, Sondergutachten (Nr. 48) gemäß § 36 AEG, URL: http://www.monopolkommission.de/sg_48/text_s48.pdf [Stand: 2008-05-20]

Mussler, Werner, 1998, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel, Baden-Baden

Nash, Chris / **Smith**, Andrew / **Matthews**, Bryan, 2005, 4. Großbritannien, in: Community of European Railway and Infrastructure Companies (Hrsg.), Eisenbahnreformen in Europa – eine Standortbestimmung, Hamburg, S. 63–89

Neligan, Adriana / **Schröder**, Christoph, 2006, Arbeitskosten im Verarbeitenden Gewerbe unter Berücksichtigung des Vorleistungsverbunds, in: IW-Trends, 33. Jg., Nr. 1, S. 61–72

Neu, Sabine, 1999, Marktöffnung im nationalen und internationalen Postwesen: der Deregulierungszwang des Europäischen Gemeinschaftsrechts, München

Niedenhoff, Horst-Udo, 2005, Mitbestimmung im europäischen Vergleich, in: IW-Trends, 32. Jg., Nr. 2, S. 3–17

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003, Privatising State-owned Enterprises, Paris

OECD, 2004, Employment Outlook 2004, Paris

OECD, 2005, Employment Outlook 2005, Paris

OECD, 2006, Employment Outlook 2006 – Boosting Jobs and Income, Paris

OECD, 2007a, Bildung auf einen Blick – OECD-Indikatoren 2007, Paris

OECD, 2007b, Online Education Database, URL: http://www.oecd.org/document/54/0,3343,en_2825_495609_38082166_1_1_1_1,00.html [Stand: 2008-01-14]

OECD, 2007c, PISA 2006, Volume 2: Data, Paris

OECD, 2007d, SourceOECD OECD Economic Outlook Database, Economic Outlook: Annual and quarterly data, Vol. 2007, Release 02, Paris

OECD, 2007e, SourceOECD Revenue Statistics of OECD Member Countries, Comparative tables, Vol. 2007, Release 01, Paris

OECD, 2007f, Benefits and Wages, Paris

OECD, 2008, Taxing Wages 2006/2007, Paris

Pfarr, Heide / **Zeibig**, Nadine, 2006, Abfindung statt Kündigungsschutz? – Reformvorschläge vom Kronberger Kreis, Sachverständigenrat und Hamburger Dreisprung, in: WSI-Mitteilungen, 59. Jg., Nr. 8, S. 419–426

Plehwe, Dieter, 2007, Zahlenpolitik – EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB-Mitteilungen, Nr. 117, September, S. 7–11

Raiser, Thomas, 2006, Unternehmensmitbestimmung vor dem Hintergrund europarechtlicher Entwicklungen – Gutachten B zum 66. Deutschen Juristentag, München

Reg TP – Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, 2001, Jahresbericht 2001, URL: http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/205.pdf [Stand: 2008-05-20]

Reg TP, 2003, Tätigkeitsbericht 2002/03, URL: http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/203.pdf [Stand: 2008-05-20]

Reinberg, Alexander / **Hummel**, Markus, 2007, Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB-Kurzbericht, Nr. 18, Nürnberg

Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, URL: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/directive9445/9445eude.htm [Stand: 2008-06-11]

Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, in: Arbeitsblatt L 143 vom 27.6.1995, S. 70–74

Richtlinie 95/19/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten, in: Arbeitsblatt L 143 vom 27.6.1995, S. 75–78

Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, 19. Dezember 1996, Amtsblatt Nr. L 27 vom 30.1.1997, S. 20–29

Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 15 vom 21.1.1998, S. 14–25

Richtlinie 97/74/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zur Ausdehnung der Richtlinie 94/45/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen auf das Vereinigte Königreich, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 10/24 vom 16.1.1998, S. 22–23

Richtlinie 2001/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, in: Arbeitsblatt L 75 vom 15.3.2001, S. 1–25

Richtlinie 2001/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, in: Arbeitsblatt L 75 vom 15.3.2001, S. 26–28

Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung, in: Amtsblatt L 75 vom 15.3.2001, S. 29–46

Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 294/22 vom 10.11.2001, S. 1–11

Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 80/29 vom 23.3.2002, S. 29–33

Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 176 vom 5.7.2002, S. 21–25

Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, in: Amtsblatt Nr. L 176 vom 15.7.2003, S. 37–55

Richtlinie 2004/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, in: Arbeitsblatt L 164 vom 30.4.2004, S. 164–172

Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 315 vom 3.12.2007, S. 44–50

Richtlinie 2008/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 52 vom 27.2.2008, S. 3–20

Ritter, Eva-Maria, 2004, Deutsche Telekommunikationspolitik 1989–2003, Düsseldorf

Romer, Paul, 1990, Endogenous Technical Change, in: Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, S. 71–102

Rothengatter, Werner, 2003, Die Maßnahmenpakete der EU: Der richtige Weg für mehr Wettbewerb auf der Schiene?, in: Heinisch, Roland et al. (Hrsg.), Liberalisierung und Harmonisierung der Eisenbahnen in Europa, Darmstadt, S. 30–35

Sauer, Gerhard, 1992, Liberalisierung der europäischen Strom- und Gasmärkte – ein wichtiger Schritt zur Vollendung des Binnenmarktes, in: Stahl und Eisen, 112. Jg., Nr. 8, S. 33–35

Scharnagel, Benjamin / **Mahlich**, Jörg / **Beck**, Alexander, 2006, Das D A CH-Reformbarometer: Reformpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz, IW-Analysen, Nr. 23, Köln

Schmidt, Susanne K., 1998, Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/New York

Schröder, Christoph, 2008a, Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 3, S. 75–90

Schröder, Christoph, 2008b, Produktivität und Lohnstückkosten der Industrie im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 4, S. 89–102

Schulte-Braucks, Reinhard, 1986, Das „British Telecom"-Urteil: Eckstein für ein europäisches Fernmelderecht?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 36. Jg., Nr. 3, S. 202–215

Seidel, Martin, 2004, Gemeinschaftsrecht und Privatisierung öffentlicher Unternehmen, in: Hasse, Rolf H. et al. (Hrsg.), Wettbewerb und die Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 54–71

Seidel, Uwe M., 1998, Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 27. Jg., Nr. 6, S. 310–314

Siegel, Donald, 1999, Skill-biased Technological Change, Nottingham

Statistisches Bundesamt, ohne Jahr, Preisindizes für Nachrichtenübermittlung, Fachserie 17, Reihe 9.1, Wiesbaden (verschiedene Jahrgänge)

Stettes, Oliver, 2007, Die Arbeitnehmermitbestimmung im Aufsichtsrat – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, in: IW-Trends, 34. Jg., Nr. 1, S. 17–30

Stiftung Familienunternehmen / **ZEW**– Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2008, Länderindex der Stiftung Familienunternehmen, München

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Wiesbaden

SVR, 2005, Die Chance nutzen – Reformen mutig voran bringen, Jahresgutachten 2005/06, Wiesbaden

SVR, 2006, Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Wiesbaden

Toiviainen, Heikki, 2004, Employees' Co-Determination in Finnish Companies, in: Baums, Theodor / Ulmer, Peter (Hrsg.), Unternehmens-Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Recht der EU-Mitgliedstaaten, Heidelberg, S. 25–45

Van Miert, Karel, 1999, Wettbewerbspolitik, Liberalisierung und Privatisierung, in: Erfahrungen mit der Privatisierung von Monopolunternehmen, FIW-Schriftenreihe, Heft 179, S. 5–16

vbw – Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e.V., 2004, Pflegevorsorge – Vorschlag für eine finanzierbare, soziale und nachhaltige Reform der Pflegeversicherung, München

Weltbank, 2004, Doing Business 2004: Understanding Regulation, Washington D. C., URL: http://www.doingbusiness.org/CustomQuery/ [Stand: 2008-05-28]

Weltbank, 2007, Doing Business 2007, Washington D. C.

Weltbank, 2008, Doing Business 2009, Washington D. C., URL: http://www.doingbusiness.org/CustomQuery/ [Stand: 2008-09-25]

Wurzel, Eckhard, 2006, Labour Market Reform in Germany: How to Improve Effectiveness, OECD Economics Department Working Papers, No. 512, Paris

Zohlnhöfer, Reimut / **Obinger**, Herbert, 2005, Ausverkauf des „Tafelsilbers": Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000, in: Politische Vierteljahresschrift, 46. Jg., Nr. 4, S. 602–628

Kurzdarstellung

Deutschland hat in den Jahren 2006 und 2007 im europäischen Vergleich beachtliche wirtschaftliche Fortschritte gemacht: Die Unternehmen haben ihre Kosten deutlich gesenkt und innovative Produkte auf den Markt gebracht. Die Arbeitnehmer haben durch Lohnzurückhaltung zur besseren preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte beigetragen. Und die Politik hat durch Strukturreformen für mehr Beschäftigung und Wachstum in Deutschland gesorgt. Schätzungsweise rund ein Drittel der wirtschaftlichen Dynamik kann einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik gutgeschrieben werden. Seit dem Sommer 2007 bewegt sich die Wirtschaftspolitik allerdings wieder im Rückwärtsgang und läuft Gefahr, die Früchte ihres Erfolgs zu verspielen. Dabei wären weitere Reformen insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik dringend geboten. Wie ein europäischer Vergleich zeigt, ist der Arbeitsmarkt hierzulande noch immer stärker reguliert als in vielen anderen Ländern, unter den Industrieländern gehört Deutschland zum Drittel mit dem strengsten Beschäftigungsschutz. Zudem erschweren vergleichsweise hohe Arbeitskosten und Sozialabgaben die Schaffung neuer rentabler Arbeitsplätze. Mit Blick auf wichtige Standortfaktoren zeigt die Analyse auf, wo die Politik vor allem ansetzen muss, um Deutschland wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zurückzuführen.

Abstract

In the years 2006 and 2007 Germany realised a remarkable economic performance compared with other European countries. German companies significantly reduced their costs and launched innovative new products. Their workers contributed to more a competitive pricing of German products with modest wage demands. And Germany's politicians supported more employment and growth by introducing structural reforms. It is estimated that a third of Germany's economic growth can be ascribed to a growth-oriented economic policy. Since the summer of 2007, however, Germany's economic policy has been thrown into reverse and it is in danger of squandering the fruits of its earlier success. And this at a time when further reforms particularly in labour market policy are urgently needed. As a Europe-wide comparison shows, the labour market here is still more strictly regulated than in many other countries, Germany being among the third of industrialised nations with the strictest employment protection regulations. In addition, comparatively high labour costs and social insurance contributions make it more difficult to create profitable new jobs. Reviewing key business climate factors, this analysis points out the weaknesses which government must tackle to bring Germany back on track for sustained growth.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Hubertus Bardt**, geboren 1974 in Bonn; Studium der Volkswirtschaftslehre und der Betriebswirtschaftslehre in Marburg und Hagen, Promotion an der Philipps-Universität Marburg; seit 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, seit 2005 Referent für Energie- und Umweltpolitik und Leiter der Forschungsstelle Ökonomie/Ökologie, zudem Redakteur des IW-Umwelt-Service.

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, geboren 1957 in Marburg/Lahn; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Philipps-Universität Marburg; seit Februar 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Europäische Integration; seit 1999 Leiter der IW-Verbindungsstelle Brüssel.

Dr. rer. pol. **Stefan Hardege**, geboren 1971 in Leer; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Hamburg; von 2005 bis 2008 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent im Wissenschaftsbereich Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit September 2008 Leiter des Referats Arbeitsmarkt, Zuwanderung beim DIHK in Berlin.

Dr. rer. pol. **Rolf Kroker**, geboren 1952 in Bramsche/Niedersachsen; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Münster; von 1977 bis 1981 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; von 1981 bis 1992 Referatsleiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereiche Staat und Wirtschaft, Lohn- und Tarifpolitik, Einkommensverteilung, Konjunkturprognosen; seit Juli 1992 Leiter des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik und Geschäftsführer des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Dr. rer. pol. **Hagen Lesch**, geboren 1964 in Wissen/Sieg; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn; von 1991 bis 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn; seit Juni 2000 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Lohn- und Tarifpolitik, Gewerkschaftsökonomie und Streikforschung; seit September 2002 außerdem Lehrbeauftragter für Wirtschaftspolitik an der Rheinischen Fachhochschule Köln.

Dr. rer. pol. **Axel Plünnecke**, geboren 1971 in Salzgitter; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen, Promotion in Braunschweig; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für Bildungsökonomie innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik; seit 2005 stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Benjamin Scharnagel**, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand; von 1997 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln und gleichzeitig bis 2002 wissenschaftlicher Referent beim Deutschen Bundestag; seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich Allgemeine Wirtschaftspolitik; 2004 und 2005 Dozent für Mikroökonomik an der Kölner Journalistenschule.

Dipl.-Statistiker **Christoph Schröder**, geboren 1961 in Düsseldorf; Studium der Statistik in Dortmund und Sheffield; seit Oktober 1989 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereiche innerhalb des Wissenschaftsbereichs Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik: Internationale Arbeitskosten und Arbeitszeiten sowie Einkommensverteilung.

Dr. rer. pol. **Oliver Stettes**, geboren 1970 in Leverkusen; Ausbildung zum Industriekaufmann; Studium der Volkswirtschaftslehre in Köln und Promotion in Würzburg; seit 2004 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für Gewerkschaften, Mitbestimmung und Personalökonomie innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Der Europäische Wirtschaftssenat e. V. (EWS)

Der Europäische Wirtschaftssenat e. V. (EWS) ist ein europäisches Netzwerk erfolgreicher Unternehmen und Persönlichkeiten, die ihr Wissen und ihre Erfahrungen den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung stellen. Wettbewerb und Konkurrenzdenken innerhalb des Gremiums gibt es nicht, da für jede Branche nur ein Mitglied zugelassen wird. Qualität vor Quantität ist das Motto. Unternehmensgrößen spielen dabei keine Rolle. Der Zusammenschluss soll die Interessen der gesamten Wirtschaft vertreten – also von Unternehmen aller Größenordnungen gleichermaßen. Präsident des EWS ist Prof. Dr. Bernhard Friedmann, langjähriges Mitglied des Deutschen Bundestags und ehemaliger Präsident des Europäischen Rechnungshofs in Luxemburg. Gründungsmitglieder sind unter anderem der Bund der Steuerzahler in Bayern und die Taxpayers Association of Europe (TAE) mit mehr als einer Million Mitgliedern. Das Generalsekretariat des EWS mit Generalsekretär Wolfgang Franken ist in Bonn angesiedelt: Tür an Tür mit den Ministerien und Behörden für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit sowie in unmittelbarer Nähe zu Großunternehmen und zur UN.

Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik

In der Reihe IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln sind erschienen:

Christiane Konegen-Grenier
Zukunftskonzept Hochschulautonomie
Rahmenbedingungen für Exzellenz in Forschung und Lehre
IW-Positionen 22, 2006, 56 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt
Wettbewerb im Wassermarkt
Politische und unternehmerische Herausforderungen in der Wasserwirtschaft
IW-Positionen 23, 2006, 40 Seiten, 11,80 €

Dominik H. Enste
Marktwirtschaft und Moral
Eine ordnungsethische Reflexion
IW-Positionen 24, 2006, 58 Seiten, 11,80 €

Winfried Fuest / Michael Thöne
Tragfähige Finanzpolitik
Ein weiter Weg für Deutschland
IW-Positionen 25, 2007, 52 Seiten, 11,80 €

Oliver Stettes
Effiziente Mitbestimmung: Eine ökonomische Analyse
IW-Positionen 26, 2007, 56 Seiten, 11,80 €

Michael Voigtländer
Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland
Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht
IW-Positionen 27, 2007, 52 Seiten, 11,80 €

Jochen Pimpertz
Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung
Gestaltungsoptionen unter sozialpolitischen Vorgaben
IW-Positionen 28, 2007, 60 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt / Jan-Welf Selke
Klimapolitik nach 2012
Optionen für den internationalen Klimaschutz
IW-Positionen 29, 2007, 52 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt
Steigerung der Energieeffizienz
Ein Beitrag für mehr Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit
IW-Positionen 30, 2007, 40 Seiten, 11,80 €

Berthold Busch
Zur Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union
Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven
IW-Positionen 31, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Stefan Hardege
Freie Berufe in Deutschland
Bestandsaufnahme und Reformoptionen
IW-Positionen 32, 2008, 62 Seiten, 11,80 €

Oliver Koppel / Axel Plünnecke
Braingain – Braindrain
Die Wachstumspotenziale der Zuwanderung
IW-Positionen 33, 2008, 56 Seiten, 11,80 €

Ralph Brügelmann / Winfried Fuest
Erbschaftsteuerreform
Eine halbherzige Lösung
IW-Positionen 34, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Christina Anger / Axel Plünnecke
Frühkindliche Förderung
Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit
IW-Positionen 35, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Hubertus Bardt
Sichere Energie- und Rohstoffversorgung
Herausforderung für Politik und Wirtschaft?
IW-Positionen 36, 2008, 44 Seiten, 11,80 €

Holger Schäfer
Die soziale Grundsicherung in Deutschland
Status quo, Reformoptionen und Reformmodelle
IW-Positionen 37, 2008, 64 Seiten, 11,80 €

Die Reihe ist im Fortsetzungsbezug zu Sonderkonditionen erhältlich.
Bestellungen über www.divkoeln.de