



# SCHWERPUNKT BUNDESTAGSWAHL

// ZEWSNEWS SEPTEMBER 2021

# SCHWERPUNKT BUNDESTAGSWAHL



## Schwerpunkt BUNDESTAGSWAHL

# 10 Empfehlungen an die Wirtschaftspolitik

Deutschland steht vor wesentlichen Weichenstellungen. Das im Herbst neu zu wählende Parlament und die neue Bundesregierung werden, gemeinsam mit den europäischen Partnern, mit der Bewältigung der COVID-19-Krise, der Energiewende, dem demografischen Wandel sowie der fortschreitenden digitalen Transformation gewaltige Aufgaben lösen müssen. Aus diesem Anlass hat das ZEW basierend auf seiner Expertise konkrete Handlungsempfehlungen formuliert.

### 1 Verwendung des europäischen Wiederaufbau-fonds unabhängiger kontrollieren

Mit 750 Milliarden Euro unterstützt die EU Europas Staaten und deren Wirtschaft, damit sie sich von den Pandemie-Folgen erholen und mit diesem Geld fit für die Zukunft gemacht werden. Vor allem die Digitalisierung, die Klimapolitik sowie die Stärkung der sozialen und ökonomischen Widerstandskräfte stehen dabei im Fokus. Mächtigstes Ausgabeninstrument im Finanzpaket Next Generation EU (NGEU) ist die Aufbau- und Resilienzfazilität mit einem Volumen von 672,5 Milliarden Euro. Davon stehen Deutschland Mittel in Höhe von rund 25 Milliarden Euro zu.

NGEU wird durch die Ausgabe von EU-Anleihen schuldenfinanziert. Für diese Schulden haftet zunächst der EU-Haushalt, letztlich aber die Mitgliedstaaten. Diese haben sich zur Zahlung von Zusatzbeiträgen an das EU-Budget verpflichtet, damit die EU die NGEU-Schulden tilgen kann. Dabei haften die Mitgliedstaaten gemeinsam. Kommt ein Land seinen Verpflichtungen nicht nach, steigen die Nachschusspflichten der anderen. Diese Garantien gehen sogar über das NGEU-Finanzvolumen hinaus, was der EU die Möglichkeit eröffnen könnte, sich in den kommenden Jahren noch stärker zu verschulden. Diese gemeinschaftliche Verschuldung erfolgt jedoch, ohne dass die zweckgebundene Verwendung der Gelder effizient und unabhängig kontrolliert wird.

Deutschland ist, wie alle anderen EU-Mitgliedstaaten auch, in diesem Aufbau-Modell Bürge und sollte die damit verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt eingrenzen. Dazu ist es wesentlich, dass die Gelder zweckdienlich verwendet und die

entsprechenden Ausgaben kontrolliert werden. Zwar ist die Vergabe der Gelder an Investitionspläne gekoppelt. Jedoch wird die Einhaltung dieser Bedingungen von der EU-Kommission selbst und nicht von einer unabhängigen Institution überprüft.

Der Kommission mit ihrem institutionellen Eigeninteresse an einer Verstetigung des erhöhten europäischen Budgets fehlt es hier möglicherweise an der erforderlichen Neutralität. Ohne unabhängige Evaluierung besteht die Gefahr, dass Mitnahmeeffekte, Zielverfehlungen und Fehlverwendungen der Mittel nicht aufgedeckt werden und dass das auf Gemeinschaftshaftung und Transfers beruhende Instrument womöglich auf Dauer festgeschrieben werden könnte, ohne dass dessen Mehrwert belegt ist.

Im Europäischen Rat sollte sich die deutsche Regierung deshalb dafür einsetzen, dass die Wiederaufbaupläne unabhängig evaluiert werden. Die Evaluationsteams sollten international – unter Einschluss nichteuropäischer Wissenschaftler/innen – besetzt werden und die Güte ihrer Arbeit durch wissenschaftlichen Austausch abgesichert werden. Für die Unabhängigkeit der Überprüfungen ist es zudem hilfreich, wenn auch die Vergabeentscheidung über die Evaluationsaufträge weitgehend unabhängig erfolgt. Der Europäische Rechnungshof ist für eine verlässliche Prozesssteuerung die geeignete Institution.

### 2 Standort Deutschland durch investitionsfreundlichere Steuerpolitik stärken

Weltweit fürchten Regierungen, dass sich viele der profitabelsten Konzerne einer Besteuerung in Ländern mit höherem Steuersatz durch Verschieben von Gewinnen entziehen. Auch in Deutschland besteht seit Jahren die Sorge, dass digitale Geschäftsmodelle nicht wettbewerbsgerecht besteuert werden.

Um mehr Fairness in der Besteuerung zu erzielen, hat die OECD Reformen bei der weltweiten Unternehmensbesteuerung vorgeschlagen. Die Vorschläge sehen vor, dass die Konzerne Teile ihrer Umsätze dort versteuern, wo sie sie erlösen. Auch haben sich die G20-Staaten auf einen Mindeststeuersatz von 15 Prozent sowie ein weitreichendes Abzugsverbot für grenzüberschreitende Transaktionen geeinigt, damit Unternehmen

Gewinne nicht weiterhin in Steueroasen verlagern. Der Mannheim Tax Index des ZEW Mannheim, der die steuerliche Belastung eines durchschnittlichen Unternehmens im verarbeitenden Gewerbe angibt, belegt aber, dass die Steuerbelastung in vielen Ländern das Niveau der globalen Mindeststeuer bereits heute überschreitet. Er zeigt außerdem, dass Deutschland fiskalisch als Unternehmensstandort unattraktiv ist.

Deutschland muss aber für Unternehmen als Standort attraktiv bleiben. Grundsätzlich kann eine international abgestimmte Steuerpolitik dabei helfen, jedoch werden die vorgeschlagenen Maßnahmen nur eingeschränkt wirken. Die Reformen sind äußerst komplex und werden kaum zusätzliche Steuereinnahmen generieren. Die Sicherung dieser Einnahmen ist aber wichtig, um die – nichtsteuerlichen – investitionsfreundlichen Standortfaktoren Deutschlands zu finanzieren.

Dabei gibt es bereits eine sehr viel einfachere und effektive Möglichkeit, um mehr Steuern einzunehmen und einen fairen Wettbewerb zu sichern: die Mehrwertsteuer. Die Prinzipien der Mehrwertsteuererhebung sind international gut koordiniert, und mit ihrem Fokus auf den Verbrauch setzt sie da an, wo die Unternehmen ihre Umsätze generieren. Statt tiefgreifender Reformen sollten die Lücken in der Erhebung der Mehrwertsteuer geschlossen und die Mehrwertsteuer auch auf digitale Dienstleistungen durchgesetzt werden. Plattformbetreiber für digitale Dienstleistungen sollten umsatzsteuerlich stärker in die Verantwortung genommen werden. Zudem sollte hinterfragt werden, ob die Mehrwertsteuerbefreiung für kleine Anbieter in der Sharing Economy, die hochgradig digitalisierte Interaktionen mit systematischen und vollständigen Kenntnissen über Transaktionsdaten ausführen, angemessen ist, um ihnen keine Wettbewerbsvorteile gegenüber großen Anbietern zu gewähren.

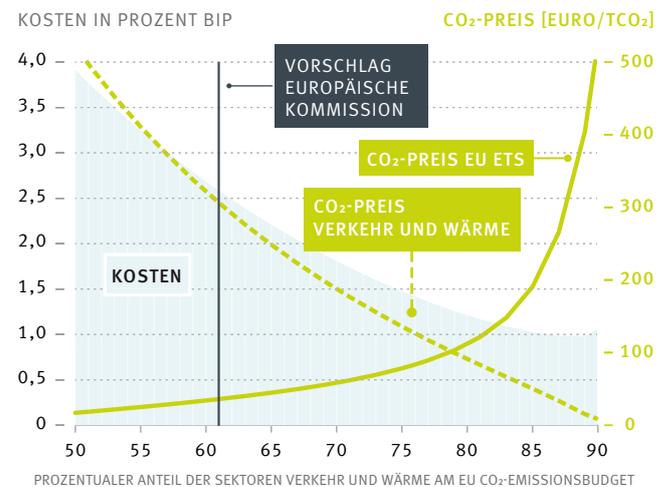
### 3 Kostengerechte Aufteilung der CO<sub>2</sub>-Reduktionen zwischen den Sektoren

Deutschland und die anderen EU-Länder haben sich ehrgeizige Klimaziele für 2030 gesetzt. Die Gesamtemissionen in Deutschland sollen im Vergleich zu 1990 um 65 Prozent sinken. Davon wurde bereits etwas mehr als die Hälfte erreicht – allerdings innerhalb von drei Jahrzehnten. In den kommenden zehn Jahren muss nun die zweite Hälfte gestemmt werden. Dies bedarf enormer politischer und ökonomischer Anstrengungen.

Die EU legt fest, welche Sektoren wie viel an Emissionen einsparen müssen. Das eigens geschaffene Instrument des europäischen Emissionshandels (EU ETS) spielt dabei eine besondere Rolle. In wichtigen Sektoren wie Energieerzeugung und Industrie sollen über diesen Hebel Emissionen gesenkt werden. Der restliche Teil der Einsparungen entfällt auf die übrigen Sektoren, insbesondere auf Verkehr und Wärme. Die EU-Kommission schlägt eine Reform der europäischen CO<sub>2</sub>-Märkte vor: Das bestehende EU ETS soll durch ein zweites Emissionshandelssystem ergänzt werden, welches genau diese beiden Sektoren Verkehr und Wärme abdeckt. Nach den aktuellen Vorschlägen der EU-Kommission sollen auf sie 61 Prozent des europäischen Emissionsbudgets entfallen dürfen, welches verfügbar ist, um

das EU-Klimaschutzziel für 2030 zu erreichen. Bei einer solchen Aufteilung des EU-Emissionsbudgets würden die CO<sub>2</sub>-Preise für Verkehr und Wärme pro Tonne CO<sub>2</sub> auf mehr als 300 Euro steigen. Der CO<sub>2</sub>-Preis im EU ETS liegt dagegen derzeit lediglich bei 40 bis 50 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>. Damit wären die Einsparungen in den Sektoren Wärme und Verkehr viel kostspieliger als die in Energieerzeugung und Industrie.

KOSTEN DER KLIMAPOLITIK FÜR DEUTSCHLAND UND CO<sub>2</sub>-PREISE FÜR VERSCHIEDENE AUFTEILUNGEN DES EU-BUDGETS



Quelle: Eigene Berechnungen des ZEW basierend auf einem makroökonomischen Modell für die europäische Volkswirtschaft.

Würde hingegen die Vermeidung stärker in den Sektoren im EU ETS stattfinden, ließen sich die jährlichen deutschen Kosten zur Erreichung der Klimaziele erheblich senken. Entfielen beispielsweise 75 Prozent des Emissionsbudgets auf die Sektoren Wärme und Verkehr, würden die Kosten von etwa 2,6 Prozent des BIP auf 1,5 Prozent des deutschen BIP sinken. Für die Sektoren Verkehr und Wärme würde der CO<sub>2</sub>-Preis dann etwa 100 bis 150 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> betragen, während der CO<sub>2</sub>-Preis im EU ETS auf 70 bis 90 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> steigen würde.

Die Kosten zur Erreichung der Europäischen Klimaziele für 2030 hängen davon ab, wie die Einsparungen über die verschiedenen Sektoren bzw. auf die beiden dann parallel existierenden Emissionshandelssysteme aufgeteilt werden. Diese Kosten würden geringer ausfallen, wenn die Sektoren Verkehr und Wärme bzw. der zweite, neue Emissionshandel weniger an Emissionen einsparen müssten, als die EU derzeit plant, und wenn umgekehrt der bestehende europäische Emissionshandel ein deutlich stärkeres Gewicht bei der CO<sub>2</sub>-Einsparung erhielte. Perspektivisch sollte ein einheitlicher europäischer Emissionsmarkt über alle Sektoren geschaffen werden.

### 4 Lokale Preisanreize im Strommarkt setzen

Im Strommarkt bildet Deutschland, gemeinsam mit Luxemburg, eine „Preiszone“. Der Großhandels-Strompreis ist im Norden wie im Süden Deutschlands der gleiche.



Doch auch wenn der Strom am anderen Ende Deutschlands gekauft wird, kommt er oft aus der Nähe. Deutschlands Stromnetz kann nämlich häufig den Strom nicht transportieren, da es ausgelastet ist. Das Kraftwerk um die Ecke muss dann einspringen und bekommt dafür Geld („Redispatchaufwendungen“). Mit zunehmenden Anteilen volatiler erneuerbarer Energien werden die Redispatchmaßnahmen und -kosten voraussichtlich steigen.

Um diese Aufwendungen zu senken, bietet sich ein verstärkter Netzausbau an. Parallel dazu sind aber auch lokal differenzierte Preissetzungen sinnvoll. Eine Möglichkeit ist ein Zwei-Preiszonenmodell: Norddeutschland und Süddeutschland hätten dann eigene Strommärkte. Eine andere Option sind regionale Netzgebühren, bei denen ein Kraftwerk weniger für den Anschluss ans Stromnetz zahlt, wenn es dazu beiträgt, die Engpässe abzumildern.

Dem Problem des unzureichenden Netzausbaus noch besser angepasst sind sogenannte Knotenpreise: Bei einem solchen System kann es an den Stromnetzknäuten regional unterschiedliche Preise geben. Die Preise sind dort niedriger, wo reichlich Strom vorhanden ist, und dort höher, wo wenig Strom vorhanden ist, aber eine hohe Stromnachfrage herrscht. Knotenpreise sorgen dafür, dass Stromanbieter und -nachfrager in ihren Entscheidungen die Engpässe des Stromnetzes berücksichtigen.

## 5 Digitalisierung als Motor für mehr Energieeffizienz

Die Nutzung digitaler Technologien wie Künstliche Intelligenz, Big Data und Robotik benötigt viel Energie, zum Beispiel für das Betreiben von Rechenzentren. Gleichzeitig bieten diese Technologien großes Potenzial, Energie einzusparen, und sind somit Motor für mehr Energieeffizienz. So kann die Digitalisierung etwa durch neue Geschäftsmodelle, Produkte oder verbesserte interne Prozesse den Energieverbrauch senken. Allerdings nutzen hiesige Unternehmen diese Möglichkeiten bislang nur selten.

Unternehmen in der Informationswirtschaft und im verarbeitenden Gewerbe geben an, dass das Thema Energieeinsparung bei den Gründen für angestoßene Digitalisierungsprojekte kaum eine Rolle spielt. Treiber für Digitalisierungsmaßnahmen sind vielmehr Kundenanforderungen, Innovationsdruck, sonstige Kosteneinsparungen sowie gesetzliche Anforderungen, während Energieeinsparung erst an letzter Stelle genannt wird.

Digitalisierung kann die Energieeffizienz erhöhen und auf diesem Weg helfen, die langfristigen Klimaziele, wie sie im European Green Deal formuliert werden, zu erreichen. Unternehmen benötigen allerdings mehr Informationen über die Chancen, digitale Technologien für mehr Energieeffizienz einzusetzen. Dann steigt auch die Bereitschaft, in solche Technologien zu investieren. Zur Bereitstellung von Informationen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen kann auf bereits bestehende Instrumente wie die Kompetenzzentren des Netzwerks Mittelstand-Digital gesetzt werden.

Sind Energiedaten besser verfügbar und können sie leichter verarbeitet werden, lassen sich zudem die Potenziale digitaler Technologien für die Steigerung der Energieeffizienz gezielter

ausschöpfen. Die Einrichtung von Datenräumen im Rahmen der Cloud-Infrastruktur Gaia-X bietet die Möglichkeit, solche Daten standardisiert zu speichern und systematisch auszuwerten.

## 6 Rahmenbedingungen für „Einhörner“ verbessern

Nach einem massiven Rückgang der technologie- und wissensintensiven Unternehmensgründungen hat sich deren Zahl in Deutschland seit 2012 auf niedrigem Niveau stabilisiert. Dies zeigen Analysen auf Basis des Mannheimer Unternehmenspanels des ZEW. Einzelne Unternehmen entwickelten sich zu einem „Unicorn“ („Einhorn“), d.h. zu einem Unternehmen mit einem Marktwert von mehr als einer Milliarde Dollar.

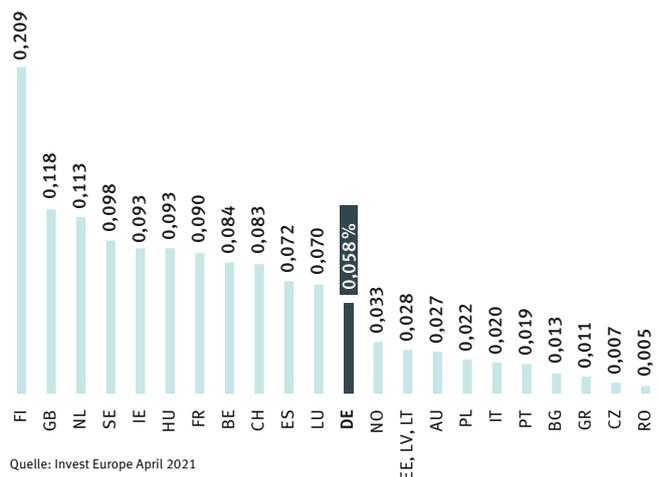
In den beiden vergangenen Jahrzehnten hat die Bundesregierung den deutschen Wagniskapitalmarkt gestärkt. Sie hat die Optionen für die Finanzierung junger Unternehmen durch externes Eigenkapital (Venturecapital-Fonds), die Hightech-Gründungsfonds (HTGF I–III) und das Invest-Programm (Business Angels) erheblich erweitert. Die Voraussetzungen für sogenannte Seed- und Start-up-Finanzierungen wurden so verbessert, und zusätzliches Privatkapital wurde mobilisiert. Die Finanzierungslücke für junge Unternehmen verkleinerte sich damit merklich.

Der jüngst von der Bundesregierung aufgelegten Zukunftsfonds in Höhe von zehn Milliarden Euro, die in den nächsten zehn Jahren zur Verfügung stehen werden, zielt auf größere Finanzierungsrunden ab. Insbesondere der Teil „Deep-Tech Future Fonds“ zielt darauf ab, kleinen Start-ups den Sprung in die entscheidende Marktdurchbruchphase zu erleichtern. Er schafft damit die Voraussetzung dafür, dass sich mehr junge Unternehmen in Deutschland zu Unicorns entwickeln können.

Eine weitere Form der Start-up-Förderung bietet die Mitarbeiterbeteiligung. Deren Bedingungen wurden zuletzt zwar verbessert. Wie die Daten des ZEW-Gründungspanels jedoch zeigen, verzichten junge Unternehmen auf Beteiligungsfinanzierung aus Angst vor einem Verlust an Kontrolle über das Unternehmen.

### BETRÄCHTLICHER RÜCKSTAND DEUTSCHLANDS BEIM VENTURE CAPITAL

VENTURE CAPITAL INVESTITIONEN (IN PROZENT BIP)



Die Einführung des Zukunftsfonds muss abgeschlossen werden und der angekündigte Dachfonds (Wachstumsfonds Deutschland) sollte schnellstmöglich umgesetzt werden. Die Finanzierungsbedingungen für stark wachsende Unternehmen sollten in der nächsten Legislaturperiode weiter verbessert werden, denn nach wie vor fehlt ein Börsensegment für junge Technologie-Unternehmen in Deutschland. Erst die Erleichterung des Börsengangs komplettiert das Finanzierungsökosystem für junge Unternehmen und hat Rückwirkungen auf die Mobilisierung von Finanzmitteln für alle vorgelagerten Stufen der Finanzierungspyramide junger Technologieunternehmen.

Zudem sollte die positive Wirkung der verbesserten Mitarbeiterbeteiligung weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig sollte den Bedenken der Gründer/innen gegenüber einem Kontrollverlust beim Einsatz von Beteiligungsentlohnung Rechnung getragen und Mehrstimmrechte geschaffen werden.

### 7 Berufswechsel in Wachstumsfelder fördern

Wer wenig verdient, hat nach der Pandemie oftmals schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Über alle Berufe hinweg ging der Anteil der offenen Stellen bereits zum Jahresende 2019 deutlich zurück, die Folge einer einsetzenden konjunkturellen Eintrübung. Mit der Pandemie sank der Anteil der offenen Stellen weiter deutlich. Insbesondere für Personen in Niedriglohnberufen hat sich die Situation verschlechtert: Der Stellenrückgang betrug hier 40 Prozent im Juni 2020 gegenüber dem Vorjahresmonat, in den übrigen Berufen wurden „nur“ 25 Prozent weniger Stellen ausgeschrieben (siehe Abbildung). Vor der Corona-Krise unterschied sich die Entwicklung der offenen Stellen dieser beiden Gruppen kaum.

Damit steigt für die Betroffenen das Risiko einer längeren Arbeitslosigkeit bis hin zur Langzeitarbeitslosigkeit. Und auch für Anfänger/innen in Niedriglohnberufen wird es schwerer, eine

Beschäftigung zu finden. Erwerbslosigkeit gerade zu Beginn der Karriere hinterlässt jedoch oftmals langfristige Spuren, unter anderem in Form eines geringeren Lebenseinkommens.

In Wachstumsfeldern, wie der Softwareprogrammierung oder etwa im Gesundheitswesen, zeichnet sich bereits seit Längerem ein Fachkräftemangel ab. Dieser wird verschärft dadurch, dass geburtenstarke Jahrgänge in Rente gehen. Beide Entwicklungen, weniger Chancen in Niedriglohnberufen und Fachkräftemangel in Wachstumsfeldern, bergen die Gefahr, dass sich Ungleichheiten für Arbeitsuchende sowie Berufsanfänger/innen weiter verfestigen. Werden beide Entwicklungen zusammen betrachtet, ergeben sich daraus mehrere Optionen für die Arbeitsmarktpolitik, die es zu nutzen gilt.

Es wird darauf ankommen, dass die zuständigen Instanzen aufmerksam beobachten, wie sich die Arbeitslosigkeit in den gefährdeten Berufen und die Dynamik der offenen Stellen in den Wachstumsfeldern entwickeln. Nur so kann es gelingen, berufliche Wechsel in die Wachstumsfelder voranzubringen. Dazu können individuell maßgeschneiderte und datengestützte Initiativen einen Beitrag leisten, die den Informationsstand von Arbeitsuchenden über das Stellenangebot verbessern, sowie Programme, die einen beschäftigungssichernden Berufs- und/oder Ortswechsel ermöglichen.

Die Wirkung dieser Maßnahme kann mit befristeten Qualifizierungsprämien für wachsende Unternehmen verstärkt werden, um die Integration dieser Berufsgruppen in wachsende Betriebe und zukunftsfähige Produktionsabläufe zu ermöglichen. Zudem ist es wichtig, die in Wachstumsfeldern nachgefragten Kompetenzen vermehrt in die Berufsausbildungen aufzunehmen und für ihre wettbewerbsfähige Zertifizierung zu sorgen.

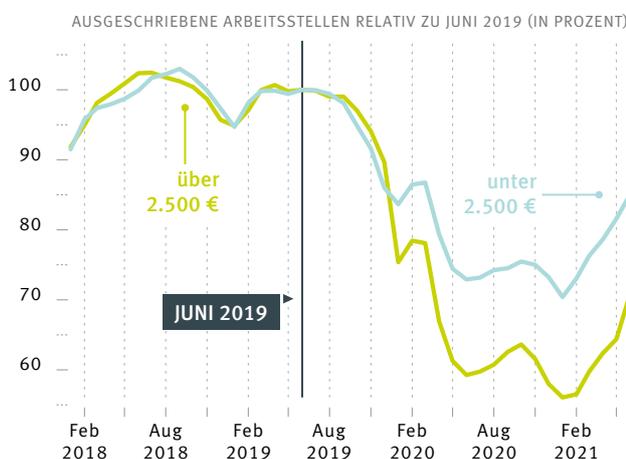
### 8 Leben auf dem Land und in strukturschwachen Regionen attraktiver machen

Die Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ist erklärtes Ziel deutscher Regionalpolitik. Neben den wirtschaftlichen Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland, die auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung noch sichtbar sind, zeigt sich auch ein starkes Nord-Süd-Gefälle in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Von 2010 bis heute stagniert bei den meisten Indikatoren die Ungleichheit – bei einigen wächst sie sogar.

Die Ungleichheit zwischen den Regionen Deutschlands bemisst sich dabei nicht allein anhand harter Wirtschaftsindikatoren wie dem Bruttoinlandsprodukt. Auch bei der mittleren Lebenserwartung, die neben wirtschaftlichen auch gesundheitliche und gesellschaftliche Unterschiede berücksichtigt, kommen regionale Disparitäten zum Vorschein.

Verschärfend wirkt, dass verschiedene Aspekte der regionalen Lebensverhältnisse zusammenhängen. So geht eine schlechte wirtschaftliche Entwicklung oft mit einem schlechteren Angebot an öffentlichen Dienstleistungen, wie Kita-Plätzen oder Verkehrsinfrastruktur, und mit einem höheren Maß an kommunaler Verschuldung einher. Letzteres führt wiederum zu geringen finanziellen Spielräumen, und die Unterschiede in der regionalen Leistungsfähigkeit verfestigen sich.

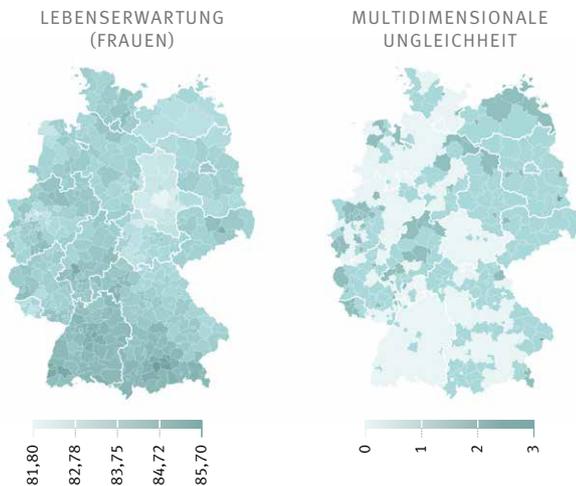
SCHLECHTERE ENTWICKLUNG DER JOBCHANCEN IM NIEDRIGLOHNSEKTOR



Die Grafik zeigt den Anteil der ausgeschriebenen Stellen im Vergleich zum Juni 2019 nach dem mittleren Brutto-monatsverdienst von Berufen in Vollzeitbeschäftigung. Dabei wird zwischen Niedriglohnberufen (weniger als 2.500 Euro pro Monat) und den übrigen Berufen (mindestens 2.500 Euro pro Monat) unterschieden. Quelle: ZEW



## LEBENSERWARTUNG VON FRAUEN BEI GEBURT (2015–2017, LINKS) UND UNGLEICHHEIT



Die Skala 0–3 betrachtet die Kreise, bei denen die Indikatoren (Nicht-Erwerbstätigen-Quote, Kitaplätze pro Erzieher/in, kommunale Verschuldung pro Kopf) in den oberen 25 Prozent liegen (rechts).  
Quelle: eigene Berechnungen des ZEW auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit (2020) und INKAR (2020) und des Deutschen Ärzteblattes (2021).

Um Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland zu schaffen, sollten die Instrumente der gezielten Regionalpolitik wie etwa die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aktiv genutzt werden. Der Rückgang des Finanzvolumens der vergangenen Jahre sollte gestoppt und zum Teil zurückgedreht werden. Ein wichtiger Baustein zur Stabilisierung der regionalen Wirtschaft sind Investitionszulagen für Unternehmen. Die Investitionen sollten weniger auf große Unternehmen, sondern verstärkt auf kleine und mittelständische Firmen abzielen. Außerdem sollten die Investitionsprojekte auf ihre Zukunftsfähigkeit geprüft werden.

Um den Kommunen in strukturschwachen Regionen mehr Handlungsspielräume zu ermöglichen und eine neue Dynamik aufzubauen, sollten die Gemeinden auf Steuern zurückgreifen können, die weniger konjunkturabhängig sind als die Gewerbesteuer. Darüber hinaus sollten öffentliche Investitionen für öffentliche Dienstleistungen gestärkt werden.

### 9 Bessere Vergütungsstruktur für hochwertige Krankenhausversorgung

Krankenhäuser in Deutschland werden über zwei Wege finanziert: Die Bundesländer tragen die Investitionen für Krankenhäuser, die Krankenkassen kommen für die Betriebskosten auf. Die Zahlungen der Krankenkassen erfolgen über Fallpauschalen – die erwarteten Kosten der Patienten/-innen bestimmen dabei den Betrag, den das Krankenhaus erhält. Ziel ist es, dass alle Patienten/-innen möglichst effizient in spezialisierten und qualitativ hochwertigen Krankenhäusern behandelt werden. Diese Finanzierungspraxis hat indes spürbare Nachteile: Dass nur belegte Betten im Fallpauschalensystem vergütet werden, wird der Anforderung, dass Reservekapazitäten schnell aktiviert werden können, nicht gerecht. Gleichzeitig sparen die Länder an

der ohnehin geringen fallzahlunabhängigen Investitionsförderung, die nur fünf Prozent der Gesamtaufwendungen ausmacht.

Deutschland sollte die Finanzierung seiner Krankenhäuser überdenken. Ziel sollte sein, dass genügend Kapazität bereitgestellt und stetig in die Qualität der Versorgung investiert wird. Es sollte geprüft werden, ob Methoden des Marketdesigns bei der Planung bereitgestellter Intensivbetten und weiterer Krankenhauskapazitäten eingesetzt werden können. Ähnliche Methoden finden in Deutschland bereits Anwendung bei den geplanten Pandemie-Bereitschaftsverträgen zur Sicherung von Impfstoff-Produktionskapazität.

Darüber hinaus kann es zielführend sein, den Erfolg von Krankenhäusern nicht nur an der Menge der Behandlungen, sondern auch an ihrer Qualität zu messen. Eine Qualitäts-Prämie könnte etwa besonders gute Behandlungserfolge höher vergüten.

### 10 Standardisierte Altersvorsorgeprodukte einführen

Fast bei jedem dritten Haushalt kommt es zu einer Einkommenslücke zwischen Gehalt und Einkünften im Ruhestand. Zwar hat die private Altersvorsorge – insbesondere durch die Riester-Rente – in den vergangenen zwanzig Jahren große Fortschritte gemacht. Die Riester-Rente gerät jedoch zunehmend in die Kritik, weil fehlendes Wissen über die staatliche Förderung und schlechte Beratung zu finanziellen Verlusten führen kann.

Dabei geht es besser: International gibt es Beispiele, die dem bisherigen Umlagesystem der gesetzlichen Altersvorsorge ein Kapitaldeckungssystem zur Seite stellen, bei dem Haushalte vom Kapitalmarkt profitieren und gleichzeitig ihre Renteneinkünfte diversifizieren können. Dafür werden standardisierte Altersvorsorgeprodukte sowohl in der betrieblichen und gesetzlichen als auch in der privaten Altersvorsorge angeboten. So ist der britische National Employment Savings Trust (NEST) eine kapitalgedeckte Standardlösung in der betrieblichen Altersvorsorge und der Schwedische AP7-Pensionsfonds ein verpflichtendes, kapitalgedecktes Element bei der gesetzlichen Rente. Auch hierzu-land können neben einer Standardoption, die sich am Lebenszyklus orientiert und nach einem hohen Aktienanteil zunehmend in festverzinsten Wertpapieren anlegt, Wahlmöglichkeiten mit höherem Aktien- oder Rentenanteil angeboten werden.

Standardisierte, kapitalgedeckte Altersvorsorgeprodukte vereinen mehrere Vorteile und erhöhen dadurch den Anreiz privater Vorsorge: Sie können dazu beitragen, das bestehende Problem hoher Kosten für die Versicherten zu überwinden, weil sie die Markttransparenz fördern und teure Produkte verdrängen. Außerdem sind sie weniger kompliziert und können so gestaltet werden, dass jeder Informationen zur Förderberechtigung bekommt. Standardprodukte könnten zudem passend für Menschen sein, die sich nicht mit den Möglichkeiten und Risiken zusätzlicher Altersvorsorgeprodukte beschäftigen können oder wollen. Schließlich kann eine unabhängige standardisierte, über die verschiedenen Rentenformen übergreifende Renteninformation Transparenz schaffen und die Rentenplanung erleichtern.

Die ZEW-Handlungsempfehlungen: [www.zew.de/WS1531](http://www.zew.de/WS1531)

Ruprecht Hammerschmidt, [ruprecht.hammerschmidt@zew.de](mailto:ruprecht.hammerschmidt@zew.de)



## HERAUSGEBER

**ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim**

L 7,1 · 68161 Mannheim · [www.zew.de](http://www.zew.de)

Präsident: Prof. Achim Wambach, Ph.D. · Geschäftsführer: Thomas Kohl

### **Redaktion:**

Sabine Elbert · Telefon +49 621 1235-133 · [sabine.elbert@zew.de](mailto:sabine.elbert@zew.de)

Ruprecht Hammerschmidt · Telefon +49 621 1235-132 · [ruprecht.hammerschmidt@zew.de](mailto:ruprecht.hammerschmidt@zew.de)

Lisa Rath · Telefon +49 621 1235-316 · [lisa.rath@zew.de](mailto:lisa.rath@zew.de)

### **Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):**

mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars

© ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim