

Was kann Deutschland für seine Transformation von Vorbildern aus OECD-Staaten lernen?

Nicola Brandt/Daniel Bruns

Die neue Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag viel vorgenommen. Sie will Verwaltung und Wirtschaft modernisieren und digitalisieren und zugleich die Dekarbonisierung der Wirtschaft voranbringen, damit Deutschland auf den richtigen Pfad zur Erreichung der Pariser Klimaziele kommt. Das erfordert umfangreiche öffentliche Investitionen, die sie zügig auf den Weg bringen will. Um trotz einer alternden Gesellschaft kompetente Fachkräfte für diese Herausforderungen zu sichern, will sie Weiterbildungsangebote verbessern und für diejenigen besser zugänglich machen, deren Jobs von besonders großen Veränderungen betroffen sein werden. Und neben all diesen Herausforderungen soll auch noch die Finanzierung adäquater Alterseinkommen gelingen. In Summe ist diese anstehende Transformation ein überaus ambitioniertes Vorhaben, das jedoch in seinen einzelnen Bausteinen nicht ohne Vorbilder ist, von denen sich lernen lässt.

Konkret: Welche Lehren und Erfolgsbeispiele aus anderen OECD-Ländern können Deutschland bei der Bewältigung dieser Aufgaben helfen? Im Folgenden werden ausgewählte Lösungswege für eine gute Klimagovernance, die Bepreisung von Umweltexternalitäten, die Planung und Umsetzung von Investitionen, ein Weiterbildungssystem von hoher Qualität und eine breit aufgestellt Alterssicherung beleuchtet.

1. Gute Governance für wirksame Klimapolitik

Erfolgreiche Klimapolitik bedarf eines umfassenden Ansatzes, der die gesamte Regierungstätigkeit umfasst, die relevanten Ministerien einbindet und Abstimmungsprozesse mit klaren Führungs- und Koordinierungsstrukturen etabliert. Das fällt keinem Land leicht, aber in Deutschland sind die Herausforderungen diesbezüglich besonders groß. Das Ressortprinzip gibt einzelnen Ministerien eine starke Autonomie. Insbesondere dann, wenn, wie in Deutschland üblich, mehrere Parteien an der Regierung beteiligt sind, können unterschiedliche Standpunkte und Herangehensweisen zu größeren Koordinationsproblemen führen. Einen vielversprechenden Ansatz für verbesserte Governance bietet das 2019 vorübergehend eingerichtete Klimakabinett, das unter Leitung des Kanzleramts die Minister für Umwelt, Bau, Finanzen, Wirtschaft und Landwirtschaft zusammenbrachte (Flachsland et al. 2021).

Zusätzlich zu guten Koordinierungsstrukturen können Empfehlungen unabhängiger Expertengremien eine ambitionierte und effektive Klimapolitik fördern. Zentral dafür ist das Vertrauen der politischen Akteure und der Bevölkerung in ihre Unabhängigkeit. Außerdem ist für den Erfolg eine starke Einbindung dieser Gremien in den politischen Prozess und in die öffentliche Debatte erforderlich.

Deutschland weist im internationalen Vergleich eine sehr fragmentierte Landschaft an wissenschaftlichen Gremien auf, die teils die Bundesregierung (beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) und der Expertenrat für Klimafragen), teils einzelne Ministerien beraten (etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen). In der Praxis zeigt sich mangelnde Transparenz durch sich überschneidende Kompetenzen. Zudem fehlt es an einer klaren Einbindung in den parlamentarischen Prozess. Interviews haben ergeben, dass Ministerialbeamte eine Zugehörigkeit der Gremien zu den unterschiedlichen klimapolitischen Lagern wahrnehmen (Flachsland et al. 2021). Dies beeinträchtigt die Debatte, die zwischen den Ministerien stattfindet, und schränkt die öffentlich wahrgenommene Unabhängigkeit ein.

In Dänemark beispielsweise ist der Erfolg bei der Reduktion von CO₂-Emissionen wesentlich auf eine starke Governance zurückzuführen. Hier sind eine gute interministerielle Zusammenarbeit und überparteiliche Abkommen, die aktive Einbindung aller Interessengruppen, insbesondere auch der Zivilgesellschaft, und eine starke Rolle unabhängiger Beratungsgremien zu nennen

(OECD 2019a). Um seine Klimastrategie langfristig zu verankern, nutzt Dänemark nach langer Tradition schriftliche Abmachungen zwischen regierenden und nichtregierenden Parteien. Der Regierung und der Opposition dienen diese politischen Vereinbarungen dazu, sich gegenseitig an Entscheidungen zu binden, die sich als unpopulär erweisen könnten, wie beispielsweise Struktur-reformen, oder die für die langfristige Kontinuität entscheidend sind, etwa Anreize für Unternehmen, in erneuerbare Energien zu investieren. Der Ausstieg aus der Kohle für die Stromerzeugung bis 2030 war Gegenstand eines solchen breiten Abkommens zwischen den im Parlament vertretenen Parteien (OECD 2019a). Generell führen sie die Verhandlungen von Klima- und Energieabkommen in einem Prozess außerhalb des Parlaments, in den auch Wirtschaft, Gewerkschaften und Umweltverbände ihre Expertise und Standpunkte einbringen. Auch wenn sie nicht rechtlich bindend sind, sieht die Zivilgesellschaft das Abweichen von den Verträgen als Verstoß gegen politische Normen, welcher an der Wahlurne anschließend bestraft würde (Lockwood 2021).

Ähnlich spielt die Einbindung von Interessengruppen eine entscheidende Rolle. Die Regierung hat während der Entwicklung ihrer Klimastrategie in 13 verschiedenen Sektoren Klimapartnerschaften ins Leben gerufen. Unternehmen und Gewerkschaften unterstützen sie dabei, sektorspezifische Herausforderungen und Chancen richtig zu identifizieren. Spezielle Partnerschaften hat die Regierung ebenso mit großen Treibhausgasemittenten wie dem Zementhersteller Aalborg Portland geschlossen. Darüber hinaus können 99 zufällig ausgewählte Mitglieder einer Bürgerversammlung debattieren, wie die Bevölkerung konkret zum Klimaschutz beitragen kann und von welchen Herausforderungen sie aufgrund der grünen Transformation betroffen ist (OECD 2021b).

In unserem nördlichen Nachbarland ist die starke Rolle des Rats für Klimawandel ein Grundpfeiler der Glaubwürdigkeit und des Ehrgeizes der Klimapolitik (OECD 2021b). Die Öffentlichkeit schreibt ihm ein hohes Maß an Unabhängigkeit zu. Im Jahr 2020 hat das dänische Gesetz zum Klimawandel die Kompetenzen des Rats neu definiert und ausgeweitet. Das Mandat des Rats sieht nun die jährliche Einschätzung der Fortschritte der Regierung in Bezug auf die nationalen und internationalen Klimaziele vor, die im Parlament besprochen werden. Bei Verfehlung der angestrebten Ziele kann das Parlament zusätzliche Maßnahmen in den politischen Prozess einbringen – eine einzigartige Kompetenz eines Beratungsgremiums im internationalen Vergleich (Evans und Duwe 2021). Der Rat muss außerdem strategische Ver-

öffentlichungen und Projektionen der Klimapolitik kommentieren. Dieser Prozess stellt sicher, dass Gutachten in der Politik auch wirklich berücksichtigt werden. Das erste jährliche Gutachten bescheinigte 2021 eine Verfehlung der nationalen Klimaziele und löste damit eine intensive öffentliche Debatte aus. Mit dem Klimarat wurde eine zentrale Anlaufstelle wissenschaftlicher Expertise für das entsprechende Politikfeld geschaffen. Durch das öffentliche Vertrauen in den Rat wiederum gewinnt die Klimapolitik an Glaubwürdigkeit. In der Folge erleichtern das hohe Maß an Vertrauen und die starke Einbindung der Zivilgesellschaft auch Planungsverfahren, weil sich die Menschen darauf verlassen können, dass der Prozess berechnete Kritik berücksichtigt. So entstehen weniger lokale Blockaden oder Bürgerbegehren.

Ähnlich hat das Vereinigte Königreich mit dem UK Climate Change Committee (UK CCC) ein breites Spektrum an Kompetenzen zur Klimapolitik in einem Gremium zusammengefasst. Bemerkenswert im Vergleich zu deutschen Gremien ist die Besetzung von Leitungsposten und koordinierenden Stellen durch politisch erfahrenes Personal (Flachsland et al. 2021). Das vereinfacht die Verständigung zwischen Politik und Wissenschaft und sorgt für eine effektivere Arbeitsweise.

2. Schadstoffbepreisung für nachhaltigeres Wirtschaften

Ein zweites wichtiges Fundament erfolgreicher Klimapolitik ist ein angemessener CO₂-Preis. Deutschland hat jüngst für Sektoren, die nicht vom Emissionshandelssystem der EU erfasst sind, einen CO₂-Preis von zunächst 25 Euro pro Tonne eingeführt. Der Preis soll in jährlichen Schritten auf 55 Euro/t bis 2025 ansteigen. Der Koalitionsvertrag betont den starken sozialen Ausgleich, der mit den steigenden Kosten einhergehen soll.

Schweden hat bereits 1991 eine CO₂-Steuer eingeführt und kontinuierlich angehoben, so dass sie 2021 114 Euro/t erreichte – ein weltweiter Rekordwert. Die Steuererhöhungen erfolgten schrittweise und gingen mit starken Entlastungen und Unterstützung emissionsarmer Alternativen einher. Das hat die breite Unterstützung in der Bevölkerung gesichert (Burger et al. 2019). Vor jeder Änderung der CO₂-Steuer identifiziert die schwedische Regierung die am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen, kommuniziert die Veränderungen möglichst transparent und geht auf die Anliegen der Betroffenen ein (WorldBank 2018).

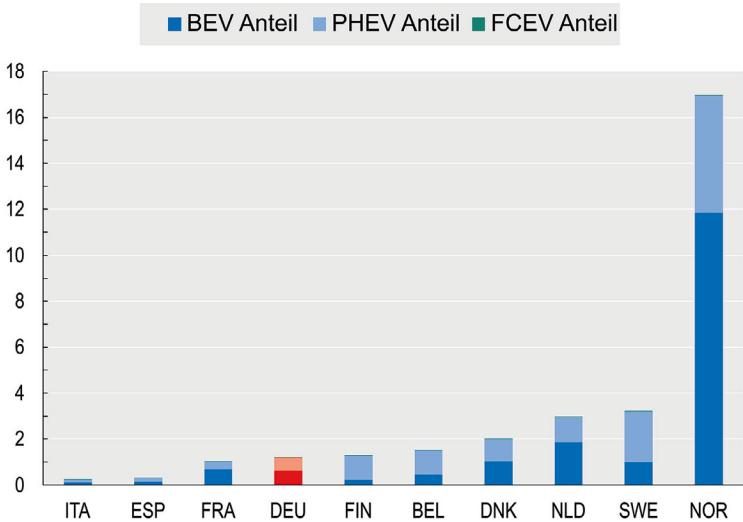
Die Einführung des CO₂-Preises verteuerte fossile Brennstoffe und schuf die Grundlage für die Neuorientierung in der Energienutzung des Gebäude- und Verkehrssektors. So sanken die Emissionen des schwedischen Straßenverkehrs zwischen 1990 und 2017 um mehr als elf Prozent, während sie in Deutschland um mehr als vier Prozent anstiegen. Dabei war die zusätzliche Subvention alternativer Biokraftstoffe und deren Steuerbefreiung ab 2010 entscheidend für den starken Emissionsrückgang in Schweden (Puls und Schaefer 2019). Der steigende CO₂-Preis hat außerdem den Umstieg auf Fernwärme besonders durch Wärmepumpen begünstigt. Auf diesem Gebiet ist Schweden unter den Vorreitern in den OECD-Ländern (IEA 2021).

Zusätzlich zu den CO₂-Steuern konnte eine Schwefel-Steuer die entsprechenden Emissionen stark senken. Ein Umlagesystem für Emissionen von Stickstoffdioxid (NO_x) reduzierte nicht nur die Emissionen, sondern hatte eine starke Innovationswirkung. Betroffene Firmen setzten auf eine grundlegende Überholung ihrer Produktionsprozesse, anstatt Investitionen nur auf das verbesserte Abfangen des entstandenen Stickstoffdioxids zu konzentrieren. Viele Firmen wechselten zu NO_x-intensiven Kraftstoffen, die typischerweise treibhausgasärmer sind. Nach Einführung der NO_x-Steuer stiegen außerdem die Patente in diesem Bereich sprunghaft an (OECD 2010).

3. Ausbau des Ladestationennetzes für E-Autos

Der Umstieg auf Elektrofahrzeuge kann neben dem Ausbau des Bahnverkehrs die Dekarbonisierung des Transportsektors erheblich fördern. Die neue Bundesregierung will mindestens 15 Millionen Elektro-Pkw bis zum Jahr 2030 über Deutschlands Straßen rollen sehen. Derzeit liegt der Anteil an Elektrofahrzeugen in Deutschland weit hinter dem der nordischen Länder. In 2020 betrug der gesamte Bestand 600.000 Elektrofahrzeuge (IEA 2022). Besonders der Ausbau der Ladeinfrastruktur stellt in diesem Zusammenhang eine Herausforderung dar und erfordert die Zusammenarbeit von Behörden und Ministerien. Es gilt, Stromnetzplanung und -management, Raumplanung und Normierung von Anschlüssen in einem gut aufeinander abgestimmten Maßnahmenmix zu berücksichtigen (Flachsland et al. 2021). Im Koalitionsvertrag wird eine Überarbeitung eines Ladeinfrastruktur-Masterplans angekündigt, der ressortübergreifend für einen effizienten und entbürokratisierten Prozess sorgen und private Investitionen mobilisieren soll.

Abbildung 1: Anteil Elektrofahrzeuge an Fahrzeugflotte, ausgewählte OECD-Länder in 2020



Notiz: BEVs sind batteriebetriebene Elektrofahrzeuge. PHEVs sind Plug-in-Hybrid-Elektrofahrzeuge. FCEVs sind Brennstoffzellen-Elektrofahrzeuge.

Quelle: IEA (2021), Global EV Data Explorer, Eurostat (2020), Stock of vehicles by category and NUTS 2 regions.

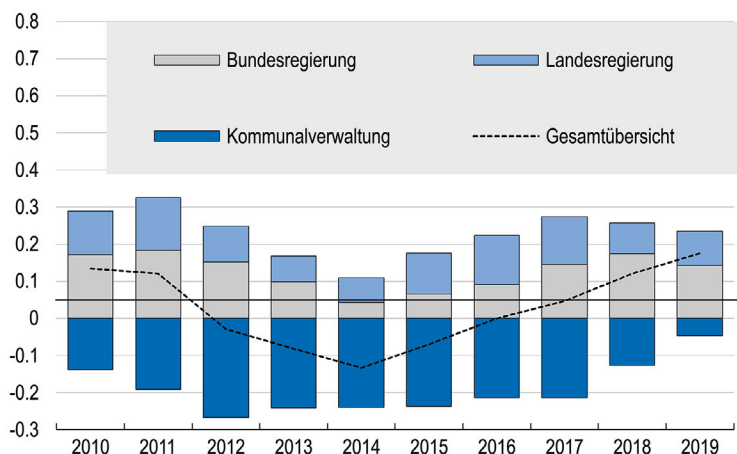
In Norwegen fährt bereits jetzt eins von 16 Autos elektrisch. Im Schnitt der nordischen Länder liegt der Anteil deutlich darunter bei einem von 50 Autos (IEA 2018). Da Reichweite den Fahrkomfort erhöht, ist der Ausbau der Ladeinfrastruktur auch in dünn besiedelten Gebieten essenziell. Norwegen hat es mithilfe von zentralstaatlicher finanzieller Unterstützung geschafft, die Anzahl der Ladepunkte innerhalb von sechs Jahren von 800 auf 5.700 in 2021 zu erhöhen (OECD 2021b). Mit dieser Anschubfinanzierung konnte der Staat den Bedarf an Ladestationen decken, die ohne ein gut ausgebautes Netz nicht rentabel gewesen wären. Inzwischen bauen Unternehmen vermehrt Ladepunkte ohne Subventionen. Nur in abgelegenen Gebieten werden weiterhin staatliche Hilfen benötigt. Schrittweise kann sich der Zentralstaat jedoch aus der finanziellen Unterstützung der Ladeinfrastruktur zurückziehen. Seit 2018 dürfen lokale Behörden Parkgebühren an Ladepunkten

erheben, so dass sie die Kosten der Infrastrukturbereitstellung zumindest teilweise auf diese Weise decken können.

4. Ein Plan für produktive öffentliche Investitionen

Nicht nur die Bewältigung des Klimawandels erfordert umfangreiche Investitionen in Ladestationen, öffentlichen Transport und Energieinfrastruktur, auch für eine erfolgreiche Digitalisierung brauchen Staat, Unternehmen und Privatpersonen schnellere Netze und neue Kompetenzen. Zusätzlich hat sich die neue Regierung vorgenommen, jedes Jahr 400.000 Wohnungen zu bauen, um der Wohnungsnot besonders in Städten entgegenzuwirken. Dabei gilt es, eine langanhaltende Investitionsschwäche zu überwinden, die Planung und Koordinierung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen zu verbessern und Kapazitätsengpässe zu beseitigen.

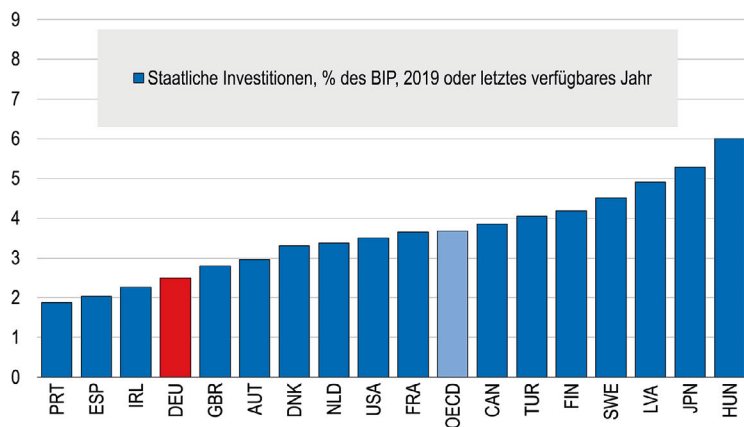
Abbildung 2: Deutschlands öffentliche Investitionen haben sich erholt, aber die Nettoinvestitionen der Kommunen sind immer noch negativ



Notiz: Öffentliche Nettoinvestitionen nach Regierungsebene in % des BIP.

Quelle: OECD National Accounts database.

Abbildung 3: Deutschlands öffentliche Investitionen sind gering im internationalen Vergleich



Quelle: OECD Economic Outlook database.

Nach einer langen Durststrecke nehmen die öffentlichen Investitionen in Deutschland seit einigen Jahren wieder an Fahrt auf. Doch auf kommunaler Ebene reichen sie noch immer nicht aus, um auch nur den bestehenden Kapitalstock zu erhalten (Abbildung 3). Der weiteren Beschleunigung bei der Umsetzung von öffentlichen Investitionen stehen eine Reihe von Hindernissen im Weg. Fast 20 Jahre Investitionsschwäche haben zum Abbau von Kapazitäten in Planungsämtern und im Bau geführt. Langwierige Planungs- und Verwaltungsverfahren erschweren es häufig, bereitgestellte Mittel auch tatsächlich abzurufen. Deutschland gehört zudem nach Expertenmeinung zu den OECD-Ländern mit den größten regulatorischen und administrativen Hindernissen für die Infrastrukturplanung (OECD 2020).

Um bei der Umsetzung wichtiger Investitionen keine Zeit zu verlieren, sieht der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung eine langfristige Infrastrukturplanung mit verbindlichen Investitionszusagen vor. Das würde Bauunternehmen und staatlichen Akteuren Planungssicherheit geben und damit Anreize schaffen, Kapazitäten wieder aufzubauen. Die im Juli 2020 verabschiedete OECD-Empfehlung zu Planung und Management von Infrastrukturinvestitionen betont zudem die Bedeutung einer langfristigen stra-

tegischen Infrastrukturplanung auch für die Koordination und das Nutzen sektorübergreifender Synergien.

Sowohl Australien als auch Großbritannien erstellen regelmäßig langfristige Infrastrukturpläne, die Investitionen über verschiedene Sektoren und Regierungsebenen hinweg koordinieren. Kosten-Nutzen-Analysen sollen den politischen Entscheidungsträgern dabei helfen, Prioritäten zu setzen. Mit der Planung und Analyse betraut sind regierungsunabhängige Institutionen – die Infrastructure Australia in Australien und die National Infrastructure Commission in Großbritannien. Beide berichten direkt an die Parlamente, um solide Informationen unmittelbar in den politischen Prozess einzubringen. Zusätzlich unterstützen sie ihre Regierungen durch Politikempfehlungen zu allen Bereichen der ökonomischen Infrastruktur und durch Datenaufbereitung über Infrastruktur auf allen staatlichen Ebenen.

Ähnlich wie bei der Einbindung wissenschaftlicher Expertise in die Klimapolitik ist die Wirksamkeit eines solchen Organs davon abhängig, dass seine Analysen die Grundlage für die parlamentarischen Verfahren zur Auswahl von Investitionsprojekten bilden. Auch muss es über Sachkenntnis und Reputation verfügen, um Entscheidungen wirksam zu beeinflussen. Unternehmen und staatliche Investoren profitieren von der Planungssicherheit, die ein solcher Investitionsrahmen bietet, und können so wirksamer zur Umsetzung produktiver Investitionen beitragen (OECD 2020).

5. Wirksame Beratung für Aus- und Weiterbildung

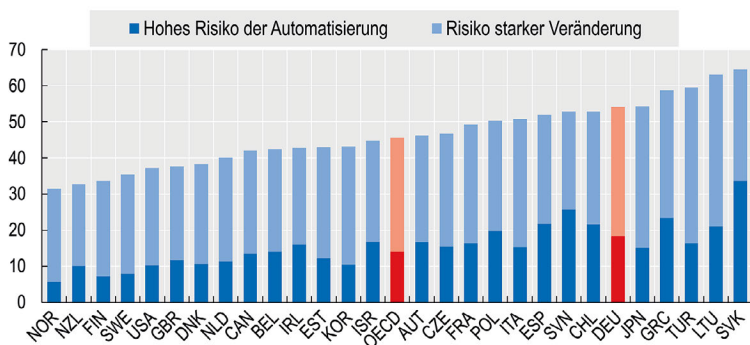
Klimapolitik, Digitalisierung und demografischer Wandel bedingen auch auf dem Arbeitsmarkt große strukturelle Umbrüche. Viele Berufsfelder verändern sich grundlegend und erfordern neue Kompetenzen. Damit sich die Menschen daran anpassen können, bedarf es eines leistungsstarken und flexiblen Aus- und Weiterbildungssystems, das gerade Geringqualifizierten den Zugang erleichtert.

In Deutschland sind im internationalen Vergleich besonders viele Berufe von Automatisierung betroffen (Abbildung 4). Das erklärt sich vor allem durch den großen Anteil des Verarbeitenden Gewerbes am Bruttoinlandsprodukt, das im Vergleich zu Dienstleistungen ein hohes Automatisierungspotenzial hat. Hier ist der Automobilsektor hervorzuheben, der sich

zusätzlich durch die Dekarbonisierung fundamentalen Veränderungen gegenübersteht. Während in Deutschland die Arbeitsnachfrage nach Geringqualifizierten in den letzten 20 Jahren moderat gestiegen ist, steigt sie besonders stark nach Hochqualifizierten. Der Bedarf an mittleren Berufsqualifikationen ist hingegen deutlich zurückgegangen, da hier das Automatisierungs- und Offshoring-Potenzial besonders hoch ist. Dies führt zu Engpässen an qualifizierten Arbeitskräften und einer Polarisierung des Arbeitsmarktes. OECD-Daten zufolge erfordern mehr als sieben von zehn der Beschäftigungsfelder mit Engpässen hohe Qualifikationen.

Die Alterung der Bevölkerung stellt den Arbeitsmarkt vor eine weitere Herausforderung. In den kommenden zehn Jahren wird sich die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter um etwa sieben Prozent verringern. Neben der Verknappung des Arbeitsangebotes erhöht der demografische Wandel auch die Nachfrage in bestimmten Branchen, wie beispielsweise nach Fachkräften im Gesundheitswesen. Längere Lebensarbeitszeiten erfordern flexible Qualifizierungsangebote, die lebenslanges Lernen ermöglichen.

Abbildung 4: Berufe mit Risiko der Automatisierung in OECD-Ländern



Notiz: Berufe sind einem hohen Risiko der Automatisierung ausgesetzt, wenn die Wahrscheinlichkeit der Automatisierung mindestens 70 % beträgt. Berufe mit Risiko starker Veränderung sind einem Risiko der Automatisierung von zwischen 50 und 70 % ausgesetzt. Daten für Belgien entsprechen denen für Flandern und Daten für das Vereinigte Königreich denen von England und Nordirland.

Quelle: OECD-Berechnungen basierend auf der Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012) und Nedelkoska/Quintini (2018).

Das Aus- und Weiterbildungsangebot sowie entsprechende Finanzierungshilfen sind in Deutschland eher unübersichtlich. Eine große Anzahl unterschiedlicher Akteure bei der Bereitstellung, Anerkennung und Finanzierung erschweren es Erwerbspersonen, die Qualität der Angebote zu beurteilen. Wie in anderen Ländern auch nehmen vor allen diejenigen selten an Weiterbildungen teil, die davon am meisten profitieren könnten: Geringer Qualifizierte, die potenziell besonders stark von Automatisierung und Produktionsverlagerung betroffen sind. Deutschland hat einen der größten Unterschiede innerhalb der OECD zwischen den Teilnahmeraten von Geringqualifizierten (23 %) zu Mittel- bis Hochqualifizierten (51 %). Im derzeitigen institutionellen Umfeld ist es schwierig, eine übergreifende und systematische Strategie zu implementieren, und Maßnahmen beschränken sich oft auf einzelne Projekte und kurzfristige Initiativen. Die Nationale Weiterbildungsstrategie von 2019 war ein erster ambitionierter Schritt zu besserer Koordination.

Die neue Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag vorgenommen, diesen Kurs fortzusetzen. Diverse neue Fördermöglichkeiten, wie die Bildungs(teil)zeit nach österreichischem Vorbild oder das Weiterbildungsgeld, sollen entstehen. Zudem soll der Zugang zu Weiterbildungsangeboten vereinfacht und zentralisiert werden, etwa durch mehr Kompetenzen für die Bundesagentur für Arbeit bei Beratung und Vermittlung sowie den Ausbau der Nationalen Online-Weiterbildungsplattform.

Komplexe Systeme erschweren den Zugang zu Aus- und Weiterbildung besonders für geringer Qualifizierte. In Deutschland arbeiten das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales separat an Online-Beratungsplattformen für unterschiedliche Anwendungen. Die Bundesagentur für Arbeit und Partnerorganisationen werden dazu ermutigt, eigene Angebote zu schaffen. Zusammen mit persönlichen Angeboten der Länder, Gewerkschaften und privater Anbieter sind auch die Beratungsmöglichkeiten schwierig zu überblicken. Daten zeigen, dass besonders geringer Qualifizierte durch eine Reihe von Komplexitätsbarrieren von Weiterbildungen abgehalten werden. Ein einheitliches Angebot im Sinne eines One-Stop-Shops könnte das System übersichtlicher und effektiver machen, besonders wenn es zusätzlich bei der Überwindung anderer Barrieren wie Finanzierung, gesundheitlichen Problemen, Pflegeverpflichtungen oder zeitlichen Einschränkungen unterstützt. Die Beratung sollte idealerweise während der Teilnahme durch Schulungen

und Coachings präsent sein, um Abbrüchen vorzubeugen. Im Koalitionsvertrag wurde bereits der Ausbau der Nationalen Online-Weiterbildungsplattform angekündigt, die ein zentrales Angebot schaffen soll.

In Irland entstand 2007 auf Empfehlung einer Expertengruppe das zentrale Online-Karriere-Informationsportal CareersPortal.ie. Heute bietet es umfassende Informationen und Angebote zu Beruf, Bildung und Arbeitsmarkt an. Außerdem gibt es ein Beratungsangebot, das sich an alle Bevölkerungsgruppen wendet, einschließlich Studierender, erwachsener Berufstätiger, Arbeitssuchender und Eltern. Beispielhaft für einen gut vernetzten Ansatz kooperiert das Portal mit Unternehmen, staatlichen Einrichtungen und Bildungsträgern. Interessenten können auf dem Portal eine individuelle Karriereakte anlegen und Arbeitsmarkanalyse in 33 Sektoren nutzen, um ihren Qualifizierungsbedarf zu ermitteln und aus den zugehörigen Angeboten auszuwählen. Außerdem listet das Portal auf das individuelle Profil zugeschnittene Stellenanzeigen auf, die mit Erfahrungsberichten und Informationen zu den jeweiligen Arbeitgebern verbunden sind. Ein ähnliches Portal in Deutschland würde es erlauben, auf den vielseitig bestehenden Strukturen und Angeboten aufzubauen und durch Kooperation und Vernetzung eine zentrale Beratungsstelle zu entwickeln.

6. Bildungszeit und Qualitätssicherung für moderne Kompetenzen

Derzeit nehmen vorwiegend mittel- und hochqualifizierte Personen Bildungs- und Weiterbildungsurlaub wahr – und auch das nur selten. Das liegt vor allem an dem spärlichen Angebot: In Deutschland gibt es keine national geregelte Bildungs(teil)zeit, und auf Länderebene beträgt die durchschnittlich zugelassene Zeit fünf Tage pro Jahr. Der Koalitionsvertrag sieht die Einführung einer bezahlten Bildungs(teil)zeit vor.

Erfolgsmodelle aus anderen OECD-Ländern ermöglichen sowohl Voll- als auch Teilzeitweiterbildungen, sind durchschnittlich weit länger als fünf Tage und definieren klar eine Regelung zur Kompensation des entgangenen Einkommens. Norwegen bietet die längste Bildungszeit von bis zu drei Jahren, wenn die Beschäftigten mehr als drei Jahre am Stück gearbeitet haben. In vielen Fällen gibt es dabei auch finanzielle Kompensation. Die österreichische Bildungszeit (ehemals Bildungskarenz) gibt es seit 1998. Sie wurde

seither fortlaufend auf Basis regelmäßiger Evaluierungen reformiert. In 2016 nahmen 18.000 Personen eine Bildungs(teil)zeit in Anspruch, eine mehr als zehnfache Steigerung gegenüber dem Beginn des Jahrtausends. Zudem gaben 90 Prozent der Teilnehmenden in der letzten Evaluierung an, zufrieden oder sehr zufrieden mit den Ergebnissen zu sein. Allen erwachsenen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen steht es offen, eine berufsbezogene Bildungszeit von bis zu einem Jahr und eine Bildungsteilzeit von bis zu zwei Jahren zu nehmen. In beiden Fällen werden sie finanziell kompensiert. Die durchschnittliche Länge der Teilnahmezeit betrug 230 Tage (OECD 2021a).

Auch die Qualitätssicherung für Weiterbildungsmaßnahmen ist in Deutschland besonders komplex. Es gibt derzeit keinen überregional bindenden Rahmen für Qualitätsstandards. Anbieter können sich zwischen eigenen Standards, dem Leitfaden des Nationalen Forums Beratung in Bildung oder regionalen Qualitätsauszeichnungen entscheiden. Zusätzlich bietet der Verband für Bildungs- und Berufsberatung eine freiwillige Registrierung bei Einhaltung ihrer Vorschriften an. Österreich hat mit der Einführung des Ö-Certs in 2012 ein nationales Gütesiegel für Anbieter geschaffen. Ein Expertengremium entscheidet, ob die Angebote den Mindestanforderungen entsprechen. Beurteilungskriterien umfassen den zentralen Bildungsanspruch des Anbieters, seine Organisationsfähigkeit, die Bereitstellungsmöglichkeiten, die Einhaltung ethischer und demokratischer Prinzipien und die Qualität des Angebots. Das Zertifikat ist national anerkannt und gewährleistet Qualität und Transparenz (OECD 2021a).

7. Modulare Bildungsangebote für erleichterten Zugang

In Deutschland erlauben Bildungsangebote meist vor allem den Erwerb formaler Qualifikationen über einen längeren Zeitraum ohne Unterbrechung. Das erschwert vor allem Menschen, die sich in einem festen Beschäftigungsverhältnis befinden, die Teilnahme. Modulare Angebote und Teilqualifikationen bieten mehr Flexibilität und können besser an die zeitlichen Bedürfnisse der Teilnehmenden angepasst werden. Dabei werden Qualifikationen nach und nach über einen längeren Zeitraum erworben. Ziel der Nationalen Weiterbildungsstrategie ist es, die Angebote für Teilqualifikationen in Deutschland in einem systematischen Rahmen zusammenzufassen, der standardisierte Abschlüsse und mehr Übersichtlichkeit ermöglicht. In die-

ser Form können Teilqualifikationen ein Sprungbrett zu Vollqualifikationen und verbesserten Einstellungsmöglichkeiten sein.

Um zwei Modelle wiederum aus dem Norden Europas vorzustellen: In Dänemark besteht für erwachsene Lernende ein außerordentliches Maß an Flexibilität, da sie Module aus verschiedenen Bereichen von Weiterbildungsangeboten wie Grundbildung, höhere Bildung, berufliche Bildung, Angebote der aktiven Arbeitsmarktpolitik und freie Erwachsenenbildung zu maßgeschneiderten, formalen Qualifikationen kombinieren können. Bei der Berufsbildung sind Teilqualifikationen aus 70 Ausbildungsberufen eine Alternative zu Vollqualifikationen. Das finnische System der beruflichen Erst- und Weiterbildung wiederum ist vollständig modularisiert. Die einzelnen Module sind unabhängig bewertbare Komponenten, die als berufliche Qualifikationseinheiten bezeichnet werden. Sie decken die Kernfunktionen, Arbeitsprozesse und Berufspraktiken der einzelnen Berufe ab. Angebote orientieren sich an beruflichen Qualifizierungsanforderungen, um eine enge Verbindung zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Auch die schottische Berufsbildung ist in individuell zertifizierte Einheiten gegliedert, die Kompetenzstandards, Leistungskriterien und Nachweisanforderungen für jedes Berufsfeld definieren.

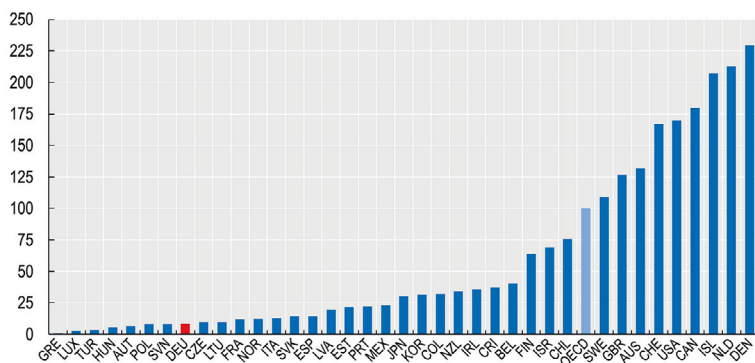
8. Mehrsäulige Rentensysteme für alternde Gesellschaften

Die Mobilisierung älterer Arbeitskräfte ist ein wichtiger Hebel, um Fachkräfte für die wirtschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre zu sichern. Die Beschäftigungsquote der 50- bis 74-Jährigen ist in Deutschland zwischen 2010 und 2020 stark von 43,7 auf 57,0 Prozent gestiegen und liegt damit über dem OECD-Durchschnitt von 51,4 Prozent in 2020 (OECD 2019b). In dieser Legislaturperiode will die Bundesregierung explizit nichts am gesetzlichen Rentenalter ändern. Stattdessen hat sie sich vorgenommen, die tatsächliche Lebensarbeitszeit durch verbesserten Gesundheitsschutz zu verlängern.

Die Nachhaltigkeit des Rentensystems will die Bundesregierung mit Diversifizierung verbessern. Sie plant den Einstieg in eine zusätzliche kapitalgedeckte Säule im Rentenversicherungssystem. Bislang spielen kapitalgedeckte Elemente der Rentenversicherung trotz der Einführung der Riester-Rente in 2002 bislang nur eine untergeordnete Rolle. Derzeit beträgt

der Kapitalstock aus Rentensparplänen gemessen am Bruttoinlandsprodukt weit unter dem anderer OECD-Länder (Abbildung 5).

Abbildung 5: Vermögen in Rentensparplänen in OECD-Ländern, in 2020 oder letztes verfügbares Jahr in % des BIP



Notiz: Der Wert »OECD« zeigt Gesamtvermögen im Verhältnis zur Summe der BIPs aller berichtenden OECD-Länder.

Quelle: OECD Global Pension Statistics, Webseiten und Jahresberichte von Reservefonds oder anderen nationalen Behörden.

Jetzt strebt die neue Bundesregierung den Ausbau einer kapitalgedeckten Säule an. Als Startschuss will sie zunächst zehn Milliarden Euro aus dem Haushalt zur Verfügung stellen. Verpflichtende Beiträge zu einer kapitalgedeckten Säule sind bislang nicht vorgesehen.

In Schweden fließen seit 1999 2,5 Prozent des Bruttoeinkommens von Beitragszahlenden in einen Rentensparplan ein, und zwar zusätzlich zu ihrem Beitrag von 16 Prozent für die umlagefinanzierte Komponente. Eine staatliche Behörde erhebt die Beiträge zentral. Das ist wesentlich kostengünstiger und effizienter als der individuelle Abschluss von Rentenversicherungen, der letztlich den Erfolg der Riester-Rente geschmälert hat. In Schweden legt ein staatlicher Fonds die Gelder an, es sei denn die Anleger wählen als Alternative einen von mehreren 100 privaten Fonds aus. Der staatliche Fonds hält ein Anlagevermögen von 85 Milliarden Euro und konnte in den vergangenen 20 Jahren durchschnittlich elf Prozent Rendite erzielen. Damit liegt er besser als die meisten privaten Alternativen, die im Durchschnitt auf sieben Prozent Rendite für den gleichen Zeitraum kamen.

Das staatliche Angebot wird besonders durch geringe Verwaltungskosten attraktiv. Einen Großteil der Gelder investiert er in Aktien. Das sogenannte Lebenszyklus-Modell sieht einen wachsenden Anteil an risikoarmen Anleihen im Portfolio ab dem 55. Lebensjahr vor, um mögliche Verluste direkt vor Renteneintritt abzdämpfen. So hat der schwedische Staat ein günstiges und vertrauenswürdiges Angebot geschaffen, das den Wettbewerb mit privaten Anbietern spürbar belebt. Die Kombination aus umlagefinanziertem und kapitalgedecktem System versichert gleichzeitig gegen Marktschwankungen und wirkt den Finanzierungsproblemen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel etwas entgegen. Schweden hat seine kapitalgedeckte Säule allerdings zu einem Zeitpunkt eingeführt, als die Alterung der Gesellschaft noch nicht so fortgeschritten war wie heute in Deutschland. Zum jetzigen Zeitpunkt ein vergleichbares System in Deutschland einzuführen, fiel ungleich schwerer. Jüngere Beitragszahler müssen gleichzeitig eine große ältere Kohorte finanzieren, die selbst keinen Kapitalstock angespart hat, und für ihre eigene Vorsorge sparen.

Eine weitere Möglichkeit ist der – von der neuen Bundesregierung geplante – Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge. In Finnland ist eine Betriebsrente verpflichtend. In Deutschland hingegen handeln Unternehmen oder Branchen Betriebsrenten aus, sie gelten als Angebot an Arbeitnehmende. In Branchen mit einer solchen Altersvorsorge arbeiten überproportional viele Männer, so dass sie häufiger von diesem Angebot profitieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen in Berufen mit einer betrieblichen Rente arbeiten, ist in Deutschland 26 Prozentpunkte geringer als für Männer (OECD 2021c). Das trägt auch zur Vergrößerung der Rentenlücke zwischen Männern und Frauen bei. In Finnland gibt es aufgrund der Pflicht eines betrieblichen Versicherungsplans nahezu keinen Unterschied in der Deckung der betrieblichen Altersvorsorge zwischen Männern (85 %) und Frauen (86 %). Die verpflichtende betriebliche Altersvorsorge richtet erfolgreich finanzielle Anreize und Vorschriften gleichermaßen an Sektoren, in denen überproportional viele Frauen beschäftigt sind. Deutschland könnte Voraussetzungen, die besonders vielen Frauen den Zugang zur Betriebsrente verwehren, anpassen. Dazu gehören Mindestarbeitsstunden und Mindestgehalt (OECD 2021d).

9. Fazit

Die neue Bundesregierung hat sich für die nächsten Jahre viel vorgenommen. Lösungswege aus anderen Ländern lassen sich selbstverständlich nie 1:1 übertragen. Trotzdem lohnt es sich, die Erfahrungen aus anderen Ländern zu analysieren, um auch für den eigenen Kontext gute Lösungen zu entwickeln. Wir hoffen, dass wir mit den hier vorgestellten Länderbeispielen ein paar interessante Perspektiven für die kommenden vier Jahre aufzeigen konnten.

Literatur

- BMWi (2021). Vorschläge für ein Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin: Eigenverlag
- Burger, Andreas, Benjamin Lünenbürger und Christoph Kühleis (2019). CO₂-Bepreisung in Deutschland. Ein Überblick über Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile. Dessau: Umweltbundesamt
- Evans, Nick und Matthias Duwe (2021). Climate Governance Systems in Europe: the role of national advisory bodies. Berlin: Ecologic Institute/Paris: IDDRI
- Flachsland, Christian, Nils aus dem Moore, Thorsten Müller, Jörg Kemmerzell, Duncan Edmondson, Benjamin Görlach, Matthias Kalkuhl, Michèle Knodt, Brigitte Knopf, Sebastian Levi, Gunnar Luderer und Michael Pahle (2021). Wie die Governance der deutschen Klimapolitik gestärkt werden kann. Ariadne-Kurzdossier, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Potsdam: Eigenverlag
- IEA (2018). Nordic EV Outlook 2018 Insights from leaders in electric mobility. Paris: Eigenverlag <https://www.oecd.org/finland/nordic-ev-outlook-2018-9789264293229-en.htm> (letzter Aufruf 22. März 2022)
- IEA (2021). Heat Pumps. More Efforts needed <https://www.iea.org/reports/heat-pumps> (letzter Aufruf 22. März 2022)
- IEA (2022). Global EV Data Explorer <https://www.iea.org/articles/global-ev-data-explorer> (letzter Aufruf 22. März 2022)
- Lockwood, Matthew (2021). Routes to credible climate commitment: the UK and Denmark compared. In: Climate Policy, 21 (9), S. 1234-1247 doi:10.1080/14693062.2020.1868391

- Nedelkoska, Ljubica und Glenda Quintini (2018). Automation, skills use and training. In: OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 202 <https://doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>
- OECD (2010). Annex A. Sweden's Charge on NOx Emissions in Taxation, Innovation and the Environment. Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/9789264087637-9-en>
- OECD (2019a). OECD Environmental Performance Reviews: Denmark 2019. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1eeec492-en>
- OECD (2019b). Working Better with Age, Ageing and Employment Policies. Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/c4d4f66a-en>
- OECD (2020). OECD Economic Surveys: Germany 2020. Paris: OECD Publishing doi:<https://doi.org/10.1787/91973c69-en>
- OECD (2021a). OECD Economic Surveys: Austria 2021. Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/eaf9ec79-en>
- OECD (2021b). OECD Economic Surveys: Denmark 2021. Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/86f7b2d9-en>
- OECD (2021c). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- OECD (2021d). Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women. Paris: OECD Publishing <https://doi.org/10.1787/f7b48808-en>
- Puls, Thomas und Thilo Schaefer (2019). CO₂-Reduktion im Verkehr. Was kann Deutschland von Schweden lernen? IW-Policy Paper, Nr. 8, Köln: IW
- WorldBank (2018). Guide to Communicating Carbon Pricing. Washington, DC: Partnership for Market Readiness <http://hdl.handle.net/10986/30921> (letzter Aufruf 22. März 2022)