

## Deutschland-Check Mai 2012

### Wirtschaftsentwicklung: Erfreuliches erstes Quartal

Eine bessere Performance als von den meisten Konjunktexperten erwartet hat die deutsche Volkswirtschaft im ersten Quartal 2012 aufzuweisen. Saison- und kalenderbereinigt wuchs das reale Bruttoinlandsprodukt um beachtliche 0,5 Prozent gegenüber dem 4. Quartal 2011. Die vorliegenden Prognosen hatten demgegenüber nur mit 0,2 bis 0,3 Prozent gerechnet. Die jüngst vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten detaillierten Ergebnisse zeigen, dass sich das Wachstum im ersten Quartal vor allem aus zwei Quellen speiste, dem privaten Konsum, der um 0,4 Prozent zulegen und dem Export, der noch weitaus kräftiger um 1,7 Prozent wuchs. Da die Importe gegenüber dem Vorquartal unverändert blieben, lieferte der Außenhandel (Exporte abzüglich Importe) einen rechnerischen Wachstumsbeitrag von 0,9 Prozentpunkten. Dass es trotz dieses starken Wachstumsimpulses aus dem Ausland „nur“ zu einem BIP-Anstieg von 0,5 Prozent langte, liegt an der Inlandsnachfrage, die im ersten Quartal einen negativen Wachstumsbeitrag von -0,3 Prozentpunkten beisteuerte. Der positive Impuls vom privaten Verbrauch wurde überkompensiert durch eine nachlassende Investitionstätigkeit und einem kräftigen Lagerabbau. Im Ergebnis liefert also das erste Quartal noch nicht den Beweis, dass das Wachstum in Deutschland in diesem Jahr in erster Linie von der Binnennachfrage getragen wird. Aber so wie eine Schwalbe noch keinen Sommer macht, so bestimmt ein erstes Quartal noch nicht die Wachstumsstory für das gesamte Jahr 2012. Die nach wie vor gute Arbeitsmarktsituation und die doch üppigen Lohnsteigerungen sorgen zumindest vorerst für eine günstige Entwicklung der Einkommen der privaten Haushalte, was den privaten Konsum stimulieren dürfte. Die gute Ertragslage der Unternehmen und die niedrigen Zinsen sollten darüber hinaus die Investitionsneigung der Firmen befördern. Aber nach wie vor verhindert die hohe Unsicherheit über die weitere Entwicklung der Euro-Zone eine schnellere Gangart der Konjunktur. Unsicherheit und umnebelte Planungshorizonte sind nun einmal Gift für die Konjunktur. Auch mehren sich die schlechten Konjunkturnachrichten aus anderen Weltregionen, nicht zuletzt auch aus den USA und China.

Dazu passt, dass die Konjunktexperten für den weiteren Jahresverlauf ein geringeres Wachstumstempo erwarten als im ersten Quartal. Aber nach dem guten Auftakt spricht vieles für eine BIP-Wachstumsrate von über einem Prozent im Jahresdurchschnitt. Auch wenn noch reichlich Luft nach oben ist, wäre Deutschland damit auch in diesem Jahr die Wachstumslokomotive im Euroland. Gerade die Krisenländer in Europa setzen ja darauf, dass ihnen der deutsche Konjunkturmotor hilft, wieder mehr Fahrt aufzunehmen, um so zumindest ein Stückweit aus den akuten Problemen herauszuwachsen zu können.

Dass das zweite Quartal nicht an den Erfolg im ersten Quartal wird anknüpfen können signalisieren auch der Arbeitsmarktindex und der Wachstumsindex für den Monat Mai.

Der **Arbeitsmarktindex** hat auch im Mai weiter an Boden verloren, diesmal lag es an der rückläufigen Zahl offener Stellen. Im Einzelnen:

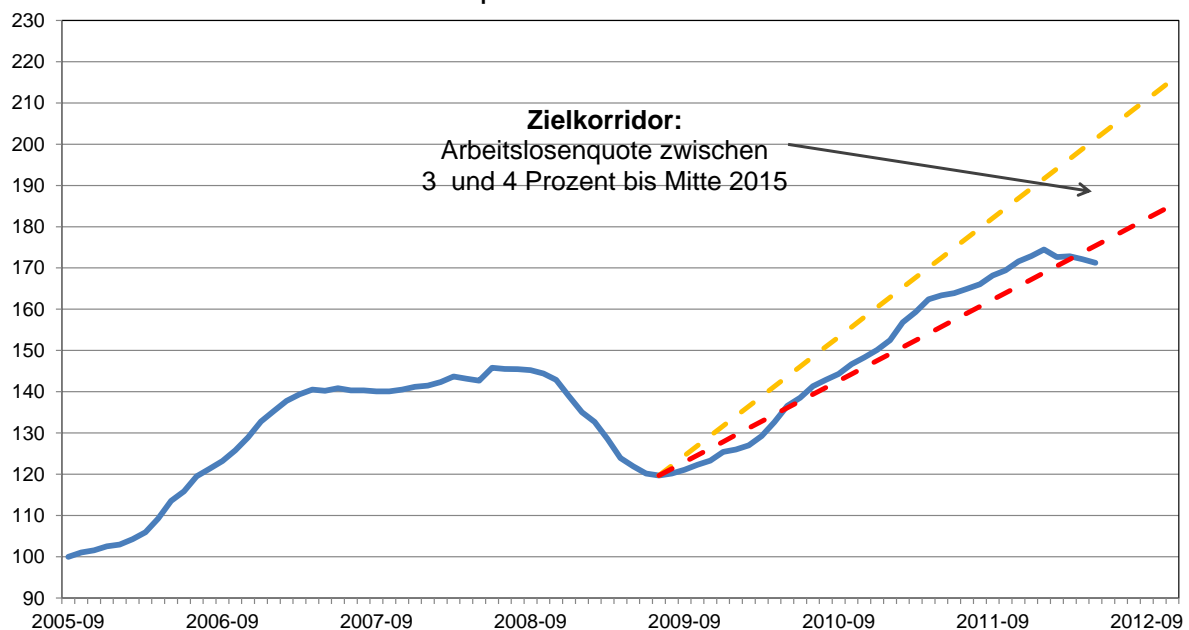
- Nach dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit im April dieses Jahres ist die Zahl der Arbeitslosen im Mai saison- und kalenderbereinigt erfreulicherweise nicht weiter angestiegen, sondern erreichte mit 2,872 Millionen exakt den Vormonatswert. Eine Trendwende mit tendenziell steigender Arbeitslosigkeit hat der April somit zunächst einmal nicht eingeläutet.
- Dafür hat sich der Rückgang der gemeldeten offenen Stellen saisonbereinigt im Mai beschleunigt fortgesetzt. Ging die Zahl im April nur leicht um 1.000 Stellen zurück, verzeichnete der Mai ein deutlicheres Minus von 5.000 Stellen, was einem Rückgang um 1 Prozent entspricht.
- Insgesamt büßte der Arbeitsmarktindex im Mai 0,5 Prozent seines Wertes ein. Er befindet sich tendenziell nun schon seit vier Monaten im Rückwärtsgang, sieht man von einem kurzen Innehalten im März ab, als er leicht um 0,1 Prozent anstieg. Seit Januar 2012 hat der Arbeitsmarktindex insgesamt 1,8 Prozent an Wert verloren. Der Chef der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, führt die verschlechterte Arbeitsmarktpomance auch darauf zurück, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt wird und die abgeschwächten konjunkturellen Kräfte diesen Effekt derzeit nicht mehr voll kompensieren können.
- Damit ist Realität geworden, was sich durch die Entwicklung des Arbeitsmarktindex in den letzten Monaten angedeutet hat: Der Arbeitsmarktindex hat den **Vollbeschäftigungskorridor verlassen (!!!)**. Der Arbeitsmarkt ist somit nicht länger auf Vollbeschäftigungskurs. Soll das Ziel, die Arbeitslosenquote bis Mitte 2015 auf mindestens 4 Prozent zu drücken, erreicht werden, bedarf es mehr positive Energie am Arbeitsmarkt. Zwar will die Mehrheit der deutschen Unternehmen auch in 2012 ihren Personalbestand aufstocken, aber die Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung wirkt wie ein Hemmschuh. Die Politik kann maßgeblich dazu beitragen, die Unsicherheiten zu verringern, insbesondere durch nachhaltige und überzeugende Weichenstellungen zur Stabilisierung der Euro-Zone.

Auch der **Wachstumsindex** konnte im Mai sein April-Niveau nicht halten, sondern verlor sogar deutlich. Im Einzelnen:

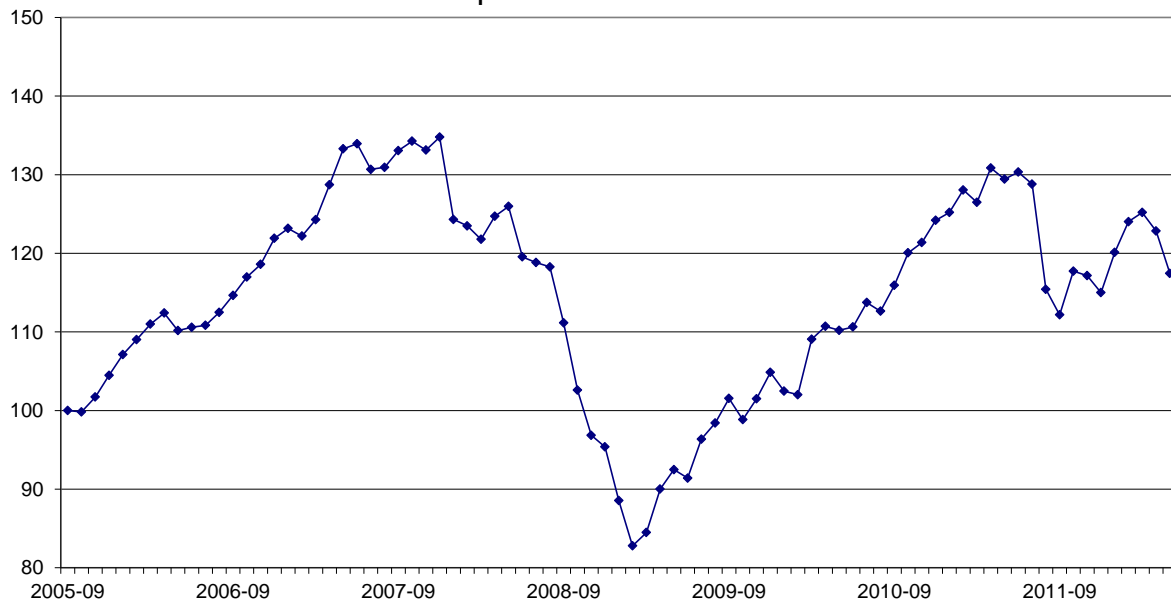
- Die hohe Unsicherheit an den Finanzmärkten, ausgelöst durch die Schuldenkrise im Euroraum und die sich eintrübenden Konjunkturperspektiven, hat den DAX im Mai auf Talfahrt geschickt. Der DAX-Performance-Index verlor im Laufe dieses Monats fast 500 Punkte oder 7,4 Prozent. Der Rückgang hat sich damit nochmals beschleunigt; im April hatte der DAX bereits um 2,7 Prozent nachgegeben.

- Nach einer dreimonatigen Seitwärtsbewegung auf hohem Niveau gab im Mai auch der Ifo-Lage-Index kräftig nach. Die Unternehmen meldeten eine Verschlechterung der Geschäftslage gegenüber dem Vormonat, mit der Folge, dass der Index um 3,6 Prozent zurückging. Der Rückgang zeigte sich in allen Wirtschaftsbereichen, am stärksten im Einzelhandel. Auch die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes beurteilten ihre Geschäftslage im Mai deutlich schlechter als noch einen Monat zuvor. Allerdings halten sich die positiven und negativen Erwartungen für die nächsten sechs Monate, so die Meldung des Ifo-Instituts, beim stark exportorientierten verarbeitenden Gewerbe in etwa die Waage, während die Erwartungen über die zukünftige Geschäftsentwicklung im Handel im Mai nach unten tendierten.
- Im April ist die Industrieproduktion saison- und kalenderbereinigt kräftig um 2,4 Prozent eingebrochen. Die Hersteller von Konsumgütern hat es besonders hart getroffen mit einem Minus von 3,7 Prozent. Aber auch die Investitionsgüterproduzenten reduzierten ihre Produktionsaktivitäten um 3,6 Prozent. Verhältnismäßig gut haben sich mit -0,4 Prozent die Vorleistungsgüterproduzenten geschlagen. Damit setzt sich das Auf und Ab der Produktion der letzten Monate fort, was die Prognose für die nächsten Monate erschwert. Wir erwarten für Mai mit einem mäßigen Produktionsanstieg eine leichte Korrektur des scharfen Rückgangs im April.
- Insgesamt büßte der Wachstumsindex im Mai 4,4 Prozent seines Wertes ein. Einen stärkeren Rückgang gab es bislang mit -10,4 Prozent nur im August 2011. Wie im August letzten Jahres war der entscheidende Faktor auch diesmal der Finanzmarkt.

## Arbeitsmarktindex September 2005 = 100



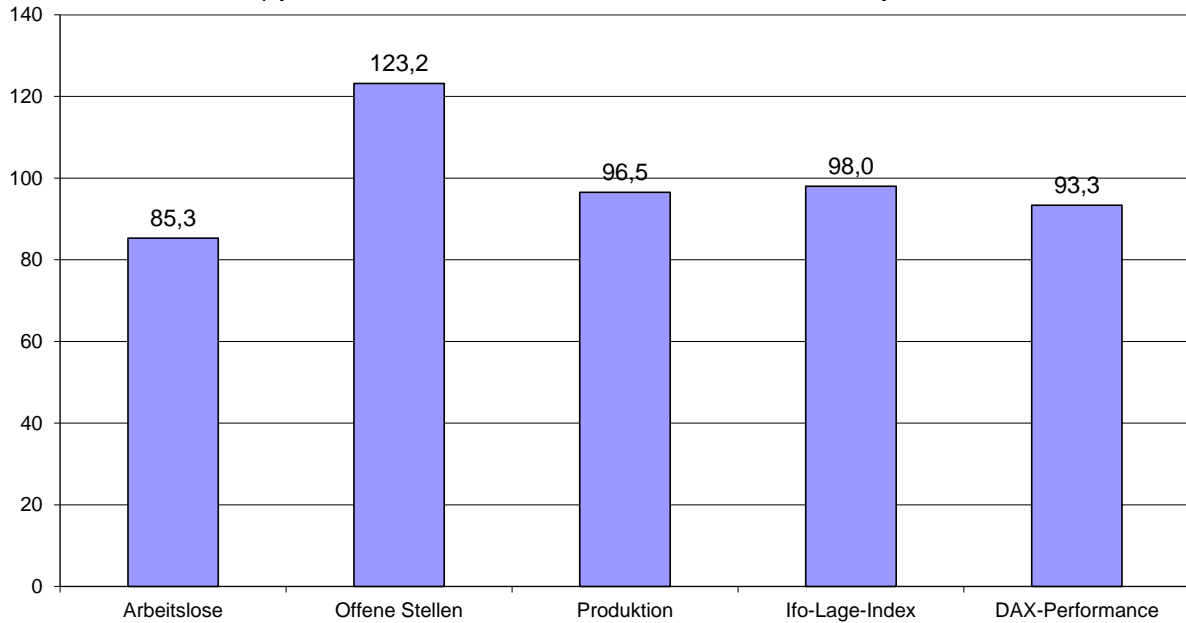
## Wachstumsindex September 2005 = 100



Zu den fünf **Einzelindikatoren**: Wie gewonnen - so zerronnen. Dies trifft auf die beiden Indikatoren „Ifo-Lage-Index“ und „DAX-Performance-Index“ in besonderem Maße zu. Beide Indizes rutschen aufgrund ihrer Verluste im Mai wieder unter die 100-Prozent-Marke, am deutlichsten der DAX-Performance-Index. Da auch die Industrieproduktion noch nicht wieder das Vorkrisenniveau erreicht hat, sind nun wieder aller drei Subindikatoren des Wachstumsindex unter Soll. Beim Arbeitsmarkt zeigt sich ein gespaltenes Bild. Während die Arbeitslosigkeit ihr gutes Abschneiden im Vergleich zum Vorkrisenniveau im Mai halten konnte, mussten die „Offenen Stellen“ Verluste verkraften. Lag dieser Index noch im April um 31,5 Prozent über der 100-Prozent-Marke, waren es im Mai nur noch gut 23 Prozent. Das ist immer noch ein komfortabler Abstand, der aber nicht als sanftes Ruhekiten missinterpretiert werden darf. Denn insgesamt ist – wie gezeigt – die Entwicklung am Arbeitsmarkt nicht mehr auf Vollbeschäftigungskurs.

# Arbeitsmarkt- und Wachstumsindikatoren

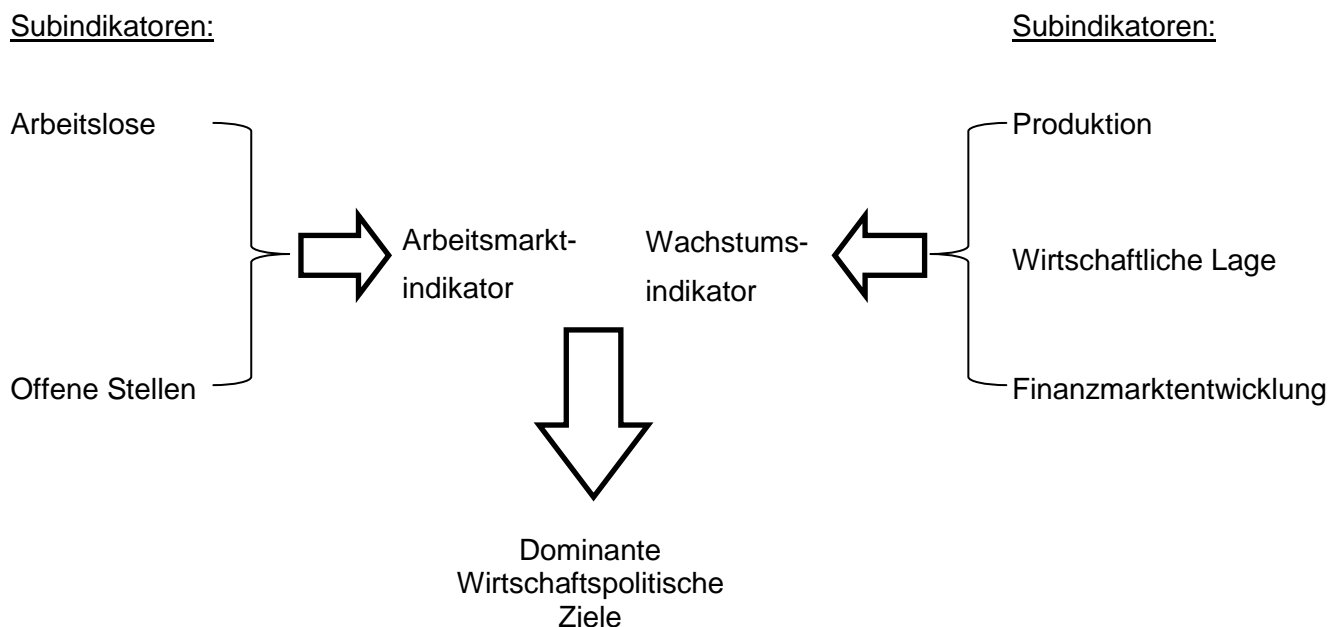
Aktueller Stand, jeweils Durchschnittswerte des 1. Vierteljahres 2008 = 100



## Methodik: Arbeitsmarktindex und Wachstumsindex

Vollbeschäftigung und Wachstum sind die zwei dominierenden wirtschaftspolitischen Zielgrößen. Die Fortschritte bei der Zielerreichung werden im D-Check monatlich anhand von zwei Indizes überprüft, den Arbeitsmarktindex und den Wachstumsindex (siehe schematische Darstellung).

### Schematische Darstellung des Indikatoren-Konzept Zur Beurteilung der arbeitsmarkt- und wachstumspolitischen Ziele



Die Messung beginnt rückwirkend im September 2005, dem Monat der vorletzten Bundestagswahl, die den Wechsel vom Rot-Grün zur Großen Koalition brachte. Die Lage zu diesem Zeitpunkt wird für beide Indizes auf einen Index-Wert von 100 Punkten normiert. Sowohl der Arbeitsmarkt – als auch der Wachstumsindex sind so konstruiert, dass ein ansteigender (rückläufiger) Wert eine Verbesserung (Verschlechterung) der Arbeitsmarkt- bzw. Wachstums-Performance anzeigt.

Der **Arbeitsmarkt-Index** setzt sich zusammen aus der Zahl der Arbeitslosen und der Zahl der (ungeförderten) offenen Stellen. Um einen sinnvoll interpretierbaren Vormonatsvergleich zu ermöglichen, werden jeweils die saison- und kalenderbereinigten Werte herangezogen. Die zwei Subindikatoren werden gleichgewichtig zu einem Gesamtindikator „Arbeitsmarkt“ verdichtet.

Zusätzlich wird dem Arbeitsmarkt-Index ein „**Vollbeschäftigungstrichter**“ zugeordnet. Dahinter steht die Zielformulierung, bis Mitte 2015 die Arbeitslosenquote auf einen Wert von 3 bis 4 Prozent zu reduzieren. Auf diese Weise ist es möglich, monatlich zu prüfen, ob die deutsche Volkswirtschaft beim eingeschlagenen Tempo dieses Ziel erreichen kann. Spätestens bei Erreichen des unteren Randes des Trichters muss die Politik ihre arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen erhöhen, um bis Mitte 2015 Vollbeschäftigung zu erreichen. Durchbricht der Index den oberen Trichterrand, ist die Volkswirtschaft auf einem Kurs, der Vollbeschäftigung früher als Mitte 2015 erwarten lässt.

Der **Wachstums-Index** ist grundsätzlich nach demselben Muster wie der Arbeitsmarkt-Index konstruiert. Er setzt sich aus drei gleichgewichteten Subindikatoren zusammen: Produktion im verarbeitenden Gewerbe (saison- und kalenderbereinigt), Lageeinschätzung aus dem Ifo-Geschäftsklimaindex für die gewerbliche Wirtschaft und dem DAX-Performance-Index (Monatsendstand) als Proxy für die Finanzmarktentwicklung. Da der amtliche Produktionsindex gegenüber den beiden anderen Indizes nur mit einem Monat verzögert vorliegt, wird die Produktionsentwicklung mithilfe eines IW-Prognosemodells um einen Monat fortgeschrieben.

Ergänzend wird in einer dritten Grafik der aktuelle Stand der fünf **Einzelindikatoren** dokumentiert, wobei das 1. Vierteljahr 2008 = 100 gesetzt wird. Auf diese Weise wird auf einen Blick deutlich, wie sich die Lage der Volkswirtschaft seit der Zeit vor dem Einsetzen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise entwickelt hat. So ist mit einem Blick zu erkennen, wie weit der Indikator noch von seinem Vor-Krisen-Niveau entfernt ist. Werte von größer (kleiner) 100 für die drei Subindikatoren des Wachstumsindex und die Zahl der offenen Stellen signalisieren, dass das Vor-Krisen-Niveau überschritten (unterschritten) wird. Bei der Arbeitslosigkeit zeigen Werte unter (über) 100 eine Verbesserung (Verschlechterung) gegenüber dem ersten Quartal 2008 an.

# Politikbewertung

## 1. Kabinettsbeschluss Zulagenförderung privater Pflegezusatzversicherungen Bundesregierung, 06. Juni 2012

### *Was ist geplant?*

Am 06. Juni 2012 hat das Bundeskabinett die Einführung einer staatlichen Förderung privater Pflegezusatzversicherungen beschlossen. Ab dem 1. Januar 2013 soll der Staat eine Zulage von monatlich 5 Euro für private kapitalgedeckte Pflegezusatzversicherungen zahlen. Eine steuerliche Anrechnung der privaten Aufwendungen wird es, wie im Vorfeld diskutiert, nicht geben. Förderfähig sind allerdings nur Policen in Form einer Pflege-Tagegeld-Versicherung. Außerdem dürfen die Versicherungsunternehmen dabei weder Antragsteller aufgrund gesundheitlicher Risiken ablehnen noch Leistungsausschlüsse oder Risikozuschläge vereinbaren. Der Umfang des Versicherungsschutzes ist grundsätzlich frei wählbar und hat keinen Einfluss auf die Höhe der Förderung. Allerdings setzt die Zulage eine monatliche Prämie von mindestens 10 Euro voraus, also eine Eigenleistung von 5 Euro pro Monat oder mehr. Grundsätzlich sind auch Zusatzversicherungen förderfähig, die bereits vor dem 1.1.2013 abgeschlossen wurden. Im weiteren Verfahren wird noch zu klären sein, inwieweit diese Policen sämtliche Kriterien für Neuverträge erfüllen müssen bzw. ob die Versicherungswirtschaft durch Änderung bestehender Verträge insbesondere der Anforderung nachkommen kann, dass auch im Versicherungsbestand von Risikodifferenzierungen abgesehen wird.

Bislang hat das Bundeskabinett eine sogenannte Formulierungshilfe beschlossen, die nun den Fraktionen der Regierungskoalition zugeleitet und als Ergänzung in das laufende Gesetzgebungsverfahren zum Pflege-neu-ausrichtungsgesetz eingebracht wird.

### **Bewertung durch das IW Köln: 0 von 5 Sternen**

#### ***Begründung:***

- Anders als bei der Altersvorsorge soll die private Pflegezusatzversorgung nicht etwa eine Lücke schließen, die durch eine Reduktion des gesetzlichen Versorgungsumfangs zukünftig entstehen kann. Deshalb führen auch die populären Bezeichnungen „Pflege-Riester“ oder „Pflege-Bahr“ in die Irre. Im Gegenteil wird das Leistungsspektrum der sozialen Pflegeversicherung mit dem Pflege-neu-ausrichtungsgesetz um die Versorgung Demenzerkrankter noch einmal erweitert. Bereits mit der vorangegangenen Pflegereform wurde festgelegt, dass die Pflegesätze nach 2014 mit der Preisentwicklung fortgeschrieben werden, um den Realwert der Pflegeleistungen zu sichern. Insgesamt wird die Zulagenförderung also vor dem Hintergrund eines eher ausgeweiteten und nicht etwa reduzierten Leistungsversprechens angekündigt. Gleichzeitig geht es nicht etwa um die Begrenzung des



Beitragssatzanstiegs wie seinerzeit im Rahmen der Riester-Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Vielmehr ist mit einem beschleunigten Beitragssatzanstieg zu rechnen. Denn neben dem demographischen Wandel, der in den nächsten Dekaden zu einer annähernden Verdoppelung der Pflegefallzahlen führen wird, sind selbst die aktuellen Leistungsausweitungen trotz einer Anhebung des Beitragssatzes um 0,1 Punkte zum 1.1.2013 bei einem dann gültigen Beitragssatz von 2,05 Prozent lediglich bis 2015 sicher zu finanzieren.

- Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die soziale Pflegeversicherung ohnehin nur als Teilkaskoversicherung konzipiert wurde, ist die neue Zulagenförderung allenfalls als Anreiz zu verstehen, die verbleibende Deckungslücke im Pflegefall zukünftig über private Zusatzversicherungen statt über andere Vorsorgeoptionen zu schließen. Als Einstieg in eine Zwei-Säulen-Strategie mit einem zweiten kapitalgedeckten Standbein ist der neue Vorstoß auch deshalb nicht zu interpretieren, weil er allein auf freiwillige Teilnahme setzt und nur in sehr geringem Umfang fördert. (Im Übrigen hat sich ein Koalitionspartner im Vorfeld kategorisch gegen die ursprünglich verabredete Einführung einer privaten kapitalgedeckten Zusatzversicherung gestellt.) So rechnet der Finanzminister bislang lediglich mit 1,5 Millionen Neuverträgen bzw. einem Fördervolumen von 90 Millionen Euro im ersten Jahr. Zum Vergleich: Unter der Annahme, dass die heute bestehenden rund 1,9 Millionen Zusatzversicherungen allesamt förderfähig sind, dürfte das Fördervolumen bereits deutlich über 100 Millionen Euro liegen. Würden sich aber ab 2013 alle gesetzlich Versicherten in einem Alter zwischen 20 und zum Beispiel 60 Jahren zusätzlich absichern, müsste der Fiskus schätzungsweise 2,2 Milliarden Euro pro Jahr aufwenden.
- Unter dem Strich führt die Zulagenförderung also im „besten“ Fall dazu, dass die Bürger verstärkt vorsorgen, um die verbleibende Lücke der gesetzlichen Teilkasko-Absicherung zu schließen. Das sollten sie gleichwohl auch ohne Unterstützung durch den Fiskus tun. Denn wenn der Leistungsumfang der gesetzlichen Pflegeversicherung lediglich einen Teil oder maximal den Grundbedarf im Pflegefall abdeckt, dann ist der darüber hinaus gehende Bedarf privat zu finanzieren. Zusätzliche Versicherungsleistungen kommen dann aber nicht nur der eigenen Pflegeversorgung zu gute. Insbesondere in Haushalten mit wechselseitigen Versorgungsansprüchen entlastet eine zusätzliche Vorsorge auch das Alterseinkommen des Partners, der ansonsten für die über den gesetzlichen Leistungsrahmen hinaus gehenden Pflegekosten eintreten muss. Im „schlechtesten“ Fall wird die Zulagenförderung nicht in Anspruch genommen – entweder aufgrund alternativer Vorsorge oder im Vertrauen auf weitere Leistungsanpassungen im gesetzlichen Versicherungssystem. Die Probleme der sozialen Pflegeversicherung bleiben aber in jedem Fall ungelöst. Die private Zusatzversorgung führt zu keiner Entlastung der gesetzlichen Pflegekasse und bremst in der Folge auch nicht den drohenden Beitragssatzanstieg.

## **2. Gesetzesentwurf der Bundesregierung über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz - MietRÄndG)**

Bundeskabinett, 23. Mai 2012

### ***Was ist geplant?***

Das Bundeskabinett hat am 23.05.2012 einen Gesetzesentwurf zur Mietrechtsreform beschlossen um, „das Mietrecht ausgewogen zu novellieren und für energetische Sanierungen investitionsfreundlicher zu gestalten“. Durch die Reform soll der Klimaschutz und die Energiewende unterstützt werden. Weiter soll Abhilfe gegen das sogenannte Mietnomadentum geschaffen werden.

Im Einzelnen sind folgende Neuregelungen vorgesehen:

- Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) nimmt den Tatbestand der „energetischen Modernisierung“ auf.
- Die Duldungspflicht der Mieter wird ausgeweitet. Konkret sollen alle energetischen Modernisierungen vom Mieter – wie die Maßnahmen zum Erhalt der Mietsache – zu dulden sein.
- Die Mietminderungsansprüche sind bei energetischen Modernisierungen für die Dauer von drei Monaten ausgeschlossen.
- Die formellen Anforderungen bei energetischen Modernisierungen werden verringert.
- Ein einheitlicher Rechtsrahmen für das Wärmeliefer-Contracting wird geschaffen, bei der ein Contractor im Auftrag des Vermieters den Betrieb der Heizungsanlage bzw. Warmwasseranlage übernimmt.
- Die Kündigungsmöglichkeiten und vereinfachte Durchsetzung von Räumungsansprüchen („Berliner Räumung“) werden verbessert.
- Der Kündigungsschutz bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen nach dem „Münchener Modell“ wird ausgeweitet.

**Beurteilung durch das IW Köln: Bewertung: 4 von 5 Sternen**

### ***Begründung:***

- Die Aufnahme des Tatbestandes der „energetischen Modernisierungen“ schafft einen klaren Rechtsrahmen. Die Ausweitung der Duldungspflicht erscheint vor dem Hintergrund der Bedeutung der energetischen Modernisierungen zur Verringerung der deutschen Treibhausgasemissionen angemessen geregelt. Der Einwand möglicher wirtschaftlicher Härten für die Mieter gilt nur für die zu erwartenden Mieterhöhung, jedoch nicht für die Duldung der Modernisierungsmaßnahmen.

- Der drei-monatige Mietminderungsausschuss setzt ein klares Zeichen für energetische Modernisierungen und ein klimafreundliches Mietrecht.
- Das Mieterhöhungsrecht bleibt im Kern unverändert. Nur die Anforderungen für Vermieter zur Ankündigung, Berechnung und Begründung von Energieeinsparungen werden durch das Heranziehen „anerkannter Pauschalwerte“ verringert. Die Investitionsbereitschaft von Vermietern in klima- und umweltrelevante Verbesserungen dürfte dadurch nur geringfügig zulegen. Zur Gestaltung investitionsfreundlicherer Rahmenbedingungen ist es erforderlich, die 11-prozentige-Umlagegrenze grundlegend zu reformieren und die Höhe der zur Mieterhöhung berechtigten Modernisierungskosten nicht nur an die Investitionen, sondern auch an die Heizkosteneinsparungen zu koppeln.
- Der Gesetzesentwurf baut einige Hemmnisse zur Bekämpfung des „Mietnomadentums“ ab, da Kündigungen schneller möglich sind und Räumungen einfacher vollzogen werden können.
- Insgesamt kann der Novelle konstatiert werden, dass sie viele wichtige Punkte enthält, die in der Summe zum Abbau bestehender Hemmnisse bei der Durchführung energetischer Gebäudesanierungen im Mietwohnungsbestand beitragen wird.

### **3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) Gemeinsame Finanzierung von Hochschuleinrichtungen von Bund und Ländern**

Bundeskabinett, 30 Mai

Am 30. Mai hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b) beschlossen. Dieser sieht vor, dass Bund und Länder außer zeitlich begrenzten Vorhaben in Zukunft auch längerfristig Hochschuleinrichtungen von überregionaler Bedeutung gemeinsam fördern können. Bundestag und Bundesrat müssen dem Gesetzentwurf noch zustimmen.

#### ***Was ist geplant?***

Während Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen von Bund und Ländern nach wie vor gemeinsam getragen werden, wurde die gemeinsame Finanzierung von Hochschulbauten mit der Föderalismusreform im Jahre 2006 abgeschafft. Als Ausgleich dafür zahlt der Bund den Ländern so genannte Kompensationsmittel, deren Zweckbindung ab 2014 allerdings entfällt und die 2019 ganz eingestellt werden. Ein Zusammenwirken von Bund und Ländern ist derzeit nur im Rahmen zeitlich begrenzter Vorhaben möglich. Solche befristete Vorhaben sind beispielsweise der Hochschulpakt, der Pakt für Forschung und Innovation und die Exzellenzinitiative. Diese Vorhaben enden zwischen 2017 und 2020. Damit ist der Fortbestand der während der Exzellenzinitiative entstandenen neuartigen Zusammenschlüsse von außeruniversitären Forschungsinstitutionen und

Hochschulen, wie beispielsweise dem KIT Karlsruher Institut für Technologie, ohne aufwendige rechtliche Sonderregelungen in Frage gestellt. Damit solche Zusammenschlüsse dauerhaft mit einer Beteiligung des Bundes finanziert werden können, sieht der Gesetzesentwurf neben der Förderung von „Vorhaben“ auch die Förderung von „Einrichtungen an Hochschulen“ vor, sofern diese Einrichtungen von überregionaler Bedeutung sind.

### **Bewertung durch das IW Köln: 3 von 5 Sternen**

#### ***Begründung:***

- **Positiv zu bewerten** ist der Wille, für die im Rahmen der Exzellenzinitiative entstandenen neuartigen Gemeinschaftseinrichtungen von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen eine langfristige stabile Basis zu schaffen. Mit den zahlreichen Spitzenforschungseinrichtungen außerhalb des eigentlichen Hochschulbereichs stellt Deutschland international gesehen einen Sonderfall dar. Dass deutsche Hochschulen in den internationalen Rankings nur mittlere Plätze erreichen, ist auch der Tatsache geschuldet, dass Forschungsleistungen zum erheblichen Teil außerhalb der Hochschulen stattfinden. Gleichzeitig gehen mit rund 6 Milliarden Euro beträchtliche öffentliche Gelder an einen Wissenschaftsbereich, der seinen Nachwuchs nicht selber ausbildet. In der Vergangenheit wurde daher zu Recht die mangelnde Kooperation zwischen beiden Bereichen beklagt. Die nun mögliche Bundesbeteiligung bietet Anreize für weitere Kooperationskonzepte und fördert damit neue inhaltliche Synergien.
- Mit der Beschränkung auf Einrichtungen der Wissenschaft von überregionaler Bedeutung bleibt allerdings die Hochschullehre weiterhin außen vor. Die erfreulich hohe Nachfrage nach Studienplätzen konnte dank des Hochschulpakts befriedigt werden. Diese Vereinbarung von Bund und Ländern endet jedoch im Jahr 2020. Ein Jahr zuvor laufen auch die Kompensationsmittel für die 2006 abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau aus. Dann stellt sich die Frage, wie die Länder mit Inkrafttreten der Schuldenbremse ausreichend Mittel für die Hochschulausbildung aufbringen sollen. Das betrifft insbesondere jene Länder, deren Absolventen zur Erwerbstätigkeit häufig in andere Bundesländer abwandern. Vor allem in den östlichen Bundesländern wird häufiger in die Hochschulausbildung investiert, ohne dass das jeweilige Land später über Steuerabgaben der erwerbstätigen Akademiker entsprechend profitiert. Für diese Länder boten die Bundesmittel des Hochschulpaktes einen Anreiz, trotz der Abwanderung von Absolventen Studienkapazitäten auszubauen oder zumindest zu erhalten. Fällt dieser Anreiz weg, so droht ein Wegbrechen der Studienkapazitäten. Das ist in Anbetracht von schon bestehenden und sich noch verschärfenden Fachkräfteengpässen ein bedenkliches Szenario für die wirtschaftliche Entwicklung.
- Eine Korrektur des Artikel 91b hätte daher explizit auch die Hochschullehre miteinbeziehen sollen. In der Bundestagsanhörung wurde ein entsprechender

Vorschlag formuliert (Professor Dr. Wolfgang Löwer, Institut für Öffentliches Recht, Universität Bonn). Vorgeschlagen wird, auf einschränkende Begriffe wie „Vorhaben“ oder „Einrichtungen“ oder auf die Vorbedingung „überregionaler Bedeutung“ zu verzichten und stattdessen zu formulieren, dass Bund und Länder auf der Grundlage von Vereinbarungen bei der Förderung von Forschung und Lehre an Hochschulen zusammenwirken können. Damit kann die rechtliche Grundlage geschaffen werden, dass der Bund sich auch an der Grundfinanzierung von Studienplätzen beteiligen kann.

- Dies ist in der föderalen Schweiz schon länger möglich und wurde mit einem neuen Hochschulgesetz 2011 ausgeweitet. Danach trägt der Bund neben der Vollfinanzierung der ETH Zürich nicht nur 20 Prozent der Studienplatzkosten an Universitäten und 30 Prozent an Fachhochschulen, sondern bestimmt gemeinsam mit den Kantonen auch die strategische Ausrichtung der schweizerischen Hochschulpolitik.

#### 4. Gesetzentwurf zur Einführung eines Betreuungsgeldes

Bundesregierung, 06.06.2012

##### ***Was ist geplant?***

Auf dem sogenannten „Krippengipfel“ haben sich Bund, Länder und Kommunen 2007 darauf geeinigt, dass ab dem Jahr 2013 für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen staatlich geförderten Betreuungsplatz bestehen soll. Gleichzeitig wurde beschlossen, dass Eltern, die Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr zu Hause betreuen, als Anerkennung ihrer Erziehungsleistung ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro ausbezahlt werden soll. Hierzu hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nun einen Gesetzentwurf vorgelegt.

Im Einzelnen sind folgende Regelungen zum Betreuungsgeld vorgesehen:

- **Anspruchsberechtigte:** Eltern, die für ein Kind im zweiten und dritten Lebensjahr keinen staatlich geförderten Betreuungsplatz in Anspruch nehmen, sollen das Betreuungsgeld erhalten. Dabei bestehen keine Einschränkungen im Hinblick auf ihre Erwerbstätigkeit. Beziehen die Eltern Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe, wird das Betreuungsgeld auf die Regelsätze angerechnet. Darüber hinaus wird das Betreuungsgeld in Härtefällen (z.B. schwere Krankheit oder Tod der Eltern) auch bei einer Inanspruchnahme staatlicher Kinderbetreuung im Umfang von weniger als 10 Stunden in der Woche gezahlt.
- **Übergangsregelungen:** Im Jahr 2013 wird ein vermindertes Betreuungsgeld von 100 Euro im Monat ausbezahlt. Zudem kann Betreuungsgeld nur für Kinder bezogen werden, die nach dem 31.12.2011 geboren wurden, so dass 2013 nur Eltern von Einjährigen Betreuungsgeld erhalten. Ab 2013 liegt der Satz bei 150 Euro im Monat.

- **Kosten:** Das BMFSFJ geht von Kosten in Höhe von 1,23 Milliarden Euro im Jahr für das Betreuungsgeld aus. Abweichend wird für das Übergangsjahr 2013 mit Ausgaben in Höhe von 300 Millionen Euro und für 2014 mit 1,1 Milliarden Euro gerechnet, da aufgrund der Stichtagsregelungen auch 2014 noch nicht alle Eltern von Zweijährigen Anspruch auf Betreuungsgeld haben.

## **Bewertung durch das IW Köln : 1 von 5 Sternen**

### ***Begründung:***

Das erklärte Ziel der Einführung des Betreuungsgeldes ist es, Eltern die Wahlfreiheit bei der Kleinkinderbetreuung zu ermöglichen und die Erziehungsleistung von Eltern, die sich für eine Betreuung zu Hause entscheiden, zu würdigen. Dies wird mit dem vorgesehenen Betreuungsgeld nicht erreicht. Zudem kann es negative Effekte auf die Entwicklung von Kindern aus bildungsfernen Schichten und die Erwerbskarrieren von Frauen haben.

- **Keine Schaffung von Wahlfreiheit:**

Bisher können viele Eltern nicht wählen, ob sie ihr Kind in einer Kindertagesstätte oder von einer Tagesmutter / einem Tagesvater betreuen lassen oder ausschließlich zu Hause versorgen wollen, da zu wenig staatlich geförderte Betreuungsplätze vorhanden und private Betreuungsangebote für viele Eltern nicht finanzierbar sind. Dies wird sich 2013 mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem ersten Lebensjahr ändern. Dann sollten Eltern grundsätzlich die Wahl haben, ob sie staatlich geförderte Kinderbetreuung in Anspruch nehmen oder nicht. Allerdings fehlen derzeit nach Berechnungen des Familienministeriums noch rund 160.000 Plätze, um eine Betreuungsquote von 39 Prozent der unter Dreijährigen zu erreichen, was Berechnungen des Ministeriums zu Folge notwendig wäre, um allen interessierten Eltern einen Betreuungsplatz anzubieten.

Auch wenn diese Betreuungsquote erreicht wird, werden Eltern keinen Anspruch darauf haben, ihr Kind in einer Einrichtung oder bei einer Tagespflegeperson ihrer Wahl unterzubringen. Nach derzeitigem Stand werden sie noch nicht einmal die Form der Kinderbetreuung, also Kindertagesstätte oder Tagespflege, frei bestimmen können. Da sich Betreuungseinrichtungen stark in Art und Umfang ihrer Angebote, unter anderem im Hinblick auf frühkindliche Förderung und Betreuungszeiten unterscheiden, bedeutet dies, dass Eltern an dieser Stelle noch immer keine echte Wahlfreiheit haben werden.

Anders sieht es im Hinblick auf die Entscheidung aus, das Kind zuhause zu betreuen. Diese Entscheidungsmöglichkeit steht Eltern heute grundsätzlich frei. So sind etwa auch im Unterhaltsrecht und beim Bezug von Arbeitslosengeld II Personen, die Kinder im Alter von unter drei Jahren betreuen, von der Verpflichtung befreit, sich um eine Arbeit zu bemühen. Dies ändert sich mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz auch nicht. Der Rechtsanspruch ermöglicht Eltern nur eine Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung, beeinflusst die Wahlfreiheit jedoch nicht weitergehend, indem er die Attraktivität institutioneller Kinderbetreuung verändert. So werden die Elternbeiträge für Kindertagesstätten und –tagespflege, die in vielen Kommunen bis zu 300 Euro und mehr im Monat betragen, mit großer

Wahrscheinlichkeit in den nächsten Monaten nicht sinken. Möchte man eine echte Wahlfreiheit bei der Kleinkinderbetreuung gewährleisten, wären auch sie hinterfragen.

- **Keine zielgerichtete Wirkung:**

Das Betreuungsgeld würdigt nicht unbedingt die Erziehungsleistung von Eltern, die auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, um sich vollständig der Erziehung ihrer Kinder zu widmen. Dies wäre der Fall, wenn das Betreuungsgeld daran gebunden wäre, dass ein Elternteil auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet oder diese stark einschränkt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Das Betreuungsgeld ist allein an einen Verzicht auf die Inanspruchnahme staatlich geförderter Kinderbetreuung geknüpft. Das bedeutet, dass auch dann ein Anspruch auf Betreuungsgeld besteht, wenn beide Elternteile Vollzeit arbeiten und das Kind im Rahmen eines nicht staatlich geförderten Betreuungsarrangements versorgt wird. So ein Arrangement kann eine Betreuung durch Großeltern oder andere nahe Bezugspersonen sein, was die Regierung ebenfalls für förderwürdig erachtet. Es kann sich aber genauso um eine private Kindertagesstätte handeln. Auf der anderen Seite haben Eltern keinen Anspruch auf Betreuungsgeld, wenn zwar ein Elternteil bewusst auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet, das Kind jedoch nur wenige Stunden in der Woche eine Kindertagesstätte besucht, etwa um eine gezielte Frühförderung zu erhalten.

- **Nicht förderlich für Kinder aus bildungsfernen Schichten:**

Die Forschung hat klar gezeigt, dass sich frühkindliche Betreuung sehr positiv auf die Kompetenzentwicklung von Kindern aus bildungsfernen Schichten und insbesondere aus bildungsfernen Migrantenhaushalten auswirkt. Viele dieser Kinder finden zuhause kein anregendes, lernförderndes Umfeld und werden insbesondere in ihrer Sprachentwicklung nicht im notwendigen Umfang begleitet. Dem tragen die Kommunen Rechnung, indem sie die Gebühren für frühkindliche Betreuung einkommensabhängig gestalten und in vielen Fällen für Niedrigeinkommensbezieher, was in der Regel mit Bildungsferne Hand in Hand geht, vollständig auf Gebühren verzichten. Auch wenn Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe ausgenommen sind, stellt das Betreuungsgeld für viele Niedrigeinkommensbezieher mit 150 Euro eine substantielle Einkommensverbesserung dar. Daher ist insbesondere bei Paaren mit nur einem erwerbstätigen Elternteil damit zu rechnen, dass das Betreuungsgeld zu einem Verzicht auf staatlich geförderte Kinderbetreuung führt.

- **Nicht förderlich für die Erwerbsperspektiven von Frauen:**

Je länger Frauen ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, desto schwerer fällt ihnen später der Wiedereinstieg in den Beruf und desto niedrigere Erwerbseinkommen erzielen sie langfristig. Da viele junge Mütter einerseits das Aufwachsen ihrer Kinder intensiv begleiten und andererseits den Kontakt zum Arbeitsmarkt nicht verlieren wollen, bevorzugen sie eine Teilzeittätigkeit. Dies setzt allerdings in den meisten Fällen voraus, dass das Kind zumindest einige Stunden in der Woche eine Betreuungseinrichtung besucht. In Zukunft bedeutet das, dass nicht nur

Elternbeiträge gezahlt werden müssen, sondern auch auf das Betreuungsgeld verzichtet werden muss, so dass für Frauen im mittleren und niedrigen Einkommensbereich eine nicht vollzeitnahe Teilzeittätigkeit finanziell unattraktiv wird. Es ist damit zu rechnen, dass sich viele dieser Frauen dann für längere Erwerbsunterbrechungen entscheiden werden. Das Betreuungsgeld wirkt sich also vor allem für Frauen negativ aus, die einen großen Teil der Erziehungsleistung zuhause erbringen wollen, wohingegen es die Entscheidungssituation für Frauen, die eine Vollzeittätigkeit anstreben, kaum ändert.

- **Fazit:**

Das Betreuungsgeld belastet den Staatshaushalt nicht nur zusätzlich mit 1,2 Milliarden Euro im Jahr, es kann sich mittelfristig auch nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands auswirken. Kommt es dazu, dass sich viele bildungsferne Haushalte gegen eine staatliche Kinderbetreuung entscheiden und Frauen ihre Erwerbsunterbrechungen verlängern, verringert sich dadurch mittel- bis langfristig das Fachkräftepotenzial in Deutschland. Zudem ist das Betreuungsgeld im Sinne der Wahlfreiheit junger Eltern bei der Kinderbetreuung überflüssig und kommt noch nicht einmal zielgerichtet nur den Eltern zu Gute, die sich tatsächlich für eine Erziehung ihrer Kinder zu Hause entscheiden. Da die Erwerbstätigkeit der Eltern nicht beschränkt wird, ist das Betreuungsgeld allerdings auch keine „Herdprämie“ im eigentlichen Sinne und kommt auch familiären Betreuungsarrangements jenseits des Erwerbsverzichts der Mutter zugute, etwa einer Kinderbetreuung durch die Großeltern während der Erwerbszeiten. Dennoch sind von der Einführung des Betreuungsgelds in der geplanten Form keine nennenswerten positiven Wirkungen zu erwarten.