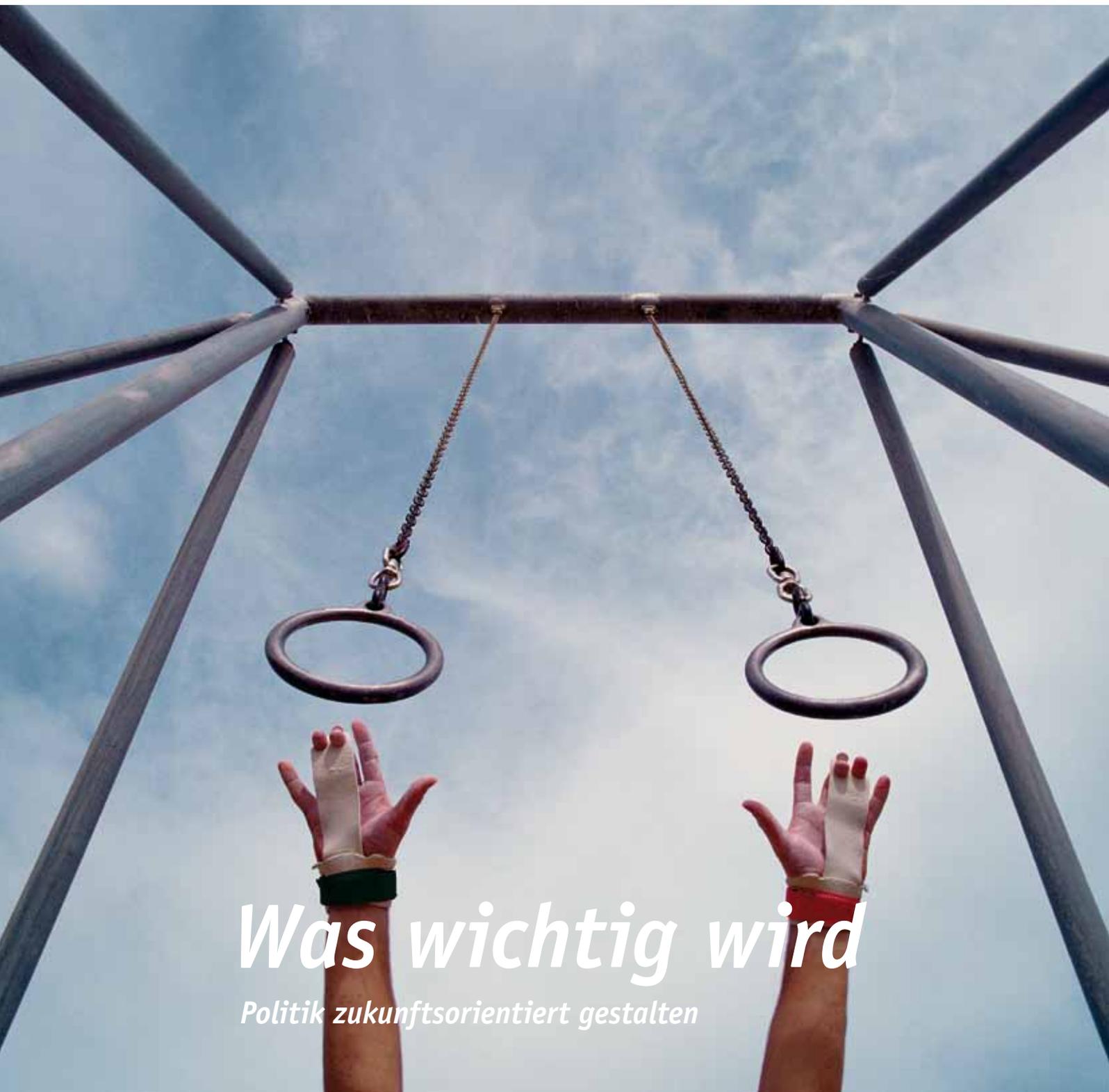


2013 *Spezial*

ISSN 1023-8158, 24. Jahrgang

trendletter



Was wichtig wird

Politik zukunftsorientiert gestalten



Die Welt. In Zahlen. Zum Nachschlagen.

Der Prognos Welt Report 2013 – in sieben Editionen!
Inklusive China, Indien, Brasilien, Russland und anderen
wichtigen Schwellenländern.

Weitere Informationen zu den Editionen,
Preisen und Bestellmöglichkeiten:
www.prognos.com/weltreport
Tel.: + 41 61 3273 310
weltreport@prognos.com

Fax-Bestellschein: +41 61 3273 300

**Ich bestelle verbindlich folgende
Publikationen:**

- Gesamt-Edition (42 Länder): € 4.000
- Industrieländer (32 Länder): € 2.500
- Schwellenländer (10 Länder): € 2.500
- Europa (26 Länder): € 2.000
- Europäische Union (24 Länder): € 1.700
- Euro-Zone (14 Länder): € 1.500
- BRIC (4 Länder): € 1.500
- Ich möchte von einem Prognos-Experten
angerufen werden.

Nettopreise zzgl. gesetzlicher MwSt, zahlbar nach Rechnungserhalt.
Die Bestellung kann innerhalb von 2 Wochen schriftlich widerrufen
werden. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des
Widerrufs (Poststempel). Ihre persönlichen Daten, die Sie uns zur
Verfügung gestellt haben, verwenden wir ausschließlich zur Bearbei-
tung Ihrer Anfrage. Eine Weitergabe an Dritte findet nicht statt.

Name, Vorname

Land

Firma

Telefon

Funktion, Abteilung

Telefax

Straße

E-Mail

PLZ, Stadt

Datum, Unterschrift

Ist doch alles prima ...

Inhalt

Deutschland in Europa

Europas Zukunft als Wertegemeinschaft	4
Staatsverschuldung und Steuern – die Potenziale auf der Ausgabenseite	5
Der Preis der Arbeit	6-7

Gesellschaft gestalten

Fachkräftemangel – die Probleme sind bekannt, nun gilt es zu handeln	8
Gesundheit und Pflege – auf die Qualität kommt es an	9
Eine Allianz für Schulkinder	10
Dann stellst Du fest, dass Du nicht frei bist	11

Innovationen anstoßen

Der Nachhaltigkeitsfächer	12-13
Deutschland – ein Land der Gründer?	14
Chancen und Risiken der zunehmenden Digitalisierung	15

Energiewende umsetzen

Wer finanziert die Energiewende?	16-18
Die Flexibilität des Stromsystems oder – das Eckige muss ins Runde	19

Investitionen in Infrastruktur

Den ländlichen Raum nicht vergessen	20
Wer zahlt? Die Zukunft der regionalen Ausgleichssysteme	21
Die ungeliebte Herkulesaufgabe Pkw-Maut – notwendig und machbar	22

Standpunkt

Wirtschaftspolitik und die reine Lehre: Kann heute gut sein, was gestern schlecht war?	23
---	----

Meldungen / Impressum	24
------------------------------	----



... diesem Eindruck kann man sich derzeit in Deutschland kaum entziehen: Die Wirtschaft brummt, der Arbeitsmarkt meldet Rekorde, die Finanzämter ebenfalls und die Euro-Krise ist auch schon so gut wie vergessen. Und nicht zuletzt haben die Deutschen am 22. September auch noch ihre Lieblingskoalition gewählt. Jetzt braucht die „größte Koalition“ der Nachkriegsgeschichte nur noch mit etwas mehr Steuergeld für etwas mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen und die Friede-Freude-Eierkuchen-Stimmung im Land kann weitergehen.

Zugegeben, diese Zustandsanalyse ist leicht vereinfacht – dennoch sieht das Land derzeit mit profundem Selbstvertrauen in eine leuchtende Zukunft. Da ist der gefährliche Grat zu Selbstzufriedenheit, Selbstgerechtigkeit und Hybris in Politik und Medien schnell überschritten. Überschriften vom Jobwunder, Handelsweltmeister und Rekordsteuereinnahmen prägen die aktuelle Wahrnehmung – so dass man den USA geradezu dankbar sein kann, dass etwas Wasser in den Wein gegossen wird. Allerdings geht die Kritik an der Wettbewerbsfähigkeit am Ziel vorbei, vielmehr gilt es die Investitionsschwäche im Inland zu überwinden.

So beeindruckend sich Deutschland nach 2005 aus der Lethargie befreit und die große Krise von 2009 lehrbuchmäßig gemeistert hat, so hart waren auch die damit verbundenen Reformen. Wer also jetzt hofft, die Zeit der ruhigen Ernte sei gekommen, der irrt gewaltig. Stillstand wird schnell bestraft – zumal das aktuell niedrige Zinsniveau einige Schwächen, gerade der staatlichen Haushalte, verdeckt. Außerdem ist das

deutsche Erfolgsmodell, mit hochwertigen Investitionsgütern Weltmarktführer zu sein, ständig vonseiten der Schwellenländer unter Druck. In dieser Welt schneller Veränderungen kann Deutschland nur erfolgreich sein, wenn der Mut für gesellschaftliche Veränderungen – gerade in wirtschaftlich erfolgreichen Zeiten – nicht verloren geht und wieder verantwortungsvolle Reformen gewagt werden.

Prognos leistet einen Beitrag, um unser bewährtes System an die Umweltbedingungen des 21. Jahrhunderts anzupassen: an die Globalisierung, die Wissensgesellschaft, die Energiewende und den demografischen Wandel. Die Welt wartet nicht auf Deutschland oder die Europäer. Warum ein wirtschaftlich starkes Europa im Interesse Deutschlands ist, intelligente Haushaltspolitik und flexible Arbeitsmärkte für die Lösung der grundlegenden Probleme der Euro-Zone wichtig sind, können Sie in diesem *trendletter* lesen. Außerdem stellen wir die wesentlichen Baustellen in Gesellschaft, Innovation, Energie und Infrastruktur dar und liefern Vorschläge, was in der neuen Legislaturperiode angepackt werden muss. Kurz gesagt, es geht um das, was wichtig wird!

Die Große Koalition hat die Gestaltungsmacht und damit die Verantwortung dafür, dass Deutschland ein Powerhouse bleibt. Es darf nicht darum gehen, sich „etwas zu gönnen“. Vielmehr gilt es, klug in die Zukunft Deutschlands und Europas zu investieren.

Ich wünsche Ihnen eine spannende Lektüre und freue mich auf eine anregende Diskussion.

Christian Böllhoff
christian.boellhoff@prognos.com



Europas Zukunft als Wertegemeinschaft

Europa als Friedens- und Wirtschaftsgemeinschaft ist ein historischer Erfolg. Weitere Integrationschritte sind damit aber nicht mehr zu begründen. Doch gemeinsame Werte in Abgrenzung zu anderen Weltregionen schaffen Identität.

Europa steckt in der Verschuldungskrise: Rezession und Arbeitslosigkeit prägen das Bild in Südeuropa und weiteren Mitgliedsstaaten. Das Vertrauen in das marktwirtschaftliche System ist verloren gegangen.

Europa steckt in der Akzeptanzkrise: In Deutschland wird die Solidarität in Europa als zu teuer empfunden. In den Krisenländern wird Europa als ungerecht und bevormundend und damit undemokratisch wahrgenommen.

Europa steckt in der Legitimationskrise: Europa war einst der Garant für Demokratie, Sicherheit, Frieden und Wohlstand. Die Europäische Union erhielt dafür in ihrer tiefsten Krise den Friedensnobelpreis. Die Auszeichnung würdigt die historische Leistung der Einigung des Kontinents. Diese Ziele gelten heute entweder als selbstverständlich erreicht (Frieden) oder als nicht durch die Europäische Union erreichbar. Wofür also wird Europa noch gebraucht?

Das Fundament: gemeinsame Werte. Die ökonomische Integration Europas mittels eines gemeinsamen Binnenmarkts und einer gemeinsamen Währung sind sichtbarer Ausdruck, aber nicht das Fundament der europäischen Einigung. Das fundamental einende (und gleichzeitig gegenüber anderen Weltregionen abgrenzende) Element sind gemeinsame Werte. Europa kann sich auf seine historischen und philosophischen Wurzeln berufen: das christliche Abendland, die Französische Revolution, die Aufklärung, die Säkularisierung und den Humanismus. Aber mit diesen Selbstverständlichkeiten ist heute in der Politik kein Blumentopf mehr zu gewinnen.

Dabei müht sich Europa nach Kräften, die Europäische Union als Wertegemeinschaft zu stärken, nur wird dies in der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen: Mit dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2000 ist die Charta der Grundrechte rechtsverbindlich für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten. Die Charta enthält neben traditionellen Grundrechten auch neue Grundrechte, wie den Schutz vor Altersdiskriminierung, einen Verbraucherschutz, Da-

tenschutz, das Recht auf eine gute Verwaltung sowie Kinderrechte und spezielle soziale Rechte, wie würdige Arbeitsbedingungen und das Recht auf eine kostenlose Arbeitsvermittlung.

Die Europäische Union hat also ihre Aufgaben, die Menschen in Europa zusammenzuführen, keineswegs an die EasyJets und Ryanairs dieser Welt delegiert. Nur werden diese Aufgaben zu wenig gelebt.

Heute ist Europa noch ein ökonomischer Riese, gleichzeitig aber ein politischer Zwerg, mit einem Wertefundament, das nicht gelebt wird, und einer Daseinsbegründung, die für Nach-Nachkriegsgenerationen immer weniger nachvollziehbar ist. Umso mehr gilt es, das Erreichte wieder neu zu begründen, die Notwendigkeiten der Integration fundiert darzustellen und darüber hinaus eine Vision für Europas Zukunft zu erarbeiten, die die Menschen in den Mittelpunkt stellt.

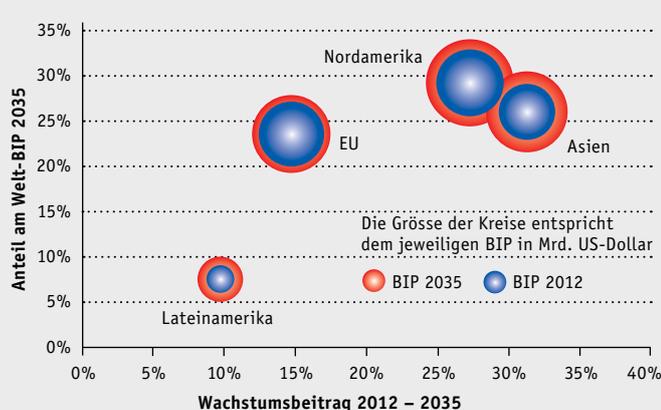
Die Voraussetzung: ökonomische Stärke. Eine Revitalisierung der Wertegemeinschaft setzt ökonomische Stärke voraus, um künftig durch die dynamischen Regionen um uns herum nicht marginalisiert zu werden. Ökonomische Stärke ist nur durch Integration zu erreichen. Im Weltmaßstab sind schon heute selbst größere europäische Länder für sich allein kaum mehr sichtbar. Durch das starke Wachstum in zahlreichen Schwellenländern wird sich dieser Trend fortsetzen (Vgl. Abbildung).

Will Europa nicht von der ökonomischen Weltkarte verschwinden, ist ein Rückfall in die Nationalstaatlichkeit keine Option. Mit dem Entstehen eines neuen weltpolitischen Gravitationszentrums im asiatischen Raum steigt der Druck auf den Westen, neben wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit auch eine gesellschaftliche Antwort auf die neue Herausforderung zu finden.

Europa und vor allem Deutschland sind mit der ökonomischen Integration stets gut gefahren. Angefangen bei der Wiederaufnahme in die europäische Wertegemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, über den gemeinsamen Binnenmarkt als Garant für Deutschlands Wohlstand bis zum Euro – trotz aller Ausgestaltungsprobleme der gemeinsamen Währung: Für die deutsche Volkswirtschaft kumulieren sich nach aktuellen Berechnungen die Gewinne durch die Euro-Mitgliedschaft beim Bruttoinlandsprodukt zwischen 2013 und 2020 auf mehr als 450 Milliarden Euro.

Wachstum für Europa: kein Selbstzweck. Gemeinsame Anstrengungen zur Lösung der Staatsschuldenkrise, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zur Förderung und Stabilisierung von Wachstum in Europa sind also kein ökonomischer Selbstzweck. Sie sind die Basis, um Europa als Wertegemeinschaft langfristig zu sichern. Das ist die Legitimation für Europa.

Die wirtschaftlichen Gravitationszentren im Jahr 2035



Die Welt umfasst die in unserem Prognosemodell VIEW enthaltenen 42 Volkswirtschaften. Die Regionen setzen sich wie folgt zusammen: Nordamerika (Kanada, Vereinigte Staaten), Lateinamerika (Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko), Asien (Japan, Südkorea, China), EU (ohne Malta, Luxemburg, Zypern)

© Prognos AG 2012



Michael Steiner
michael.steiner@prognos.com



Staatsverschuldung und Steuern – die Potenziale auf der Ausgabenseite

Eine intelligente Haushaltspolitik setzt auf Wachstumsimpulse, verfolgt Langfriststrategien und achtet auf eine effiziente Mittelverwendung. Auch in Zeiten von sprudelnden Steuereinnahmen.

Zwischen dem Krisenjahr 2009 und dem Jahr 2012 sind die jährlichen kassenmäßigen Steuereinnahmen des Bundes um rund 30 Mrd. Euro angestiegen. Kumuliert dürfte der Bund in den zurückliegenden vier Jahren rund 76 Mrd. Euro mehr eingenommen haben als dies bei einer Stagnation des Steueraufkommens auf dem Niveau von 2009 der Fall gewesen wäre. Für die kommenden Jahre wird dem Bundesfinanzminister ein weiterer Anstieg der Steuereinnahmen um etwa 40 Mrd. Euro im Jahr 2017 vorausgesagt. Gesamtstaatlich soll das Steueraufkommen dann bei 700 Mrd. Euro liegen.

Nur ein Teil dieser Zusatzeinnahmen ist in den vergangenen Jahren für Mehrausgaben verwendet worden, darunter auch Investitionen. Ein Großteil ist für die Rückführung der Nettoneuverschuldung aufgebracht worden.

Steuererhöhungen für Investitionen und zur Haushaltskonsolidierung? Die günstige Entwicklung in den vergangenen Jahren ist fast ausschließlich der guten Konjunktur und dem niedrigen Zinsumfeld zu verdanken. Insofern wird ein wichtiges Handlungsfeld der neuen Bundesregierung sein, dauerhaft sowohl die Ausgaben für öffentliche Investitionen zu erhöhen als auch die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Ob zur Verwirklichung dieser Vorhaben – trotz des dynamisch steigenden Steueraufkommens – zusätzlich Steuern erhöht werden müssen, soll hier nicht abschließend beurteilt werden.

Ein Bonmot des ehemaligen US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan gilt noch heute uneingeschränkt; es zeigt die ganze politökonomische Schwierigkeit von Steuererhöhungen und sollte dem Bürger zumindest eine Warnung sein: „Government always finds a need for whatever money it gets.“ Wofür die Einnahmen aus möglichen Steuererhöhungen in Deutschland dann tatsächlich verwendet werden – lassen wir uns überraschen.

Möglichkeiten auf der Ausgabenseite: mehr als man denkt. Möchte man die Lage des Haushalts verbessern, so erscheint die Einnahmeseite oftmals als der politisch leichtere Weg. Zwar sind auch Steuererhöhungen nicht beliebt, aber im Vergleich zu zähen Auseinandersetzungen mit Interessengruppen, die von Ausgabenkürzungen betroffen wären, doch oftmals attraktiver. Aber echte Kürzungen und damit die viel zitierten „sozialen Grausamkeiten“ sind nur ein Weg, der außer mit der Agenda 2010 in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik kaum jemals beschritten wurde. Oder kann sich jemand daran erinnern, dass schon einmal das Kindergeld gekürzt wurde oder die – auch durch Steuern finanzierten – Honorare für Ärzte abgesenkt wurden? Auch die Einspeisevergütung für Solarstrom zeigt ein bemerkenswertes Beharrungsvermögen.

Wesentlich verträglicher sind Maßnahmen, die über Wachstumsimpulse automatisch zu Mehreinnahmen und Minderausgaben führen. Auch hierfür ist die Agenda 2010 ein gutes Beispiel. Solche Maßnahmen sind immer dort erfolgversprechend, wo sie die Funktionsfähigkeit von Märkten verbessern (das kann durch Deregulierung ebenso wie durch Regulierung geschehen!). Die Handlungsfelder sind weit und reichen von der vollständigen Abschaffung des Mehr- und Fremdbesitzverbots für Apotheken bis hin zu internationalen Freihandelsabkommen. Auch den Baukasten der Verwaltung um verhaltensökonomische Instrumente zu erweitern,

kann zu Minderausgaben führen (z. B. abschreckende Bilder auf Zigarettenpackungen, Organspendeausweise).

Schließlich gibt es Einsparungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite, mit der die Politik niemandem wehtut, die jedoch auf bürokratieimmanente Hürden stoßen: eine effizientere Mittelverwendung. Über Jagdbrücken, Imagekampagnen und Stadtschlösser mag der Bund der Steuerzahler sich aufregen, diese Projekte sind aber demokratisch legitimiert. Wichtiger ist, in der Ausführung darauf zu achten, dass ein effizienter Weg gewählt wird.

Wenn nicht das „Ob“ die Frage ist, dann ist das „Wie“ entscheidend. Es existieren bereits Mechanismen, um die Effizienz der Mittelverwendung sicherzustellen. In der Bundeshaushaltsordnung sind die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fixiert. Der Bundesrechnungshof prüft punktuell und weist im Nachhinein auf Optimierungsmöglichkeiten hin. Ob die Ressorts die Empfehlungen umsetzen, ist jedoch ihnen überlassen.

In den Verwaltungen arbeiten Menschen, die Fehler machen können, deshalb wird man nicht jeden verschwendeten Euro einsparen können. Vielmehr sollten weitere Kontrollinstrumente implementiert werden, um die Effizienz der Mittelverwendung zu sichern, ohne die Wirksamkeit der Regelungen zu schmälern. Maßnahmen wie „Zero Budgeting“, bei denen alle Haushaltsansätze jährlich auf null gestellt werden, kennt die deutsche Verwaltungstradition nicht. Sinnvoller sind Maßnahmen wie das „Sunsetting“, also die zeitliche Befristung von Regelungen, die auch eine regelmäßige Überprüfung des Umsetzungswegs erfordert. In Gesetzesfolgenabschätzungen könnte zudem unter der Rubrik „Alternativen“ die Antwortmöglichkeit „keine“ abgelehnt oder durch „Umsetzungsalternativen“ präzisiert werden.

Ebenfalls vielversprechend erscheint die generelle Einführung von Ex-post-Evaluationen für Regelungen mit Folgekosten von über 1 Mio. Euro, die die Staatssekretäre auf Bundesebene im Januar 2013 vereinbart haben. Damit dies umgesetzt wird, sollten die Kompetenzen des Normenkontrollrats überprüft werden. Auch die Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen, kann zu einer effizienteren Mittelverwendung führen.

In Zeiten von sprudelnden Steuereinnahmen hat der Bund die Pflicht, die Grundlage für solide Finanzen nicht aus den Augen zu verlieren. Sparen um des Sparens willen ist keine strategische Option. Intelligentes Haushalten koppelt Konsolidierungsbemühungen mit einer Langfristperspektive, überprüft die Wirksamkeit von Regelungen, lotet Umsetzungsalternativen aus und nutzt moderne Technologien. Im Ergebnis werden Mittel für notwendige Zukunftsinvestitionen erwirtschaftet.

Dr. Michael Böhmer
michael.boehmer@prognos.com

Dr. Joey-David Ovey
joey.ovey@prognos.com





Der Preis der Arbeit

Während in Deutschland die Arbeitslosenquote nach Eurostat-Abgrenzung bei 5,3 Prozent liegt, ist sie im Durchschnitt der 28 EU-Mitgliedsstaaten doppelt so hoch. Dennoch besteht auch in Deutschland Handlungsbedarf.

Unbestritten ist Deutschland deutlich besser durch die Finanz- und Staatsschuldenkrise gekommen als seine europäischen Nachbarn. Auch die weiteren konjunkturellen Aussichten sind positiv. Die Hartz-Reformen haben Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig gestärkt und die Beschäftigungsentwicklung gefördert.

Licht und Schatten. Seit Anfang 2005 ist die Arbeitslosenquote in Deutschland massiv gesunken – mit Ausnahme einer leichten Eintrübung durch die Wirtschaftskrise 2008/2009. Gleichzeitig ist die Erwerbstätigkeit deutlich angestiegen. Aktuell liegt die Zahl der Erwerbstätigen bei knapp 42 Millionen. Die OECD sieht Deutschland schon an der Schwelle zur Vollbeschäftigung. Arbeitsmarktforscher warnen eher vor der Gefahr von Personalmangel als vor Arbeitslosigkeit. Ist also alles gut im Jobwunderland Deutschland?

Die öffentliche Diskussion wirft Schatten auf die glänzenden Arbeitsmarktdaten. Minijobs sowie Leih- bzw. Zeitarbeit werden kritisiert, obwohl sie offenkundig ihre Wirkung entfalten. Deutschland diskutiert über einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn, obwohl insbesondere die Flexibilität im Niedriglohnsektor wichtig für einen Abbau der Arbeitslosigkeit ist. Besteht also konkreter Handlungsbedarf oder sind diese Formen der Beschäftigung schlicht der „Preis der Arbeit“?

Atypische Beschäftigung. Die wünschenswerte Entwicklung am Arbeitsmarkt geht Hand in Hand mit einer Flexibilisierung der Strukturen, einem erklärten Ziel der Agenda 2010. Insbesondere „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse haben laut amtlicher Statistik in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die häufigste Form der atypischen Beschäftigung ist die geringfügige Beschäftigung, besser bekannt als Minijob. Die Zahl der Minijobs stieg von knapp sechs Millionen Anfang 2004 auf 7,5 Millionen Ende 2012. Im gleichen Zeitraum hat auch die Leih- bzw. Zeitarbeit deutlich zugenommen, wenngleich diese mit lediglich zwei Prozent einen sehr geringen Anteil an der Gesamtbeschäftigung ausmacht. Ende 2012 lag die Zahl der Leiharbeiter bei etwa 820.000. Insgesamt sind damit in den letzten Jahren ca. zwei Millionen neue, atypische Arbeitsverhältnisse entstanden. Ist das ein Grund zur Freude oder Anlass für Kritik?

Wichtig zu wissen ist, dass auch die reguläre Beschäftigung seit 2004 zugenommen hat, und zwar um 2,4 Millionen von 26,7 auf 29,1 Millionen Beschäftigte. Anhand dieser empirischen Befunde lässt sich jedoch noch kein abschließendes Urteil über die Arbeitsmarktentwicklung fällen. Denn neben dem rein zahlenmäßigen Aufbau von Beschäftigung bzw. dem Abbau der Arbeitslosigkeit hatten die Hartz-Reformen auch das Ziel, über die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse für eine verbesserte Qualität und Nachhaltigkeit der Beschäftigung zu sorgen. Minijobs und Leiharbeit soll(t)en als „Brücke in den ersten Arbeitsmarkt“ dienen.

Minijobs als Brücke? Die Daten zu den Minijobs seit 2004 offenbaren bei einem genaueren Blick ein interessantes Detail: Ihre Zunahme ist im Wesentlichen auf eine Zunahme der geringfügigen Beschäftigung im Nebenjob zurückzuführen. Die Zahl der Nebenjobs stieg um 1,2 Millionen und liegt heute bei etwa 2,6 Millionen. Von einem Nebenjob sollte allerdings nicht die Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden. Vielmehr ist davon

auszugehen, dass hier Erwerbspotenziale erschlossen wurden, die ohne Minijobs – auch bzw. vor allem aus Sicht der Beschäftigten – nicht attraktiv waren.

In den letzten Jahren mit knapp fünf Millionen Personen nahezu unverändert groß ist die Gruppe der ausschließlich geringfügig Beschäftigten. Allerdings dient nur für knapp die Hälfte dieser Menschen der Minijob dazu, den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Für die andere Hälfte ist der Minijob ein willkommenes Zubrot. Die Zusammensetzung dieser Personengruppe macht das deutlich: Die größte Gruppe unter den Minijobbern im „Haupterwerb“ sind mit etwa 35 % Hausfrauen oder Hausmänner. Mehr als 20 % sind Rentner sowie Schüler oder Studierende. Bei etwa jedem Zehnten handelt es sich um einen gemeldeten Arbeitslosen. Für die vier genannten Typen bestehen jeweils spezifische Anreize, einen Minijob anzunehmen. Rentner können die Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung in der Regel vollständig behalten, Arbeitslose profitieren innerhalb bestimmter Zuverdienstgrenzen. Für Schüler und Studierende steht der Nebenverdienst im Vordergrund und für Hausfrauen und Hausmänner ist die Aufnahme einer regulären Beschäftigung durch daraus resultierende Nachteile (als Zweitverdiener durch das Ehegattensplitting, volle Beitragspflicht in der Krankenversicherung) nicht attraktiv.

Wenn aber die hier skizzierten Eigenschaften zutreffen, dürfte für viele Minijobber der Weg in den ersten Arbeitsmarkt gar nicht das vorrangige Ziel ihrer Erwerbstätigkeit sein. Auch die soziale Absicherung steht als Motiv nicht im Vordergrund, weil sie über andere Wege gewährleistet ist. In der Mehrzahl der Fälle scheint der Minijob vielmehr Ausdruck der individuellen Präferenzen zu sein. Damit verbleiben von den ursprünglich 7,5 Millionen Minijobbern etwa 2,5 Millionen Personen, die ausschließlich und dauerhaft geringfügig arbeiten und denen ohne die Brücke in ein Normalarbeitsverhältnis langfristig Altersarmut droht.

Regionale Unterschiede. Während im Süden Deutschlands vielerorts – je nachdem wo man die Schwelle ansetzt – bereits heute Vollbeschäftigung herrscht, liegt die Arbeitslosigkeit in vielen Regionen Ostdeutschlands deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Entsprechend der Situation auf den regionalen Arbeitsmärkten muss die Bewertung der atypischen Beschäftigung unterschiedlich ausfallen. Minijobs sind insbesondere in den Bundesländern verstärkt zu finden, in denen die Arbeitslosigkeit gering ist. Diese Tatsache bestätigt, dass die Ausübung eines Minijobs vielfach dem Wunsch der Beschäftigten entspricht und nicht Ausdruck einer Zwangslage sein muss.

Arbeit auf Zeit. Ein weiteres Flexibilisierungsinstrument ist die Leih- bzw. Zeitarbeit. Bei dieser Beschäftigungsform hat es in den letzten Jahren erhebliche Zuwächse gegeben. Die Vorteile für die Arbeitgeberseite, etwa die Möglichkeit, Personalbedarf und Auftragslage schnell in Einklang zu bringen, liegen auf der Hand. Für Arbeitnehmer bietet die Zeitarbeit eine Beschäftigungsperspektive. Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer, Berufseinsteiger oder Berufsrückkehrer finden über Zeitarbeit leichter zurück in den Arbeitsmarkt. Problematisch an der Zeitarbeit ist jedoch die Dauer der Beschäftigung. In etwa der Hälfte der Fälle endet das Arbeitsverhältnis bereits nach weniger als drei Monaten wieder.

Zudem ist das Risiko, erneut arbeitslos zu werden, deutlich höher als bei Normalarbeitsverhältnissen. Aus Arbeitnehmerperspektive ist somit davon auszugehen, dass – anders als bei den Minijobs – die Beschäftigten immer ein Normalarbeitsverhältnis vorziehen würden. Ein weiteres nennenswertes Problem ist der Missbrauch der Zeitarbeitsverhältnisse: Arbeitgeber können das Instrument zum Ersatz von Stammbeschäftigten nutzen und damit – letztlich zulasten der Gesellschaft – Kosten sparen. Das beschäftigungspolitische Ziel der Leih- bzw. Zeitarbeit wird so untergraben.

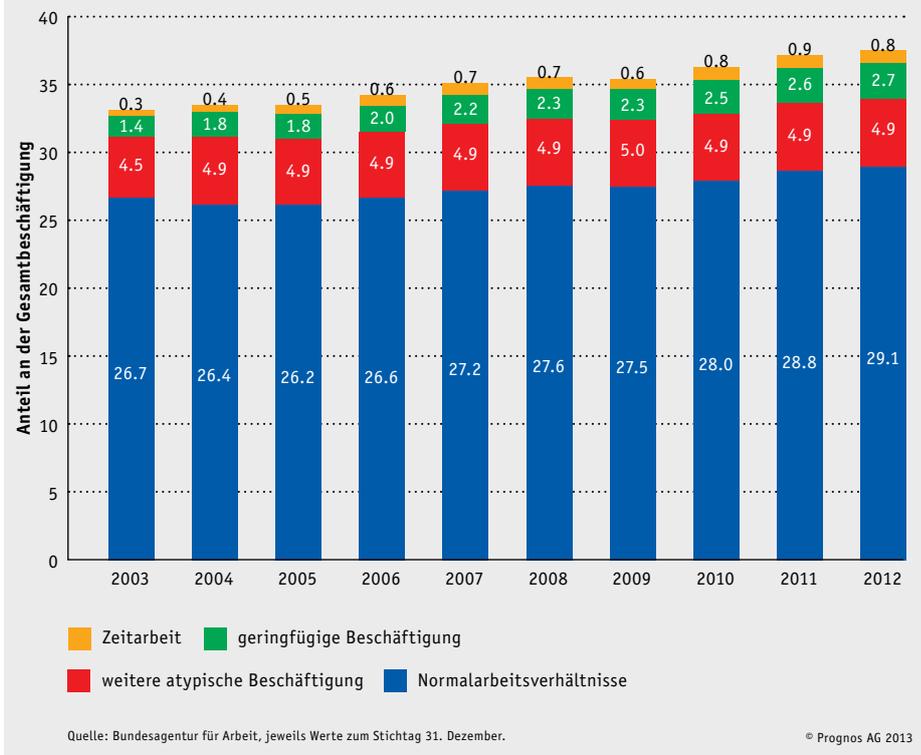
Arbeit um jeden Preis? Neben der Brückenfunktion der atypischen Beschäftigung ist die Entlohnung ein zentraler Aspekt bei der Beurteilung des „Jobwunders“. Eine atypische Beschäftigung ist für „Hauptberufler“ schnell auch eine prekäre Beschäftigung. Minijobber und Zeitarbeiter werden häufig deutlich schlechter bezahlt als Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen. Stundenlöhne von weniger als 8,50 Euro sind in diesen Beschäftigungsformen keine Seltenheit, mit entsprechenden Folgen für die Absicherung dieser Arbeitnehmer insbesondere in der Rentenversicherung.

Allerdings ist bei der Beurteilung von Mindestlöhnen zu beachten, dass sie gerade im Zusammenhang mit Minijobs noch stärkere Anreize schaffen, eine geringfügige Beschäftigung anzunehmen. Aufgrund der weitgehenden Befreiung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist die Nettowirkung der Mindestlöhne für Minijobber deutlich höher als für regulär Beschäftigte, so dass ein weiterer Schub für die atypische Beschäftigung die Folge sein könnte und die Gefahr der Verdrängung von Normalarbeitsverhältnissen steigt.

Politischer Handlungsbedarf. Es spricht viel dafür, die Lage am deutschen Arbeitsmarkt positiv zu bewerten. Dennoch zeigen die Ausführungen, dass auch bei rückläufigen Arbeitslosenzahlen Handlungsbedarf besteht. Minijobs gehören auf den Prüfstand, da sie zwar durchaus Beschäftigung geschaffen haben, gleichzeitig aber starke Anreize setzen, in einem solchen Arbeitsverhältnis zu bleiben. Unter dem Strich können sie nicht als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt, also in nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angesehen werden. Für „freiwillige“ Minijobber stellt das kein Problem dar. Doch es stellt sich die Frage, ob der Staat diese Form der Beschäftigung durch reduzierte Steuern und Sozialabgaben subventionieren sollte. Für Menschen, die ausschließlich geringfügig beschäftigt sind, fehlt langfristig die soziale Absicherung. Hier müssen die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen darauf gerichtet werden, die atypische Beschäftigung in sozialversicherungspflichtige Normalarbeitsverhältnisse zu überführen. Im Fall der Leih- und Zeitarbeit bringt der ab 2014 geltende Tarifvertrag deutliche Lohnsteigerungen und eine Lohnuntergrenze von 8,50 Euro (West) bzw. 7,86 Euro (Ost). Hier gilt es, die Chancen der Leiharbeit weiterhin zu nutzen, potenziellen Missbrauch jedoch zu verhindern.

Der vielfach geforderte gesetzliche Mindestlohn könnte den Niedriglohnssektor insbesondere in tariffreien Bereichen beschrän-

Beschäftigung in Deutschland 2003 – 2012



ken, Lohnungleichheiten abbauen und damit dem Gerechtigkeitsempfinden der Mehrheit der Bevölkerung nachkommen. Er sollte allerdings nicht als Wundermittel gegen Armut und Altersarmut missverstanden werden. Denn geringe Löhne werden quer durch die Gesellschaft bezahlt und sind nicht immer mit finanziellen Problemen gleichzusetzen (vgl. hierzu auch den Standpunkt „Mindestlohn und Altersarmutsvermeidung“ im trendletter 1/2013). Langfristig ist ein sozialversicherungspflichtiges Normalarbeitsverhältnis die beste Versicherung gegen Armut und Altersarmut. Entsprechend darf atypische Beschäftigung nur ergänzend wirken und sollte nicht zum arbeitsmarktpolitischen Dauerbrenner werden. Hier gibt es erste schwache Anzeichen für einen Wandel, denn die Zahl der atypischen Beschäftigungsverhältnisse ist im letzten Jahr – trotz insgesamt steigender Beschäftigung – erstmals gesunken.

Fazit. Angesichts des demografischen Wandels und der Alterung der Bevölkerung wird Deutschland sein Erwerbspersonenpotenzial künftig (noch) stärker ausschöpfen müssen als bisher. Die Arbeitslosigkeit wird weiter sinken, die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer durch die Verknappung des Faktors Arbeit künftig steigen. D. h. einerseits, dass die Arbeitnehmer nicht nur höhere Löhne, sondern zunehmend auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse durchsetzen können. Ein gesetzlicher Mindestlohn als Untergrenze kann somit als vorübergehende Steuerungsmaßnahme betrachtet werden. Andererseits führen höhere Löhne in der Regel zu höheren Preisen. Nur wenn die Gesellschaft diese zu zahlen bereit ist, kann die Rechnung aufgehen. Arbeit hat eben ihren Preis.



Dr. Oliver Ehrentraut
oliver.ehrentraut@prognos.com



Fachkräftemangel – die Probleme sind bekannt, nun gilt es zu handeln

Deutschland verpasst, das noch offene Handlungsfenster zu nutzen, wenn weiterhin nur auf der Problemebene diskutiert wird.

Es ist eine einfache Rechnung: In 15 bis 20 Jahren werden in Deutschland weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter leben, als heute erwerbstätig sind. Selbst wenn zukünftig ausnahmslos alle Menschen im erwerbsfähigen Alter arbeiten, werden wir das heutige Arbeitsvolumen nicht halten können. Diese Tatsache wird Wachstum und Steuereinnahmen kosten und damit Wohlstand und staatliche Handlungsfähigkeit. Beides können wir uns nicht leisten.

Nachdem Prognos im Jahr 2008 damit begonnen hatte, haben zahlreiche Forschungsinstitute Studien zum drohenden Arbeitskräftemangel veröffentlicht. Gemein ist diesen Studien ein hoher Komplexitätsgrad, der dem Streben nach einer möglichst exakten und differenzierten Prognose geschuldet ist: noch stärker regional differenziert, noch breiter nach Berufen aufgefächert oder noch mehr Indikatoren zur Absicherung.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist das verständlich, allerdings wird dabei das eigentliche Ziel der Studien zunehmend aus den Augen verloren: Gehör finden, verstanden werden und Handlungsgrundlagen bieten. Stattdessen überbieten sich insbesondere die neueren Studien in der Komplexität der Problembeschreibung zu Lasten der Verständlichkeit mit der Konsequenz, dass sie als Handlungsgrundlage zunehmend ungeeignet sind. Die Politik reagiert darauf mit Demografiepipeln, die ebenfalls nur auf der Problemebene verharren und Verantwortlichkeiten delegieren.

Konsistente Konzepte statt einseitiger Aktivitäten. Die Problematik wurde bereits mehrfach erörtert, die Zeit zum Handeln ist mehr als überfällig, aber zentrale Handlungsfelder werden bislang ignoriert.

In vielen Teilbereichen wird heute bereits gehandelt. Bildungsreformen wie G8 oder Bologna-Reform oder die Reformen des Zuwanderungsrechts sind politisch und gesellschaftlich akzeptiert. Auch wenn diese Reformen nicht in erster Linie vom drohenden Arbeitskräftemangel motiviert sind, gehen sie in die richtige Richtung.

Gar nicht thematisiert wird jedoch die Notwendigkeit längerer Wochen- und Lebensarbeitszeiten. Niemand wagt es, den Menschen zu sagen, dass sie mehr und länger arbeiten müssen. Entsprechende Initiativen wie die Einführung der Rente mit 67 verdeutlichen die Schiefelage der Diskussion. Man redet über die Rente mit 67 statt sich darüber Gedanken zu machen, wie man Arbeiten bis 67 realisieren kann, denn genau darum geht es. Stattdessen wird sogar diskutiert, ob man die Rente mit 67 wieder rückgängig machen sollte. Das ist noch schlimmer als nichts tun, denn es verstärkt den drohenden Mangel zusätzlich.

Gemeinsame Ziele statt einseitiger Kritik. Nun ist Politik die Kunst, mehrere sich gegenseitig ausschließende Ziele gleichzeitig zu erreichen, weshalb Wissenschaftler und Berater gut daran tun, sich mit thematisch einseitiger Kritik zurückzuhalten. Deshalb nur zwei Wünsche:

Wunsch 1: Der drohende Fachkräftemangel ist eine gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Aufgabe. Entsprechend müssen hier Maßnahmen bestmöglich aufeinander abgestimmt sein. Ebenso muss sichergestellt sein, dass andere Aktivitäten oder Forderungen die Bemühungen nicht konterkarieren. Es wäre schon ein großer Schritt, wenn aktuelle Reformvorschläge im Umfeld der

Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich darauf geprüft werden, ob die zu erwartenden Wirkungen im Einklang mit dem Kampf gegen den Fachkräftemangel stehen. Fördert die Maßnahme die schnellere und zielgenauere Besetzung von Stellen? Führt die Maßnahme zu mehr Erwerbsbeteiligung oder zur Ausweitung der Arbeitszeit?

Wunsch 2: An einer gesellschaftlichen Diskussion kommen wir nicht vorbei und es ist mehr als verwunderlich, dass die Energiewende zu Recht öffentliche Aufmerksamkeit erhält und fundiert diskutiert wird, während mit dem drohenden Arbeitskräftemangel die zweite große Herausforderung Deutschlands ein mediales und öffentliches Nischendasein führt.

Das Ergebnis dieser Diskussion steht keineswegs fest, denn die Gesellschaft kann sich auch entscheiden, dass fehlende Arbeitskräfte ein hinnehmbares Opfer sind, das man zugunsten der Lebensqualität, der persönlichen Lebensziele und Entfaltungsmöglichkeiten gern zu erbringen bereit ist. Die ökonomischen Konsequenzen sind klar und eindeutig, aber nicht alles in einer Gesellschaft muss nach ökonomischen Effizienz- oder Maximierungskriterien entschieden werden. Allerdings muss vorab eine entsprechende gesellschaftliche Diskussion über die Konsequenzen dieser Entscheidung geführt werden. Diese fehlt komplett.

Unternehmen werden handeln. Während Politik, Medien und Gesellschaft das Thema zunehmend verdrängen, muss sich die Wirtschaft den Herausforderungen stellen. Wie lange werden Unternehmen wohl noch bereit sein, immer höhere Beträge in Personalakquisition und Personalentwicklung zu stecken, wenn am Ende kein Produktivitäts- oder Effizienzgewinn steht, sondern maximal das einfache Aufrechterhalten des Status quo? Das können diese Unternehmen im Ausland auch zu weitaus geringeren Kosten haben. Länder ohne absehbaren Arbeitskräftemangel erscheinen im Vergleich sogar zunehmend attraktiver.

Den Menschen und der Politik in Deutschland könnte somit diese Entscheidung abgenommen werden. Die Effekte blieben die gleichen: Man wird in 15 bis 20 Jahren rückwirkend sagen können, dass die Warnungen vor dem Arbeitskräftemangel übertrieben gewesen seien, denn alle Arbeitssuchenden werden auch eine Stelle finden. Nicht alle Unternehmen, die einen Arbeitsplatz anzubieten haben, werden ihn jedoch besetzen können, aber das kann man auf die Konjunktur schieben. Wer mit strukturellen Problemen bei der Besetzung offener Stellen konfrontiert ist, wird Produktion oder Forschung längst ins Ausland verlagert haben und damit auch keine offenen Stellen mehr melden. Alles bleibt weiter im Gleichgewicht, aber auf einem deutlich niedrigeren Wohlstandsniveau – das kann nicht unser Ziel sein.

Kai Gramke
kai.gramke@prognos.com





Gesundheit und Pflege – auf die Qualität kommt es an

Die vollen Kassen in der gesetzlichen Krankenversicherung wecken Begehrlichkeiten. Statt noch mehr Leistungen gleicher Art anzubieten, wäre mehr Qualität in der medizinischen und pflegerischen Versorgung vonnöten.

Der deutsche Jobmotor hat auch im Gesundheitswesen zu einem unverhofften Geldsegen geführt. Im Gesundheitsfonds und bei den Krankenkassen haben sich Finanzreserven von 27,7 Mrd. Euro angesammelt. Die vollen Kassen wecken Begehrlichkeiten und so vergeht kaum ein Tag, an dem nicht eine kassenärztliche Vereinigung, die Krankenhäuser oder Berufsverbände der Pflegekräfte mehr Geld für sich einfordern. Der sich abzeichnende Personalmangel in der Pflege und teilweise in der Ärzteschaft liefert dabei willkommene Argumente dafür, Gesundheitsberufe mit mehr Finanzmitteln attraktiver zu machen.

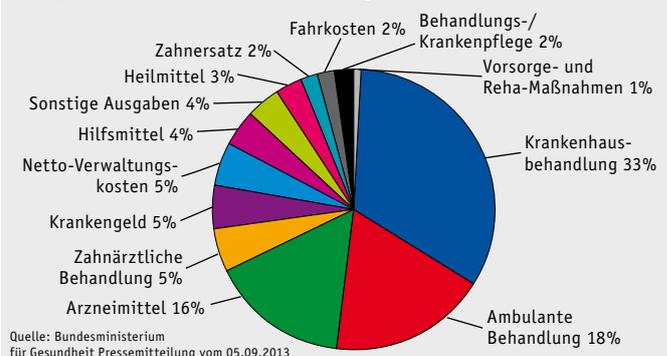
Mit Gesundheitspolitik gestalten. Entwickelt sich der Arbeitsmarkt in Deutschland weiter so positiv, dürfte sich die gesundheitspolitische Diskussion in der nächsten Legislaturperiode erstmals seit Jahrzehnten nicht allein um Kostendämpfungsmaßnahmen drehen, sondern um eine Gestaltung des Gesundheitswesens. Die Geldreserven gehören zunächst einmal den Versicherten und eine Teilrückzahlung wäre im Rahmen des Gesundheitsfonds die logische Konsequenz. Doch sollte das Geld auch dazu genutzt werden, dringende Versorgungsreformen in Angriff zu nehmen, die das Gesundheitswesen in Deutschland für den demografischen Wandel fit machen. Es gilt, die Qualität sowohl der medizinischen als auch der pflegerischen Versorgung zu steigern.

Qualität im Krankenhaus. Bei den Krankenhäusern ist die Qualitätsdiskussion nicht mehr zu überhören. Vor allem die Bemühungen, die Qualität stationärer Behandlungen transparenter zu machen, lassen den Wunsch reifen, auch die Finanzierung der Leistungen an Qualitätskriterien zu knüpfen (pay for performance).

Mindestmengen für mehr Qualität. Die Qualitätsberichte der Krankenhäuser sind für Laien kaum verständlich. Hier sind die Krankenkassen gefragt, als Sachwalter ihrer Versicherten das Dickicht zu lüften und Empfehlungen auszusprechen. Viel mehr können sie nach heutigem Stand nicht unternehmen, denn es sind die Länder, die für die Planung der Krankenhäuser zuständig sind. Das führt in der Praxis zu einer Verquickung von Wirtschafts- und Gesundheitspolitik, die über Jahrzehnte eine ausgebaute Krankenhauslandschaft entstehen ließ, denn Krankenhäuser bringen Arbeitsplätze in die Regionen. Viele Studien belegen aber, dass die Qualität einer Behandlung häufig mit der Zahl durchgeführter Operationen zusammenhängt. Dennoch ist es bis heute nur bei sieben Leistungen gelungen, eine Mindestmengenregelung durchzusetzen, die sicherstellt, dass nur die Krankenhäuser Leistungen abrechnen können, die diese auch in genügender Anzahl erbringen.

Zentren und Portalkliniken. Die Bildung von Zentren ist nicht nur aus Qualitätsgründen, sondern auch aus wirtschaftlichen Überlegungen sinnvoll, wenn etwa Personal an einzelnen Standorten konzentriert und so personelle Engpässe gemildert werden können. Für ein modernes Personalmanagement und familienfreundliche Krankenhäuser wird so erst die Grundlage geschaffen. Doch Krankenhausschließungen sind unpopulär. Ein Portalklinikkonzept, das medizinische Betreuung vor Ort im Notfall und zur Diagnostik gewährleistet, könnte hier ein Mittelweg zwischen einer wohnortnahen, wirtschaftlichen sowie qualitativ hochwertigen Versorgung sein.

Ausgabenanteile GKV im 1. Halbjahr 2013



Neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff. Auch in der Pflege wird seit Jahren an einer qualitativen Weiterentwicklung gearbeitet – mit bisher überschaubaren Ergebnissen. Seit 2006 ringt man um einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff. Ein Ende Juni 2013 erschienenen Gutachten könnte nun die Grundlagen dafür schaffen, dass nicht mehr der zeitliche Aufwand für einzelne, vorwiegend auf körperliche Beeinträchtigungen bezogene Maßnahmen der Maßstab für die Einschätzung von Pflegebedürftigkeit ist, sondern der Grad der Selbstständigkeit des Betroffenen. Vor allem an Demenz erkrankte Menschen konnten mit dem alten Begriff der Pflegebedürftigkeit nicht angemessen berücksichtigt werden.

Demografisches Dilemma. Der demografische Wandel führt uns insbesondere in der Pflege in ein demografisches Dilemma: Einer zunehmenden Zahl von Pflegebedürftigen steht eine sinkende Zahl pflegender Angehöriger und Pflegekräfte gegenüber. Bereits heute werden in großem Stil ausländische Pflegekräfte angeworben. Doch auch in der Pflege gilt: Mehr vom Gleichen wird die Probleme nicht beheben können.

Pflege findet vor Ort statt und sollte daher auch in der Region organisiert werden. Mit regionalen Lösungen sollte Pflegepersonal gewonnen, ein altersgerechter Umbau der Kommunen vorangetrieben und freiwillige soziale Betreuung von Älteren koordiniert werden, um so Vereinsamung zu verhindern, stationäre und ambulante Pflegearrangements auszubalancieren und nicht zuletzt, um Pflegebedürftigkeit durch Prävention und Rehabilitation zu vermeiden bzw. hinauszuzögern. Erfahrungen aus dem Gesundheitswesen (Regionalbudgets in der psychiatrischen Versorgung, Modellprojekte der integrierten Versorgung) und der Jugend- und Arbeitsmarktpolitik (Regionalbudget Thüringen) sowie Erfahrungen aus dem Ausland (Regionalbudget Niederlande) zeigen, dass eine Steuerung auf regionaler Ebene der Budgetverantwortung bedarf. Überträgt man diesen Ansatz in die Pflege, sollte über ein regionales Pflegebudget nachgedacht werden, das das Potenzial besitzt, eine qualitativ hochwertige Pflege nach den Bedürfnissen vor Ort zu organisieren.



Dr. Ronny Wölbing
ronny.woelbing@prognos.com



Eine Allianz für Schulkinder

Eine zentrale Aufgabe der Familienpolitik ist es, die Bedingungen für Familien mit Schulkindern zu verbessern. Nötig ist hierfür eine bislang beispiellose Kooperation verschiedener Ressorts und föderaler Ebenen.

Kaum ein Politikfeld hat auf Bundesebene in den letzten Legislaturperioden einen vergleichbaren Bedeutungszuwachs erfahren wie die Familienpolitik. Nach Jahren des Stillstands ist es gelungen, wichtige familienpolitische Reformen umzusetzen – vor allem den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren und das Elterngeld. Voraussetzung war zweifellos ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass zeitgemäße Rahmenbedingungen für Familien erforderlich sind. Nicht nur gewandelte Familienstrukturen und Geschlechterrollen, sondern auch die immer deutlicher spürbaren Auswirkungen des demografischen Wandels haben zu einer breit geteilten Problemwahrnehmung geführt. Verbesserte Rahmenbedingungen für Familien sind notwendig, um die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft und vieler ihrer Teilsysteme zu sichern.

Wirksame Familienpolitik ist auf Allianzen angewiesen. In Familien treffen höchst verschiedene Alltags- und Lebenskontexte unterschiedlicher Generationen aufeinander. Die Herausforderung für Familien ist, diese höchst heterogenen Alltagsbereiche, etwa Kinderbetreuung, Schule, Beruf, Mobilität, Haushaltsführung und Freizeit, zeitlich passgenau zu koordinieren – und die Aufgabe der Familienpolitik ist es, die Familien dabei wirksam durch die Gestaltung und Koordination der Rahmenbedingungen zu unterstützen.

Die Lebensbedingungen für Familien werden durch eine Vielzahl von Akteuren bestimmt, was im Umkehrschluss bedeutet, dass es keinen Akteur mit wirklich umfassenden Gestaltungskompetenzen und Verantwortlichkeiten gibt. Bereits im politischen Raum sind den unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten gegenüber anderen Ressorts und föderalen Ebenen enge Grenzen gesetzt, auf weitere Akteure von der Wirtschaft bis hin zum bürgerschaftlichen Engagement kann lediglich indirekt Einfluss genommen werden. Eine wirksame Familienpolitik muss daher auf die Koordination der für Familien relevanten Akteure und Institutionen abzielen und hierfür notwendigerweise Gestaltungspartner und Unterstützer in Wirtschaft und Gesellschaft finden.

Die Familienpolitik auf Bundesebene steht – trotz ihrer formell nur begrenzten direkten Einflussmöglichkeiten – in der zentralen Verantwortung für die Fortentwicklung der Lebensbedingungen für Familien: Kein anderer Akteur verfügt über vergleichbare Ressourcen, um breite Impulse zu setzen und Maßnahmen durch eine korrespondierende Gesetzgebung zu unterstützen oder zu ergänzen. Essenziell ist, den weiterhin bestehenden gesellschaftlichen Konsens darüber, dass Veränderungsbedarf besteht, zu nutzen. Insofern liegt eine Fokussierung der Familienpolitik auf weithin unumstrittene Defizite nahe.

Im Blickpunkt: Familien mit Schulkindern. Während sich die wichtigen familienpolitischen Reformen der vergangenen Jahre fast ausschließlich auf Familien mit Kindern in den ersten Lebensjahren bezogen, gilt es in der kommenden Legislaturperiode nun, sich verstärkt den Rahmenbedingungen für Familien mit älteren Kindern anzunehmen. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf entscheidet sich keineswegs allein bei Familien mit Kleinkindern. Hierbei zeichnen sich – anders als beim Betreuungsgeld – deutlich weniger Konflikte ab. Der politische Wille scheint ebenfalls gege-

ben: Entsprechende Zielsetzungen finden sich gleichermaßen in den Bundestagswahlprogrammen von CDU und SPD.

Zentrale Aufgabe ist die Entwicklung und Verbreitung von Modellen der schulischen und schulergänzenden Betreuung, die eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit u. a. auch eine Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien ermöglichen. Gelingen können solche Maßnahmen nur innerhalb breit angelegter Kooperationen und Partnerschaften. Die unmittelbaren Gestaltungsmöglichkeiten eines Bundesfamilienministeriums sind hierbei besonders eingeschränkt:



Die formalen Zuständigkeiten für Bildungsorte liegen nicht nur größtenteils in anderen Ressorts, sondern auch ausdrücklich in der Kompetenz der Bundesländer und Kommunen. Dies darf die Bundespolitik jedoch nicht länger davon abhalten, sich schwerpunktmäßig für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Müttern mit Schulkindern einzusetzen. Eine bildungspolitische Diskussion um offene oder gebundene Ganztagschulen ist dabei wenig

zielführend. Aus Sicht der Eltern geht es zunächst einmal um die Verlässlichkeit der Betreuungsangebote.

Neue Formen der Zusammenarbeit erforderlich. Eine enge Gestaltungspartnerschaft zwischen Familien- und Bildungsressort auf Bundesebene, den Kultus- und Sozialministerien der Länder und den Kommunen, wie sie für eine umfassende Gestaltung der Betreuung von Schulkindern notwendig ist, bleibt bislang beispiellos. Über die grundlegende Verständigung der Akteure hinaus gilt es, einen institutionellen Rahmen für das gemeinsame Handeln zu entwickeln, bei dem verfassungsrechtliche Spielräume neu ausgelotet und gegebenenfalls auch neue Formen der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen geprüft werden müssen.

Die Chancen, dass diese komplexe Aufgabe erfolgreich bewältigt werden kann, stehen – angesichts des zu erwartenden Nutzens – nicht schlecht: Nach aktuellen Erhebungen wünschen sich über zwei Drittel der Eltern von Schulkindern eine verlässliche Ganztagsbetreuung. Ganztägige Betreuungsangebote ermöglichen Müttern eine umfassendere Erwerbsbeteiligung, bessere Karriereperspektiven und ein sichereres Familieneinkommen. Diese höhere Erwerbsintegration hilft zudem der Wirtschaft, den Fachkräftebedarf zu sichern. Und nicht zuletzt profitieren die Kinder: Erweiterte Bildungsangebote im Ganztagsrahmen tragen zur Chancengleichheit auch für Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern bei. Insofern können sich die Verantwortlichen einer breiten gesellschaftlichen Zustimmung und Unterstützung sicher sein.

Tilmann Knittel
tilmann.knittel@prognos.com





Dann stellst Du fest, dass Du nicht frei bist

Du möchtest in einer Welt leben, in der jeder seine Privatsphäre hat und du keinen Fürsten darum bitten musst. Doch was, wenn er sie dir verweigert? Die Spähaffäre stellt das Fundament unserer Demokratie in Frage.

Die massenhafte Datenüberwachung durch die Nachrichtendienste der Briten und Amerikaner, die seit Monaten zu nationalen und internationalen Debatten führen, erschüttert die Gesellschaft. Ist dem so? Bis auf Netzaktivisten und Journalisten hält sich die Erschütterung doch sehr in Grenzen. Erst mit dem Ausspähen der Kanzlerin hat das Thema ein Gesicht und damit politische Dynamik bekommen. Und das in einer Bevölkerung, die noch in den 1980er Jahren aus Furcht vor dem orwellschen Überwachungsstaat eine breite Bewegung gegen die Volkszählung aufbaute. Mit dem Internet ist diese Sensibilität verloren gegangen.

Auf der einen Seite fordert und fördert das Netz (etwa durch soziale Netzwerke), private Informationen öffentlich zu machen. Auf der anderen Seite stehen Mechanismen der digitalen Datenwirtschaft. Ein „Retargeting“ genanntes System sorgt dafür, dass der Nutzer sich einmal auf Amazon ein Produkt ansieht und anschließend auf anderen Webseiten Werbung für exakt dieses Produkt eingeblendet wird. Für die Bürger ist somit klar, dass ihre Daten aufgezeichnet werden und nun noch eine weitere Instanz die Daten auswertet. Aber ist es nicht ein bedeutender Unterschied, ob ein Unternehmen (dessen Allgemeinen Geschäftsbedingungen ich zugestimmt habe) die Daten nutzt oder eine staatliche Instanz – ohne mein Wissen – eine Mustererkennung darüberlaufen lässt? Oder eine staatliche Instanz die unanonymisierten Datensätze aufgrund von vorgeschriebenen Kommunikationsschnittstellen der Server bei den Anbietern absaugt – ohne Anfangsverdacht, ohne richterlichen Beschluss und ohne dass die politische (gewählte) Führung eines Landes davon weiß? Dieses geheime Agieren außerhalb der demokratischen Kontrolle stellt jeden Bürger unter Verdacht, hebt den Rechtsstaat aus und hat durch das unkontrollierte Macht- und Missbrauchspotenzial auch eine korrumpierende Komponente.

Aber viele Bürger sagen sich:

Ich habe doch nichts zu verbergen. Jeder von uns hat etwas zu verbergen. Oder möchten Sie, dass alle Ihre Gesundheitsdaten öffentlich sind? Dass Ihr gesamtes Adressbuch von jedem gelesen werden kann? Aber selbst wenn: Es ist ein sehr egoistisches Argument. Denn was ist mit den übrigen Bürgern, die sich gegen die Totalüberwachung stellen? Die Unbescholtenheit aller freiheitsliebenden Bürger wird damit in Frage gestellt.

Wir können doch eh nichts ändern. Zunächst einmal muss sich jeder dafür entscheiden, frei zu sein. Dazu gehört, dass ich mit der Freigabe meiner Daten in Netzwerken bewusst umgehe. Viele Menschen entscheiden sich (noch) gegen die Beteiligung an sozialen Netzwerken – dennoch sind zumindest einige ihrer persönlichen Daten dort verknüpft. Starke Verschlüsselungen sowohl von direkter Kommunikation als auch von sonstigem Netzverkehr sind eine andere Möglichkeit. Aber auch die meisten Verschlüsselungssysteme sind mit genügend Rechenkapazität in endlicher Zeit zu knacken. Mit Schnüffelinstrumenten wie Keyloggern können die Informationen bereits während des Aufschreibens vor ihrer Verschlüsselung abgerufen werden, sofern der Rechner eine Internetverbindung hat.

Technische Lösungen im Alltag. Man kann es Schnüffeln zumindest schwer machen: Eine standardmäßige asymmetrische Verschlüsselung ist das erste Mittel der Wahl. Beschränkte Zugänge zum Internet sind ebenfalls möglich. Dies gilt für Rechner, auf

denen sensible Daten gehandhabt werden (z. B. Arztpraxen und Rechtsanwaltskanzleien). Verschlüsselte und den Absender verschleiende Zugänge ins Netz sind eine weitere Option.

Die Politik setzt die Leitplanken. Die neuen Technologien sind mit unbestreitbaren Vorteilen verbunden. Es gilt jedoch, das technisch Machbare zu demokratisieren. Wer sich über demokratisch legitimierte Leitplanken hinwegsetzt, weiß zumindest, dass es gesellschaftlich geächtet sowie strafbewehrt ist. Die Leitplanken für die digitale Welt sollten zumindest auf europäischer Ebene verankert werden. Dazu gehören klare Regelungen bezüglich der Integrität persönlicher wie wirtschaftlicher Daten sowie einer Strafbewehrung des Missbrauchs. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen Bürger und Staat sowie seinen Organen auch auf digitaler Ebene eindeutig zu klären und institutionell mit neuen, wirksameren Kontrollmechanismen zu versehen. Entscheidend wird der Auf- bzw. Ausbau einer europäischen Netzinfrastruktur sein, um Abhängigkeiten zu reduzieren, verbunden mit offenen, transparenten und damit kontrollierbaren technischen Standards. Genauso wichtig ist es, mit den entsprechenden Staaten über die Grenzen der internationalen Ausspähung zu debattieren. Aber warum sollte die Politik sich des Themas ernsthaft annehmen, wenn selbst die Enthüllung Edward Snowdens das nicht erreicht hat? Es ist das Handy der Bundeskanzlerin und die pure Angst vor Wirtschaftsspionage.

Unternehmensspionage als Motor der Datensicherheit. Selbst die Bundesregierung räumt ein, dass sich der jährliche Schaden von Wirtschaftsspionage auf 50 Mrd. Euro beläuft. Datensicherheit ist letztlich ein Geschäft mit der Angst. So arbeitet der Softwarehersteller SAP mit Hochdruck an dem Aufbau eigener Rechenzentren, die vor Spionage geschützt sind. Dass der Firmensitz und die Rechnerstrukturen in Deutschland verortet sind und SAP Cloud-Services nach deutschem Recht anbieten kann, ist ein Wettbewerbsvorteil. In der Schweiz wird bereits ernsthaft diskutiert, ob nicht der Nachfolger des Bankgeheimnisses ein Schweizer Datengeheimnis mit Rechenzentren in den Bunkeranlagen des Militärs sein könnte.

Unternehmensspionage als Motor für politisches Handeln. Wirtschaftsspionage ist in einem Land, das von seinen Innovationen lebt, kein Kavaliärsdelikt. Jahrelang regierte zwischen Behörden und Firmen Misstrauen in Sachen Spionage. Die Wirtschaft fühlt sich von Innenministerium und Verfassungsschutz allein gelassen. Doch nun, im Zuge der NSA-Enthüllungen, scheinen die Fronten aufzuweichen. Ende August 2013 ist von Vertretern beider Seiten ein Papier zum Wirtschaftsschutz unterzeichnet worden. Es ist eine Internetplattform, auf der sich Unternehmen und staatliche Behörden über mögliche Angriffe austauschen sollen. Immerhin ein Anfang für die Sicherheit des Standorts Deutschland.

Dr. Almut Kirchner
almut.kirchner@prognos.com

Michael Steiner
michael.steiner@prognos.com



Die Autoren danken dem Blogger, Kolumnisten und Netzaktivisten Sascha Lobo für seine wichtigen Impulse.



Der Nachhaltigkeitsfächer

Nachhaltigkeit lässt sich nicht auf den ökologischen Aspekt reduzieren. Dieses langfristige Reformprojekt umfasst viele verschiedene Segmente und verlangt nach einer proaktiven und umsetzungsorientierten Politik.

Das Wort „Nachhaltigkeit“ kam in diesem Wahlkampf seltener vor als noch im Vorfeld der Bundestagswahlen 2005 oder 2009. Mit Ausnahme der Debatten um die Energiewende und Mindestlöhne verlor sich das Thema zumeist in kleinteiligen Diskussionen um die Pkw-Maut und den Veggie Day.

Jahrhundertaufgabe und Reformprojekt. Nichtsdestotrotz steht auch die neue Bundesregierung vor gewaltigen Aufgaben, wenn sie das Jahrhundertprojekt Nachhaltigkeit voranbringen will. Nach dem Umbau der Sozialsysteme kann die Nachhaltigkeit als das neue zentrale Reformvorhaben für die kommenden Legislaturperioden verstanden werden.

Die zuletzt häufiger zu lesende Kritik am unscharfen und zum Teil inflationär verwendeten Begriff verpufft, wenn die großen Herausforderungen in konkrete politische Aufgaben übersetzt werden. In allen gängigen Politikfeldern lässt sich ein dahingehender politischer Auftrag identifizieren. Nachhaltigkeit wird dabei zum übergeordneten Steuerungselement, das auf Langfristigkeit und die Harmonisierung unterschiedlicher Interessen und Zielgrößen setzt.

Der Nachhaltigkeitsfächer. Der Übergang von den großen Herausforderungen zu konkreten Aufgaben wird hier anhand des Nachhaltigkeitsfächers verdeutlicht. Die Fächermetapher symbolisiert dabei dreierlei:

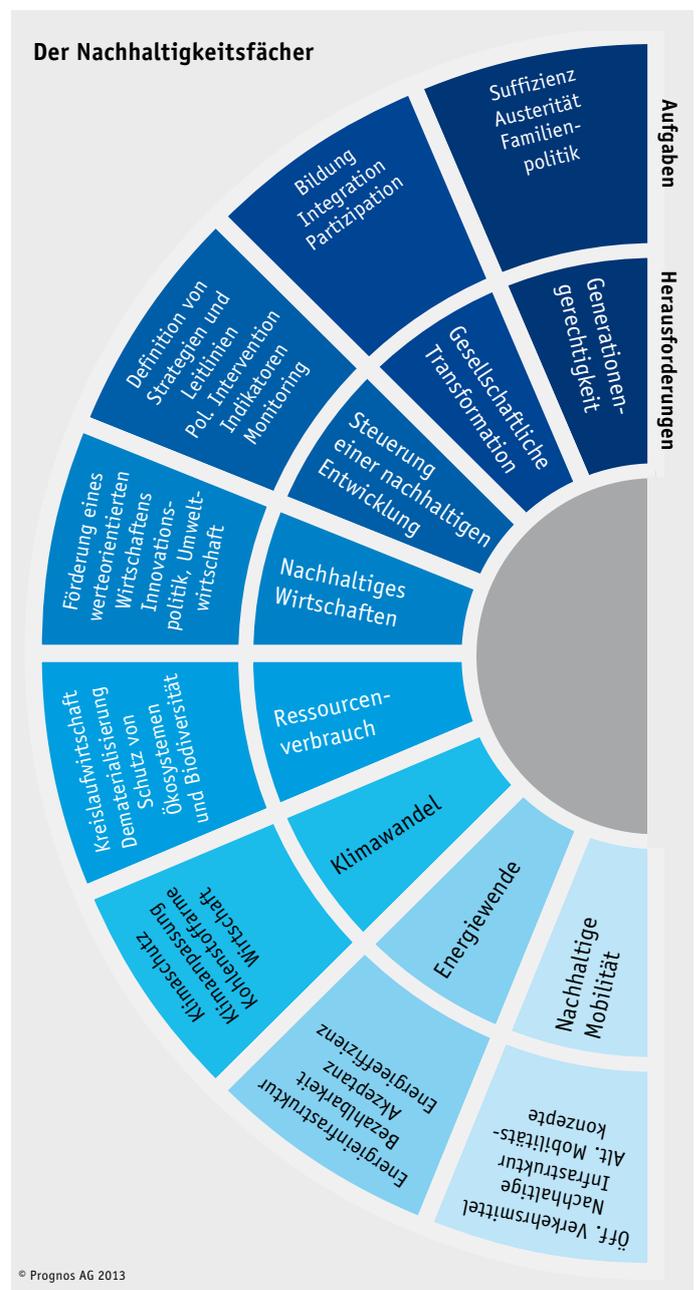
- Erstens bildet sie die Vielzahl nebeneinanderstehender Segmente ab, die zusammen das Nachhaltigkeitsspektrum ausmachen.
- Zweitens drückt sie aus, dass trotz der breiten inhaltlichen Ausdehnung alle Aspekte in dieselbe Richtung wirken und gleichzeitig angegangen werden müssen. Den Nachhaltigkeitsbegriff etwa auf seinen ökologischen Aspekt zu verkürzen ist nicht nur Rosstäuscherei, sondern auch wirtschaftspolitisch fahrlässig.
- Drittens muss ein Fächer in die Hand genommen werden, um den gewünschten Wind zu erzeugen. Das Nachhaltigkeitsthema läuft Gefahr, aufgrund seiner langfristigen Auswirkungen links liegen gelassen oder nur halbherzig aufgegriffen zu werden. Dann kann es passieren, dass irgendwann der Wind, den die Politik erzeugen kann, nicht mehr ausreicht, um die bevorstehenden Herausforderungen zu meistern.

Schwieriger Brückenschlag. Der Schritt von der inneren zur äußeren Ebene des Fächers erfordert die Fähigkeit, komplexe Zusammenhänge zu überblicken und strategische Ziele in umsetzungsorientierte Lösungen zu übersetzen. Aus unserer Projektarbeit lassen sich hierfür einige erfolgreiche Beispiele nennen.

Nachhaltigkeit als neues Steuerungskonzept im Verwaltungshandeln etablieren. Für die öffentliche Verwaltung lässt sich Nachhaltigkeit als übergeordnetes, ordnungspolitisches Steuerungsinstrument verstehen, welches eine Umsteuerung staatlichen Handelns erfordert. Dafür bedarf es einer kulturellen sowie einer prozeduralen Verankerung von Nachhaltigkeit in öffentlichen Institutionen. Der öffentliche Sektor muss eine stärker ganzheitliche, integrierte und vor allem prozessorientierte Ausrichtung von Verwaltungshandeln etablieren. Ein wesentlicher Ansatzpunkt für eine an Nachhaltigkeitsaspekten orientierte Finanzplanung ist der Präventionsgedanke, mit dem sich die Ausgaben der öffentlichen Hand mittel- bis langfristig

reduzieren lassen. Im Vordergrund steht außerdem eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung.

Ein zentrales Instrument zur Operationalisierung von Nachhaltigkeitsstrategien im öffentlichen Sektor ist die Berichterstattung über Indikatoren. Indem Indikatoren entwickelt werden und einem regelmäßigen Monitoring unterliegen, werden die in einer Nachhaltigkeitsstrategie formulierten Ziele konkretisiert. Dies ermöglicht eine transparente Diskussion über zukünftige Handlungsbedarfe.



Nachhaltiges Wirtschaften in der Breite der Wirtschaft verankern. Während einige Unternehmen in ihrer Strategie bereits eine Affinität zu einer nachhaltigen Unternehmensführung zeigen, besteht die

zentrale Herausforderung zukünftig darin, über verschiedene Instrumente und Zugänge eine Diffusion in weite Teile der Wirtschaft und ihre Branchen zu erreichen. Die ökonomischen Potenziale die sich für Unternehmen aus der Nachhaltigkeit ergeben, sind dabei vielfältig belegt worden.

Die Aufgabe der Politik ist es, bessere Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien zu schaffen und möglichst viele Unternehmen zur Nachahmung zu animieren. Entsprechende Angebote können über Vertreter der Wirtschaft, wie Branchenverbände, Kammern oder Unternehmensnetzwerke, an die Unternehmen vermittelt werden.

Gleichzeitig gilt es, initiativfreudige Unternehmen in ihren Aktivitäten zu bestärken und ihre Sichtbarkeit zu erhöhen. Nachhaltigkeit sollte sich in allen Branchen und Unternehmensgrößen als ein handlungsleitendes Managementethos etablieren. (Ergebnis der Arbeiten für die Wirtschaftsinitiative Nachhaltigkeit (WIN) im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg)

An der Bildung zu sparen ist teuer. Vorsorgende Bildungspolitik ist allemal nachhaltiger als nachsorgende Sozialpolitik. Um den Wandel zur Bildungs- und Wissensgesellschaft zu schaffen, muss es außerdem gelingen, dass kein Jugendlicher mehr ohne eine Berufsausbildung ins Leben geht und das Niveau der schulischen Ausbildung weiter angehoben wird.

Durch den Ausbau der frühkindlichen Förderung werden die Bildungschancen insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Schichten verbessert. Studien belegen, dass Maßnahmen zur frühkindlichen Förderung zu einer signifikanten Steigerung des Bildungsniveaus führen. Dem erfolgten quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung muss nun die Qualität folgen.

Inwieweit Ganztagschulen die Leistung von Schülern fördern und die Chancengerechtigkeit erhöhen, ist wissenschaftlich noch nicht belegt. Nur wenn Schulen mit Ganztagsangeboten nicht nur die Kinder betreuen, sondern ein Bildungsprofil entwickeln, das beispielsweise unterrichtliches und außerunterrichtliches Lernen miteinander verknüpft, und die Kinder möglichst regelmäßig teilnehmen, dann können positive Effekte des Ganztagsangebots im Hinblick auf Abbruch- und Übergangsverhalten, höhere Bildungsabschlüsse und bessere Lernerfolge bestätigt werden.

Die Diskussion über Schulsysteme ist letztlich irrelevant. Eine Schlüsselgröße ist eine ausreichende – quantitative wie qualitative (also pädagogisch qualifizierte) – Personalausstattung. Die Politik muss sich darüber im Klaren sein, dass unzureichende und unwirksame Investitionen in Bildung zu Folgekosten führen können, die der Einzelne, aber auch die Gesellschaft tragen muss: Sparen in Bildung ist teuer. (Ergebnis des Gutachtens „Soziale Prävention“ für die Staatskanzlei in Nordrhein-Westfalen)

„Bleibekultur“ statt „Willkommenskultur“. Die neuen Daten zur Zuwanderung von Arbeitskräften belegen eine deutlich gestiegene Attraktivität Deutschlands. Zuzüge bedeuten aber nicht, dass daraus auch ein dauerhafter Aufenthalt wird. Aktuelle Erkenntnisse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zeigen, dass nach einem Jahr rund ein Drittel der zugewanderten Arbeitskräfte wieder abwandert (Spanier: 70 %). Von den internationalen Studierenden kehren rund zwei Drittel nach Abschluss ihres Studiums Deutschland wieder den Rücken.

Deutschland hat hingegen ein Interesse daran, die drohende Fachkräftelücke nachhaltig zu schließen. Dauerhafte Zuwanderung ist ein zentraler und gleichzeitig schnell wirksamer Baustein der

Fachkräftestrategie. Mit der Umsetzung einer „Willkommenskultur“ wird Deutschland für ausländische Fachkräfte attraktiver. Zukünftig muss die Entwicklung einer „Bleibekultur“ allerdings zu einem weiteren Schwerpunkt werden. Was kann getan werden, um den Menschen eine langfristige Perspektive in Deutschland aufzuzeigen?

Es gilt, die Gunst der Stunde – die gegenwärtige wirtschaftliche Attraktivität Deutschlands im europäischen Umfeld – zu nutzen, um eine nachhaltige „Bleibekultur“ zu entwickeln, die sowohl zugewanderte Fachkräfte als auch Studierende und beruflich Ausgebildete anspricht, um sie mit ihren dringend benötigten Qualifikationen und Kompetenzen im Land zu halten.

Die Energiewende zeigt: Umsicht ist gefordert. Das Beispiel der Energiewende verdeutlicht, dass die Übersetzung von Herausforderungen in einen politischen Auftrag äußerst umsichtig und bedächtig angegangen werden muss. Die ökologisch motivierte Umsetzung der Energiewende unter Berücksichtigung der – durchaus berechtigten – Wirtschaftsinteressen hat dazu geführt, dass dabei die sozialen Aspekte in den Hintergrund getreten sind. Ein weiterer Anstieg der Energiepreise ist aus jetziger Sicht wahrscheinlich. Dabei hat die Energiewende bereits heute Auswirkungen auf den Strompreis. Hier sind für die Haushaltskunden bis 2020 weitere Erhöhungen zu erwarten.

Angesichts der absehbaren Preissteigerungen werden wieder sogenannte Sozialtarife diskutiert. Unstrittig ist, dass Haushalte in Abhängigkeit von ihrer Einkommenssituation sehr unterschiedlich von den Energiepreissteigerungen betroffen sind. Gerade bei Haushalten mit geringem Einkommen und vielen Kindern könnten dadurch überdurchschnittliche Belastungen entstehen. Diese Verwerfungen wieder auszugleichen erfordert nun eine weitere teure Subventionierung der privaten Haushalte.

Die Politik muss die Richtung vorgeben. Neben den fachlichen Segmenten ist vor allem entscheidend, welche Akteure den Fächer bewegen und wie gut sie dabei zusammenarbeiten. Neben der Bundesregierung sind alle politischen Ebenen von der Europäischen Union bis hin zu kommunalen Verwaltungen mit eigenen Programmen und Schwerpunkten beteiligt. Eine gute Abstimmung ist hier essenziell. Auch innerhalb einer Ebene müssen Kompetenzen und Zuständigkeit geklärt sein.

Zudem kann Nachhaltigkeit als multidimensionale, gesamtgesellschaftliche Herausforderung nicht von der Politik allein gestemmt werden. Eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure, von einzelnen Unternehmen über Interessensverbände und Wissenschaftsvereinigungen bis hin zu Nichtregierungsorganisationen und Bürgerinitiativen, bringt sich in den Nachhaltigkeitsprozess ein. Hier kommt der Politik eine Koordinierungsfunktion zu, damit alle Beteiligten den Fächer gemeinsam bewegen. Dafür muss sie es schaffen, sich den großen Themen pragmatisch und umsetzungsorientiert zu nähern und dabei dennoch die langfristigen strategischen Ziele nicht aus den Augen zu verlieren. Ein systematischer Blick auf die komplexen Zusammenhänge ist dabei hilfreich.

Michael Steiner
michael.steiner@prognos.com

Oliver Lühr
oliver.luehr@prognos.com





Deutschland – ein Land der Gründer?

Gründungen geben entscheidende Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung. Die vielfältigen Förderangebote bewirken in Deutschland jedoch keine größere Dynamik bei den Hightech-Gründungen.

Die Stärke der deutschen Wirtschaft ist zu einem großen Teil auf die Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit von mittelständischen Technologieunternehmen zurückzuführen. Während die Bestandsunternehmen mit ihren „Hidden Champions“ weltweit als Vorbild einer gesunden Wirtschaftsstruktur gelten, hinken die Gründungsdaten im internationalen Vergleich hinterher. Dies gilt auch für die sogenannten Hightech-Gründungen, mit denen nachweislich eine Modernisierung der Wirtschaftsstruktur einhergeht.

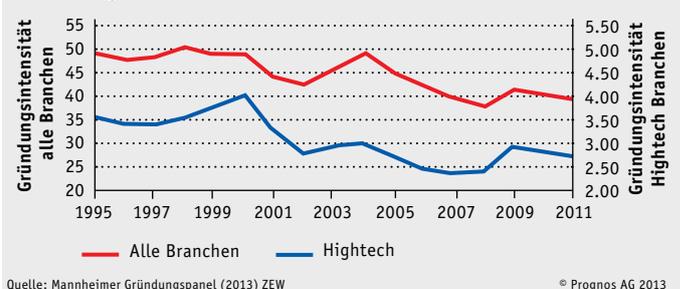
Wissens- und Technologietransfer. Ein erfolgreicher Wissens- und Technologietransfer von den Universitäten und Forschungsinstitutionen in die Wirtschaft vollzieht sich häufig über Köpfe und erfordert vor allem Umsetzungsfähigkeit. SAP-Aufsichtsratschef Hasso Plattner sagte in einem Interview im vergangenen Jahr, es reiche nicht, „ein begnadeter Ingenieur zu sein. Man muss sein Wissen und Können auch wirtschaftlich umsetzen. Das ist der Unterschied zwischen Ideen und wirklicher Innovation.“ Insbesondere eine hohe Gründerrate, so zeigt eine aktuelle Untersuchung der Erasmus-Universität Rotterdam, unterstützt den Transfer von Wissen in neue Produkte.

Rückläufige Gründungsintensität in Deutschland. Doch um das Gründungsgeschehen ist es in Deutschland aktuell nicht gut bestellt. Die Gründungsintensität geht seit Jahren stark zurück. Laut KfW-Gründungsmonitor 2013 reduziert sich dadurch der direkte Bruttobeschäftigungseffekt, also die Gesamtzahl der Arbeitsplätze, die Gründer zum Gründungszeitpunkt schaffen, im Jahr 2012 um 14 % im Vergleich zum Vorjahr. Die stärksten Hemmnisse sind bürokratische Hürden und Finanzierungsschwierigkeiten.

Gleichzeitig kommt der „Global Entrepreneurship Monitor“ (GEM) zu einer positiven Einschätzung der gründungsbezogenen Rahmenbedingungen in Deutschland, wie beispielsweise das Vorhandensein öffentlicher Förderprogramme, der Schutz geistigen Eigentums, die Höhe der Marktzugangsbarrieren und die schulische Gründungsausbildung. Hier schneidet Deutschland in der Bewertung bei zwei Dritteln der untersuchten Rahmenbedingungen überdurchschnittlich gut ab. Insbesondere der Schutz geistigen Eigentums, die Existenz einer kompetenten Beratungsinfrastruktur sowie die öffentliche Förderlandschaft setzen laut GEM „im internationalen Vergleich Maßstäbe“.

Förderprogramme. Gründungen aus den Hochschulen heraus werden mit den EXIST-Programmen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie unterstützt. Das Programm vergibt nicht nur Gründerstipendien, sondern fördert ebenfalls die Umsetzung von Strategien für eine bessere Gründungskultur und einen größeren Unternehmergeist an Hochschulen, außerdem unterstützt es Machbarkeitsstudien und Untersuchungen zur Vorbereitung forschungsbasierter Gründungen. Neben weiteren Förderangeboten von Bund und Ländern sowohl im Bereich Beratung als auch bei der Finanzierung von Gründungsvorhaben und Innovationsförderung, gibt es branchen- oder sektorspezifische Programme wie der Gründerwettbewerb IKT Innovativ oder die Unternehmensnachfolgebörse nexxt. Von diesen Angeboten konnten in den vergangenen Jahren zahlreiche Gründer profitieren. Seit dem Programmstart im Jahr 2007 wurden über EXIST beispielsweise 824 Gründungs-

Gründungsintensität in Deutschland 1995 bis 2011



vorhaben gefördert, pro Jahr kommen 170 neue Vorhaben hinzu. In deutschen Gründerzentren wurden bislang mehr als 40.000 Unternehmensgründungen unterstützt. Die nexxt-Initiative hat mehr als 9.000 Unternehmensnachfolger erfolgreich vermittelt. Dennoch entscheiden sich viele Wissenschaftler für eine Karriere in Forschungsinstituten und Unternehmen.

Welche Unterstützung fehlt der deutschen Gründerszene zum durchschlagenden Erfolg? Die Evaluation der EXIST-Förderung aus dem Jahr 2011 zeigt, dass wichtige betriebswirtschaftliche Themen bislang nicht im Fokus vieler Gründer stehen, die sich aus einem wissenschaftlichen Kontext heraus selbstständig machen. So gehört zum Beispiel die Entwicklung einer Finanzierungsstrategie nicht zu den Aktivitäten, für die Gründer einen hohen Anteil ihrer Zeit aufwenden. Hier zeigt sich ein Phänomen, das wir auch in der Technologieförderung finden: Die Marktperspektive wird häufig (zu) spät berücksichtigt.

Für eine erfolgreiche Gründung ist es somit entscheidend, dass die Marktorientierung frühzeitig in das Denken und Handeln einbezogen wird. Sei es durch die gezielte Ergänzung der Gründerteams, die Einbeziehung von Business Angels oder ein flankierendes Coaching. Dies ist die Voraussetzung, um sich die finanzielle Basis durch Kredite, Beteiligungen oder Zuwendungen der öffentlichen Förderung zu sichern. Ein Feld, in dem sich angesichts neuer Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel des Crowdfunding oder staatlicher Risk-Sharing-Instrumente, eine Menge bewegt.

Für Forscherpersönlichkeiten gilt darüber hinaus: Eine Rückkehr in die Welt der Wissenschaft sollte möglich sein, wenn das neue Unternehmen laufen gelernt hat. Das unternehmerische Handeln sollte die Reputation im Wissenschaftsbetrieb nicht schmälern. Doch gerade diese „weichen Faktoren“ bremsen eine Vielzahl von unternehmerischen Aktivitäten. Die Gründungsdynamik wird sich nur dann deutlich erhöhen, wenn auch in den Hochschulen und Forschungseinrichtungen Wege in die Gründung aufgezeigt und begleitet werden und dabei die Brücken in die Institutionen offen bleiben.

Michael Astor
michael.astor@prognos.com
Eva Schindler
eva.schindler@prognos.com





Chancen und Risiken der zunehmenden Digitalisierung

Eine neue industrielle Revolution kündigt sich an. Nach einem rasanten, jahrzehntelangen Wachstum der Informations- und Kommunikationstechnologien erfassen die neuen technologischen Möglichkeiten nun weite Teile der Wirtschaft und Gesellschaft.

Ein neuer ökonomischer Umbruch zeichnet sich ab, der so grundlegend ist, dass er in seinen Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft mit den industriellen Revolutionen der Vergangenheit vergleichbar ist. Hierzu zählen etwa die dritte industrielle Revolution in den 1970er Jahren, die durch die Einführung von Mikroprozessoren bestimmt wurde, oder die zweite industrielle Revolution in den 1920er Jahren, die von neuen Organisationsformen und der dadurch möglichen Massenproduktion geprägt wurde. Im Rahmen der vierten industriellen Revolution – der sogenannten Industrie 4.0 – erhalten cyber-physische Systeme Einzug in die Welt der klassischen Industrie.

Cyber-physische Systeme. Sie vernetzen sogenannte Embedded Systems miteinander. Embedded Systems finden sich schon heute in der Produktion, aber auch in alltäglichen Produkten. Bei solchen Systemen übernimmt ein Rechner die Überwachung und Steuerung von mechanischen oder elektrischen Teilen oder von Anlagen und Maschinen. Produktionsanlagen, Flugzeuge, aber auch Dinge des Alltags, wie zum Beispiel Haushaltsgeräte, enthalten zahlreiche solcher Embedded Systems. Ganz neue Möglichkeiten entstehen dadurch, dass diese Systeme nun miteinander vernetzt werden.

Intelligente Fabriken. Sie nutzen die vernetzten Systeme, um intelligent Informationen aufzunehmen, zu verarbeiten und sodann zur Steuerung der Systeme einzusetzen. Durch diese Vernetzung können sehr komplexe Aufgaben bewältigt werden. Der Informationsaustausch bleibt nicht auf das Unternehmen beschränkt, auch Informationen von Vorleistern und Kunden werden bei der Produktion genutzt. Dies ermöglicht eine noch nie dagewesene Flexibilität. Viele Kundenwünsche können hierdurch bei der Produktion berücksichtigt werden, ohne dass auf die Effizienzvorteile einer Massenproduktion verzichtet werden muss. Dadurch wird eine individualisierte Massenproduktion möglich.

Neue Wachstumspotenziale. Die Vernetzung führt auch zu bedeutenden Effizienzgewinnen, da die Ressourcen sparsamer eingesetzt werden können. Die Unternehmen arbeiten – dank einer verbesserten Abstimmung von Organisation und Prozessen – enger mit anderen Unternehmen zusammen und können sich so stärker auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Dies erschließt wiederum zusätzliche Wachstumspotenziale.

Digitalisierung der Wirtschaft. Die Digitalisierung bleibt keineswegs auf cyber-physische Systeme beschränkt. Immer mehr Produkte außerhalb der Informations- und Kommunikationsbranchen enthalten digitale Komponenten, so zum Beispiel im Fahrzeugbau. Die Grenzen zwischen digitalen und nicht digitalen Produkten verschwimmen.

Eine Reihe neuer digitaler Technologien und Trends beeinflussen immer stärker die Wirtschaft. Hierzu gehören etwa das Cloud-Computing oder der 3D-Druck, der das dreidimensionale Ausdrucken von Kunststoffen, Kunstharzen, Keramiken und Metallen erlaubt. Ohne vorab zu erstellende Formen können nahezu beliebige Gegenstände gedruckt und damit hergestellt werden.

Die Digitalisierung führt zugleich zu immer mehr Daten über Konsumenten und Geschäftsprozesse. Neue Analysemethoden er-

lauben die Untersuchung sehr großer Datenmengen, sogenannte Big Data. Hierdurch können beispielsweise Geschäftsprozesse optimiert werden.

Außerdem werden die digitalen Geräte immer mobiler, wie Smartphones und Tablets zeigen. Auch dies hat das Arbeitsleben verändert. Die Mitarbeiter sind beispielsweise besser erreichbar. Dadurch werden die Grenzen zwischen Lebens- und Arbeitswelt unschärfer.

Der Mensch bleibt wichtig. Trotz der zunehmenden Autonomie bei der Steuerung der Produktion bleibt der Mensch wichtig. Allerdings nehmen die Anforderungen an die Beschäftigten zu. Die körperliche Arbeit tritt immer stärker in den Hintergrund, da die Produktionsarbeit wissensintensiver wird. Bildung und das Verständnis für Systemzusammenhänge werden so zu zentralen Stellhebeln.

Gerade Hochlohnländer wie Deutschland können von dieser Entwicklung profitieren. Das vergleichsweise hohe Bildungsniveau bietet Standortvorteile. Etablierte Industrieländer wie Deutschland verfügen zudem über gute Rahmenbedingungen für eine kapitalintensivere Produktion. Nicht zuletzt bieten die neuen Technologien prinzipiell die Möglichkeit, eine alternde Belegschaft in der Beschäftigung zu halten, denn Erfahrung und Wissen wird wichtiger als Muskelkraft.

Neue Chancen, neue Risiken. Die vielfältigen, neuen technologischen Möglichkeiten sind allerdings auch mit Risiken verbunden. Hierzu zählen zunächst IT-Risiken. Die zunehmende Durchdringung sämtlicher Branchen mit Informations- und Kommunikationstechnologien macht die Gesamtwirtschaft anfälliger für Viren, Trojaner, weitere Schadsoftware oder auch gezielte Hackerangriffe. Die zunehmende Vernetzung der Produktion und immer längere Lieferketten führen ebenfalls zu neuen Risiken. Je stärker die Unternehmen miteinander verflochten sind, desto mehr Betriebe sind prinzipiell von den Störungen oder Produktionsausfällen eines Unternehmens betroffen. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Unterbrechung von Lieferketten nehmen daher zu. Auch hinsichtlich des Datenschutzes entstehen neue Risiken. Die immer stärkere Nutzung von persönlichen Daten führen zu einem „gläsernen Verbraucher“.

Außerdem besteht das Risiko einer digitalen Spaltung. Auch in Deutschland gibt es bisher noch keine flächendeckende Versorgung mit Breitbandinternet. Im ländlichen Raum ist die Bandbreite im Durchschnitt geringer, manche Gebiete haben überhaupt keinen Breitbandzugang. Daneben sind Alter, Bildung und das soziale Umfeld wesentliche Determinanten bei der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien. Gleichzeitig wird die digitale Kompetenz der Beschäftigten immer wichtiger. Hier gilt es vor allem, ältere sowie weniger gebildete Personen für eine digitalisierte Arbeitswelt starkzumachen. Die betriebliche Weiterbildung muss intensiviert werden, um eine digitale Spaltung der Gesellschaft zu verhindern.

Dr. Georg Klose
georg.klose@prognos.com





Wer finanziert die Energiewende?

Die Energiewende führt zu einer Umverteilung der Einkommen. Daher sollte für alle transparent sein, wer davon profitiert und wer für die erforderlichen Investitionen aufkommt.

Der folgende Beitrag zeigt, welche Verteilungswirkungen die Energiewende auslöst und wie die noch erforderlichen Investitionen zur erfolgreichen Umsetzung der Energiewende finanziert werden können.

Energiewende – wer profitiert, wer ist benachteiligt? Durch die Energiewende werden Einkommen auf unterschiedlichen Ebenen umverteilt: zwischen privaten Haushalten, zwischen Haushalten und Unternehmen, zwischen Unternehmen, zwischen privatem und öffentlichem Sektor, zwischen Regionen. Von der Richtung und dem Ausmaß dieser Effekte kann der Erfolg der Energiewende entscheidend abhängen. Bislang sind diese Wirkungen erst ansatzweise untersucht worden.

Welche Aufgaben müssen umgesetzt und finanziert werden? Die Energiewende erfordert auf der Nachfrageseite technische Veränderungen, wie die Reduzierung des Raumwärmebedarfs durch Gebäudesanierung oder den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge, die Investitionen notwendig machen. Beim Energieangebot wandelt sich einerseits die Energieträgerstruktur (weg von Öl und Kohle hin zu Gas und erneuerbaren Energien), andererseits hat der starke Ausbau der Erneuerbaren in der Stromerzeugung Konsequenzen für Netzinfrastruktur, Systemdienstleistungen, Speicher und Flexibilisierungsoptionen.

Von den erforderlichen Investitionen entfallen jährlich ca. 5 Mrd. Euro auf die privaten Haushalte, rund 1,5 Mrd. Euro auf die Wirtschaft und etwa 3,2 Mrd. Euro auf den Verkehrsbereich (inklusive infrastruktureller Veränderungen). In die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien werden derzeit jährlich 15–20 Mrd. Euro investiert. Hinzu kommen Investitionen von 6–7 Mrd. Euro pro Jahr in Netzinfrastruktur und neue Systemdienstleistungen.

Die höchsten Investitionen stehen in den Jahren 2013–2035 an, danach sinken sie deutlich ab. Ein Großteil der Infrastrukturinvestitionen muss bis 2025 umgesetzt werden.

Dem gegenüber stehen Einsparungen bei fossilen Energieträgern und langfristig auch im Kraftwerkspark. Dadurch wird die Volkswirtschaft dann entlastet. Im Durchschnitt betragen die Einsparungen ca. 17 Mrd. Euro pro Jahr. Etwa ab dem Jahr 2040 sind sie höher als die Mehrinvestitionen.

Politische Instrumente. In Bereichen, in denen der Stand der (Effizienz-)Technologie wirtschaftlich ist oder aus sonstigen übergeordneten Gründen (z. B. Luftreinhaltung) gefordert wird, bietet das Ordnungsrecht geeignete Instrumente, um die erforderlichen Investitionen auszulösen. Dies betrifft zum Beispiel die Mindeststandards für Neubauten, neue Heizungsanlagen und Pkw. Auch der Kernenergieausstieg mit einem entsprechenden Zeitplan ist gesetzlich festgeschrieben.

Werden die Investitionen durch finanzielle Hilfen von öffentlicher Seite unterstützt, verteilen sich die entstehenden Kosten auf mehr Schultern. Zu den wichtigsten Instrumenten zur finanziellen Unterstützung der Investoren gehört beispielsweise das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). In seiner gegenwärtigen Form regelt es im Wesentlichen die vorrangige Einspeisung erneuerbar produzierten Stroms ins Netz (unabhängig von Nachfrage oder Börsenpreisen) zu technologieabhängig garantierten spezifischen

Vergütungen. Die dadurch entstehenden Mehrkosten gegenüber konventionell erzeugtem Strom von zurzeit rund 20 Mrd. Euro pro Jahr werden über eine Umlage in unterschiedlicher Weise auf die Verbraucher überwält. Die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) wird mit dem KWK-Gesetz nach einem ähnlichen Mechanismus, aber mit deutlich geringerem Volumen gefördert. Beide Instrumente sind haushaltsunabhängig, setzen also keine Steuermittel ein.

Für die Unterstützung von Investitionen in die energetische Qualität von Gebäuden und Heizungsanlagen stehen vor allem zinsverbilligte Kredite aus Förderprogrammen der KfW zur Verfügung. Hinzu kommt ein Marktanreizprogramm für erneuerbare Energien vor allem im Gebäude- und Produktionsbereich, das mit Zuschüssen fördert. Zusammen mit der Förderung von Beratungen für den Einsatz energieeffizienter Technologien sowie dem Effizienzfonds sind diese Programme insgesamt mit gut 1 Mrd. Euro jährlich ausgestattet. Beide Instrumente sind steuerfinanziert.

Mit steuerlichen Instrumenten kann der Energieverbrauch belastet (Energiesteuer) und es können spezifische Verbraucher (energieintensive Betriebe des produzierenden Gewerbes) sowie spezifische Produkte (z. B. Steuervergünstigung von Gas als Kraftstoff) entlastet werden. Über solche Instrumente werden derzeit ca. 8 Mrd. Euro pro Jahr umverteilt.

Die Netzkosten werden über die Netzgebühren von den Verbrauchern getragen; energieintensive Industriebetriebe profitieren von Entlastungen.

Wer zahlt was? Wer profitiert wovon? Das EEG ist derzeit dasjenige Instrument, mit dem die meisten Investitionsmittel mobilisiert und verteilt werden. Die Belastungen durch die Umverteilung in Form der Umlage werden vor allem durch private Haushalte, Dienstleistungsunternehmen und Betriebe des produzierenden Gewerbes, die nicht energieintensiv sind, getragen. Weitgehend entlastet werden energieintensive Unternehmen. Finanzielle Vorteile bietet das EEG Investoren, die in Anlagen zur erneuerbaren Stromerzeugung investieren. Neben den Investoren profitieren die Hersteller der entsprechenden Anlagen sowie zum Teil ganze Regionen indirekt über Steuereinnahmen (Gewerbsteuer aus Windparks), Pachteinahmen oder auch Technologieansiedlungen.

Durch den Verbrauch selbsterzeugten Stroms, u.a. aus erneuerbaren Quellen, wird das Aufkommen von Stromsteuern und Konzessionsabgaben reduziert. Gleichzeitig wird die EEG-Umlage auf weniger Schultern verteilt.

Das EEG und sein Vorläufer, das Stromeinspeisegesetz, haben die Technologieentwicklung von Windkraftanlagen und Photovoltaikanlagen unterstützt und starke Lernkurven ausgelöst; in den entsprechenden Investitionsgüterbranchen (vor allem Maschinenbau, Elektrotechnik) wird sowohl Wertschöpfung als auch Steuerertrag generiert.

Durch den EEG-Strom, der nicht über den Markt vertrieben wird, aber zu Zeiten hoher Einspeisung die residuale Nachfrage dämpft, werden die Preise am Großhandelsmarkt gesenkt. In Zeiten hoher Einspeisung von Wind- und Solarstrom wurden bereits negative Strompreise beobachtet. Daher sinkt die Wirtschaftlichkeit der konventionellen Kraftwerke, aber auch der Speicher- und Pumpspeicherkraftwerke, die für Ausgleich, Regelleistung und Back-up benötigt werden. Hier besteht Handlungsbedarf, um die Stabilität

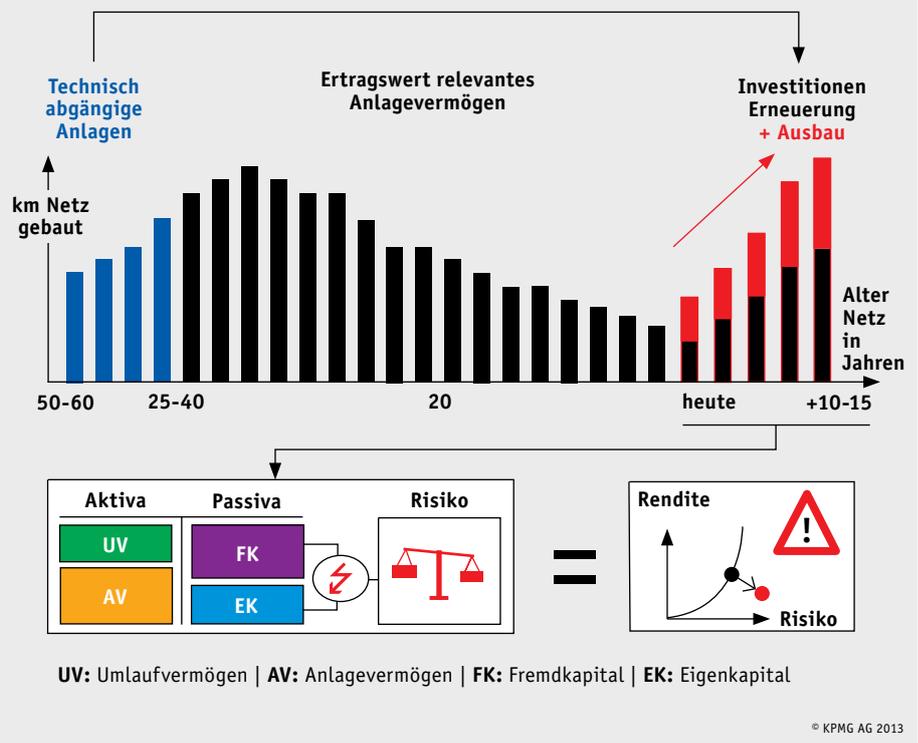
des Stromsystems unter den veränderten Bedingungen stark fluktuierender Erzeugung zu gewährleisten.

Von den niedrigen Börsenpreisen profitieren vor allem die energieintensiven Unternehmen, die direkt an der Strombörse einkaufen bzw. entsprechende Verträge mit ihren Anbietern ausgehandelt haben.

Von den Förderprogrammen profitieren im Wesentlichen die Investoren in die geförderten Technologien sowie die Hersteller- und Umsetzerbranchen (Baugewerbe, Baustoffe, Dämmstoffe, Anlagenbauer). Die Programme werden überwiegend aus Steuermitteln finanziert, entsprechend verteilen sich die Belastungen (Steuerzahler, Konsumenten via MwSt.). Bei den Förderprogrammen der KfW wird nur die Zinsverbilligung aus Steuermitteln bestritten.

Rückläufig sind die Wertschöpfungen und Gewinne bei den Betreibern und Produzenten konventioneller Kraftwerke sowie weniger effizienter Produktionsbetriebe. Die Einsparungen bei konventionellen Energieträgern sind mit entsprechenden Einnahmeverlusten in der jeweiligen Wertschöpfungskette (Gas- und Ölhandel, Logistik bis hin zu Förderung und Marktpreisen aufgrund geringerer Nachfrage) verbunden.

Finanzierung der Netzerneuerung (Prinzipdarstellung)



Woher kommt das Geld für die Investitionen in die Infrastruktur?

Der mit der Energiewende verbundene immense Investitionsbedarf in die Infrastruktur stellt eine zentrale Herausforderung für das Gelingen des Gesamtprojekts dar. Allein der Netzausbau – von zahlreichen Experten als der Engpass bei der Umsetzung der Energiewende benannt – erfordert in der kommenden Dekade Investitionen von mehr als 55 Mrd. Euro. Der Netzentwicklungsplan 2013 der Übertragungsnetzbetreiber beziffert das Investitionsvolumen bei der Umsetzung des sogenannten Leitszenarios B 23 auf 22 Mrd. Euro für den Netzausbau im Binnenland und weitere 22 Mrd. Euro für die Netzanbindung der Offshore-Windenergie. Die Deutsche Energie-Agentur (dena) hat in ihrer Verteilnetzstudie 2012 bis zum Jahr 2020 mindestens weitere 8–11 Mrd. Euro Investitionsbedarf auf den unteren Netzebenen ermittelt.

Allein vom Investitionsbedarf in die Übertragungsnetze entfallen mehr als 50 % auf das Netzgebiet der TenneT TSO GmbH. Damit kommen über 20 Mrd. Euro geplante Investitionen auf ein einzelnes Unternehmen zu. Berücksichtigt man den Umstand, dass eine optimale regulatorische Verzinsung dieser Investitionen nur dann zu erreichen ist, wenn diese mit einem Eigenkapitalanteil von 40 % realisiert wird, wird offensichtlich, dass die Kapitalliquidität ein entscheidender Faktor für die Realisierung der für die Energiewende notwendigen Infrastrukturen ist.

Wird dieser Eigenkapitalanteil nicht erreicht, senkt sich umgehend die regulatorische Verzinsung der Investition und reduziert die Rendite bei gleichem Risiko (siehe Grafik). Um die notwendige

Kapitalliquidität, und hier insbesondere das Eigenkapital, sicherzustellen, sind neue Wege notwendig. Der sich heute schon deutlich abzeichnende Einstieg der Finanzindustrie entlang der gesamten Wertschöpfungskette der Energiewirtschaft macht diese Unternehmen zu primären Marktteilnehmern bei der Realisierung der Energiewende. Bezüglich der Netzinvestitionen scheinen dabei jene Optionen für die Finanzindustrie attraktiv zu sein, die dem Investor einen Zugriff auf die Investitionsverzinsung bieten, ohne dass er dabei ein operatives Risiko tragen muss. Für die Übertragungsnetzbetreiber ist wichtig, dass die Beteiligung des Investors nicht negativ in ihrer Kreditwürdigkeit (Rating) berücksichtigt wird.

Im Jahr 2017 werden voraussichtlich die internationalen Rechnungslegungsstandards für Finanzinstrumente (IFRS) angepasst. Modelle nach Sales-Lease-Back-Logiken oder Beteiligungen an Projekt- oder Asset-Owner-Gesellschaften auch unterhalb der 25 %-Grenze führen dann zu einer vollen Konsolidierung der Verbindlichkeiten beim Netzbetreiber. Schlechtere Ratings für die Übertragungsnetzbetreiber wären wahrscheinlich. Daher ist zu erwarten, dass sich in Zukunft Anleihemodelle in unterschiedlichen Ausprägungen für Kapitalmarkt bzw. Investoren als die tragfähigeren Modelle erweisen. Diese Modelle können so ausgestaltet werden, dass die Verbindlichkeiten ähnlich wie Dividenden behandelt werden und somit nicht den unerwünschten Effekt für den Netzbetreiber mit sich bringen.

Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen. Bei der Betrachtung von Be- und Entlastungen sowie (Um-)Verteilungsfragen spielen neben monetären Aspekten auch nicht monetäre Werte eine Rolle. Hierzu gehören vor allem Gerechtigkeits- und Sicherheitsfragen.

Beispiel EEG: Die Mehrkosten, die der Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung gegenüber konventioneller Stromerzeugung mit sich bringt, werden – abgesehen von den Ausnahmeregelungen – gleichmäßig auf alle verbrauchten Kilowattstunden umgelegt. Unter dem Aspekt der Verursachergerechtigkeit ist dies plausibel. Zusätzlich können diese Mehrkosten einen Anreiz zum Einsparen bieten. Die Ausnahmeregelungen für stromintensive Betriebe werden mit dem Argument der Chancen- und Belastungsgerechtigkeit für Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, gerechtfertigt. Wenn sie in Deutschland höhere Strompreise zahlen müssen als ihre Wettbewerber im Ausland, entsteht ein Kostennachteil. Das kann zu verringerter Bruttowertschöpfung oder Abwanderung führen.

Dies wirft beim Bürger, der den entsprechenden (EEG-Umlagen-) Anteil mit übernehmen muss, Fragen bezüglich der Verursachergerechtigkeit auf. Die EEG-Kosten entstehen aufgrund der garantierten Einspeisevergütung für die betreffenden Anlagen. Sie sind gleichbedeutend mit den Einnahmen der Investoren und garantieren diesen eine auskömmliche Verzinsung ihres Investments. Unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit ist zu fragen, ob es angemessen ist, dass einkommensschwache Haushalte, bei denen Stromkosten einen höheren Anteil am verfügbaren Einkommen ausmachen, privaten oder institutionellen Investoren eine gesicherte Rendite durch ihre Stromtarife finanzieren und dabei nur sehr wenig Wahlfreiheit haben. „Mehr Erneuerbare gehen immer“, aber ein Haushalt kann keinen Tarif ohne Umlage- oder Direktfinanzierung Erneuerbarer wählen.

Beispiel Gebäudesanierung: Im Idealfall wird eine energetische Sanierung mit einer ohnehin notwendigen werterhaltenden Sanierung verknüpft. Die energiebedingten Mehrkosten amortisieren sich langfristig durch die eingesparten Energiekosten. Allerdings können die Sanierungskosten (mit werterhaltenden oder modernisierungsbedingten „Ohnehin-Kosten“ sowie energetisch bedingten Kosten) insgesamt zu höheren Warmmieten führen. Die KfW-Förderung aus Steuermitteln wird für die Einhaltung bestimmter energetischer Mindeststandards gewährt. Bezüglich der Vergabeseite gilt also ein „positives Verursacherprinzip“. Die Aufkommenseite der Förderung aus Steuermitteln folgt einer Kombination aus Leistungsfähigkeit (Einkommen), Konsum (Mehrwertsteuer, sonstige Verbrauchssteuern) und Verursacherprinzip. Auch hier stellt sich eine allgemeine Verteilungsfrage zwischen einkommensschwachen Haushalten, die anteilig stärker über die Mehrwertsteuer zum Aufkommen beitragen, und den gewährten Finanzhilfen, die vor allem privaten und institutionellen Investoren zugutekommen.

Genau wie bei der erneuerbaren Stromerzeugung und den Infrastrukturinvestitionen gilt auch hier: Ohne eine angemessene Verzinsung würden die Investitionen nicht getätigt, würde das Kapital in anderen Bereichen eingebracht werden – und die Energiewende käme nicht voran.

Der gesellschaftliche Konsens, auf dem die Energiewende seit mehr als zwanzig Jahren fußt, besagt, dass der Umbau des Energiesystems eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, an dem sich alle Akteure angemessen beteiligen sollten. Was „angemessen“ genau bedeutet, sollte in unregelmäßigen Zeitabständen hinterfragt und gegebenenfalls neu ausgehandelt werden. Genauso wenig wie es eine gleichzeitig absolut kostengünstige, absolut versorgungssichere und absolut umweltfreundliche Energieversorgung gibt, wird es auch keine unter allen Aspekten von Verteilungs-, Leistungs-, Verursacher- und Zugangsgerechtigkeit optimale Verteilung der Lasten und Vorteile geben. Es ist notwendig, dass Finanzierungskonzepte auch unter diesen Aspekten möglichst transparent und anschaulich verhandelt werden.

Rolle des Staates. Der Staat ist im „Energiewendeprozess“ als rahmensetzende Instanz sehr aktiv. Dies betrifft sowohl die Festsetzung von grundsätzlichen Zielen wie Kernkraftausstieg, Umweltverträglichkeit, langfristigen CO²-Reduktionszielen als auch die konkrete Umsetzung in Gesetzgebung, Förderinstrumente und Rahmensetzung für Märkte. Derzeit sollten vor allem Verteilungsfragen unter Gerechtigkeitsaspekten sowie Fragen der Systemstabilität auf dem Prüfstand stehen. Dies bedeutet insbesondere die Überprüfung der Be- und Entlastungen bei verschiedenen Haushalts- und Unternehmensklassen, das Zubautempo erneuerbarer Stromerzeugung sowie die Abstimmung dieses Zubaus mit dem benötigten Infrastrukturausbau. In diesem Zusammenhang sind auch die Rahmenbedingungen für benötigte Back-up-, Regelleistung- und Speicherkraftwerke dringend zu klären. Hier ist derzeit noch offen, ob auch die Einspeiser von Strom aus erneuerbaren Energien direkt an den entsprechenden Erfordernissen beteiligt werden können.

Die Finanzierung und Bereitstellung von Investitionsmitteln sowohl für Netzinfrastruktur als auch für Gebäudesanierung muss geklärt werden. Auch hierbei gilt: Ein Markt kann dabei helfen, effiziente Lösungen zu finden; bei der Bereitstellung von Investitionsmitteln ist aber ein zusätzlicher Schritt über den Finanzmarkt nicht umsonst zu haben.

Die Energiewende bezahlen muss im Endeffekt der Konsument oder der Steuerzahler. Welche Verteilung dabei als gerecht empfunden wird, hängt auch davon ab, wie ehrlich, transparent und ergebnisoffen die Kosten kommuniziert werden und der Aushandlungsprozess gestaltet wird.

Dr. Almut Kirchner
almut.kirchner@prognos.com

Frank Peter
frank.peter@prognos.com

Andree S. Gerken, KPMG AG
agerken@kpmg.com





Die Flexibilität des Stromsystems oder – das Eckige muss ins Runde

Wie Windkraft und Sonnenenergie unser Energiesystem verändern und welche Rolle Energiespeicher dabei spielen.

Die Herausforderungen der Energiewende sind mittlerweile umfassend beschrieben. Im Wahlkampf ging es zuletzt vor allem um das Management der Energiewende, eine Herkulesaufgabe für die Energiepolitik in den nächsten Jahren. Jedoch sind auch immer noch große Teile der technisch-wirtschaftlichen Aufgaben nicht bewältigt. Hierzu zählt neben der Energieeinsparung in den Wärmemärkten vor allem die Umgestaltung des Stromsystems.

Das Eckige muss ins Runde: Volatilität der Energieerzeugung und Systemstabilität.

Es gilt mittlerweile als gesichert, dass vor allem Wind und Sonne genug Potenzial bieten, um die Energieversorgung weitgehend CO²-frei zu gestalten. So könnte allein auf den Dachflächen von Gebäuden in Deutschland mittels Photovoltaik ca. 40 % des gesamten deutschen Strombedarfs erzeugt werden. Auch die Windenergiepotenziale an Land und auf See sind beträchtlich. Wasserkraft, Biomasse und andere erneuerbare Energiequellen sind hingegen weniger bedeutsam oder deutlich teurer.

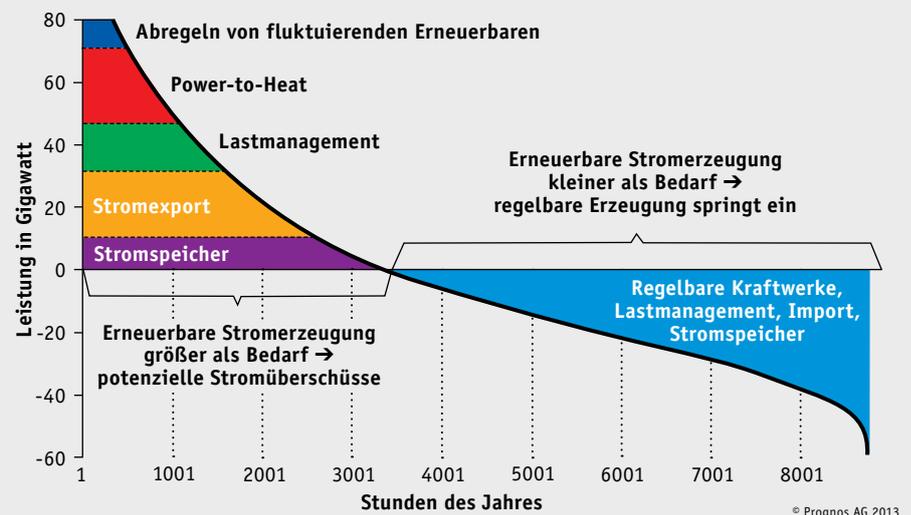
Sonne und Wind fallen aber volatil an und richten sich nicht nach der Nachfrage. Beim Fußball muss das Runde ins Eckige, bei der Energiewende ist es genau anders herum: Die schnell schwankende Energieerzeugung aus Wind und Sonne muss den – in Summe – gemächlich pulsierenden Bedarf decken, der weitgehend unflexibel auf Angebotsänderungen reagiert. Um das Stromsystem darauf einzustellen, werden kurzfristige (Sekunden bis Stunden) und langfristige (Tage bis Monate) Anpassungsmechanismen benötigt.

Lösungsoptionen. Das Zauberwort zur Bewältigung der meisten stromseitigen Herausforderungen heißt Flexibilität. Reflexhaft werden in diesem Zusammenhang Energiespeicher als wichtige Option genannt. Aber sind Speicher, also zum Beispiel Pumpspeicherkraftwerke, Batteriesysteme oder die Umwandlung von Überschussstrom in Gas (Power-to-Gas), überhaupt Optionen mit einer hohen Priorität?

Oft wird übersehen, dass das heutige Stromsystem aus Erzeugung, Netz und Verbrauch bereits eine Fülle von Flexibilitätsoptionen bietet. Primär- und Sekundärleistung werden in diesem System mit den vorhandenen technischen Mitteln zur Verfügung gestellt. Neue Herausforderungen – wie das Auftreten von Stromüberschüssen und die häufigen Wechsel in der Erzeugung – können zunächst ebenfalls mit der vorhandenen Infrastruktur bewältigt werden.

Darüber hinaus ergibt sich die Einsatzreihenfolge der neu zu schaffenden technischen Lösungen aus den damit verbundenen Kosten. Situationen, die nur selten auftreten, sind mit möglichst günstigen Optionen zu bewältigen. Eine hohe Auslastung erlaubt hingegen eine aufwendigere technische Lösung (wie die Speicherung), die auch etwas kapitalintensiver sein darf – schließlich verteilen sich die Kosten auf mehr Kilowattstunden.

Flexibilitätsoptionen im Stromsystem bei hohen Anteilen erneuerbarer Energien



Die „Merit Order“, also die Einsatzordnung der Flexibilitätsoptionen zum Umgang mit Stromüberschüssen, wird aus der Abbildung ersichtlich: Sehr hohe Stromüberschüsse, die nur in wenigen Stunden des Jahres auftreten, sind schlichtweg abzuregeln. Dies bedeutet, dass Windkraftanlagen aus dem Wind gedreht oder Solaranlagen per Fernabschaltung vom Netz genommen werden. Hierbei gehen nur Bruchteile des erzeugten Stroms verloren.

Die günstigste Option zur tatsächlichen Nutzung von Überschussstrom ist die Erzeugung von Wärme (Power-to-Heat) und die Speicherung in großen, gedämmten Wassertanks. Diese bieten ein großes Speicherpotenzial für wenig Geld – allerdings lässt sich die Wärme hinterher nicht wieder in Strom zurückverwandeln, sondern muss für Heizzwecke genutzt werden.

Das Lastmanagement und die Schaffung von internationalen Austauschkapazitäten zur Nutzung des Stroms in benachbarten Stromsystemen (z. B. NordLink, die geplante Seekabelverbindung zwischen Deutschland und Norwegen) sind die nächsten Optionen, die sich anbieten.

Erst bei sehr hohen Anteilen erneuerbarer Energien und wenn andere Optionen ausgereizt sind, lohnt es sich, Strom in neuen Anlagen zu speichern. Denn die meisten Speicheroptionen sind nicht nur kapitalintensiv, sondern haben durch den geringen Wirkungsgrad auch hohe Betriebskosten.

Um zu einer volkswirtschaftlich sinnvollen Entwicklung der Flexibilitätsoptionen zu gelangen, sollte die Politik nicht vorschnell auf eine vermeintliche Torchance setzen. Das Team (= die Marktakteure) wird die Speicherung zum Einsatz bringen, wenn sie sich lohnt. Verwandelt wird dann erst kurz vor dem Tor.

Jens Hobohm
jens.hobohm@prognos.com
Marco Wünsch
marco.wuensch@prognos.com





Den ländlichen Raum nicht vergessen

Die ländlichen Räume in Deutschland stehen vor zahlreichen und neuen Herausforderungen eines tiefgreifenden Strukturwandels, der noch an Bedeutung und Schärfe zunehmen wird.

Auf den demografischen Wandel, den erwartbaren Fachkräftemangel sowie die steigende Komplexität und Dynamik von Wirtschaftsprozessen müssen auch die ländlichen Regionen Antworten finden, um nicht überholt oder abgehängt zu werden. Dafür ist eine aktive Struktur- und Raumordnungspolitik notwendig (Ländliche Räume in Niedersachsen, Arbeitspapier aus den Werkstattgesprächen des Landesbüros Niedersachsen der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012). Eine solche Politik hat drei Schwerpunkte:

Politik der fairen Chance für alle Regionen. Dies ist als ein Versprechen zu interpretieren, dass jede Region eine Unterstützung mit den Möglichkeiten des Staates erhält. Die Orientierung an absoluten Ausstattungsniveaus muss nach und nach durch eine flexible Handhabung von Ressourcen auf der Ebene der örtlichen Akteure ersetzt werden. Wenn entsprechende Ideen, Konzepte und das nötige Engagement vor Ort vorhanden sind, sollten Ausnahmen von den Vorgaben der Raumordnung und Funktionszuordnung möglich sein.

Realistische Zuordnung und frühestmögliche Konzentration öffentlicher Ressourcen. Der volkswirtschaftliche Return on Investment sollte bei der Zuordnung der Ressourcen ein größeres Gewicht bekommen. Eine Stärkung von Orten und in Infrastrukturen mit einer entsprechenden Bedarfs- und Auslastungsperspektive ist zukunftsträchtig. Daneben gilt es, die öffentliche Daseinsvorsorge in der Fläche durch eine bessere Erreichbarkeit – weniger durch statische Einrichtungen – sicherzustellen.

Regionale Selbstverantwortung und Koordination stärken. Dieser Ansatz nutzt das Know-how und Engagement in der Fläche, befähigt die jeweiligen Entscheider und interpretiert die Rolle des Staates aktiv.



Mit Blick auf die Infrastrukturen in ländlichen Räumen besteht insbesondere in folgenden Bereichen Handlungsbedarf:

Wissensinfrastruktur. Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sind wichtige Voraussetzungen für regionale Innovationsstrategien. Gerade Fachhochschulen können als Nukleus für wirtschaftliche Entwicklung wirken. Einerseits sind sie geeignet, regionale Bildungsreserven zu mobilisieren, andererseits eröffnen sie dank ihrer regionalen Verankerung und ihrer engen Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gute Beschäftigungsperspektiven für junge Menschen. Diese stehen dem Arbeitsmarkt dann als qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung.

Verkehrsinfrastruktur. Eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am öffentlichen Leben ist die Mobilität. Der demografische Wandel und auch das sich verändernde Klimabewusstsein führen zu neuen Anforderungen an das Mobilitätsangebot. Um angesichts veränderter Nachfragemuster auch zukünftig die Mobilität im ländlichen Raum flächendeckend zu sichern, werden neue und flexible Angebotsformen im öffentlichen Personennahverkehr benötigt.

Breitbandinfrastruktur. Im digitalen Zeitalter sind der Handel und die Erbringung von Dienstleistungen ohne die Nutzung des Internets kaum möglich. Die Verfügbarkeit von leistungsfähigen Informations- und Kommunikationstechnologien ist für die Wirtschaft ebenso wie für Privathaushalte ein wesentlicher Standortfaktor.

Finanzierungsinfrastruktur. Sparkassen sowie Volks- und Raiffeisenbanken sind für die Realwirtschaft der ländlichen Räume systemrelevant. Während die privaten Großbanken ihr Filialnetz kontinuierlich ausdünnen und sich auf Städte und wachstumsstarke Regionen konzentrieren, sind die öffentlich-rechtlichen und genossenschaftlichen Institute weiterhin flächendeckend präsent. Sie sind verlässliche Partner für die Finanzierung von Vorhaben des Mittelstandes und sind damit ein fester Bestandteil der regionalen Wirtschaftsstrukturen, die es zu erhalten gilt.

Gesundheits-/Pflegetinfrastrukturen. Im Spannungsfeld zwischen Bedarf, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Angebote drohen ländliche Regionen im Wettbewerb um Ärzte und Pflegekräfte gegenüber Ballungszentren zu verlieren. Doch ausgerechnet im Gesundheitswesen überlassen die Regionen die Gestaltungshoheit noch zu häufig der Selbstverwaltung der Ärzte und Krankenkassen. Eine medizinische und pflegerische Versorgung, die sich an den Interessen der Patienten orientiert, sollte aber gerade im ländlichen Raum durch regionale Konzepte gestaltet werden, die nicht an Kassenmitgliedschaften und Sektorengrenzen haltmachen. (Vgl. *trendletter* Artikel „Gesundheit und Pflege“ in dieser Ausgabe, Seite 9)

Sinnvoll: Regionale Entwicklungskonzepte. Die ländlichen Räume besitzen auch zukünftig Potenziale, die es durch eine aktive Struktur- und Raumordnungspolitik zu entwickeln gilt. Regionale Entwicklungskonzepte sind ein wichtiges Instrument, um alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handlungsfelder in einer Region zu gestalten und sinnvoll zu verbinden. Sie bilden einen übergeordneten Orientierungsrahmen für die zukünftige Entwicklung und geben Antworten auf bestehende und kommende Herausforderungen. Über diesen Prozess können regionale Akteure und die Bevölkerung mobilisiert und lokale Potenziale aktiviert werden. Gute Beispiele finden sich im Kreis Warendorf und im Kreis Viersen in Nordrhein-Westfalen.

Julia Biesenbach
julia.biesenbach@prognos.com

Dr. Ronny Wölbing
ronny.woelbing@prognos.com





Wer zahlt? Die Zukunft der regionalen Ausgleichssysteme

Der Solidarpakt II und der bisherige Länderfinanzausgleich laufen 2019 aus. Wie werden die Länder, Regionen und Kommunen in die Lage versetzt, ihre Entwicklung künftig selbst zu gestalten?

Die Bedeutung des demografischen Wandels für eine Neuorientierung der Ausgleichspolitik nimmt zu. In Regionen mit einem Rückgang an Einwohnern steigen bereits heute die Pro-Kopf-Kosten kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Damit stehen in den betreffenden Regionen weniger Finanzmittel für den Ausbau der Infrastruktur und zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung zur Verfügung. Eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Regionen wird damit künftig noch schwieriger werden als bislang.

Weiterentwicklung des Länderfinanzausgleichs. In den kommenden acht Jahren werden sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen substantiell verändern: Der Solidarpakt II läuft aus und ab 2020 gilt die Schuldenbremse auf Bundes- und Länderebene. Spätestens bis zu diesem Jahr müssen auch die Ausgleichssysteme neu gestaltet werden. Mitunter ist eine Reform schon früher ins Auge zu fassen.

Die Anforderungen an den Finanzausgleich werden dabei nicht geringer. Er muss unter verschärften fiskalischen Rahmenbedingungen sicherstellen, dass weiterhin die Konvergenz der Lebensbedingungen in Deutschland gewährleistet werden kann. Auch die aktuelle, vom Freistaat Bayern angestoßene Debatte in den üblichen Bahnen des horizontalen Verteilungsstreits verweist (ungewollt) auf die Defizite des überkommenen LFA-Systems, das seine Umverteilungsleistung zum Preis der steten Politisierung der Transfers erbringt.

Berücksichtigt man, dass das Volumen des Länderfinanzausgleich mit etwa sieben bis acht Milliarden Euro ein Bruchteil der finanziellen Verhandlungsmasse zwischen Bund und Ländern ausmacht (1,3 %), sollte man auch erwägen, derartige ungebundene horizontale Transfers gänzlich zu streichen. Vielmehr gewinnt die Idee der stärkeren Vertikalisierung der Finanzströme an Bedeutung. Dann müsste der Bund die übermäßigen Belastungen, beispielsweise bei Stadtstaaten oder dünnbesiedelten Regionen, ausgleichen. Inwiefern der Bund wiederum eine Gegenfinanzierung dieser Transfers von der Ländergesamtheit erhält, bleibt zu klären. Denkbar wäre eine Anpassung der Umsatzsteueranteile.

Um sowohl die Bedarfsgerechtigkeit angesichts von Alterung und Abwanderung zu sichern als auch eine Anreizgerechtigkeit für die Erfolge einer innovativen Ausgleichspolitik zu schaffen, könnten Reformen mit folgenden Elementen hilfreich sein:

- Stärkere „Vertikalisierung“ des Finanzausgleichs; d. h. ein Zurückdrängen des horizontalen, in der Praxis eher lähmenden Ausgleichs, zugunsten stärkerer Bundesverantwortung mit zwischen Bundes- und Länderebene abgestimmten Kriterien der Verteilung.
- Integration moderner Bedarfsindikatoren, in denen die Demografieabhängigkeit der Länderaufgaben und -ausgaben explizit adressiert wird.
- Bewertungsmaßstäbe für regionale Disparitäten und Strukturschwäche als ergänzende Zuweisungsgrundlage.

Lage der Kommunen gleich mitdenken. Von einer Neuausrichtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind auch die Kommunen betroffen. Hier gehen die Entwicklungen in den letzten Jahren in eine andere Richtung. Die ohnehin starke Vertikalisierung des Ausgleichs zwischen Ländern und Kommunen wird von

kommunaler Seite als unzureichend empfunden. Trotz Aufnahme des Konnexitätsprinzips in vielen Länderverfassungen wird auch von einer strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen gesprochen.

Um die Kommunen zu unterstützen, greifen die Länder zum einen auf Instrumente wie Entschuldungsfonds zurück, um über die Senkung der Kassenkredite die Handlungsfähigkeit der Kommunen wiederherzustellen. Zum anderen aber führen Länder wie Nordrhein-Westfalen gleichzeitig horizontale Ausgleichsmechanismen ein, nach denen Kommunen mit gesunden Finanzen aus Solidaritätsgründen zur Mitfinanzierung hochverschuldeter Kommunen herangezogen werden. Die „Geberkommunen“ wiederholen dabei die gleichen Argumente, die auf Länderebene zu hören sind. Dabei erscheint es viel sinnvoller, anstatt horizontale Beziehungen zwischen Kommunen aufzubauen auch auf dieser Ebene die Bedarfsgerechtigkeit in den unterschiedlichen vertikalen Zuweisungen stärker zu berücksichtigen. Sinnvoll wäre in Zeiten des demografischen Wandels ein Ende der Prämisse, dass Infrastrukturbedarf hauptsächlich an vielen Einwohnern festzumachen ist.

Darüber hinaus gilt es, das Konnexitätsprinzip strenger einzuhalten, indem bei neu übertragenen Aufgaben unabhängige ex-ante Evaluierungen der verursachten Kosten durchgeführt werden.

Demografieorientierte Finanzplanung. Die kommunale Handlungsfähigkeit hängt jedoch nicht allein von der Höhe der Zuweisungen ab. Insgesamt scheint es notwendig, bei der kommunalen Finanzplanung nicht nur (finanz-) wirtschaftliche Kriterien, sondern auch fachliche Anforderungen sowie soziodemografische und ökonomische Rahmenbedingungen mit den übergreifenden Zielen der Kommune systematisch zu verknüpfen. Durch diese demografieorientierte Finanzplanung werden den Entscheidungsträgern vor Ort Spielräume und Steuerungsmöglichkeiten aufgezeigt und mögliche Auswirkungen antizipiert.

Zeit für einen Systemwechsel. Es wird eine neue Finanzverfassung benötigt, die den Erfordernissen einer räumlichen Ausgleichspolitik sowie den Notwendigkeiten dauerhafter und stabiler Staatsfinanzen Rechnung trägt. In diesem System sollte der vertikale Ausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen gestärkt werden.

Insofern muss bereits heute diskutiert werden, welche Instrumente geeignet sind, um deutschlandweit Perspektiven für strukturschwache, besonders von einer Alterung der Bevölkerung, Abwanderung und Altersarmut betroffene Regionen zu schaffen.

Dr. Olaf Arndt
olaf.arndt@prognos.com

Dr. Joey-David Ovey
joey.ovey@prognos.com





Die ungeliebte Herkulesaufgabe Pkw-Maut – notwendig und machbar

Die Pkw-Maut hat im Wahlkampf die Gemüter bewegt. Jetzt sollte man die ideologischen Blockaden überwinden und sich mit kühlem Kopf den offenen Fragen stellen. Die Antworten sind nicht einfach – aber es gibt sie.

Die „stereotype Ablehnung einer allgemeinen Pkw-Maut“, wie es Prof. Dr. Gerd Aberle, deutscher Wirtschafts- und Verkehrswissenschaftler, ausdrückt, ist eine wahltaktisch verständliche, sachlich aber nicht zu begründende Denk- und Handlungsblockade, die quer durch fast die gesamte Parteienlandschaft geht. Dabei gibt es überhaupt keine sinnvolle Alternative zu einer Pkw-Maut: Aufgrund der „Infrastrukturkrise“, wie Aberle das massive strukturelle Finanzierungsdefizit der deutschen Verkehrsinfrastrukturen bezeichnet. Aber auch im Hinblick auf eine faire Umsetzung des Verursacherprinzips, das sich alle Parteien auf ihre Fahnen schreiben. Und nicht zuletzt mit Blick auf die wachsenden Steuerverwerfungen, die durch die Diskrepanz zwischen nationaler Steuergesetzgebung und internationaler Mobilität zunehmend wirksam werden. Die Frage ist eigentlich nicht, ob eine Pkw-Maut einzuführen ist, sondern alleine, wie ihre Einführung sinnvoll gelöst werden kann.

Übergangslösung mit erheblichen Verbesserungen. Eine Neuordnung des Abgabensystems für den gesamten Kraftverkehr sollte einen engen und unmittelbaren Bezug zur Inanspruchnahme des Verkehrsraums – unter Berücksichtigung von Fahrzeugmerkmalen und -eigenschaften – herstellen. Die „sauberste“ Lösung ist ein auf das jeweilige Fahrzeug eingestellter „Kilometerzähler mit Gebührenanzeiger“ mit einer unmittelbaren Abbuchung des geschuldeten Betrags. Für eine solche Lösung sind allerdings zahlreiche theoretische und praktische Fragen zu klären, zu denen in absehbarer Zeit kaum befriedigende Antworten erwartet werden können.

Daher halten wir es für zweckmäßig, eine schnell umsetzbare Übergangslösung einzuführen, mit der die unbefriedigende heutige Situation spürbar verbessert wird. Dabei ist folgende Randbedingung besonders wichtig:

Europa-Kompatibilität. Die Lösung sollte europakompatibel, aber im nationalen Alleingang umsetzbar sein und einen vertretbaren Erhebungsaufwand verursachen, der je Zahlungsvorgang deutlich geringer ist als bei der heutigen deutschen Lkw-Maut. Dabei ist zu vermeiden, dass Änderungen der heutigen EU-Richtlinien oder vollständige Neuregelungen abgewartet werden müssen. Da es bislang für die leistungsabhängige Bemautung von Pkw seitens der EU keine direkten Vorschriften gibt, ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips davon auszugehen, dass die Mitgliedsstaaten freie Hand haben, solange sie die Grundprinzipien der Diskriminierungsfreiheit sowie der möglichst uneingeschränkten Bewegungsfreiheit der EU-Bevölkerung nicht verletzen. Die existierenden Mautsysteme in Europa zeigen klar auf, dass hier relativ viel Handlungsspielraum besteht.

Ein Vorschlag. ProgTrans hat schon im Jahr 2007 einen konkreten Vorschlag für ein neues Besteuerungssystem und den Einstieg in ein Mautsystem für alle Kraftfahrzeuge des Personenverkehrs (Pkw, Busse, Krafträder) gemacht. Die Kernelemente dieses Vorschlags

lassen sich auch auf Pkw beschränken und haben aus unserer Sicht auch heute noch Gültigkeit. Die wesentlichen vier Elemente des neuen Besteuerungssystems sind:

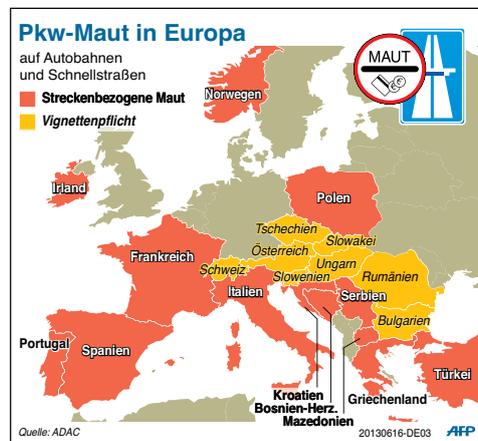
- eine Vignette zur Abdeckung der direkten Wegekosten aller Straßen mit Gebührencharakter;
- die (abzusenkende) Mineralölsteuer zur Abdeckung aller indirekten Wegekosten (z. B. durch nicht gedeckte Unfallkosten, Abgas- und Lärmemissionen) mit Steuercharakter;
- Sondermaturen für Einzelbauwerke als Gebühren mit objektbezogener Zweckbindung;
- Parkgebühren zur möglichst flächendeckenden Bewirtschaftung des öffentlichen Raums für den ruhenden Verkehr.

Pkw-Vignette für alle – auf allen Straßen. Der Vorschlag geht von folgenden allgemeinen Gestaltungsprinzipien aus: Jeder Halter bzw. Nutzer eines Pkw, der deutsche Straßen benutzt, erwirbt unabhängig vom Zulassungsland eine Vignette, wobei In- und Ausländer gleichzubehandeln sind. Der Preis der Vignette ist nach „Jahres-Kilometerklassen“ (Jahresfahrleistung auf dem gesamten deutschen Straßennetz) gestaffelt und nach Fahrzeugmerkmalen (insbesondere Fahrzeugmasse und -abmessungen, spezifischer Verbrauch sowie spezifische Abgas- und Lärmemissionen) differenziert. Die Kfz-Steuer bleibt bei unserem Vorschlag ansatzweise

erhalten: indem für im Inland zugelassene Fahrzeuge ein „Grundbetrag“ von Jahresfahrleistungen eingeführt wird, für den von jedem Fahrzeughalter eine Vignette zu erwerben ist. Die Mineralölsteuer ist im Gegenzug deutlich abzusenken. Konkrete Umsetzungsvorschläge zur Aufteilung der zusätzlichen sowie ausfallenden Einnahmen wurden seinerzeit gemacht. Außerdem erfolgte eine ausführliche Diskussion der Vor- und Nachteile des Vorschlags, wobei die Vorteile eindeutig überwiegen.

Unser Resümee. Eine Pkw-Vignette in Deutschland ist mit einem vertretbaren zusätzlichen Aufwand machbar

und bringt gegenüber der heutigen Situation erhebliche Verbesserungen. Die grundsätzlichen Wirkungen unseres Vorschlags sind weitgehend durchdacht, doch weder sind die technischen, finanziellen oder juristischen Details ausformuliert, noch wurden die fiskalischen und sonstigen Folgewirkungen durchgerechnet. Wünschenswert wäre, sowohl bei den offenen Fragen zur Ausgestaltung und Umsetzung als auch bei den Fragen zu quantitativen Wirkungsanalysen in der kommenden Legislaturperiode endlich voranzukommen – abseits von ideologischen Barrieren.



Dr. Stefan Rommerskirchen
stefan.rommerskirchen@progtrans.com

Wirtschaftspolitik und die reine Lehre: Kann heute gut sein, was gestern schlecht war?

Wer politische Entscheidungen über einen längeren Zeitraum verfolgt, kann leicht den Eindruck gewinnen, die Politik drehe sich im Kreis. Gestern abgeschaffte Maßnahmen werden heute wieder eingeführt, um morgen grundlegend reformiert zu werden. Die Lebensdauer von Jahrhundertreformen beträgt vielfach kaum mehr als eine Legislaturperiode. Ist die Politik irrational oder braucht einfach jede Zeit ihre Antworten? Und müssen Politikberater verzweifeln, wenn ihren wissenschaftlich fundierten Ratschlägen nicht gefolgt wird?

Beispiel Mindestlöhne. Im März 2003 hat der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder mit der Agenda 2010 weitreichende Reformen des sozialen Sicherungssystems auf den Weg gebracht. Ein Kernelement war die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Für viele Menschen war damit eine Absenkung des Grundsicherungsniveaus verbunden, was ebenfalls eine Absenkung des „impliziten Mindestlohns“ bedeutete. Dies hat – da ist sich die Wissenschaft weitgehend einig – maßgeblich zum starken Beschäftigungsaufbau der vergangenen Jahre in Deutschland beigetragen. Im Herbst 2013 befürworteten nun alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien die Einführung eines formalen Mindestlohns (die Union verwendet einen anderen Begriff, es bleibt jedoch ein Mindestlohn). Eine ökonomisch unvernünftige Kehrtwende auf breiter Front?

Beispiel Finanzpolitik. Mit der Steuerreform des Jahres 2000 wurde die Einkommensteuer in mehreren Schritten im gesamten Tarifverlauf gesenkt. Der Spitzensteuersatz wurde von 53 % auf 42 %, der Eingangssteuersatz von 25,9 % auf 15 % reduziert. Für sich genommen hat diese Steuerreform zu einer deutlichen Verbesserung der verfügbaren Einkommen geführt. Dies dürfte der wirtschaftlichen Entwicklung der zurückliegenden Dekade nicht geschadet haben. In der neuen Bundesregierung befürwortet nun einer der beiden Koalitionspartner – der auch im Jahr 2000 in der Regierung war – in seinem Wahlprogramm eine deutliche Anhebung der Steuersätze. Die Auswirkung auf die Regierungspolitik ist offen. Ein Rückfall in schlechte wachstumsfeindliche Hochsteuerzeiten?

Nach Jahren der Deregulierung sind auf EU-Ebene – unter Beteiligung Deutschlands – Planungen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer bereits weit vorangeschritten. Wird nun tatsächlich eine Steuer eingeführt, die das mobile Kapital („das scheue Reh“) aus Europa zu vertreiben droht und noch vor wenigen Jahren des Teufels war?

Ist die Wirtschaftspolitik auf einem Irrweg? Diese drei Beispiele zeigen: Wir müssen befürchten, dass die Politik auf erfolgreich beschrittenen Wegen kehrtmachen oder gänzlich falsche Wege beschreiten könnte. Weiß es die Politik nicht besser? Sie hat es doch früher schon einmal richtig gemacht. Drei Beispiele also für drohende wirtschaftspolitische Fehlentwicklungen in der neuen Legislaturperiode.

Wirklich? Im Jahr 2005, als die vierte Stufe des sogenannten Hartz-Konzepts („Hartz IV“) in Kraft trat, waren in Deutschland mehr als 4,9 Mio. Menschen arbeitslos, mit bis dahin steigender Tendenz.

Erstes Ziel der Politik war es damals, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Im August 2013 ebenso wie im Gesamtjahr 2012 waren rund 2,9 Mio. Menschen ohne Beschäftigung. Bei regional sehr ungleicher Verteilung herrscht dabei in einigen Regionen praktisch Vollbeschäftigung. In einer solchen Situation rücken nun auch andere Ziele in den Blickpunkt der Politik. Dazu gehört gegenwärtig das Ziel, dass es für gute Arbeit einen „guten“ Lohn geben soll.

Ende der 1990er Jahre war Deutschland beim Wirtschaftswachstum international abgehängt. Eine steuerliche Entlastung von Einkommen und ein dadurch erhoffter Wachstumsimpuls standen im Vordergrund. Heute hingegen liegt bei insgesamt guter wirtschaftlicher Entwicklung die öffentliche Schuldenstandsquote um mehr als 20 Prozentpunkte höher als im Jahr 2000 – Risiken aus verschiedenen Euro-Rettungsmaßnahmen nicht eingerechnet. Insofern steht nun neben Investitionsvorhaben eine Rückführung der Schuldenstandsquote im Fokus – stärker als in der Vergangenheit. Die Balance zwischen fiskalischen und allokativen Erfordernissen, die die Politik an das Steuersystem stellt, sind somit heute andere. Dies gilt auch für ihre Bewertung einer Finanztransaktionssteuer.

Und wer beurteilt das? Die Beispiele zeigen: Bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen durch die Wissenschaft und durch Politikberater sind stets zwei Dinge zu berücksichtigen:

- Erstens, jede Zeit braucht ihre Antworten. Was gestern falsch gewesen wäre, muss heute nicht richtig sein, aber es kann. Dies gilt selbst dann, wenn sich in der Zwischenzeit die zugrunde liegende (ökonomische) Theorie und Empirie nicht geändert hat.
- Dies liegt zweitens daran, dass die Zielpriorisierung der Politik einem ständigen Wandel unterliegt. Mindestlöhne und hohe Steuern mögen zulasten von Beschäftigung und Wachstum gehen, aber das ökonomische Effizienzkriterium ist nicht der einzige Handlungsmaßstab für die Politik. Die ökonomische Zunft mag bedauern, wenn die Politik nicht nach der reinen Lehre handelt, aus demokratischer Sicht geht es sie aber eigentlich gar nichts an.

Ein politischer Zielkatalog, der zwei oder mehr Ziele umfasst, die nicht in perfekter Zielharmonie zueinander stehen, schließt logisch aus, dass Wissenschaftler und Berater politische Handlungsempfehlungen aussprechen können, politische Forderungen verbieten sich gar. Sie können Optionen darstellen und aufzeigen, wie gegebene Ziele bestmöglich (d.h. unter minimalen Kosten) zu erreichen sind. Das ist nicht wenig, aber für alles Weitere ist die Politik selbst zuständig. Es steht der Wissenschaft und der Politikberatung gut an, sich hier zurückzuhalten. Vor allem mit Werturteilen im Mantel vermeintlich neutraler Sachurteile.



Dr. Michael Böhmer
michael.boehmer@prognos.com

Atlasreihe

Prognos Zukunftsatlas 2013. Im November 2013 erscheint der neue Zukunftsatlas Regionen. Dieser führt die Reihe der Zukunftsatlanten 2004, 2007 sowie 2010 fort und gibt Auskunft über die Zukunftschancen der 402 Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. Das Gesamtranking zeigt dabei die regionale Verteilung der Zukunftschancen und -risiken auf. Eine Analyse der Indikatoren nach den zwei Dimensionen „Stärke“ und „Dynamik“ ermöglicht eine Differenzierung des Rankings in die momentane Standortstärke einerseits und die Entwicklung der Regionen in den vergangenen Jahren andererseits. Darüber hinaus werden themenorientierte Auswertungen und Rankings in Bereichen wie Demografie, Arbeitsmarkt, Wohlstand oder Wettbewerb und Innovation erstellt.

■ Weitere Informationen unter:
www.prognos.com/zukunftsatlas

Publikation

Die Bedeutung der Versicherungswirtschaft für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Im Auftrag des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. (GDV) untersuchte Prognos, wie Deutschland von der Versicherungswirtschaft profitiert. Erstmals wurde der Beitrag der Branche zum deutschen Wirtschaftswachstum mit Zahlen belegt. So wurde beispielsweise im Zeitraum von 1995 bis 2008 ein BIP-Wachstum von ca. 67 Milliarden Euro erwirtschaftet.

■ Download der Studie:
www.prognos.com/publikationen

Veranstaltungen (Auswahl)

Forum deutscher Wirtschaftsförderer 2013. „Innovation in Köpfen, Prozessen und Projekten – Garant für den Erfolg von Wirtschaftsförderung?“ lautet die Leitfrage des diesjährigen Forums deutscher Wirtschaftsförderer. Im Fokus steht die Entwicklung der individuellen Innovationsfähigkeit. Insbesondere geht es dabei um die Energiewende, Corporate Social Responsibility sowie den Einzelhandel und die zielgerichtete Nutzung von Social Media. Prognos ist mit einem Messestand vertreten.

■ 14./15. November im dbb forum Berlin:
www.difu.de/veranstaltungen/fdw2013.html

BMWi-Workshop: Start-ups für die Energiewende. Finanzierung, Innovationsmanagement, Marktbearbeitung sowie die Berücksichtigung von Normen und Standards sind zentrale Herausforderungen für Gründungsunternehmen. Diese standen auch im Mittelpunkt der Studie „Untersuchung von

Innovationshemmnissen in Unternehmen – insbesondere KMU“, die Prognos mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) erstellte. Michael Astor, Direktor Wirtschaft, Innovation und Region, präsentiert die Ergebnisse auf dem Workshop. Teilnahme auf Einladung möglich.

■ 27. November im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Berlin: www.bmwi.de

Messe Moderner Staat 2013. Auf der Leitveranstaltung des Public Sector werden rund 200 Aussteller Strategien, Produkte und Dienstleistungen zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung vorstellen. Die Prognos AG ist als Aussteller vor Ort und präsentiert den Zukunftsreport 2013 mit einem Experten-Delphi zur Nachhaltigkeit im Jahr 2035.

■ 3./4. Dezember im Estrel Convention Center Berlin, Stand CH/410: www.moderner-staat.com

Aktuelle Projekte (Auswahl)

Familienbericht Nordrhein-Westfalen. Der Kernbereich des Familienberichts, eine Daten- und Faktendarstellung der Lebenslagen von Familien, wird um einen Berichtsteil ergänzt, der auf Beteiligungselementen basiert. Im Auftrag des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport hat Prognos den partizipativen Teil konzeptionell vorbereitet. Bis Dezember 2015 werden Familien durch Gruppenmoderationen sowie mittels einer internetgestützten Kommunikationsplattform in die Berichterstellung einbezogen. Auf diese Weise wird ein lebensnahes Bild der Situation von Familien gezeichnet sowie positive familienpolitische Bedingungen und möglicher Verbesserungsbedarf aufgezeigt.

Bürgerdialog Stromnetzausbau. Eine erfolgreiche Energiewende erfordert den Neubau von Stromleitungen. Daher plant der Netzbetreiber TenneT TSO GmbH in Niedersachsen mehrere 380-kV-Leitungen, um die zunehmend on- und offshore erzeugte regenerative Energie in das Stromnetz aufnehmen und abtransportieren zu können. Hierzu werden bis Dezember 2013 Gespräche mit kommunalen Politikern, Bürgern und Eigentümern geführt. Prognos begleitet den Dialog- und Beteiligungsprozess mit dem Ziel, Vorschläge von Bürgern frühzeitig in die Planung aufzunehmen.

Energieeffiziente Straßenbeleuchtung in Südafrika. Prognos begleitet für 18 Monate gemeinsam mit weiteren Projektpartnern im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

(GIZ) und des südafrikanischen Department of Energy in Pretoria die Arbeit des GIZ im Bereich Energie und Klima. Hierbei werden energieeffiziente LED Lampen als Straßenbeleuchtung installiert.

Abgeschlossenes Projekt (Auswahl)

Entwicklung von Stromproduktionskosten. Prognos untersuchte im Auftrag der Belectric GmbH die Kostenentwicklung von konventionellen und erneuerbaren Stromerzeugungstechniken in verschiedenen Regionen Deutschlands. Diese wurden neu bewertet und in einem Vergleich gegenübergestellt. Der Fokus lag auf der Rolle der Freiflächen-Solarkraftwerke im Kontext der Energiewende. Diese können einen kostengünstigen Beitrag zur Stromerzeugung leisten, sofern die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden.

■ Download der Studie:
www.prognos.com/publikationen

Corporate Social Responsibility

Musik und Theater in Südafrika. Zwei Kollegen zog es nach Südafrika, um in Giyani bei der Realisierung eines Musikfestivals in Zusammenarbeit mit den Jugendlichen vor Ort zu helfen. Unterstützt wurde das soziale Projekt von der South African International Theatre Production und der Greater Giyani Municipality. Im Gepäck hatten sie eine Spende der Prognos AG: Fünf Laptops werden in Zukunft die Arbeit der örtlichen Lehrer erleichtern.

■ Weitere Informationen: www.prognos.com/csr

In eigener Sache

Umzug des Bremer Büros. Seit Ende August 2013 befindet sich Prognos im Stadtzentrum und ist unter folgender Adresse erreichbar:

■ Prognos AG, Domshof 21, D-28195 Bremen
Tel.: +49 421 5170 46-510
Fax: +49 421 5170 46-528

Impressum

Herausgeber: Prognos AG, Basel;
Unternehmenskommunikation
Verantwortlich: Birte Jessen
Redaktion: Birte Jessen, Corina Alt, Traudl Kupfer,
Tina Franzmann, Juliane Fischer
Hauptsitz: Henric Petri-Str. 9, CH-4010 Basel
Telefon: +41 61 32 73-310 / Fax: -300
E-Mail: info@prognos.com
Der *trendletter* online: www.prognos.com
Grafik, Layout: büro vögtle: visuelle kommunikation, Diegten (Basel)
Titelbild: © Flirt / Strandperle
Bilder: © Fotolia / iStockphoto
Bild, S. 22: © AFP Imageforum
Portraits: © Oliver Möst/Florian von Ploetz, Berlin
Portraits, S. 18: © KPMG
Druck: Druckerei Herbstritt GmbH, Sexau
Auflage: 6'000 Ex., © Prognos AG
Auszug / Nachdruck bei Nennung der Quelle gestattet