

Der OECD-Wirtschaftsbericht für Deutschland 2018

Hohe Lebensqualität durch Fortsetzung der zukunftsorientierten Wirtschaftspolitik sichern

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD hat am 12. Juni 2018 den Wirtschaftsbericht für Deutschland veröffentlicht. Der Bericht bescheinigt Deutschland einen hohen Lebensstandard und lobt die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre. Gleichzeitig regt die OECD unterschiedliche Maßnahmen an, um das Produktivitätswachstum zu stärken und nachhaltigen wirtschaftlichen Fortschritt zu sichern.



OECD-Wirtschaftsberichte – ein externer Blick auf die deutsche Wirtschaftspolitik

OECD-Generalsekretär Ángel Gurría übergab den jüngsten Wirtschaftsbericht für Deutschland am 12. Juni 2018 an den Parlamentarischen Staatssekretär im BMWi, Thomas Bareiß, der Bundesminister Peter Altmeier vertritt. Vorab erläuterte er die wesentlichen Inhalte vor der Bundespressekonferenz. Die OECD-Wirtschaftsberichte erscheinen im Turnus von etwa zwei Jahren und gehören zu den OECD-Leuchtturmpublikationen. Neben einer Einschätzung der allgemeinen Wirtschaftslage und einer Projektion der weiteren Entwicklung enthalten sie eine kritische Bewertung der jeweiligen Wirtschaftspolitik sowie – darauf aufbauend – wirtschaftspolitische Empfehlungen. Typischerweise werden dabei ein bis zwei Schwerpunktthemen je Bericht gesetzt. In diesem Jahr konzentriert sich die OECD auf Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität und die dafür erforderlichen Kompetenzen.

Jeder OECD-Wirtschaftsbericht durchläuft einen Peer-Review-Prozess im Wirtschaftspolitischen Ausschuss für Länderexamina der OECD (EDRC), einer der am häufigsten tagenden Ausschüsse der Organisation. Peer Reviewer für den Bericht zu Deutschland sind Großbritannien und die Schweiz. Die Wirtschaftsberichte zeichnen sich durch einen

umfassenden Blick auf die wirtschaftlichen Entwicklungen aus. Sie untersuchen dabei nicht nur makroökonomische Fragestellungen, sondern gehen zusätzlich auf strukturpolitische Themen sowie die Interaktion dieser beiden Politikbereiche ein. Ziel ist es, gemäß dem Prinzip des gegenseitigen Monitoring dem untersuchten Land Empfehlungen zu einer besseren Politikgestaltung zu geben. Im Folgenden werden zentrale Analysen und entsprechende Empfehlungen des Berichts vorgestellt.

Gute wirtschaftliche Lage

In ihrem diesjährigen Wirtschaftsbericht bescheinigt die OECD Deutschland eine sehr gute wirtschaftliche Lage. Diese zeige sich in einer starken Inlandsnachfrage, kräftigen Exporten, sehr geringer Arbeitslosigkeit, vielen offenen Stellen und spürbaren Reallohnzuwächsen. Auch die Bau- und Ausrüstungsinvestitionen entwickelten sich positiv: Niedrige Zinsen und die Zuwanderung förderten den Wohnungsbau und dank kräftiger Exporte belebten sich die Unternehmensinvestitionen. Die Kreditvergabe verlaufe trotz einer gewissen Ausweitung weitgehend im Einklang mit dem nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Inflation steige leicht an, was insbesondere auf höhere Ölpreise zurückzuführen sei.

Dennoch erwartet die OECD für die nächsten beiden Jahre ein geringeres Wachstum als 2017 (Rückgang von 2,5 % in 2017 auf je 2,1 % in 2018 und 2019). Ursächlich seien insbesondere Kapazitätsengpässe, die zu höheren Preisen führen und damit sowohl den privaten Konsum als auch Wohnungsbauinvestitionen abschwächen könnten. Die Berechnungen berücksichtigen dabei bereits eine leicht expansiv wirkende Fiskalpolitik, die geplante Maßnahmen der Bundesregierung wie die Steuer- und Abgabensenkungen oder die höheren Ausgaben für Bildung, digitale Infrastruktur und Sozialleistungen widerspiegelt. Kritisch sieht die OECD den nach wie vor hohen Leistungsbilanzüberschuss (2017 lag dieser bei gut 8 % des BIP), der nach ihren Prognosen bis 2019 nur leicht abnehmen werde. Interne Analysen des Wirtschaftsministeriums zeigen allerdings, dass nur ein geringer Teil der deutschen Leistungsbilanz durch politische Maßnahmen der Bundesregierung beeinflusst werden kann. Ein Großteil wird durch externe, temporäre (wie z. B. Rohstoffpreise und Wechselkurse) oder strukturelle Faktoren (wie z. B. die demografische Entwicklung und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie) bestimmt. Zudem stärkt die neue Bundesregierung die öffentlichen Investitionen weiter und fördert Innovationen und die Digitalisierung der Wirtschaft und Verwaltung. Zwar erkennt auch die OECD an, dass der Leistungsbilanzüberschuss zu großen Teilen auf strukturelle Ursachen zurückzuführen

ist. Dennoch verweist sie darauf, dass Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität und des inklusiven Wachstums auch unter Nutzung von aus ihrer Sicht vorhandenen Haushaltsspielräumen dazu beitragen könnten, den Leistungsbilanzüberschuss zu senken.

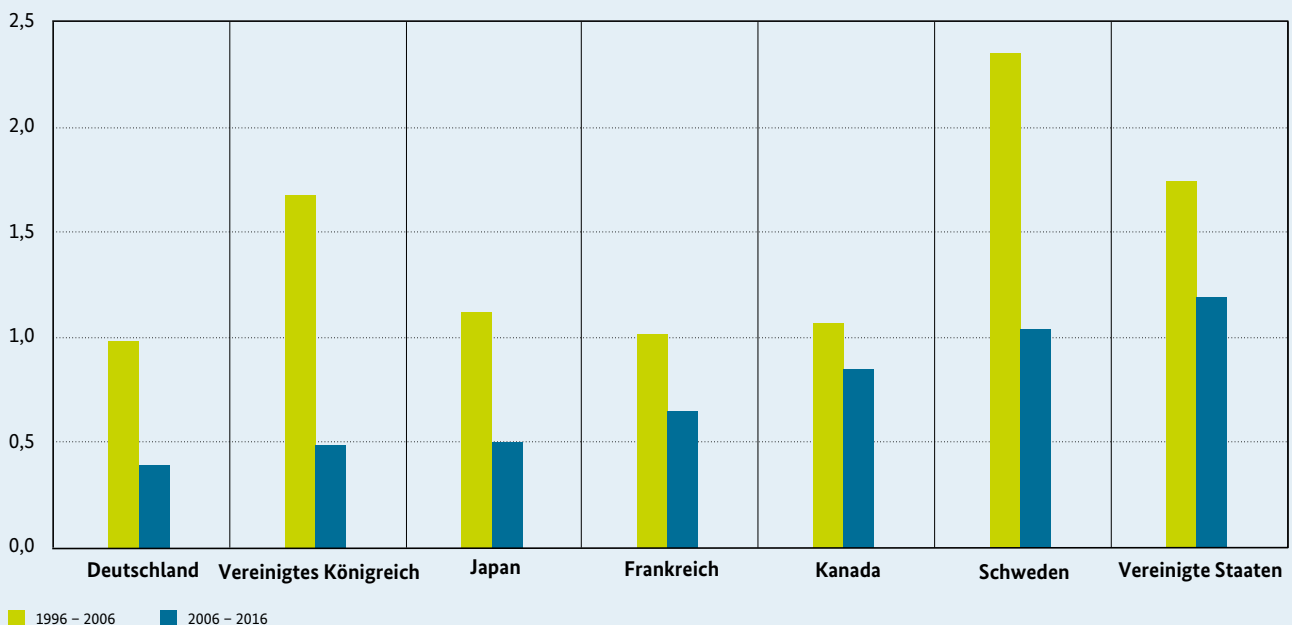
Die Arbeitsproduktivität als zentraler Wohlstandsmotor

Wirtschaftliches Wachstum und Wohlstandssteigerungen hängen eng mit der Entwicklung der Arbeitsproduktivität zusammen. Pro-Kopf-Einkommen können nur dann nachhaltig steigen, wenn auch die Arbeitsproduktivität zunimmt. Insbesondere angesichts der demografischen Entwicklung in Deutschland, infolge derer zunehmend weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen werden, kommt der Entwicklung der Arbeitsproduktivität eine bedeutende Rolle zu. Die Arbeitsproduktivität in Deutschland ist nach wie vor hoch. Allerdings zeigt die OECD, dass das Wachstum der Arbeitsproduktivität – wie auch in anderen OECD-Staaten – in den vergangenen Jahren abgenommen hat (vgl. Abbildung 1). Als Gründe für das verhaltene Wachstum nennt die OECD unter anderem eine langsamere Verbreitung neuer Technologien und Kompetenzengpässe. Dies begründet auch die Wahl der beiden Schwerpunktthemen im diesjährigen Bericht.

Abbildung 1: Die Arbeitsproduktivität entwickelt sich verhalten

Jahresdurchschnittsrate des trendmäßigen Arbeitsproduktivitätswachstums

in Prozent



Quelle: Abbildung B, OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2018.

Impulse für die Unternehmenstätigkeit

Typischerweise werden neue Technologien von neu gegründeten Unternehmen eingeführt. Die Gründungsaktivität in Deutschland ist jedoch rückläufig. Nach Einschätzung der OECD ist dies teilweise der Tatsache geschuldet, dass sich potenzielle Unternehmer aufgrund der guten Beschäftigungslage für eine risikoärmere Festanstellung entscheiden. Allerdings weist die OECD auch auf aus ihrer Sicht bestehende Hindernisse für die Aufnahme einer Unternehmertätigkeit hin. Um diese zu reduzieren, sollte die soziale Absicherung Selbständiger und die Vereinbarkeit von Selbständigkeit und Familie verbessert werden. Zudem sollte der Verwaltungsaufwand für Unternehmensgründungen verringert werden, zum Beispiel durch vermehrten Einsatz von E-Government-Diensten. Notwendig sei auch der Ausbau der Breitbandnetze.

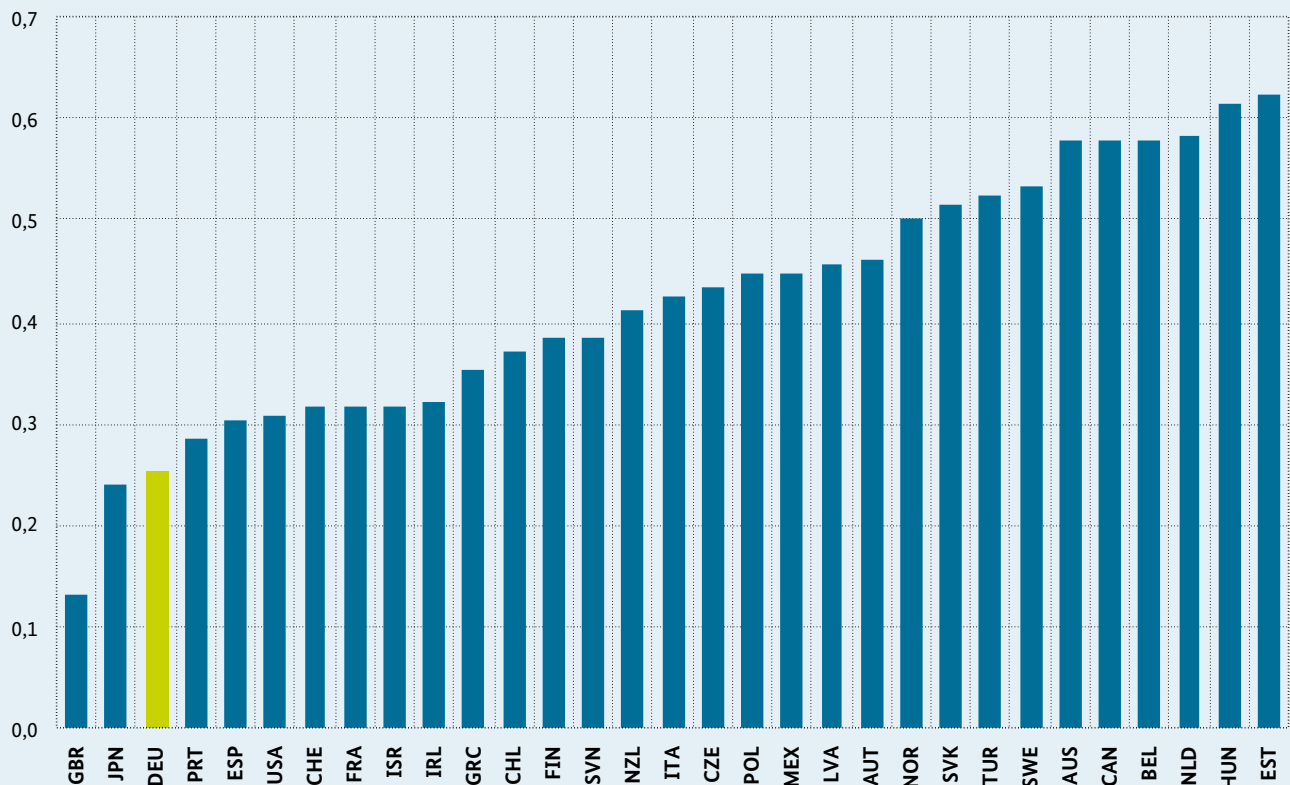
Großes Potenzial zur Steigerung der Unternehmenstätigkeit sieht die OECD in einer Änderung des Insolvenzrechts, obwohl die deutsche Insolvenzordnung bereits jetzt zu den

effizientesten Insolvenzregelungen im OECD-Raum gehört (vgl. Abbildung 2). Hauptkritikpunkt der OECD ist, dass gescheiterte Unternehmer bis zu sechs Jahre warten müssten, um von Restschulden befreit zu werden. Diese lange Wartezeit könne die unternehmerische Initiative behindern, weshalb die OECD sich für eine Restschuldbefreiung nach bereits drei Jahren ausspricht. Aus Sicht der Bundesregierung müssen bei etwaigen Rechtsänderungen die Interessen sowohl der Schuldner als auch der Gläubiger beachtet werden. Derzeit wird die Dauer bis zur Restschuldbefreiung auch auf europäischer Ebene im Rahmen der Verhandlungen über den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zu Restrukturierung, zweiter Chance und zur Effizienz des Insolvenzwesens diskutiert.

Weitere Impulse für die Unternehmenstätigkeit könnten aus Sicht der OECD steuerliche Anreize für Forschung und Entwicklung und verbesserte Finanzierungsmöglichkeiten für junge Unternehmen darstellen. Darüber hinaus empfiehlt die OECD die Veräußerung staatlicher Unternehmensbeteiligungen und mehr Wettbewerb, zum Beispiel im Mobilfunkmarkt.

Abbildung 2: Die deutsche Insolvenzordnung gehört zu den effizientesten in der OECD

OECD-Indikator für Insolvenzordnungen, 2016



Je niedriger der Insolvenzindikator, desto effizienter ist die Insolvenzordnung

Quelle: Abbildung 1.15, OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2018.

Zukunftskompetenzen ausbauen

Neue Technologien führen regelmäßig auch dazu, dass sich die erforderlichen Kompetenzen der Arbeitskräfte ändern. In der Vergangenheit wurden insbesondere manuelle Routineaufgaben automatisiert. Die OECD erwartet, dass in Folge der Digitalisierung künftig auch kognitive Routine-tätigkeiten zunehmend durch neue Technologien erledigt werden könnten, wovon insbesondere Berufe mit mittleren Qualifikationsanforderungen betroffen wären. Wesentlich sei daher, dass alle Arbeitskräfte mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet würden, um flexibel auf sich wandelnde Anforderungen reagieren zu können. Insbesondere die Nachfrage nach kognitiven und digitalen Kompetenzen werde zunehmen und lebenslanges Lernen für alle erforderlich machen.

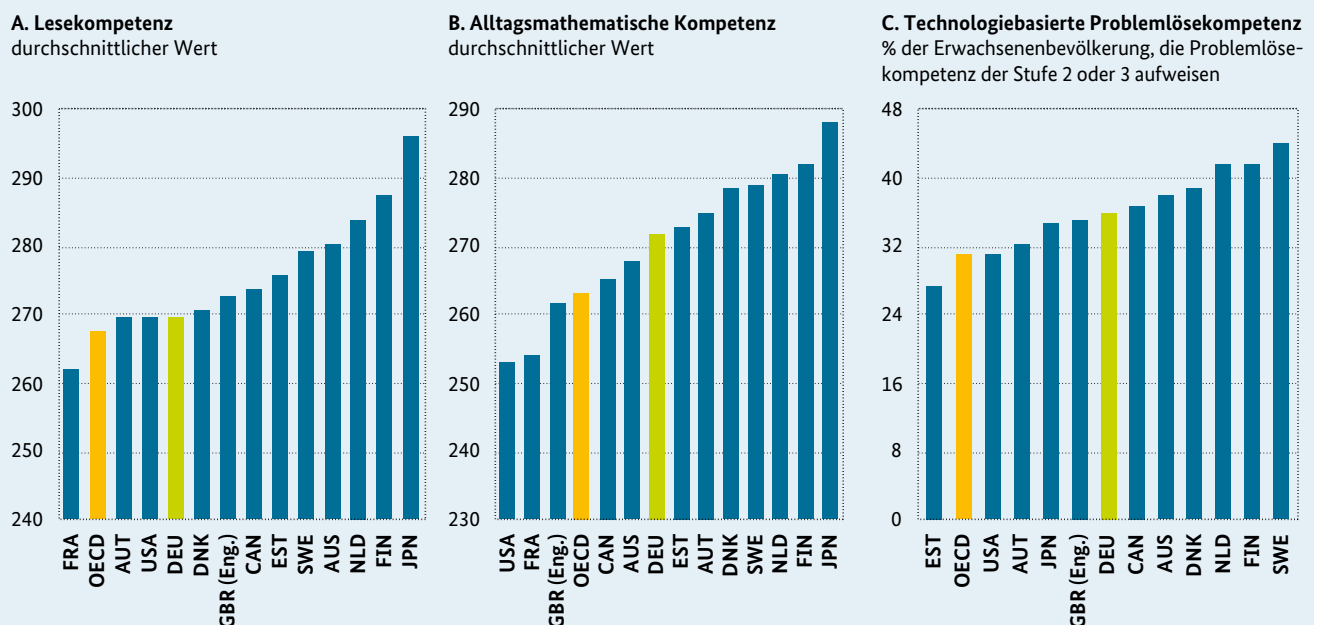
Die OECD lobt das hohe Qualifikationsniveau der deutschen Erwachsenenbevölkerung und die gute Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt. Dies führt sie insbesondere auf den Erfolg der dualen Berufsausbildung zurück. Zugleich sieht sie Handlungsbedarf, um die kognitiven Kompetenzen (Lesekompetenz, alltagsmathematische Kompetenz, technologiebasierte Problemlösekompetenz) der Arbeitskräfte weiter auf das Niveau der führenden Länder zu steigern.

Für die Messung des Kompetenzniveaus greift die OECD auf die Ergebnisse der sog. PIAAC-Studie zurück. Die PIAAC-Studie für Deutschland wurde in den Jahren 2011/2012 durchgeführt und versucht, stichprobenartig und computergestützt die kognitiven Kompetenzen der 16- bis 65-Jährigen zu erfassen.

Eine Handlungsmöglichkeit sieht die OECD in der Einführung einer stärker allgemeinbildenden Komponente in der Berufsausbildung, ohne die starke Arbeitsmarktorientierung zu schwächen. Die starke Arbeitsmarktorientierung ist auch aus Sicht der Bundesregierung ein Wesensmerkmal der dualen Berufsausbildung und eine wichtige Grundlage für deren Erfolg bei der Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt. Weiterhin empfiehlt die OECD, die Anreize zur Teilnahme am lebenslangen Lernen insbesondere auch für Menschen mit geringen oder mittleren Qualifikationen zu stärken und das Angebot an modularer Weiterbildung zu vergrößern. Dabei sollten auch informell erworbene Qualifikationen leichter anerkannt werden. Wichtig sei zudem die Verringerung des Einflusses sozioökonomischer Faktoren auf die Bildungserfolge. Hier habe Deutschland in den vergangenen Jahren bereits gute Fortschritte erzielt, die durch eine qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung sowie mehr Ganztagsangebote an Grundschulen fortgeschrieben werden könnten.

Abbildung 3: Die Kompetenzen der Erwachsenenbevölkerung liegen über dem OECD-Durchschnitt

Mittlere erreichte Punktzahl der 15- bis 65-Jährigen im Rahmen der PIAAC-Erhebungen



Quelle: OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2018, Abbildung 2.7.

Vorhandene Potenziale besser nutzen

Die OECD kritisiert, dass vorhandene Kompetenzen und Potenziale insbesondere von Frauen derzeit noch nicht ausreichend genutzt würden. Trotz vergleichbarer Bildungsabschlüsse blieben die Verdienste von Frauen hinter denen von Männern zurück. Eine Ursache sei, dass Frauen in schlechter bezahlten Berufen überrepräsentiert seien. Hinzu komme, dass viele Frauen in Teilzeit arbeiteten. Gerade Teilzeitbeschäftigte seien häufig überqualifiziert und in ihren Karrieremöglichkeiten beschränkt. Ein weiterer Ausbau der Kinderbetreuung sei daher auch aus diesem Blickwinkel sinnvoll. Die OECD empfiehlt zudem einen Abbau von Fehlanreizen, die Zweitverdiener von einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit abhielten. Für die Verbesserung der Chancengleichheit sei zusätzlich eine Erhöhung der Mindestelternzeit des zweiten Elternteils („Vätermonate“) zu empfehlen.

Verkehrssektor klimafreundlicher gestalten

Deutschland setzt sich international für die Reduktion der Treibhausgasemissionen ein und strebt ehrgeizige nationale Ziele an. Die OECD kritisiert, dass trotz erheblicher Effizienzsteigerungen die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor zugenommen haben, und fordert Gegenmaßnahmen. Als vielversprechend erachtet sie dabei den Ausbau der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge, Maßnahmen für den Ausbau von Ridesharing-Angeboten und des öffentlichen Personen(nah)verkehrs sowie am Verkehrsaufkommen orientierte Straßennutzungsgebühren.

Fiskalpolitischen Spielraum klug nutzen

Die gute Wirtschaftslage Deutschlands spiegelt sich auch in den stabilen öffentlichen Haushalten wider. Diese weisen nach Ansicht der OECD in der kurzen Frist genügend Spielraum auf, um prioritäre Ausgaben zu tätigen, die Produktivitätsfortschritte und inklusives Wachstum unterstützen. Dazu gehörten die bereits erwähnten Ausgaben für den Ausbau der Kinderbetreuung und Ganztagschule, Ausgaben für die Erwachsenenbildung, Investitionen in Infrastruktur und Breitbandausbau sowie die Förderung neuer Technologien. Allerdings müssten dabei etwaige Kapazitätsengpässe berücksichtigt werden.

Die OECD geht davon aus, dass sich die Haushaltsspielräume mittelfristig einengen werden. Gründe dafür seien die demografische Entwicklung, die höhere Renten-, Gesund-

heits- und Pflegeausgaben nach sich zöge, aber auch höhere Finanzierungskosten in Folge einer sich normalisierenden Geldpolitik. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die OECD Reformen in der Rentenversicherung und die vermehrte Nutzung von Spending Reviews, d.h. einnahme- und ausgabeseitige Haushaltsanalysen mit dem Ziel, die Wirkungsorientierung der eingesetzten Haushaltsmittel zu verbessern. Aus Sicht der OECD könne zudem das Steuer- und Abgabensystem wachstums- und umweltfreundlicher ausgestaltet werden, indem niedrige Einkommen weniger, Einkommen aus Kapital und Vermögen sowie umweltschädliches Verhalten dafür mehr belastet würden.

Viele Vorschläge bereits in der politischen Debatte

Der OECD-Wirtschaftsbericht gibt wertvolle Hinweise auf Gestaltungsoptionen im Sinne einer zukunftsorientierten Wirtschaftspolitik. Viele der im Bericht aufgegriffenen Themen und Empfehlungen haben Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden bzw. befinden sich bereits in der politischen Umsetzung. Dabei nutzt die Bundesregierung ihren vorhandenen fiskalischen Spielraum für eine Bandbreite an Maßnahmen. Beispielsweise sollen mit der Offensive für Bildung, Forschung und Digitalisierung der Ausbau der Ganztagsschul- und Betreuungsangebote und Investitionen in eine hochleistungsfähige digitale Infrastruktur vorangetrieben werden. Ferner soll als Antwort auf den digitalen und demografischen Wandel in der Arbeitswelt eine Nationale Weiterbildungsstrategie entwickelt werden. Die Bundesregierung plant zudem Entlastungen für Arbeitnehmer, eine stärkere Förderung der Familien und eine bessere soziale Absicherung Selbständiger. Mit dem Gesetzentwurf zur Einführung einer Brückenteilzeit unternimmt die Bundesregierung weitere Schritte, um insbesondere die Erwerbsbeteiligung von Frauen weiter zu erhöhen. Weitere Reformüberlegungen der OECD werden mit der geplanten Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung für kleine und mittelgroße Unternehmen aufgegriffen oder auch mit der Einsetzung der Rentenkommission „Verlässlicher Generationsvertrag“, die Vorschläge zur nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der verschiedenen Rentensäulen erarbeiten wird. Die Bundesregierung plant zudem in den kommenden Jahren einen deutlichen Ausbau der Ladeinfrastruktur für Elektromobilität.

Kontakt: Dr. Monika Kerekes

Referat: Internationale Wirtschafts- und Währungsfragen