

DIW@school

AUSGABE 2/2006

ERSCHEINT ZWEIMAL JÄHRLICH
www.diw.de/atschool

Was ist DIW@school?

DIW@school ist eine Publikation des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), erscheint zweimal jährlich und wird den Schulen kostenlos als PDF-Datei zur Verfügung gestellt.

DIW@school liefert Unterrichtsmaterial über die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik. Alle Beiträge stammen von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen des DIW Berlin.

Für wen ist DIW@school?

DIW@school richtet sich an Schülerinnen und Schüler sowie Lehrerinnen und Lehrer für den Wirtschafts- und Politikunterricht in allgemeinbildenden und berufsbegleitenden Schulen.

Das DIW Berlin

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) ist als unabhängiges Institut ausschließlich gemeinnützigen Zwecken verpflichtet und betreibt Grundlagenforschung und wirtschaftspolitische Beratung.

Wir glauben, dass viele aktuelle Probleme mit Hilfe der ökonomischen Forschung besser verstanden werden können. Meistens schreiben wir darüber so, dass uns nur Fachkollegen verstehen. Was von Ökonomen untersucht und der Politik vorgeschlagen wird, geht aber alle an - gerade auch Schüler, die in Zukunft besonders betroffen sind, wenn heute in der Wirtschaft etwas schief läuft.

Impressum

Herausgeber: DIW Berlin
Redaktion: Dörte Höppner
Layout und Satz: Hella Steinke
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
<http://www.diw.de/atschool>
[mailto: school@diw.de](mailto:school@diw.de)

Inhalt

Was ist eigentlich...?

... ein Mindestlohn 2

Deutschland in Zahlen

Eckdaten der Prognose für Deutschland 5

Forschung in Kürze

Schulerfolg von Kindern: Haben es Kinder aus „traditionellen“ Familien leichter? 6

Hoffnung für die deutsche Fußball-Nationalmannschaft 8

Schwerpunktthema mit Hintergrund

Gesundheitsreform 10

Abbildungen zum Schwerpunktthema 14

Forschung im Original

Perspektiven der Energiepolitik in Deutschland 16

Was ist eigentlich ...?

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des DIW Berlin erklären die Ökonomie

... ein Mindestlohn

Von Karl Brenke

Der Autor ist wissenschaftlicher Referent des Präsidenten des DIW Berlin.

Bei einer Festlegung von Mindestlöhnen handelt es sich um einen Eingriff in das freie Spiel der Marktkräfte. Denn die Höhe der Löhne wurde ja schließlich auf der Grundlage von Verhandlungen festgelegt. Dabei kann es sich um Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und den Verbänden der Arbeitgeber handeln, bei denen für einen Wirtschaftszweig – etwa den Einzelhandel – je nach der ausgeübten Tätigkeit der Beschäftigten die Höhe der Löhne festgelegt wird. In den Teilen der Wirtschaft, in denen nur niedrige Löhne gezahlt werden, verhandelt meist der Arbeitgeber selbst und den Arbeitnehmern. Zu einem großen Teil sind dies Kleinbetriebe, die keinem Arbeitgeberverband angeschlossen sind und in denen die Gewerkschaften in der Regel keinen Einfluss haben. Die gezahlten Löhne sind also das Ergebnis dieser Verhandlungen – und ein Ausdruck davon, was ein Arbeitgeber zu zahlen bereit oder in der Lage ist.

Gegenwärtig wird in Deutschland heftig darum gestritten, ob der Staat Mindestlöhne vorschreiben sollte. Dass Mindestlöhne sinnvoll seien, wird damit begründet, dass in den letzten Jahren die Zahl der Arbeitnehmer deutlich gestiegen ist, die nur einen geringen Lohn erhalten. In der Tat zeigt eine Untersuchung des DIW Berlin, dass im Jahre 2004 schon jeder siebte Beschäftigte nur einen Lohn von weniger als 7 Euro je Stunde erhielt, in den neuen Bundesländern war es sogar jeder Vierte. Manch ein Arbeitnehmer erhält sogar einen Lohn, der geringer ist als die Unterstützungsleistungen, die für manche Langzeitarbeitslosen gezahlt werden. Des-

halb sei es – so die Befürworter – nur angemessen, wenn der Staat Mindestlöhne festlegen würde, denn dann käme jeder Arbeitnehmer auf ein Einkommen, das für den Lebensunterhalt reicht.

Befürworter eines Mindestlohns finden sich vor allem in der SPD, der Linkspartei und mittlerweile auch in den Gewerkschaften, die jahrelang Mindestlöhne ablehnten, weil sie darin einen Eingriff in die Tarifautonomie sahen, also in das Recht, die Höhe der Löhne eigenständig mit den Arbeitgebern auszuhandeln.

Die Befürworter von staatlich festgelegten Mindestlöhnen empfinden einen Eingriff in das Marktgeschehen nicht als ein Problem. Und sie verweisen darauf, dass es bereits in zahlreichen europäischen Ländern und auch in den USA Mindestlöhne gibt. Zudem hätte man auch in Deutschland schon einige Erfahrungen, denn im Baugewerbe gibt es sie seit einigen Jahren. Kritiker von Mindestlöhnen dagegen meinen, dass sie Arbeitsplätze vernichten würden. Wer hat nun Recht?

In der Wirtschaftswissenschaft gibt es dazu keine einhellige Meinung. Untersuchungen über dieses Thema gibt es in Deutschland überhaupt nicht – was natürlich daran liegt, dass es hier bis auf die Bauwirtschaft keine Mindestlöhne gibt. Und die Bauwirtschaft wäre auch kein geeignetes Untersuchungsobjekt, denn diese Branche befand sich in den letzten zehn Jahren in einer schweren Krise, in deren Zuge mehr als eine Million Arbeitsplätze abgebaut wurden. Es lässt sich nicht ermitteln, ob etwa der Arbeitsplatzabbau durch die Mindestlöh-

ne noch beschleunigt wurde.

Vor allem aus den angelsächsischen Ländern gibt es Studien über die Wirkung von Mindestlöhnen auf das Ausmaß der Beschäftigung. Deren Befunde fallen unterschiedlich aus. In einigen wird festgestellt, dass Mindestlöhne zu einem Rückgang der Beschäftigung geführt haben. Andere kommen zu dem Ergebnis, dass sie überhaupt keinen Einfluss auf die Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze gehabt haben. Keine der Untersuchungen kommt indes zu dem Resultat, dass zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind.

In einer solchen Situation helfen lediglich Plausibilitätsüberlegungen weiter. So kann man etwa einen Blick nach Großbritannien werfen, wo es seit 1999 Mindestlöhne gibt. Zunächst betragen sie 3,60 Pfund Sterling (= 5,30 Euro), mittlerweile sind sie auf umgerechnet 7,86 Euro angehoben worden. Bei Jugendlichen sind sie niedriger. Und offenbar ist es für die Wirtschaft dort kein Problem, solche Löhne zu zahlen – also können sie gefahrlos auch in der Bundesrepublik eingeführt werden. So argumentieren die Befürworter von Mindestlöhnen hierzulande. Dabei wird aber verkannt, dass Großbritannien seit Jahren ein recht starkes wirtschaftliches Wachstum hat, so dass dort die Arbeitslosenquote stark abgenommen hat. Sie ist inzwischen nur noch halb so hoch wie bei uns. Und wenn die Unternehmen vermehrt Arbeitskräfte benötigen, dann zahlen sie auch höhere Löhne – zumal ja auch die Nachfrage nach ihren Gütern steigt und sie deshalb mehr einnehmen. In Deutschland dagegen hat sich in den letzten Jahren die Beschäftigung nur schwach entwickelt, und die Arbeitslosigkeit hat zugenommen. Erst seit dem Frühjahr zeigt sich eine leichte Besserung. Man kann deshalb im Ausland praktizierte Modelle nicht einfach auf die Bundesrepublik übertragen.

Es ist aber nicht nur die Höhe der Zahl der Arbeitslosen, die hierzulande Probleme macht, sondern auch deren Struktur. Vor allem von Arbeitslo-

sigkeit betroffen sind Personen, die keine oder nur eine unzureichende Ausbildung haben. Das zeigt sich auch in einem internationalen Vergleich: In keinem anderen Industriestaat ist die Arbeitslosenquote der Wenig-Qualifizierten so hoch wie hierzulande – und in keinem anderen Staat gibt es so große Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit der Wenig-Qualifizierten einerseits und der Gut-Ausgebildeten andererseits wie bei uns. Deshalb kommt es besonders darauf an, die Personen mit geringer Ausbildung in eine Beschäftigung zu bringen. Wenn nun Mindestlöhne eingeführt werden, könnte das aber gerade verhindert werden, denn dann dürfte vor allem der Lohn für einfache Tätigkeiten steigen. Denkbar wäre, dass dadurch der Gewinn der Unternehmer geschmälert wird. Aber weil niedrige Löhne vor allem in kleinen Betrieben gezahlt werden und diese oft nur spärliche Gewinne erzielen, wird der Unternehmer versuchen, die höheren Löhne über Anhebungen der Preise an seine Kunden weiterzugeben. Ob das die Kunden klaglos akzeptieren werden, ist aber sehr fraglich – zumal in Deutschland, wo die Verbraucher sehr sensibel auf Preissteigerungen reagieren. Aber vielleicht gehen sie trotz höherer Preise so häufig wie zuvor zum Friseur, sparen sich dafür aber im Monat ein Essen im Restaurant. Das Nachsehen hätte dann vielleicht dort der Küchenhelfer, der wegen sinkender Gästezahlen um seinen Arbeitsplatz bangen müsste.

Kurzum: Die Einführung von Mindestlöhnen in allen Branchen der Wirtschaft wäre ein Experiment mit ungewissem Ausgang. Es besteht die große Gefahr, dass dadurch Arbeitsplätze verloren gehen. In sozialer Hinsicht ist eine solche Reform gewiss gut gemeint; aber sie kann mehr Schaden anrichten als Nutzen stiften – und das gilt gerade für diejenige Gruppe von Arbeitskräften, denen man helfen will.

Fragen zur Vertiefung

- ✓ Die Gewerkschaften haben lange einen Mindestlohn abgelehnt. Warum haben sie jetzt ihre Meinung geändert?
- ✓ Wie wirkt sich ein Mindestlohn auf die Arbeitslosenquote der gering qualifizierten Arbeitnehmer aus?
- ✓ Werden die Unternehmen eher mehr oder weniger Personen einstellen, wenn sie Mindestlöhne zahlen müssen? Warum?

Deutschland in Zahlen

📌 Aktuelle Tabelle aus Publikationen des DIW Berlin

Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bruttoinlandsprodukt ¹ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,0	-0,2	1,2	0,9	2,3	1,4
Westdeutschland ^{2,3}	-0,1	-0,3	1,6	1,0	2,3	1,4
Ostdeutschland ³	1,1	1,0	1,9	-0,1	2,1	1,2
Erwerbstätige ⁴ (1 000 Personen)	39 096	38 724	38 875	38 823	39 026	39 265
Arbeitslose (1 000 Personen)	4 061	4 377	4 381	4 861	4 523	4 308
Arbeitslosenquote ⁵ (in %)	9,4	10,2	10,1	11,2	10,4	9,9
Verbraucherpreise ⁶ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	1,4	1,1	1,6	2,0	1,7	2,3
Lohnstückkosten ⁷ (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	0,8	0,8	-0,4	-1,1	-1,2	0,1
Finanzierungssaldo des Staates ⁸						
in Mrd. Euro	-78,3	-87,0	-82,5	-72,6	-55,4	-32,9
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-3,7	-4,0	-3,7	-3,2	-2,4	-1,4
Leistungsbilanzsaldo (Mrd. Euro)	43,4	40,3	81,9	92,6	94,7	115,5

1 In Preisen des Vorjahres.

2 Einschließlich Berlin.

3 Rechenstand: Februar 2006, in Preisen des Vorjahres.

4 Im Inland.

5 Arbeitslose in % der inländischen Erwerbspersonen (Wohnortkonzept).

6 Verbraucherpreisindex (2000 = 100).

7 Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt in Preisen des Vorjahres je Erwerbstätigen.

8 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 95).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Arbeitskreis VGR der Länder; Deutsche Bundesbank; 2006 und 2007: Prognose der Institute.

GD Herbst 2006

Forschung in Kürze

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des DIW Berlin nehmen Stellung zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen

Schulerfolg von Kindern: Haben es Kinder aus „traditionellen“ Familien leichter?

Von Marco Francesconi, Stephen P. Jenkins, Thomas Siedler und Gert G. Wagner

Marco Francesconi ist Professor an der University of Essex in Großbritannien und Research Fellow am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Stephen P. Jenkins ist Forschungsprofessor am DIW Berlin und Professor an der University of Essex. Thomas Siedler ist Visiting Fellow des DIW Berlin und Doktorand an der University of Essex. Gert G. Wagner leitet die Abteilung Sozio-oekonomisches Panel des DIW Berlin und ist Forschungsdirektor für soziales Risikomanagement und Lehrstuhlinhaber für „Empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik“ an der Technischen Universität Berlin.

Die Bedeutung von nicht-traditionellen Familienformen, d. h. von Familien, in denen nicht beide Elternteile ihre Kinder gemeinsam großziehen, wird immer wieder heftig diskutiert. In der Öffentlichkeit wird häufig vermutet, dass Kindern Nachteile erwachsen, wenn sie nicht in traditionellen Elternhäusern aufwachsen. Gegenwärtig ist sogar in der Diskussion, dass Kinder Alleinerziehender und in Patchworkfamilien nicht genügend soziales Verhalten lernen würden und deshalb der gesellschaftliche Zusammenhalt insgesamt gefährdet sei.

Als Hintergrund ist zu bedenken: Mit steigendem Wohlstand und sozialer Öffnung der Gesellschaft, nicht zuletzt infolge vermehrter Bildung, wuchs der Wunsch nach Selbstbestimmung und mehr persönlicher Freiheit – auch bei der Wahl der Familienform. Individuelle Lebensformen haben seither an Bedeutung gewonnen. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch Hilfen des Staates, die dazu beitragen, dass es nicht mehr nur die Familie ist, die den Bürger absichert, sondern vor allem auch der Staat.

Freilich: wenn heute über den Bedeutungsverlust kleinfamiliärer Beziehungen geklagt wird, ist das nicht nur die Verklärung früherer gesellschaftlicher Zustände, sondern auch ein nostalgisches Ausblen-

den der Ursachen und Triebkräfte des Wandels. Verkannt wird dabei auch, dass sich die traditionellen Familien mit Elternpaar und Kindern selbst verändert haben. Vor allem hat sich die traditionelle Rollenteilung von Mann und Frau zunehmend aufgelöst. Verheiratete Frauen sind immer häufiger erwerbstätig und tragen so zur Sicherung des Haushaltseinkommens bei. Gleichwohl kann natürlich nach den Kosten solch eines Wandels gefragt werden – insbesondere für die Kinder.

Das DIW Berlin hat untersucht, wie sich Kinder und Jugendliche in nicht-traditionellen Haushalten in Bezug auf ihre Ausbildung entwickeln. Gibt es Unterschiede zu Kindern, die in traditionellen Familien aufwachsen? Sind diese Kinder in der Schule erfolgreicher? Der Erfolg wurde dadurch gemessen, dass geschaut wurde, ob ein Kind überhaupt ein Gymnasium besucht und welchen Abschluss es am Ende seiner Ausbildung erzielt (Abitur, Fachhochschulabschluss oder Universität). Es wurde darüber hinaus analysiert, inwieweit ein Kind später von Arbeitslosigkeit betroffen ist.

Die Untersuchung basiert auf Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) über Kinder, die von 1966 bis 1986 in der alten Bundesrepublik Deutschland und in der DDR geboren wurden. Insgesamt

werden 1 384 junge Leute aus Ostdeutschland und 2 662 aus Westdeutschland analysiert. Die Beobachtungen aus Westdeutschland werden nochmals in Deutsche (1 888 Fälle) und Ausländer (774 Fälle) unterschieden. Zum Zeitpunkt der Untersuchung der Arbeitslosigkeit sind die jungen Befragten des SOEP im Durchschnitt Anfang bzw. Mitte zwanzig (Ostdeutsche sind 22 Jahre alt; Westdeutsche 25 Jahre).

Das Ergebnis überrascht: Auf die Wahrscheinlichkeit, das Gymnasium im 14. Lebensjahr zu besuchen, hat das Leben in nicht-traditionellen Familien in Ostdeutschland und für nicht-deutsche Zuwandererkinder keinen statistisch nachweisbaren Einfluss. Für deutsche Kinder in Westdeutschland ist hingegen ein negativer Effekt nachweisbar: Die Wahrscheinlichkeit, das Gymnasium im 14. Lebensjahr zu besuchen, wird etwa um 15 Prozentpunkte reduziert, wenn die Kinder aus nicht-traditionellen Familien stammen. Das ist – gemessen am Anteil von 38 % insgesamt, die ein Gymnasium besuchen – ein beachtlicher Effekt. Derartige negative Auswirkungen lassen sich allerdings mit Blick auf einen später erfolgenden höheren Bildungsabschluss bei keiner der drei untersuchten Gruppen feststel-

len. Für die Hochschulreife spielt es also keine Rolle, ob man aus einer traditionellen oder nicht-traditionellen Familie kommt. Dies könnte daran liegen, dass das Abitur oder ein anderer höherer Bildungsabschluss etwa durch den Besuch einer Gesamtschule oder auf dem Wege des Fachschulbesuchs erreicht wurde.

Ebenfalls statistisch nicht nachweisbar ist der Zusammenhang zwischen der Familienform und dem Risiko, als junger Erwachsener arbeitslos gemeldet zu sein.

Fazit

Insgesamt lässt sich die populäre These, dass das Aufwachsen in nicht-traditionellen Familien für den Bildungsweg von Kindern negativ zu beurteilen ist, für Deutschland nicht eindeutig empirisch nachweisen. Da für Hochschulreife und Erwerbstätigkeit keine negativen Effekte nachzuweisen sind, spricht vieles dafür, dass nicht-traditionelle Familien gesellschaftlich genauso zu akzeptieren sind wie die traditionelle Familienform. Vorurteile ihnen gegenüber sind nicht angemessen.

Fragen zur Vertiefung

- ✓ Diskussion: Wie würdet Ihr die Situation in Deutschland aufgrund von eigenen Erfahrungen einschätzen? Haben es Kinder aus traditionellen Familien oder wohlhabenderen Familien leichter einen höheren Schulabschluss zu erlangen?
- ✓ Warum kann man nicht sagen, dass in Westdeutschland die Kinder nicht-traditioneller Familien im Hinblick auf das Erreichen der Hochschulreife eindeutig benachteiligt werden, obwohl diese Kinder seltener das Gymnasium besuchen?
- ✓ Sind traditionelle Familien, in denen beide Elternteile mit einem Kind bzw. ihren Kindern zusammenleben, mit demselben Familientypus vor 100 Jahren vergleichbar?

Hoffnung für die deutsche Fußball-Nationalmannschaft

Von Gert G. Wagner, Joachim R. Frick und Marcel Erlinghagen

Gert G. Wagner leitet die Abteilung Sozio-oekonomisches Panel des DIW Berlin und ist Forschungsdirektor für soziales Risikomanagement und Lehrstuhlinhaber für „Empirische Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik“ an der Technischen Universität Berlin. Joachim R. Frick ist stellvertretender Abteilungsleiter der Abteilung Sozio-oekonomisches Panel des DIW Berlin. Marcel Erlinghagen ist Research Affiliate des DIW Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum.

Gehen Deutschland die Talente beim Fußball aus? Wie steht es allgemein um die sportliche Betätigung der Jugendlichen? Hängen alle nur noch vor dem Computer und dem Fernseher? Mit Hilfe der großen Längsschnitterhebung Sozio-oekonomisches Panel (SOEP) kann man diese Fragen auf Basis der Erhebung von etwa 2 000 17-Jährigen beantworten.

Fast 30 % der 17-jährigen Jungen und etwa 45 % der Mädchen treiben überhaupt keinen Sport; insgesamt ist das ein gutes Drittel der 17-jährigen Jugendlichen in Deutschland. Mädchen mit Migrationshintergrund sind deutlich seltener sportlich aktiv. Bei Jungen spielt der Migrationshintergrund dagegen kaum eine Rolle. Als „Migranten“ werden Jugendliche bezeichnet, wenn sie oder ihre Eltern als Zuwanderer nach Deutschland kamen (bzw. wenn diese nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben).

Rolle des Wettkampfsports

Insgesamt nimmt nur eine Minderheit der 17-jährigen Jugendlichen an sportlichen Wettkämpfen teil; dies sind weniger als 40 % der Jungen und nur ein Viertel der Mädchen. Bei den Mädchen steht als Wettkampfsport Volleyball mit 6 % an der Spitze der Popularität. Nur etwa 3 % der 17-jährigen Mädchen spielen derzeit Fußball im Verein.

Es spielt durchaus eine Rolle, ob die Eltern viel oder wenig Geld verdienen: Je höher das Einkom-

men der Eltern, desto wahrscheinlicher treiben die Kinder Sport. Das gilt allerdings nicht für den Vereinsfußball. Hier spielen nach wie vor eher Jungen aus weniger einkommensstarken Elternhäusern. Gehören die Eltern dem untersten Einkommensviertel an, spielt fast jeder vierte Junge Vereinsfußball, während es im obersten Einkommenssegment nur gut 15 % sind.

Ein Blick auf das Fußballspielen

Generell spielen junge Männer mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig Vereinsfußball, nämlich im Durchschnitt zu 28 % – im Gegensatz zu 17 % bei Jungen ohne Migrationshintergrund. Der hohe Fußballanteil liegt allerdings nicht an der Zuwanderung als solcher, sondern an der Sozialstruktur ihrer Elternhäuser. Die Eltern mit Migrationshintergrund sind insgesamt weniger gebildet und einkommensschwächer.

Freilich gilt auch: Verfügen die Eltern über ein hohes Einkommen und sind sie überdurchschnittlich gebildet – haben also mindestens das Abitur – spielen deren Jungen mit einem Anteil von nur 10 % weit unterdurchschnittlich häufig Fußball als deutsche Jungen. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass Fußball nach wie vor als „Arbeiter-Sport“ gilt.

Es kommt beim Fußball auch darauf an, wo man wohnt: Während insgesamt jeder fünfte 17-Jährige Fußball im Verein spielt, ist es in kleinen Gemeinden (unter 2 000 Einwohner) sogar jeder vier-

te. In Großstädten (über eine halbe Million Einwohner) sind es hingegen weniger als 10 %.

Schlussfolgerungen

Bei den Jungen ist das Fußballspielen nach wie vor mit Abstand die beliebteste Sportart. Bei den jungen Männern ist der Anteil der Fußballspieler so hoch, dass das Potential für eine leistungsstarke Bundesliga und die Auswahlmannschaft (vulgo: Nationalmannschaft) des Deutschen Fußball-Bundes (DFB) völlig ausreichend ist. Wenn der deutsche Spitzenfußball qualitativ nachgelassen hat, so kann das nicht an „Unsportlichkeit“ im allgemeinen oder an zunehmender Konkurrenz durch andere Sportarten liegen: ein Fünftel eines Jahrgangs ist in Deutschland größer als ein kompletter Geburtsjahrgang in kleinen Ländern, die große Fußballnationen sind, wie etwa Dänemark oder die Niederlande.

Da jedoch mit steigendem Bildungs- und Einkommensniveau der Eltern die Wahrscheinlichkeit

sinkt Fußball zu spielen, wird für Fußballvereine und den DFB künftig das Potential kleiner, aus dem der Nachwuchs rekrutiert werden kann. Um so wichtiger wird es für die Entwicklung des Fußballspiels in Deutschland sein, dass Kinder mit Migrationshintergrund im Zuge der Nachwuchsförderung für Auswahlmannschaften gewonnen werden. Insbesondere bei den Mädchen ist dieses Potential bislang völlig unausgeschöpft.

Gemessen an den großen Turnieren in den letzten Jahren hat der DFB offenbar beim Männer-Fußball hinzugelernt. Bei der FIFA-Weltmeisterschaft 2006 hatten 17 % (4 aus 23 Spielern) des WM-Aufgebots des DFB einen Migrationshintergrund. Dieser Anteil entspricht recht genau dem Anteil von Migranten in der Gesamtbevölkerung und bei jungen Leuten. Gemessen am überdurchschnittlich häufigen Fußballspielen von Migranten-Kindern sollte der Anteil von Auswahlspielern mit Migrationshintergrund in der DFB-Auswahl allerdings noch größer werden.

Fragen zur Vertiefung

- ✓ Warum spielen Eurer Lebenserfahrung nach Jugendliche in der Stadt weniger häufig Fußball als auf dem Land?
- ✓ Woran mag es liegen, dass Mädchen mit Migrationshintergrund seltener Sport treiben?
- ✓ Woran mag es liegen, dass relativ wenig Kinder aus einkommens- und bildungsstarken Elternhäusern Fußball spielen?
- ✓ Wie beurteilt Ihr die Tatsache, dass bei der FIFA-Weltmeisterschaft im Spieleraufgebot des Deutschen Fußball-Bundes 4 von 23 Spielern einen Migrationshintergrund hatten (Asamoah, Neuville, Klose und Podolski). Würdet Ihr diesen Anteil als klein oder groß bezeichnen? Warum?

Schwerpunktthema mit Hintergrund

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des DIW Berlin zu einem aktuellen Thema und ergänzendes Material zum besseren Verständnis

Gesundheitsreform

Von Friedrich Breyer

Der Autor ist Professor an der Universität Konstanz und Forschungsprofessor des DIW Berlin.

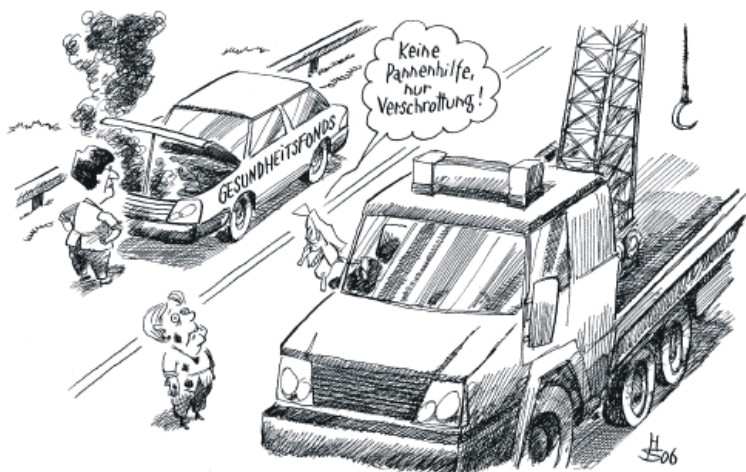
Wie funktioniert die Krankenversicherung heute?

In Deutschland sind ca. 90 % der Bevölkerung in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) versichert. Arbeiter und Angestellte, die nicht mehr als 3 900 Euro im Monat verdienen, sind in der GKV pflichtversichert, desgleichen Landwirte, Studierende und die meisten Rentner. Wer als Angestellter mehr verdient, kann sich freiwillig in der GKV versichern oder einen Vertrag mit einem privaten Krankenversicherungs-Unternehmen (PKV) abschließen. Auch Beamte und Selbstständige sind in der Regel privat versichert. Weniger als 1 % der Bevölkerung sind überhaupt nicht krankenversichert.

Was man für den Versicherungsschutz zu bezahlen hat, ist in GKV und PKV unterschiedlich geregelt. In der PKV heißt dieser Preis „Prämie“, muss für jeden Versicherten einzeln bezahlt werden und richtet sich im Wesentlichen nach den zu erwartenden Krankheitskosten und damit nach dem Erkrankungsrisiko. Alte und mit Krankheiten vorbelastete Versicherte zahlen mehr als Junge und Gesunde, junge Frauen, die schwanger werden können, mehr als gleichaltrige Männer. Bei jungen Versicherten wird ein Teil der Prämie von der Versicherung angespart, um damit die im Alter steigenden Krankheitskosten teilweise aufzufangen. Bei einem Wechsel des Unternehmens kann der

Versicherte diese Ersparnis allerdings nicht mitnehmen, so dass der Wechsel sich schon nach wenigen Jahren der Mitgliedschaft nicht mehr lohnt. Infolgedessen herrscht zwischen den PKV-Unternehmen kaum Wettbewerb.

In der GKV wird der Preis dagegen „Beitrag“ genannt und richtet sich ausschließlich nach dem Arbeitseinkommen des Versicherten (bzw. bei Rentnern nach der Höhe der Rente). Wer kein Arbeits-



Karikatur: Heiko Sakurai

einkommen bezieht, weil er noch ein Kind ist oder als Hausfrau oder Hausmann tätig ist, ist bei seiner Mutter oder seinem Vater bzw. Ehepartner „mit-versichert“ und zahlt keinen eigenen Beitrag.

Es gibt in Deutschland derzeit ca. 250 gesetzliche Krankenkassen, und der Beitragssatz, d.h. der Prozentsatz vom Arbeitseinkommen, der als Beitrag entrichtet werden muss, unterscheidet sich von

Kasse zu Kasse um bis zu 2 Prozentpunkte. Im Durchschnitt beträgt er derzeit 14,2 %, von denen der Arbeitgeber etwas weniger und der Versicherte selbst etwas mehr als die Hälfte zu tragen hat. Liegt das Einkommen höher als die „Beitragsbemessungsgrenze“ von derzeit 3 525 Euro im Monat, so wird nur dieser Betrag zur Berechnung des Beitrags herangezogen. Technisch wird der Beitrag von der Krankenkasse beim Arbeitgeber eingezogen, der den entsprechenden Teil des Arbeitsentgelts nicht an den Arbeitnehmer auszahlt, sondern direkt der Kasse überweist.

Die Leistungen, auf die alle in der GKV Versicherten Anspruch haben, sind gesetzlich festgelegt. Dazu zählt vor allem die Behandlung von Krankheiten durch Ärzte, Zahnärzte und Krankenhäuser sowie die Versorgung mit Medikamenten, Heil- und Hilfsmitteln wie Verbandstoffen und Hörgeräten. In der Regel werden die Leistungen als Sachleistungen gewährt: Jeder Versicherte erhält eine Krankenversichertenkarte, die ihn zum Bezug der Leistungen bei den einzelnen Anbietern (Ärzten, Krankenhäusern etc.) berechtigt. Diese wiederum rechnen das Entgelt für ihre Leistungen mit den Krankenkassen ab. Nur in geringem Umfang müssen die Versicherten aus eigener Tasche für die in Anspruch genommenen Leistungen etwas hinzuzahlen: So wird beim ersten Arztbesuch in jedem Quartal eine Praxisgebühr von 10 Euro fällig und bei vom Arzt verschriebenen Medikamenten aus Apotheken eine Zuzahlung von 10 Prozent der Kosten, jedoch mindestens 5 und höchstens 10 Euro. Im Krankenhaus werden 10 Euro pro Tag für maximal 28 Tage im Jahr erhoben.

Seit 1997 haben alle in der GKV Versicherten das Recht zur freien Wahl der Krankenkasse. Dadurch wurde ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Krankenkassen eingeführt, durch den ökonomische Anreize zur Kostendämpfung geschaffen wurden. Denn da die Leistungen der Krankenkassen durch das Gesetz weitgehend einheitlich geregelt sind, unterscheiden sich die Krankenkassen

primär in der Höhe des Beitragssatzes, und so muss jede Kasse bestrebt sein, ihre Ausgaben zu drosseln, damit sie mit einem niedrigen Beitragssatz auskommt.

Allerdings würde der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen nicht funktionieren, wenn sich ihre Versicherten hinsichtlich des Einkommens und des Krankheitsrisikos zu sehr unterscheiden: Wenn sich in einer Krankenkasse besonders viele kranke Menschen oder auch Versicherte mit geringem Erwerbseinkommen sammeln, so müsste sie einen höheren Beitragssatz berechnen als eine Kasse mit überwiegend gesunden und gut verdienenden Mitgliedern. Um die auf diese Weise entstehende Verzerrung des Wettbewerbs zu vermeiden, ist ein „Risikostrukturausgleich“ (RSA) zwischen den Krankenkassen eingeführt worden: Kassen mit vielen älteren und erwerbsunfähigen Versicherten sowie Kassen mit vielen Geringverdienern erhalten einen Ausgleich und Kassen mit vielen jungen und gut verdienenden Mitgliedern müssen einen Teil ihrer Beitragseinnahmen abgeben. Darüber hinaus erhält jede Kasse ihre Aufwendungen für besonders teure Versicherte (die mehr als 20 000 Euro im Jahr kosten) teilweise von den übrigen Kassen erstattet.

Was soll sich durch die Gesundheitsreform ändern?

Kernstück der von der großen Koalition geplanten Gesundheitsreform ist ein sog. „Gesundheitsfonds“, in den von 2009 an sämtliche Beiträge der gesetzlichen Krankenkassen fließen werden. Dazu werden die Beitragssätze aller Kassen vereinheitlicht und vom Gesetzgeber festgelegt. Außer den Beitragseinnahmen sollen noch staatliche Zuschüsse aus Steuermitteln in diesen Fonds fließen. Dieser wird dann auf die Kassen nach der Zahl und den Merkmalen ihrer Versicherten (wie Alter, Geschlecht, Erwerbsunfähigkeit und evtl. weiteren Anzeichen des Krankheitsrisikos) aufgeteilt. Ein gesonderter



Karikatur: Wolfgang Horsch

Risikostrukturausgleich kann dadurch entfallen, weil dieser bereits in die Verteilung der Mittel an die Kassen eingebaut ist.

Falls die Mittel aus dem Gesundheitsfonds nicht ausreichen, die Ausgaben einer Krankenkasse zu decken, so soll diese das Recht haben, von ihren Mitgliedern einen Zusatzbeitrag zu erheben, der aus einem festen Euro-Betrag bestehen kann. Allerdings dürfen die Zusatzbeiträge nur 5 % aller Einnahmen der Krankenkasse ausmachen und beim einzelnen Mitglied nicht höher sein als 1 % seines beitragspflichtigen Einkommens, es sei denn er ist nicht höher als 8 Euro pro Kopf und Monat. Die Einziehung dieses Beitrags wird zu einem zusätzlichen Kostenaufwand führen.

Wegen der 8-Euro-Grenze werden sich die Beiträge der Kassen in Zukunft noch weniger unterscheiden als heute. Kassen, die mit ihrem Geld nicht auskommen, werden mit anderen, finanziell gesunden Kassen fusionieren müssen. Außerdem werden nach den Plänen der Regierung die Möglichkeiten der Krankenkassen, sich in der Vergütung der Ärzte und Krankenhäuser zu unterscheiden, ebenfalls eingeschränkt. Alle diese Maßnahmen mindern den Wettbewerb zwischen den Kassen und behindern die Kassen in ihrem Bemühen, die Leistungen für ihre Versicherten kostengünstig einzu-

kaufen. Es muss daher bezweifelt werden, ob sie zu einer Dämpfung der Gesundheitskosten beitragen.

Zu den sonstigen Elementen der geplanten Gesundheitsreform gehört u.a. eine gewisse Erleichterung des Wechsels von Privatversicherten von ihrer Versicherung zu einer anderen privaten Krankenversicherung und die Einführung eines sog. Basistarifs, den die Privatversicherer zu einer festen Prämie und ohne Risikoprüfung anbieten müssen. Die Details dieser Regelungen sind jedoch noch nicht bekannt, so dass eine Abschätzung der Folgen derzeit nicht möglich ist.

Welche Reformen des Gesundheitswesens wären ökonomisch sinnvoll?

Zunächst einmal sollte der Wettbewerb auf allen Ebenen gestärkt werden, denn er hat sich in unserer Wirtschaft allgemein als Triebfeder für Innovation und Kostensenkung bewährt. Insbesondere sollte das Verhandlungsmonopol der Kassenärztlichen Vereinigungen aufgehoben und den Krankenkassen vollkommene Freiheit eingeräumt werden, welche Leistungsanbieter (Ärzte, Krankenhäuser) sie für die Versorgung ihrer Versicherten unter Vertrag nehmen. Auch sollte die Art und Höhe der Vergütung Gegenstand dieser Verträge sein und nicht vom Gesetzgeber vorgeschrieben werden. Die Erfahrung wird dann zeigen, mit welcher Vergütung die aus der Sicht der Versicherten beste Kombination aus Qualität und Kosten erzielt wird. Ferner sollten die Anreize für die Versicherten, die für sie günstigste Kasse zu wählen, dadurch gestärkt werden, dass der Arbeitgeberanteil zum Beitrag festgeschrieben wird.

Das Hauptziel der Versicherungspflicht in der GKV kann man im Solidarausgleich zwischen Personen mit unterschiedlichen Krankheitsrisiken se-

hen, die oft von Geburt an bestehen. Diesem Solidarausgleich können sich die Privatversicherten gegenwärtig entziehen. Dass ausgerechnet die besser Verdienenden, die von der Natur ohnehin schon begünstigt sind, auch noch die Wahl zwischen Privat- und Sozialversicherung haben, ist ein Privileg, das in dieser Form in keinem Land der Welt außer Deutschland existiert. Eine Reform, die diesen Makel beseitigt, ohne das gesamte System umzustoßen, wäre die Einbeziehung der Privatversicherten in den Risikostrukturausgleich (bzw. den neuen Gesundheitsfonds).

Schließlich muss sich die deutsche Gesellschaft

darüber Gedanken machen, wie sie das Gesundheitswesen in 30 bis 40 Jahren finanzieren will, wenn auf jeden Bürger im Alter zwischen 20 und 65 Jahren doppelt so viele Menschen im Rentenalter kommen wie heute. Wenn zudem das medizinisch Mögliche weiter so rasant wächst wie bisher, wird die dann alte Generation sich nicht darauf verlassen können, alle Segnungen der Medizin auf Kosten der Beiträge der Arbeitenden zu erhalten. Die Weichen für eine größere Eigenvorsorge müssen schon bald gestellt werden. Zu diesem Problem hat sich die Bundesregierung überhaupt noch nicht geäußert.

Fragen zur Vertiefung

- ✓ Diskutiert die Vor- und Nachteile der Gesundheitsreform.
- ✓ Würdet Ihr Euch lieber privat oder gesetzlich versichern? Warum?
- ✓ Warum ist der Wettbewerb im Gesundheitswesen so wichtig? Wer profitiert davon?

Letzte Meldung:

Der Wochenbericht des DIW Berlin „PKV-Prämien“ stellt einmalige Informationen über die finanzielle Belastung der Versicherten in der privaten (PKV) und der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zur Verfügung. Auf Anfrage mailen wir Euch diesen Wochenbericht gerne. Bitte richtet Eure Anfrage an kundenservice@diw.de.

Abbildungen zum Schwerpunktthema

Krankheitskosten

Das Statistische Bundesamt stellt seit geraumer Zeit umfassendes Datenmaterial über Strukturen und Entwicklungen des Gesundheitswesens in Deutschland zur Verfügung. In dem Heft „Gesundheit – Ausgaben, Krankheitskosten und Personal 2004“ informiert das Statistische Bundesamt gleichzeitig über statistische Ergebnisse und Entwicklungen zu den drei Teilaspekten, namentlich die Gesundheitsausgabenrechnung, die Krankheitskostenrechnung sowie die Gesundheitspersonalrechnung des Gesundheitswesens. Diese gesundheitsbezogenen Rechensysteme stellen damit eine wichtige Informationsbasis für Diskussionen über eine Reform der sozialen Sicherungssysteme dar.

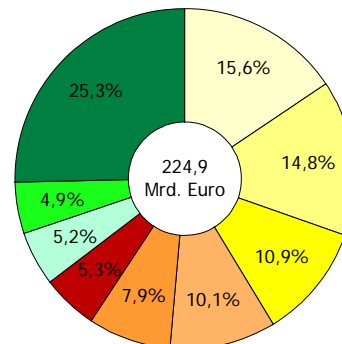
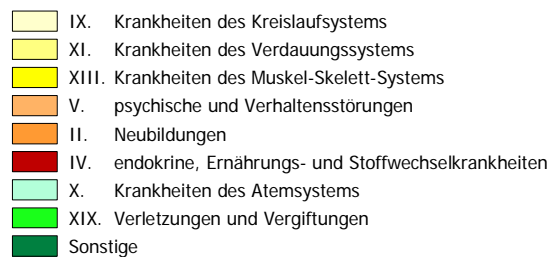
Die verschiedenen Krankheiten tragen dabei unterschiedlich zum Kostengeschehen im Gesundheitswesen bei. Allein im Jahr 2004 entstanden Krankheitskosten in Höhe von 224,9 Mrd. Euro für Prävention, Behandlung, Rehabilitation und Pflege. Diese Krankheitskosten sind geringer als die gesamten Gesundheitsausgaben von 234,0 Mrd. Euro, da in letzteren auch Ausgaben für Investitionen in Gebäude und Anlagegüter des Gesundheitswesens enthalten sind. Die höchsten Kosten mit rund 35,3 Mrd. Euro verursachten Kreislauferkrankungen. Es folgten Krankheiten des Verdauungssystems mit 33,3 Mrd. Euro sowie Muskel-Skelett-Erkrankungen mit 24,5 Mrd. Euro. An vierter Stelle standen psychische und Verhaltensstörungen (22,8 Mrd. Euro). Damit verteilte sich im Jahr 2004 über die Hälfte (51,5 %) der gesamten Krankheitskosten – das waren rund 115,8 Mrd. Euro – auf die vier genannten Krankheitsarten.

Im Vergleich zum Jahr 2002 sind die Krankheitskosten damit um rund 6,1 Mrd. Euro (+ 2,8 %) gestiegen.

Die Verteilung der Krankheitskosten steht in

Abbildung 1

Krankheitskosten 2004 nach ausgewählten Krankheitsklassen



Die römischen Ziffern stellen die Nummerierung der Krankheitsklassen der ICD-10 dar.

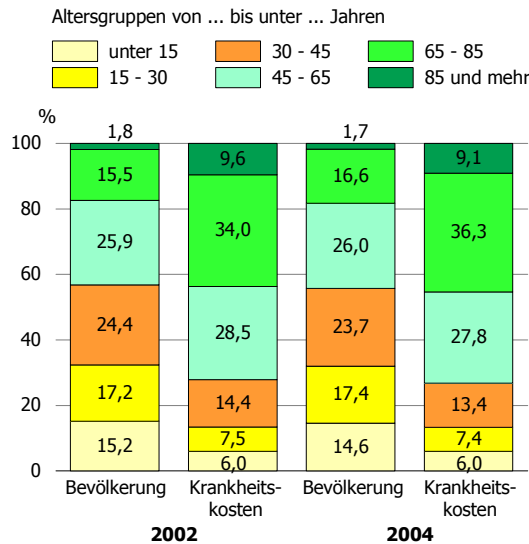
Quelle: Statistisches Bundesamt 2006 - 15 - 0943.

Der Darstellung der Krankheiten liegt die internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme der Weltgesundheitsorganisation in ihrer 10. Revision (ICD 10) zugrunde.

engem Zusammenhang mit dem Lebensalter der Betroffenen. Der Einfluss des Lebensalters wird besonders deutlich, wenn man die Bevölkerung und die auf sie entfallenden Krankheitskosten anhand von Altersgruppen gegenüberstellt. Die Anteile der jüngeren und mittleren Altersgruppen an den Krankheitskosten liegen dabei durchgängig unter denen der gesamten Bevölkerung (vgl. Abb. 2). Da die Krankheitskosten mit zunehmendem Alter steigen, nähern sich die Anteile der Krankheitskosten denen der gesamten Bevölkerung immer weiter an. Ab dem Seniorenalter schließlich überschreiten sie deutlich die Anteile der gesamten Bevölkerung.

Abbildung 2

Bevölkerung und Krankheitskosten nach Alter



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006 - 15 - 0944.

Im Jahr 2004 waren 14,6 % der Bevölkerung jünger als 15 Jahre. Der Anteil dieser Altersgruppe an den Krankheitskosten betrug im Vergleich dazu weniger als die Hälfte, nämlich 6,0 %. Die Anteile der 15- bis 29-Jährigen und 30- bis 44-Jährigen an den Krankheitskosten lagen mit 7,4 % beziehungsweise 13,4 % deutlich unter den Anteilen dieser Altersgruppen an der Bevölkerung (17,4 % beziehungsweise 23,7 %). Bei den 45- bis 64-Jährigen kehrte sich das Verhältnis um: Der Anteil dieser Altersgruppe an der Bevölkerung lag mit 26,0 % knapp unter dem der Krankheitskosten (27,8 %). In der Altersklasse der 65- bis 84-Jährigen lag der Anteil der Krankheitskosten mit 36,3 % mehr als doppelt so hoch wie der Anteil dieser Altersgruppe an der Bevölkerung (16,6 %). Bei den Hochbetagten (85 Jahre und mehr) war der Anteil der Krankheitskosten mit 9,1 % mehr als fünfmal so hoch wie deren Anteil an der Bevölkerung (1,7 %).

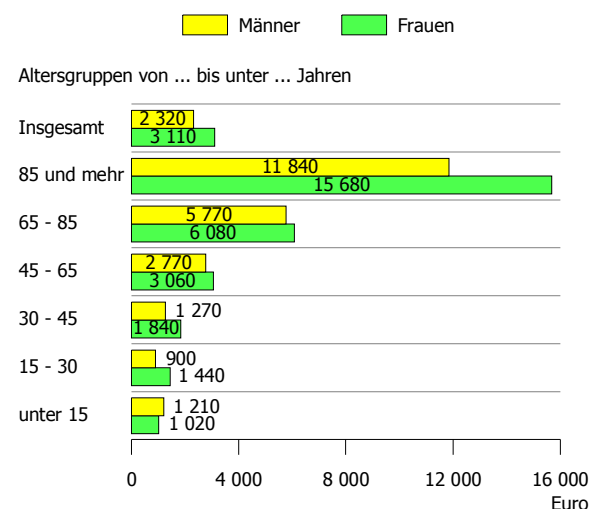
Auf jeden Einwohner entfielen im Jahr 2004 durchschnittliche Krankheitskosten von rund 2 730 Euro. Diese Kosten steigen mit dem Lebensalter überproportional an: Bei den unter 15-Jährigen la-

gen die Krankheitskosten im Jahr 2004 mit rund 1 110 Euro pro Kopf unter dem Durchschnitt. Bei den 45- bis 64-Jährigen waren sie mit 2 910 Euro pro Kopf überdurchschnittlich hoch. Die Krankheitskosten der Hochbetagten von 85 Jahren und mehr lagen bei 14 750 Euro pro Kopf.

Bemerkenswert waren die Unterschiede zwischen den Geschlechtern: Auf Frauen entfielen im Jahr 2004 pro Kopf durchschnittlich 3 110 Euro, auf Männer lediglich 2 320 Euro. Die Krankheitskosten pro Kopf lagen somit im Durchschnitt bei den Frauen 1,3-mal beziehungsweise 790 Euro höher als bei den Männern (vgl. Abb. 3). Die Ursachen für die ungleiche Verteilung der Krankheitskosten auf Männer und Frauen sind vielfältig: Neben der unterschiedlichen Bedeutung typischer geschlechtsspezifischer Erkrankungen und den Kosten durch Schwangerschaft und Geburt spielt der größere Anteil älterer Frauen an der Gesamtbevölkerung infolge der höheren Lebenserwartung eine wichtige Rolle.

Abbildung 3

Krankheitskosten 2004 nach Geschlecht und Alter
Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006 - 15 - 0945.

Quelle: http://www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2006/gesundheit_2004.pdf.

Forschung im Original

Originalbeitrag aus dem Wochenbericht des DIW Berlin mit zusätzlichen Erläuterungen

Perspektiven der Energiepolitik in Deutschland

Von Claudia Kempfert und Jochen Diekmann

Claudia Kempfert leitet die Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt des DIW Berlin und ist Professorin an der Humboldt-Universität zu Berlin. Jochen Diekmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt des DIW Berlin. Dieser Text erschien zuerst im DIW Wochenbericht 3/2006, er wurde für DIW@school leicht gekürzt, aber sonst nicht verändert.

Die Energiepolitik nimmt in Deutschland aus mehreren Gründen eine zentrale Rolle ein. So muss der Wettbewerb vor allem auf dem Strom- und auf dem Gasmarkt im Zeichen der **Liberalisierung** noch wesentlich verstärkt werden. Zugleich ist die Sicherheit der Energieversorgung zu gewährleisten, was sowohl die Vermeidung von kurzfristigen Stromausfällen als auch die längerfristige Verfügbarkeit von **Energieressourcen**



Karikatur: Klaus Stüttmann

betrifft. Nicht zuletzt muss die Umweltverträglichkeit der Energiewirtschaft insbesondere mit Blick auf den **globalen Klimawandel** entscheidend verbessert werden. In den nächsten Jahren stehen gerade im Bereich der Elektrizitätswirtschaft umfangreiche **Ersatzinvestitionen** an. Deshalb sind heutige energiepolitische Entscheidungen richtungsweisend.

Die Energiepolitik hat die Ziele Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglich-

Liberalisierung: Befreiung von Einschränkungen / Gesetzen.

Eine **Ressource** ist ein Mittel, das benötigt wird, um eine bestimmte Aufgabe zu lösen. Meist werden darunter Betriebsmittel, Geldmittel, Boden, also Rohstoffe und Energie, oder Personen verstanden, hier also die benötigten Mittel um Energie zu erzeugen.

Die Bedeutung von **global** ist dem Ursprungswort Globus sehr nahe: weltumspannend, den ganzen Erdkörper umfassend.

Der Begriff **Klimawandel** bezeichnet:

- 1) die zu unseren Lebzeiten stattfindende globale Erwärmung,
- 2) allgemein eine Klimaveränderung auf der Erde über einen längeren Zeitraum.

Ersatzinvestitionen sind Beschaffungen, durch die bereits vorhandene Güter ersetzt werden. Am häufigsten geht es dabei um die Erneuerung von Anlagen (z.B. Maschinen in einem Unternehmen).

keit gleichrangig zu verfolgen. In diesem Rahmen ist es erforderlich, auf internationaler und nationaler Ebene konkrete und verbindliche Ziele zur Verminderung von **Treibhausgasemissionen** festzulegen. Zur Erreichung dieser Ziele ist es unverzichtbar, Energie zu sparen, die **Energieeffizienz** zu erhöhen, **emissionsintensive Energieträger** zu ersetzen und vor allem **erneuerbare Energien** stärker zu nutzen. Darüber hinaus könnte künftig die Rückhaltung und Speicherung von Kohlenstoff (CCS) dazu beitragen, den Ausstoß an klimaschädlichen Gasen zu vermindern. Während die **Subventionen** für den deutschen Steinkohlenbergbau weiter reduziert werden müssen, sollten CCS-Technologien in Forschung und Entwicklung verstärkt gefördert werden. Der **Atomenergiekonsens** sollte nicht dazu genutzt werden, alte Nuklearanlagen länger laufen zu lassen und im Zuge dessen die Laufzeiten jüngerer Kraftwerke zu verkürzen. Eine befristete Erhöhung der in sicheren Nuklearanlagen erzeugten Strommengen könnte die notwendige Flexibilität bei der Erreichung eines langfristig nachhaltigen **Energiemixes** geben.

Zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien sind nach wie vor gezielte politische Maßnahmen erforderlich. Dadurch können zugleich Marktpotentiale erschlossen werden, die langfristig Wettbewerbsvorteile versprechen. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung enthält hierzu ambitionierte Vorgaben, die schnell umgesetzt werden müssen.

1. Ziele und Rahmen der nationalen Energiepolitik

Energiepolitik muss das magische Zieldreieck Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltverträglichkeit im Auge haben und zugleich andere Politikbereiche wie **Technologie- und Strukturpolitik** beachten. Außerdem kann die nationale Energiepolitik nicht losgelöst von europäischen Zielvorgaben und Maßnahmen betrachtet werden. Für den Strom- und den Gasmarkt sind dabei vor allem die Richtlinien zur Stärkung des Wettbewerbs im **Binnenmarkt** aus den Jahren 1996 und 2003 von Bedeutung. Zur Erreichung der Emissionsminderungsziele des **Kyoto-Protokolls** ist mit einer Richtlinie aus dem Jahr 2003 ein europäisches Emissionshandelssystem etabliert worden, das gegenwärtig in einer ersten Phase (2005 bis 2007) angewendet wird. Speziell zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sind in einer Richtlinie aus dem Jahr 2001 nationale Ausbauziele formuliert worden. Einschließlich der neuen Mitgliedstaaten soll der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung in Europa bis zum Jahre 2010 auf 21 % erhöht werden.¹

Treibhausgase sind gasförmige Stoffe. Die wichtigsten natürlichen Treibhausgase Wasserdampf, Kohlendioxid (CO₂) und Methan (CH₄) heben die durchschnittliche Temperatur an der Erdoberfläche um etwa 30 °C auf +15 °C an.

Emission: Bezeichnet in der Ökologie eine Abgabe von Substanzen an die Umwelt.

Energieeffizienz: Steigerung der Effizienz erhöht die Ausnutzung der aufgewendeten Energie (z.B. durch Steigerung des Wirkungsgrades). Durch erhöhte Effizienz kann der Verbrauch häufig deutlich gesenkt werden (Beispiele: Wärmedämmung, Energiesparlampe).

emissionsintensive Energieträger: Energieträger sind Rohstoffe oder Stoffe, die in chemischer oder nuklearer (Vorgänge, die mit dem Atomkern zu tun haben) Form Energie speichern und daher für die Energiegewinnung oder den Energietransport nutzbar gemacht werden bzw. werden können (Erklärung Emission s.o.).

erneuerbare Energie: auch *regenerative Energie* genannt, bezeichnet Energie aus nachhaltigen Quellen, die nach menschlichen Maßstäben unerschöpflich sind. Das Grundprinzip ihrer Nutzung besteht darin, dass aus den in der Umwelt laufend stattfindenden Prozessen (z.B. Sonne, Wind etc.) Energie abgezweigt und der technischen Verwendung zugeführt wird.

Subventionen sind finanzielle Hilfen ohne unmittelbare Gegenleistung, die von staatlichen Institutionen an private Haushalte oder an private Unternehmen geleistet werden.

Atomenergiekonsens: Vereinbarung über das Auslaufen der Kernenergie (keine neuen Kernkraftwerke).

Als **Energiemix** wird die Verwendung verschiedener Primärenergieformen (natürlich vorkommende Energieformen) zur Energieversorgung bezeichnet. Der Energiemix hat den Vorteil, dass keine Abhängigkeit von einem bestimmten Energieträger entsteht. Würde man nur einen Energieträger, z. B. Erdöl, zur Wärme- und Stromversorgung einsetzen, so wäre man stark vom Preis und der oft auch politisch bestimmten Verfügbarkeit abhängig.

Der Begriff **Technologiepolitik** bezeichnet alle politischen Aktivitäten der Planung, der Entwicklung, des Einsatzes und der Überprüfung von Technologie.

Unter Berücksichtigung solcher Vorgaben sind in den vergangenen Jahren in Deutschland zahlreiche energie- und klimapolitische Maßnahmen ergriffen worden, die in einer Reihe von Gesetzen und Verordnungen geregelt sind. Die Schwerpunkte liegen hierbei zum einen auf der neuen **Regulierung** der Strom- und Gasmärkte und zum anderen auf vielfältigen Ansätzen zur Gewährleistung einer sparsamen und umweltverträglichen Energieversorgung.

2. Wettbewerb im Stromsektor fördern

Deutschland hat den Strommarkt anders als einige andere europäische Länder bereits im Jahre 1998 vollständig liberalisiert. Frankreich und auch einige osteuropäische Länder hingegen haben ihren Markt bisher erst zum Teil geöffnet. Dies kann zu **Marktverzerrungen** und zu strategischem Verhalten durch Abschottung des eigenen Marktes führen. Nur eine vollständige Öffnung aller nationalen Strommärkte in Europa und eine genügend große Anbieterzahl würden den Markt in eine wirkliche Wettbewerbssituation bringen.

In Deutschland ist es nach der Liberalisierung des Strommarktes zu erheblichen Preisrückgängen gekommen, die allerdings nicht von Dauer waren. Heute stammen 80 % der gesamten Stromerzeugung von vier großen Energieunternehmen. Zwei Unternehmen – E.ON und RWE – haben nach Meinung der Kartellbehörde und der Europäischen Kommission eine marktbeherrschende Stellung inne. Die Europäische Kommission fordert schon seit längerem mehr Wettbewerb auf dem deutschen Strommarkt. Ein wichtiger Schritt hierzu besteht in der Einführung der Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur), die im Strombereich primär den **Netzzugang** und die **Durchleitungsentgelte** kontrollieren wird.

3. Wettbewerb im Gassektor fördern

Auch der Gasmarkt in Europa steht vor der großen Herausforderung, sich verstärkt dem Wettbewerb stellen zu müssen. Da Russland der Hauptanbieter von Gas in Europa ist und damit die Abhängigkeiten groß sind, ist eine verstärkte **Diversifikation** von Gasanbietern dringend geboten. Denn ein – auch durch verstärkten internationalen Handel mit **flüssigem Naturgas (LNG)** – intensivierter Wettbewerb kann politische und strategische Risiken mindern.

Deutschland ist nahezu vollständig auf den Import von Erdgas angewiesen, das sowohl im Energie- als auch im Verkehrsbereich zunehmend eingesetzt wird. Von diesen Importen kommen 44 % aus Russland. Da Russland die weltweit größten Gasvorkommen besitzt, wird es auch künftig ein bedeutender Handelspartner für Deutschland wie auch für Europa

Die **Strukturpolitik (S. 17)** ist ein Oberbegriff für die Gesamtheit der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Gestaltung des grundsätzlichen Aufbaus und der Rahmenbedingungen der Volkswirtschaft eines Staates.

Binnenmarkt (S. 17): ist ein abgegrenztes Wirtschaftsgebiet, welches durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie eine harmonisierte Rechtsordnung gekennzeichnet ist. Auch wird der Begriff Binnenmarkt oft als Bezeichnung für den nationalen Markt eines Landes verwendet.

Kyoto-Protokol (S. 17): (benannt nach dem Ort der Konferenz Kyoto in Japan) ist ein 1997 beschlossenes Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen für den Klimaschutz. Es schreibt verbindliche Ziele für die Verringerung des Ausstoßes von Treibhausgasen fest, welche als Auslöser der globalen Erwärmung gelten.

Der Begriff **Regulierung** steht für die Gesamtheit aller Regeln, mit denen der Staat in den freien Wettbewerb eingreift um ein Marktversagen zu korrigieren oder staatliche Ziele gegen den Wettbewerb durchzusetzen. Regulierung geschieht durch den Erlass von Verordnungen und durch gesetzliche Vorschriften.

Marktverzerrungen führen dazu, dass der Wettbewerb auf einem Markt nicht richtig funktioniert. Die Folge sind meist zu hohe Preise für die Verbraucher. Bsp.: Schornsteinfeger besitzen ein Gebietsmonopol.

Netzzugang: Zugang zu den Strom- und Gasnetzen.

Durchleitungsentgelte: Entgelte des Netzbetreibers für den Zugang zu den Elektrizitäts- bzw. Gasnetzen von anderen Anbietern.

Diversifikation ist die Ausweitung des Produktionsprogramms und Erschließung neuer Absatzmärkte durch ein Unternehmen mit dem hauptsächlichen Ziel, weniger anfällig gegen Konjunkturschwankungen und Übernahmen durch andere Konzerne zu werden.

LNG: Abkürzung für engl. *liquefied natural gas*. Als Flüssigerdgas bezeichnet man durch Abkühlung verflüssigtes Erdgas. LNG hat nur etwa 1/600stel des Volumens von Erdgas in Gasform.

insgesamt sein. Eine wichtige strategische Entscheidung zur Intensivierung der Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Russland wurde jüngst durch das Projekt einer neuen Gaspipeline durch die Ostsee manifestiert.² Die existierenden Pipelines gehen durch osteuropäische Länder. Der Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine hat Anfang 2006 deshalb auch in Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern zu kurzfristigen Lieferausfällen geführt.

Der Gasmarkt leidet aufgrund der Anbieterstruktur bisher an unvollständigem Wettbewerb durch zu wenige Wettbewerber und ungenügende Transportkapazitäten. Die Europäische Kommission fordert aus zwei Gründen mehr Wettbewerb: Die drei größten Gasanbieter in Deutschland haben einen Anteil von 80 %, was als eine marktbeherrschende Stellung anzusehen ist. Zudem haben neue Anbieter zu geringe Zugangsmöglichkeiten zum deutschen Gasmarkt. Die **Kartellbehörde** will deshalb die Laufzeit von Lieferverträgen zwischen Anbieter- und Verteilerunternehmen, die bisher bis zu 20 Jahre betragen, auf zwei Jahre reduzieren. Außerdem wird derzeit geprüft, ob die Gaspreiserhöhungen im Jahre 2005, die die Gasversorger mit gestiegenen Ölpreisen und Beschaffungskosten begründen, gerechtfertigt waren. Unabhängig hiervon müssen die Durchleitungsentgelte kontrolliert werden. Einige Gasversorger sind deshalb aufgefordert worden, die Kostenkalkulation offenzulegen.

4. Klimaschutz ernst nehmen

Deutschland hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2008 bis 2012 im Vergleich zum Basisjahr (1990/1995) um 21 % zu reduzieren. Bisher sind hier – überwiegend aufgrund der Umstrukturierung in Ostdeutschland – die Emissionen um 19,2 % auf rund 834 Mill. Tonnen gesunken. Um die verbleibende Lücke zu schließen, sind weitere Anstrengungen in sämtlichen Sektoren erforderlich.

Um dem Klimawandel erfolgreich entgegenzuwirken, müssen künftig weltweit erheblich strengere Emissionsminderungsziele als bisher festgelegt werden. Es muss erreicht werden, die Treibhausgase auf heutigem Niveau zu stabilisieren. Dies geht nur, wenn sich auch Nationen wie die USA und China verpflichten, ihre Treibhausgasemissionen zu senken, und wenn ein **technologischer Wandel** einsetzt, der die Abkopplung des Energieverbrauchs und der Emissionen vom Wirtschaftswachstum ermöglicht.

Kartellbehörde: Wettbewerbsbehörde, auch Kartellamt oder Wettbewerbsbehörden genannt, ist eine regulierend tätige Behörde mit der Aufgabe, negative Auswirkungen von Machtkonzentrationen auf Märkten zu bekämpfen. Rechtliche Grundlage der Tätigkeit der Wettbewerbsbehörde bildet das Kartellrecht.

technologischer Wandel: Wandel der Technik bzw. Weiterentwicklung der Technik, die zu erheblichen Verbesserungen der Technik und deren Einsatz führen können.

5. Die Energieversorgung muss sicher sein

Die Bundesregierung hat 2000/2001 mit der Energiewirtschaft vereinbart, die Kernenergienutzung in Deutschland geordnet zu beenden.³ Dazu wurden Reststrommengen auf der Grundlage einer Regellaufzeit von 32 Kalenderjahren ab Beginn des kommerziellen Leistungsbetriebs errechnet; eine Übertragung dieser Produktionsrechte zwischen den Kernkraftwerken ist dabei nur unter bestimmten Bedingungen vorgesehen. Die Kernkraftwerke Obrigheim und Stade sind 2002 bzw. 2004 abgeschaltet worden. Die nächsten Kernkraftwerke, die gemäß der Vereinbarung nach Ablauf der Lebensdauer vom Netz gehen würden, sind Biblis A im Jahre 2007 und Neckarwestheim im Jahre 2008.

Die Stromerzeugung aus Kernenergie setzt zwar keine Treibhausgase frei, sie weist aber andere bedeutende Umweltrisiken auf. Ihre künftige Rolle ist deshalb auch im Zusammenhang mit den anstehenden Ersatzinvestitionen umstritten. In den Koalitionsverhandlungen von CDU, CSU und SPD wurden hierzu bis zuletzt unterschiedliche Auffassungen vertreten, so dass die Ausstiegsvereinbarung und die entsprechenden Regelungen im Atomgesetz nicht geändert werden können. Grundsätzlich sieht die Vereinbarung zum Atomausstieg vor, dass Strommengen aus älteren Kraftwerken auf jüngere übertragen werden können. Dies ist auch grundsätzlich zu befürworten. Auf eine umgekehrte Übertragung von Strommengen – von jüngeren Kraftwerken auf ältere – sollte hingegen verzichtet werden.⁴ Grundsätzlich sinnvoll wäre nur, wenn die Strommengen der sichersten Anlagen erhöht werden, um damit die notwendige zeitliche Flexibilität zur Umstellung auf einen nachhaltigen Energiemix zu gewährleisten.

6. Erneuerbare Energien fördern

In der Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Elektrizitätsbinnenmarkt ist für Deutschland ein Anteil erneuerbarer Energien am **Bruttostromverbrauch** im Jahre 2010 von 12,5 % vorgesehen. Dieses Ziel ist auch im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2004 verankert, in dem darüber hinaus für 2020 ein Mindestanteil von 20 % genannt wird. In der Koalitionsvereinbarung sind diese Zielmarken bestätigt worden. Dies soll dazu beitragen, den Gesamtanteil erneuerbarer Energien am **Primärenergieverbrauch** bis 2010 auf 4,2 %, bis 2020 auf 10 % und danach weiter kontinuierlich zu steigern.

Bruttostromverbrauch: Im Vergleich zum Nettostromverbrauch sind hier der Eigenverbrauch der Stromerzeugungsanlagen, der Pumpstromverbrauch sowie Leitungsverluste enthalten.

Primärenergieverbrauch: Als Primärenergie bezeichnet man die Energie, die mit den natürlich vorkommenden Energieformen oder Energieträgern zur Verfügung steht (Primärenergieträger: Erdgas, Erdöl, Windenergie, Wasserkraft etc.). Primärenergieverbrauch bezeichnet dann den entsprechenden Verbrauch der Primärenergie.

7. Fazit

Die Energiepolitik hat in den sieben Jahren der rot-grünen Regierung eine bedeutende Rolle gespielt. Neben der Liberalisierung der Energiemärkte lag dabei der Schwerpunkt besonders auf Maßnahmen zur Erreichung einer nachhaltigen Energieversorgung. Es wurden die Beendigung der Nutzung von Kernenergie eingeleitet und vor allem erneuerbare Energien verstärkt gefördert.

Auch die neue Bundesregierung muss ein besonderes Augenmerk auf die Energiepolitik legen. Denn heutige energiepolitische Signale sind für die langfristige Entwicklung richtungsweisend. Die deutsche Energiepolitik muss dabei weiterhin zugleich die Ziele der Versorgungssicherheit, der Wettbewerbsfähigkeit und der Umweltverträglichkeit verfolgen.

Da der Wettbewerb sowohl auf dem Strommarkt als auch auf dem Gasmarkt unzureichend ist, muss die Energiepolitik weiterhin wichtige Akzente für mehr Wettbewerb setzen. Die neue Regulierungsbehörde ist hierfür eine gute Voraussetzung. Die konkreten Bedingungen für eine **Anreizregulierung**, die vor allem die Effizienz in der leitungsgebundenen Energieversorgung verbessern soll, müssen allerdings noch entwickelt und umgesetzt werden. Für einen verstärkten Wettbewerb auf dem Gasmarkt sollte auch die Bindung an den Ölpreis abgeschafft werden.

Die Anstrengungen zum Klimaschutz müssen weiter verstärkt werden. Vor allem müssen auf internationaler und nationaler Ebene konkrete langfristige Klimaschutzziele festgelegt werden. Nur so können die richtigen Signale für eine nachhaltige Energieversorgung gegeben und Fehlinvestitionen vermieden werden. Der Emissionshandel muss konsequent weiterentwickelt werden. Daneben sind weiterhin aber auch spezielle technologiebezogene Maßnahmen zur sicheren und klimaverträglichen Energieversorgung erforderlich.

Der Bereich der Stromerzeugung wird auch in den nächsten Jahrzehnten durch einen überwiegenden Anteil an fossiler Energie wie Kohle und Gas gekennzeichnet sein. Die Kohletechnologie hat aber langfristig nur dann eine Chance, wenn es gelingt, Kohlenstoff zurückzuhalten und einzulagern (CCS). Dies muss durch höhere Ausgaben für Forschung und Entwicklung unterstützt werden. Während die Subventionen für den deutschen Steinkohlenbergbau weiter reduziert werden müssen, sollten CCS-Technologien verstärkt gefördert werden. Dies ist nicht zuletzt für einen klimaverträglichen Ersatz von Kernenergiestrom von Bedeutung. Eine befristete Erhöhung der in sicheren Nuklearanlagen erzeugten Strommengen könnte die notwendige Flexibilität bei der Erreichung eines langfristig nachhaltigen Energiemixes geben.

Anreizregulierung: Begriff „Regulierung“ siehe Definition Seite 18. Also eine Regulierung, die eher Anreize zur Verwirklichung schaffen soll, als durch die Androhung von Strafen zu wirken.

Zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien sind nach wie vor gezielte politische Maßnahmen erforderlich. Dadurch können zugleich Marktpotentiale erschlossen werden, die langfristig Wettbewerbsvorteile versprechen. Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung enthält hierzu ambitionierte Vorgaben, die schnell umgesetzt werden müssen.

1 Im Jahre 2003 betrug der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung in den 25 Mitgliedstaaten insgesamt 14 %; vgl. Communication from the Commission: The support of electricity from renewable energy source. COM(2005) 627 final. Brüssel, 7. Dezember 2005.

2 Deutschland und Russland haben im Jahre 2005 beschlossen, eine neue Gaspipeline, die St. Petersburg und Greifswald verbinden wird, zu bauen. Die Pipeline soll im Jahre 2010 fertiggestellt werden und etwa 4 Milliarden US-Dollar kosten. Die beteiligten Unternehmen sind Gazprom (52 %), BASF-Wintershall (24 %) und E.ON Ruhrgas (24 %).

3 Die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000 wurde am 11. Juni 2001 unterzeichnet; das novellierte Atomgesetz trat am 27. April 2002 in Kraft.

4 Außer im Fall einer Stilllegung der jüngeren Anlage würde die Übertragung von Strommengen von einer jüngeren auf eine ältere Anlage die Zustimmung von Seiten der Bundesregierung erfordern (Atomgesetz § 7 (1b)).