



**16 2006**

59. Jg., 33.–35. KW, 31. August 2006

## **ifo Schnelldienst**

### **Zur Diskussion gestellt**

*Markus Längen, Andreas Gerber und Karl W. Lauterbach,  
Klaus Jacobs, Jochen Pimpertz*

- Gesundheitsfonds oder/und steuerfinanziert – die Umgestaltung der Krankenversicherung

### **Forschungsergebnisse**

*Wolfgang Meister*

- Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem

*Volker Meier*

- Übertragung individueller Alterungsrückstellungen in der Privaten Krankenversicherung

### **Daten und Prognosen**

*Joachim Gürtler und Arno Städtler*

- Leasingbranche: Hält die dynamische Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen an?

*Gernot Nerb und Anna Stangl*

- Weltwirtschaft kühlt sich ab

### **Im Blickpunkt**

*Hans G. Russ*

- ifo Konjunkturtest August 2006

**ifo Schnelldienst** ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,  
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,  
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifode.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Prof. Dr. Gebhard Flaig,  
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel, Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

### Zur Diskussion gestellt

#### Gesundheitsfonds oder/und steuerfinanziert – die Umgestaltung der Krankenversicherung

3

Seit Sommer dieses Jahres sind die Eckpunkte der Gesundheitsreform 2006 bekannt. Für *Markus Lünen*, *Andreas Gerber*, Universität zu Köln, und *Karl W. Lauterbach*, MdB, ist das Modell des Gesundheitsfonds, das im Mittelpunkt der Maßnahmen steht, kein »Erfolgsmodell«. Die möglichen positiven Folgen des Fonds ließen sich, ihrer Meinung nach, auch ohne den Fonds erzielen, und zwar mit »geringerem Bürokratieaufwand, Aufrechterhaltung der Solidarität und besserem Wettbewerbsrahmen«. Auch *Klaus Jacobs*, Wissenschaftliches Institut der AOK, Bonn, steht dem Reformmodell kritisch gegenüber. Vor allem bei dem Umbau der Finanzierungsstrukturen sieht er erhebliche Defizite: »Stabil, nachhaltig, gerecht und wettbewerbstauglich sollte die Finanzierung werden und zudem den Faktor Arbeit entlasten.« Dies werde durch den eingeschlagenen Lösungsweg nicht erreicht. Vielmehr wird »... nicht nur kein einziges Finanzierungsproblem gelöst, sondern neue Probleme geschaffen«. Nach Ansicht von *Jochen Pimpertz*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, haben die Gesundheitspolitiker das Entscheidende vergessen: »Wettbewerb führt nur dann zu mehr Effizienz, wenn den Versicherten nicht nur Wahlmöglichkeiten eröffnet werden, sondern wenn sie auch die finanzielle Verantwortung für ihre Entscheidung tragen. Doch um diese Konsequenz drückt sich das politische Berlin seit Jahr und Tag ...«

### Forschungsergebnisse

#### Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem

12

*Wolfgang Meister*

Neben der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) wurde in Deutschland zum 1. Januar 2005 auch der Kinderzuschlag eingeführt. Im vorliegenden Beitrag wird für eine Reihe von Familientypen die Wirkung dieser neuen Sozialleistung im Zusammenspiel mit dem Wohngeld und in Abhängigkeit vom erzielten Bruttolohn dargestellt. Angesichts der hier aufgezeigten zahlreichen Unstimmigkeiten – sowohl bei der Ausgestaltung des Kinderzuschlags an sich als auch wegen seiner Wechselwirkung mit dem Steuer- und Transfersystem im Allgemeinen – sollte die von der Bundesregierung für den Herbst geplante Erarbeitung eines Kombilohnkonzeptes auch genutzt werden, die Regelungen zum Kinderzuschlag gründlich zu überarbeiten.

#### Nicht jede Reform ist eine gute Reform: Verfahren zur Übertragung individueller Alterungsrückstellungen in der Privaten Krankenversicherung

21

*Volker Meier*

Im Rahmen der kommenden Gesundheitsreform will die Bundesregierung die Mitnahme der Alterungsrückstellungen in der Privaten Krankenversicherung beim Wechsel des Versicherers ermöglichen. Nach gegenwärtiger Rechtslage verfällt bei einem Wechsel des Versicherers der Anspruch auf Teilhabe an der beim bisherigen Versicherer gebildeten Alterungsrückstellung. Diese repräsentiert einen Kapitalstock, der von den Versicherten eines Jahrgangs gemeinsam aufgebaut wird, um den Anstieg der Versicherungsprämien im Alter zu verhindern oder doch zumindest deutlich zu bremsen. Der gemeinsam aufgebaute Kapitalstock wird dann im Alter gemeinsam verbraucht. Der Beitrag zeigt die Vor- und Nachteile der von verschiedenen Seiten vorgeschlagenen Reformmodelle auf und stellt einen vom ifo Institut entwickelten Reformvorschlag vor.

## Daten und Prognosen

### Geschäftsaussichten in der Leasingbranche schwächen sich ab – hält die dynamische Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen an?

25

Joachim Gürlter und Arno Städtler

Das Geschäftsklima in der deutschen Leasingwirtschaft hat sich im zweiten Quartal 2006 überraschend deutlich eingetrübt. Zwar wurde die momentane Geschäftssituation von den befragten Unternehmen erneut etwas günstiger gesehen, bei der Bewertung ihrer Perspektiven bis zum Jahresende waren sie allerdings merklich vorsichtiger. Bei zunehmender Nachfrage bewerteten, mit 24%, mehr Leasinggesellschaften als zuvor ihren Geschäftsgang im zweiten Quartal 2006 als gut, 74% als befriedigend, nur 2% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Geschäftssituation als beklagenswert. Befragt nach ihren Geschäftserwartungen für die zweite Jahreshälfte äußerten sich die Unternehmen spürbar weniger optimistisch, per saldo hoffen aber gleichwohl noch 11% der Testteilnehmer auf bessere Geschäfte. Nach den sichtbaren Besserungstendenzen in den ersten drei Monaten 2006 zeigte die Beschäftigung in der deutschen Leasingwirtschaft im Laufe des zweiten Quartals eher Stabilisierungstendenzen. Errechnete sich im ersten Quartal noch eine kräftige Zunahme der Beschäftigung um rund 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%, so verringerte sich die Zahl zwischen April und Juni auf nur noch bescheidene 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%. Die Investitionen in Ausrüstungsgüter und sonstige Anlagen starteten mit Schwung ins neue Jahr. Auch für das zweite Halbjahr stehen die Chancen für ein deutliches Wachstum der Investitionen gut. Der auf den kurzfristigen Zukunftseinschätzungen der Leasinggesellschaften basierende Investitions-Frühindikator lässt auf höhere Ausrüstungsinvestitionen in 2006 gegenüber dem Vorjahr schließen. Der Indikator zeigt allerdings auch, dass das bisherige Wachstumstempo wohl nicht gehalten werden kann.

### Weltwirtschaft kühlt sich etwas ab – Ergebnisse des 89. World Economic Survey (WES) Juli 2005

30

Gernot Nerb und Anna Stangl

Der ifo-Indikator für das Weltwirtschaftsklima ist im dritten Quartal 2006 leicht gefallen. Der Rückgang ist allerdings ausschließlich auf die weniger zuversichtlichen Erwartungen für die nächsten sechs Monate zurückzuführen. Die Urteile zur allgemeinen wirtschaftlichen Lage haben sich dagegen erneut verbessert. Diese Datenkonstellation spricht für eine, wenn auch etwas abgeschwächte Fortsetzung des konjunkturellen Aufschwungs in den kommenden Monaten. Die Inflationserwartungen für 2006 sind im Weltdurchschnitt auf 3,5% gestiegen. Der US-Dollar gilt als leicht überbewertet ebenso der Euro und das britische Pfund. Nur der japanische Yen wird als unterbewertet eingestuft.

## Im Blickpunkt

### ifo Konjunkturtest August 2006 in Kürze

38

Hans G. Russ

In der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich das Geschäftsklima im August zum zweiten Mal etwas verschlechtert, liegt aber nach dem kräftigen Anstieg in der ersten Jahreshälfte weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Zurückzuführen ist die Abwärtsentwicklung auf den verringerten Optimismus in den Geschäftserwartungen der Unternehmen. Hier dürften sich nicht zuletzt die Befürchtungen von negativen Auswirkungen der bevorstehenden Mehrwertsteuererhöhung, eines sich abschwächenden Wachstums der Weltwirtschaft und eines anhaltend hohen Ölpreises niedergeschlagen haben. Unverändert positiv wurde dagegen die gegenwärtige Geschäftslage bewertet.

Die Probleme der gesetzlichen Krankenversicherung sind hinreichend bekannt: schrumpfende Einnahmen bei ständig steigenden Ausgaben. Jetzt liegen die Eckpunkte der Gesundheitsreform 2006 auf dem Tisch. Ist das Modell des Gesundheitsfonds, das im Mittelpunkt der Maßnahmen steht, eine sinnvolle Lösung zur nachhaltigen Umstrukturierung des Gesundheitssystems?

## Kein Erfolgsmodell

### Gesundheitsfonds

Die Einrichtung eines Gesundheitsfonds ist zentraler Bestandteil der von der großen Koalition ausgearbeiteten Eckpunkte zu einer Gesundheitsreform 2006. Nachdem Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie keinen Konsens unter den Koalitionspartnern gefunden hatten, stand mit dem Modell des Gesundheitsfonds ein politisch unbelastetes Modell bereit, welches zudem im Ausland bereits eingesetzt wurde. Der Vorschlag im »Eckpunktepapier zu einer Gesundheitsreform 2006« vom 4. Juli 2006 sieht vor, dass im Fonds die Beiträge über einheitliche Beitragssätze für alle gesetzlich Versicherten gesammelt und für jeden Versicherten standardisierte risikoadjustierte Beträge aus dem Fonds an die Krankenkassen ausgeschüttet werden. Kommen Krankenkassen trotz Effizienzsteigerung nicht mit den Auszahlungen aus dem Fonds aus, können sie einen prozentualen oder pauschalen Zusatzbeitrag von ihren Mitgliedern erheben, der 1% des Haushaltseinkommens nicht übersteigen darf. Bei Überschüssen kann die Krankenkasse diese an ihre Versicherten ausschütten.

Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenkassen erfolgt zu 95% aus dem Fonds. Aus Steuermitteln sollen im Haushaltsjahr 2008 1,5 Mrd. € und im Haushaltsjahr 2009 3 Mrd. € in den Fonds fließen. Reichen die Fondsmittel und die privaten Zusatzbeiträge nicht aus, wird der einheitliche Beitragssatz gesetzlich angehoben. Die Parität soll im heutigen Umfang erhalten bleiben.

Der Gesundheitsfonds soll Abschluss, oder zumindest entscheidender Lösungsbe-

standteil, einer seit 2003 geführten Diskussion sein, die sich von der »Kommission für Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme« (»Rürup-Kommission«)<sup>1</sup> über die »Herzog-Kommission«<sup>2</sup> des CDU-Bundesvorstandes und zahlreiche Parteitagsbeschlüsse hinzog.<sup>3,4</sup> Im Vordergrund standen zwei Problembereiche:<sup>5</sup> Dies ist erstens die Entlastung der Unternehmen gegenüber Ländern, welche das Gesundheitssystem nicht über Beiträge auf Einkommen aus abhängiger Beschäftigung, sondern beispielsweise über (unternehmensunabhängige) Steuern oder die gesamten Einkünfte der Versicherten finanzieren. Und zweitens sollte der demographische Übergang mit einer starken Belastung aller Zweige der Sozialsysteme ab dem Jahr 2030 abgefedert werden. Für beide Problembereiche kann ein Gesundheitsfonds Lösungen bieten. Er leistet es jedoch nicht in seiner gegenwärtig im Eckpunktepapier vorgestellten Form. Weder senkt er die Lohnkosten, noch antwortet er erkennbar auf die Herausforderung des demographischen Übergangs.

### Warum ist der Fonds beschlossen worden?

Die Ursachen für das Beharren auf dem Fondsmodell liegen weniger in (gesundheits-) ökonomischen als vielmehr (gesundheits-) politischen Gründen. Aus ökonomischer Sicht hätten sich die mit dem beschlossenen Fondsvorschlag erreich-



Markus Längen\*



Andreas Gerber\*



Karl W. Lauterbach\*

<sup>1</sup> <http://www.soziale-sicherungssysteme.de/download/PDFs/Bericht.pdf>.

<sup>2</sup> [http://www.cdu.de/tagesthema/30\\_09\\_03\\_soziale\\_sicherheit.pdf](http://www.cdu.de/tagesthema/30_09_03_soziale_sicherheit.pdf).

<sup>3</sup> <http://www.spd-parteitag.de/servlet/PB/show/1453346/2003-11-19-a1-perspektivantrag.pdf>.

<sup>4</sup> <http://www.spd.de/servlet/PB/menu/1038894/index.html>.

<sup>5</sup> K.W. Lauterbach, M. Längen, A. Gerber, G. Klever-Deichert und B. Stollenwerk, »Bürgerversicherung als Finanzierungsmodell der Zukunft«, in: H. Rebscher (Hrsg.), *Gesundheitsökonomie und Gesundheitspolitik*, Economica, Heidelberg 2006, 275–288.

\* Dr. rer. pol. Markus Längen, Dr. med. Andreas Gerber, Institut für Gesundheitsökonomie und Klinische Epidemiologie der Universität zu Köln, und Univ.-Prof. Dr. med. Dr. sc. (Harvard) Karl W. Lauterbach, MdB.

baren Ziele mit anderen Maßnahmen einfacher, sozial verträglicher und unbürokratischer erreichen lassen. Mögliche Maßnahmen wären das Einfrieren der Arbeitgeberbeiträge, eine Zuführung hoher Steuerzuschüsse in den bestehenden Risikostrukturausgleich und die wettbewerbliche Eingliederung der PKV in die Finanzierung des Gesundheitssystems.

Es bleiben für Deutschland drei Argumente für den Fonds: Erstens ist er neu, zweitens ist er Projektionsfläche für zukünftige Reformen, und drittens war er der kleinste erzielbare Nenner. Letztendlich wurde eine aus ökonomischer Sicht nicht überzeugende Lösung gefunden, die sich von den ursprünglichen Zielen, Lohnnebenkosten zu senken und das System angesichts des demographischen Umbaus nachhaltig zu finanzieren, verabschiedet hat. Die Überlast des Politischen wurde insbesondere in den letzten Verhandlungswochen deutlich, als die von der CDU noch im Bundeswahlkampf geforderte Umstellung auf eine Steuerfinanzierung mit Volumen bis über 20 Mrd. € im Jahr nun abgelehnt wurde.

### Was wird der Gesundheitsfonds bringen?

Was wird der Fonds trotz allen Mängeln dennoch bewirken? Einige Tendenzen zeichnen sich, ungeachtet der noch fehlenden Detaillösungen, bereits ab. Die Zahl der gesetzlichen Krankenkassen wird sinken, und der Wettbewerb wird sich vom Versichertennutzen entfernen. Bisher beruhte die Abnahme der Zahl der Krankenkassen auf Fusionen, zukünftig werden womöglich auch Insolvenzen zu beobachten sein. Der bisher schon aggressiv in der Pressewerbung vorgestellte Beitragssatzvergleich zwischen Krankenkassen wird sich intensivieren, wenn es unter dem Fondsmodell um absolute Zuzahlungspauschalen pro Monat (die sog. »kleine Kopfpauschale«) geht. Um ihre Mitglieder mit hohem Einkommen (und tendenziell niedriger Morbidität) nicht zu verprellen, werden Krankenkassen die kleine Kopfpauschale einem relativen Zusatzbeitrag (Prozentzuzahlung) vorziehen. Dies hätte für die Krankenkassen gleichzeitig den »Vorteil«, dass Rentner (mit tendenziell hoher Morbidität) eher in andere Krankenkassen abwandern. Die Absicht, den derzeitigen Risikostrukturausgleich im neuen System unter dem Vorwand der »Entbürokratisierung« von Morbiditätsmerkmalen möglichst frei zu halten, verstärkt diese Tendenz nochmals erheblich. Es ist aus gesundheitsökonomischer Sicht eindeutig, dass sich kein Krankenkassenwettbewerb zum Nutzen der Versicherten entwickeln wird, sofern klare Anreize zur Risikoselektion gesetzt werden. Bei Defiziten einer Krankenkasse besteht vielmehr der Anreiz, jedwede Leistung unabhängig von deren Wirksamkeit zu verknapfen. Dass eine Krankenkasse mit Defiziten die Möglichkeiten, Zeit und Vertragsmacht hat, für ihre Versicherten nur nicht-effektive Leistungen zu kapfen, ist illusorisch. Hartes Kostenmanagement wird im Ernstfall die einzige Alternative sein, um der drohenden Insolvenz zu entgehen (beziehungsweise eine signifikante Zahl an Mit-

gliedern aufgrund einer hohen Kopfpauschale zu verlieren). Betroffen sein werden nach bisherigen Erfahrungen die Krankenkassen, welche Versicherte mit hohem Alter und hoher Morbidität aufweisen, also jene Versichertengruppen, die besonders stark auf eine gute Versorgung angewiesen sind.

Bisherige Erfahrungen zeigen auch, dass diese Gruppen weniger stark auf die Anreize reagieren können, in eine günstigere Krankenkasse zu wechseln. Wie soll sich ein Pflegeheimbewohner, der zudem von einer Vielzahl von Ärzten betreut wird, daran machen, seine Krankenkasse zu wechseln? Und welches Interesse hat eine kostengünstige Krankenkasse, diesen Bewohner aufzunehmen? Sie wird ihre Effizienzvorteile kaum dazu einsetzen, Verbesserungen in der Pflege von an Alzheimer-Demenz erkrankten Personen zu verbessern, einzusetzen. Ebenso sind die Versorgung von HIV-Infizierten oder Blutern keine Gebiete, die ein solcher Wettbewerb verbessern würde. Eine effiziente Krankenkasse würde ihre Überschüsse dazu verwenden, ihre attraktivsten Gruppen zu umwerben und zu behalten, indem sie beispielsweise Leistungen mit nur vage nachgewiesener Effektivität, jedoch hohem Symbolwert für die attraktive Versichertengruppe, bewirbt. Schon heute findet man überraschend viel Werbung von Krankenkassen in Fitnesszeitschriften. Diese werden kaum von Versicherten gelesen, die eine gesundheitliche Versorgung am dringendsten benötigen.

Die Wettbewerbsverzerrung zugunsten der PKV wird im gegenwärtigen Eckpunktekompromiss weiterhin festgeschrieben. Dass derzeit kein fairer Wettbewerb zwischen den Systemen herrscht, wird von wissenschaftlicher Seite nicht bezweifelt.<sup>6</sup> Die PKV versichert eine Gruppe mit eher hohem Einkommen und eher geringer Morbidität. Würde sie auf dem Niveau der GKV im Wettbewerb stehen, wären 9,9 Mrd. € mehr im System der Krankenversorgung verfügbar. Damit wäre die Anhebung der Beitragssätze um 0,5 Prozentpunkte nicht nur obsolet, es könnte sogar eine Absenkung erreicht werden.<sup>7</sup> Das Argument der PKV, dass diese Mittel derzeit in etwa gleicher Höhe bereits vom PKV ins GKV-System fließen würden, ist nicht stichhaltig. Diese Mittel werden verteilt, indem günstige Risiken sich unter anderem eine Luxusmedizin mit Chefarztbehandlung und Servicezimmern erlauben können und dennoch geringere Prämien aufbringen müssen als in der GKV. Die Mittel werden zudem in regionaler, fachlicher und Patientensicht so verteilt, dass eine eindeutige Zweiklassen-Medizin aufrechterhalten wird. Regionen mit vielen Privatversicherten ziehen zusätzliche Ärzte an, während Regionen in Ostdeutschland Ärztemangel beklagen und Ruhrgebietsstädte mit einem wesentlich höheren Anteil an Menschen, die aufgrund von geringerer Bildung und niedrigerem

<sup>6</sup> Mitglieder des Ausschusses für Gesundheitsökonomie im Verein für Sozialpolitik. Gesundheitspolitik in der Kompromissfalle: Kein Problem gelöst, aber neue geschaffen. Stellungnahme von Gesundheitsökonominnen zu den Eckpunkten der Koalitionsparteien vom 4. Juli 2006.

<sup>7</sup> Berechnungen des IGKE. Publikation in Vorbereitung.

sozioökonomischem Status eine bekanntermaßen höhere durchschnittliche Krankheitslast haben, im Schnitt höchstens halb so viel Ärzte haben wie Freiburg oder München. Chefärzte können Privatliquidationen erzielen, die ihr Grundgehalt übersteigen, ohne dafür einen GKV-Patienten sehen zu müssen. Vertragsärzte vergeben ihre Termine bevorzugt an Privatpatienten, während gesetzlich Versicherte teilweise wegen Überfüllung abgewiesen werden. Dass die PKV mit ihren Zusatzhonoraren eine derartige Strukturpolitik betreiben soll, ist im Gesetz nicht vorgesehen.

Der zukünftige Druck zum Wettbewerb in der PKV erwächst jedoch nicht aus dem Fonds, sondern aus der geplanten Portabilität der Altersrückstellungen. Die mangelnde Effizienz des PKV-Systems wird deutlich, wenn die Vertragsabschlusskosten betrachtet werden. Bezogen auf die Brutto-neuzugänge der PKV von 590 100 Personen im Jahr 2004 beliefen sich die Abschlusskosten auf 3 946 € pro Vertrag. Sie liegen somit höher als die gesamten durchschnittlichen Beitragszahlungen des Versicherten im ersten Jahr, die mit 2290 € abgeschätzt werden.<sup>8</sup> Keine GKV-Kasse kann sich ein solch kostspieliges Verfahren leisten, die Verwaltungskosten liegen dort wesentlich niedriger.

Es ist unschwer voraus zu sehen, dass mit der Portabilität der Altersrückstellungen auch im Bereich der PKV »Internet-Krankenkassen« entstehen werden, und kleinere und teure Anbieter aus dem Markt ausscheiden werden. Die Größe der PKV-Unternehmen ist derzeit noch sehr heterogen. Lediglich vier Unternehmen hatten über 500 000 Vollversicherte, 25 Unternehmen hatten weniger als 100 000 Vollversicherte. Insgesamt ergibt dies eine durchschnittliche Vollversichertenzahl von knapp 190 000 Versicherten pro Unternehmen.

In Diskussionen wird oft vorgetragen, man müsse das Fondsmodell losgelöst von der Ausgabenseite betrachten. Einige Befürworter des Fondsmodells gehen davon aus, dass sich das Prinzip, nicht jedoch die Folgen aus dem Ausland übertragen lassen. Die Niederlande, welche das Fondsmodell ab Beginn des Jahres 2006 einsetzen, haben 2,8 Akutbetten, 0,5 praktizierende Allgemeinärzte, 0,9 praktizierende Fachärzte und 0,2 Apotheker je 1 000 Einwohner (alle Angaben Jahr 2003). In Deutschland lauten die entsprechenden Zahlen: 6,6 Akutbetten (235% gegenüber den Niederlanden), 1,0 praktizierende Allgemeinärzte (200%), 2,3 praktizierende Fachärzte (256%) und 0,6 Apotheker je 10 000 Einwohner (300%). Die Niederlande kommen für die öffentlichen Gesundheitsausgaben mit 5,8% des BIP aus, in Deutschland liegt der Wert bei 8,5% des BIP. Das Argument, dass Deutschland ein höheres BIP habe und daher ein superiores Gut wie gesundheitsliche Versorgung auch relativ stärker nachfrage, zählt nicht. Das BIP

liegt in den Niederlanden bei 29 361 € pro Kopf, in Deutschland bei 26 222 €. Mit den wirtschaftlichen und Effizienzbedingungen in den Niederlanden ist ein Fonds für die Bevölkerung leichter zu schultern als in Deutschland.

Der Effizienzwettbewerb zwischen den Kassen wird sich durch den Fonds verschärfen. Zugleich werden die verbleibenden Krankenkassen durch Fusionen und Insolvenzen größer. Beides spricht dafür, dass die Einflussnahme auf die Leistungsanbieter steigen kann und wird. Instrumente wie strikte hausarztzentrierte Versorgung, vierte Hürde der Arzneimittelzulassung, effektive Krankenhausplanung, Einführung einer Positivliste und Öffnung der Krankenhäuser für ambulante fachärztliche Versorgung gibt es in den Niederlanden bereits.

Es ist wenig wahrscheinlich, dass der deutsche Gesetzgeber zukünftig Steuermittel ins Gesundheitswesen lenkt, um hohe Strukturkapazitäten aufrechtzuerhalten und so die Bevölkerung zu beruhigen. In den Niederlanden urteilten bei einer Umfrage der OECD im Jahr 2002 47,1% der Befragten über ihr Gesundheitssystem mit »runs well« oder »minor changes needed«. In Deutschland waren es 45,6%. Eine Kombination aus Effizienz und Zustimmung scheint möglich zu sein. Dass sich der Gesetzgeber in Deutschland vor diesem Szenario einer stärkeren Gestaltungsmacht der Krankenkassen widersetzt, ist wenig wahrscheinlich. Die Krankenkassen sehen sich bereits einer Forderung der Kassenärztlichen Vereinigungen in Höhe von 5 Mrd. € gegenüber, um die in der Vergangenheit gestiegenen Arzt- und damit verknüpften Leistungszahlen zu finanzieren. Die Zahl der an der Versorgung teilnehmenden Vertragsärzte in Deutschland ist von 119 939 im Jahr 1995 auf 131 119 im Jahr 2004 gestiegen (+ 9%). Es ist für die Krankenkassen selbstverständlich, dass sie auf eine Ausweitung der Arztzahlen nicht mit einer Ausweitung der Budgetmenge antworten können und dennoch eklatante Versorgungslücken in strukturschwachen Gebieten zunehmen. Stärkere Struktursteuerung durch Krankenkassen ist notwendige Folge des Fondsmodells.

### Ist der Fonds also dennoch ein Erfolg?

Der Effizienzdruck steigt, der Druck auf die PKV steigt, historisch verhärtete Strukturen werden aufgebrochen, die Krankenkassen bekommen mehr Gestaltungsmacht. Ist der Fonds also dennoch ein Erfolgsmodell? Nein. Es wurde gezeigt, dass sich die möglichen positiven Folgen des Fonds auch ohne den Fonds erzielen ließen, und dies mit geringerem Bürokratieaufwand, Aufrechterhaltung der Solidarität und besserem Wettbewerbsrahmen.

Das Fondsmodell zeigt bisher keine Perspektive für Deutschland auf. Diese Perspektiven wurden bereits mehrfach vorgestellt, unterstützt durch Kommissionen und Gutachten. Aufgegriffen wurden sie nicht.

<sup>8</sup> K. W. Lauterbach, G. Klever-Deichert, A. Gerber und M. Lungen, *Kapitaldeckung und Vertragsabschlusskosten der Privaten Krankenversicherung in Deutschland*, Studien zu Gesundheit, Medizin und Gesellschaft 2006, Köln, Ausgabe 02/2006 vom 5. April 2006.



Klaus Jacobs\*

## Kein einziges Problem gelöst

Die Probleme der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind vielschichtig. Seit Jahren erodiert die Einnahmehasis, und auf der Ausgabenseite wird viel zu viel Geld in unwirtschaftliche Versorgungsstrukturen gesteckt und für medizinisch fragwürdige Leistungen ausgegeben. Erste Struktur-reformen auf der Ausgabenseite wurden bereits mit dem 2003 von Rot/Grün und Union verabschiedeten GKV-Modernisierungsgesetz (GMG) in Angriff genommen wurden. Jetzt sollte es erklärtermaßen vor allem um die Reform der Finanzierungsstrukturen gehen. Stabil, nachhaltig, gerecht und wettbewerbstauglich sollte die Finanzierung werden und zudem den Faktor Arbeit entlasten. Dass es schwer würde, ein derart breites Zielepanorama umfassend zu bedienen, war allen Experten stets klar. Dass es die Großkoalitionäre in ihren am 4. Juli vorgelegten »Eckpunkten« aber schaffen (und wagen) würden, ein Konzept vorzulegen, das für kein einziges der genannten Ziele einen Lösungsweg präsentiert, dürfte selbst bei den größten Pessimisten blankes Entsetzen ausgelöst haben.

## Einseitige Belastung

Kernstück der beabsichtigten Reform ist der so genannte Gesundheitsfonds, in den künftig alle Beitragszahlungen sowie Steuerzuschüsse aus dem Bundeshaushalt fließen sollen. Während derzeit vor allem über den Beitragseinzug für den Fonds gestritten wird – den Eckpunkten zufolge soll der Einzug für alle Sozialversicherungszweige von den einzelnen Krankenkassen auf regional organisierte Einzugsstellen verlagert werden –, droht fast aus dem Blick zu geraten, dass das Fondsmodell an den derzeitigen Finanzierungsgrundlagen der GKV im Prinzip überhaupt nichts ändert. Weder wird die Finanzierungsbasis verbreitert, indem

alle Bürger an der solidarischen Finanzierung beteiligt werden – also auch die Privatversicherten, deren Einkommen im Durchschnitt deutlich über denen der GKV-Mitglieder liegen –, noch werden weitere Einkommensarten in die Beitragsbemessung mit einbezogen. Ein Beitrag für mitversicherte Ehepartner von Gutverdienern ist ebenfalls nicht vorgesehen. Schließlich wird die vorgesehene Steuerfinanzierung bis auf Weiteres nicht einmal das schon heute bestehende Ausmaß erreichen. Die einseitige Belastung der sozialversicherungspflichtigen Erwerbs- und Erwerbsersatz-einkommen bleibt damit unverändert bestehen. Obwohl die anhaltende Wachstumsschwäche der beitragspflichtigen Einnahmen der GKV maßgeblich für die Beitragssatzsteigerungen der Vergangenheit verantwortlich war, sieht die große Koalition dieser Entwicklung weiter tatenlos zu. Dass damit gleichfalls keinerlei Vorkehrungen für künftige demographische Herausforderungen getroffen werden, versteht sich fast von selbst. Ebenso, dass von einer Entlastung des Faktors Arbeit keine Rede sein kann; zunächst werden die Beitragssätze der Krankenkassen – und damit auch die Arbeitskosten – sogar noch weiter steigen, wobei die ins Auge gefassten 0,5 Prozentpunkte vermutlich bei weitem nicht ausreichen dürften.

Offensichtlich hat sich die Politik längst ihre eigene Welt geschaffen, in der es nicht mehr um die Lösung realer Probleme geht, sondern nur noch um reine Machtfragen und den Nachweis vermeintlicher Handlungsfähigkeit. Der sonst vor allem gegenüber Wissenschaftlern gern erhobene Vorwurf, fernab von jeglicher Realität praxisuntaugliche Vorschläge zu produzieren, scheint mittlerweile in der Politik den richtigen Adressaten gefunden zu haben – allerdings mit dem gravierenden Unterschied, dass die Politik damit selbst neue Realitäten schafft. Und zu denen gehört beim Gesundheitsfonds, dass er in der geplanten Ausformung nicht nur kein einziges Finanzierungsproblem löst, sondern neue Probleme schafft.

Gespeist wird der Fonds vor allem durch Beitragszahlungen von Mitgliedern und Arbeitgebern entsprechend der »heutigen Relation«, also unter Berücksichtigung des »Sonderbeitrags« der Versicherten von 0,9%. Die entscheidende Neuerung liegt darin, dass es künftig einen GKV-weit einheitlichen Beitragssatz geben soll, der vom Bundestag festgesetzt wird. Die Krankenkassen verlieren damit ein zentrales Merkmal unternehmerischer Autonomie: das Recht auf selbständige Preissetzung. Wie dies mit produktivem Kassenwettbewerb vereinbar sein soll – erst recht mit (»fairem«) Wettbewerb zwischen gesetzlichen und privaten Krankenversicherern, perspektivisch womöglich auf einem europäischen Krankenversicherungsmarkt –, ist aus ökonomischer Sicht nicht nachvollziehbar. Vielmehr ist hier der Weg in eine staatliche Einheitsversicherung vorgezeichnet. Dazu passt auch das Gerede über die vermeintlich zu große Zahl von Krankenkassen, die nicht als Kennzeichen

\* Dr. Klaus Jacobs, Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO), Bonn.

eines pluralen Wettbewerbssystems, sondern als überflüssige Bürokratie gelten (wobei am Anachronismus geschlossener Betriebskrankenkassen, ohne den sich die Kassenzahl deutlich verringern würde, ausdrücklich festgehalten wird). Und wenn die Bundeskanzlerin in ihrer Videobotschaft vom 8. Juli zu den Eckpunkten erklärt, dass »wir am Anfang des nächsten Jahres die Beiträge erhöhen müssen«, lässt schon die Formulierung erkennen, welches Verständnis mittlerweile von der GKV herrscht, denn noch gehört die Festlegung der Beitragssätze zu den Aufgaben der selbstverwalteten Kassen.

### Ordnungspolitisch fragwürdig

In den Gesundheitsfonds sollen aber nicht nur Beitragszahlungen, sondern auch Steuerzuschüsse aus dem Bundeshaushalt fließen, und zwar zunächst 1,5 Mrd. € 2008 und 3 Mrd. € 2009. Durch diesen »Einstieg in eine teilweise Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben (insbesondere die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern« – so heißt es vollmundig im Eckpunkte-Papier – »wird die GKV auf eine langfristig stabilere, gerechtere und beschäftigungsfördernde Basis gestellt«. Wie es um die Stabilität von Steuerzuschüssen bestellt ist, hat die große Koalition selbst soeben unter Beweis gestellt, indem sie mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 beschlossen hat, die erst mit dem GMG eingeführte Pauschalerstattung für Leistungen bei Mutterschaft und Schwangerschaft in Höhe von 4,2 Mrd. € zum Zwecke der Konsolidierung des Bundeshaushalts wieder abzuschaffen. Bei der Verabschiedung des GMG war gerade die sachgerechte Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen als besonderer Erfolg gefeiert worden. So stellte zum Beispiel Horst Seehofer am 9. September 2003 im Bundestag fest: »Wir haben jahrzehntlang über die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen diskutiert. Ich finde, es ist ein großer Fortschritt, dass versicherungsfremde Leistungen künftig nicht mehr aus Beitragsmitteln, sondern aus Steuermitteln finanziert werden. Das wird jetzt Wirklichkeit. Dies wird die Krankenversicherungen um fast einen halben Prozentpunkt entlasten.«

So sieht also die Stabilität von Steuerzuschüssen in der Realität aus: jahrzehntlang gestritten, um die sachgerechte Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen endlich zu realisieren – und dann in wenigen Monaten wieder vom Tisch gewischt. Deshalb resultieren die im kommenden Jahr erforderlichen Beitragssatzsteigerungen auch keineswegs aus einer »Summe der Fehler aus vielen vergangenen Jahren« (Originalton Angela Merkel in ihrer Videobotschaft vom 8. Juli), sondern – einschließlich der Zusatzbelastungen durch die anstehende Mehrwertsteuererhöhung – aus den steuerpolitischen Beschlüssen derselben Bundesregierung, die nunmehr die bloße Aussicht auf vermehrte Steuerzuflüsse zur GKV als zukunftssichernden Heilsbringer verkauft.

Die Steuerfinanzierung der Krankenversicherung von Kindern ist aber auch ordnungspolitisch fragwürdig. Schon wird zwischen den Regierungsparteien gestritten, ob die Steuermittel nur der GKV oder auch privatversicherten Kindern zugute kommen sollen. Letzteres ist vermutlich verfassungsrechtlich geboten, doch würden die Wettbewerbsnachteile der GKV gegenüber der privaten Krankenversicherung noch einmal deutlich vergrößert, weil an der »offenen Flanke« zwischen den beiden Systemen als Folge der ökonomischen unsinnigen Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts festgehalten wird. Deshalb wird bereits laut darüber nachgedacht, die geplante Steuerfinanzierung der Krankenversicherung von Kindern als allgemeinen Bundeszuschuss zu deklarieren, womit einer Gesundheitspolitik nach Haushaltslage endgültig Tür und Tor geöffnet und das letzte Vertrauen in die Stabilität von Steuerzuschüssen zur GKV-Finanzierung verspielt würde. Wenn es die Politik Ernst meint mit einer sachgerechten Steuerfinanzierung zur Entlastung der GKV-Beiträge, gibt es sinnvolle Ansätze genug: Neben der Revision des Beschlusses, die Erstattung für versicherungsfremde Leistungen abzuschaffen, zählt dazu insbesondere die Ermäßigung des Mehrwertsteuersatzes für erstattungsfähige Arzneimittel wie in fast allen anderen EU-Mitgliedstaaten. Schließlich würde der Erosion der GKV-Beitragsbasis spürbar begegnet, wenn die Beiträge für arbeitslose Mitglieder wieder wie vor 1995 am vorherigen Arbeitsentgelt bemessen würden.

Da die praktisch unveränderte Beitragsbasis der GKV künftig weiter schwächeln und sich die Aussicht auf nennenswerte Steuerzuschüsse als frommer Wunsch entpuppen dürfte – die Fondsmittel also kaum ausreichen, um selbst mit moderat wachsenden GKV-Ausgaben Schritt zu halten –, bleibt den Kassen nichts anderes übrig, als von ihren Mitgliedern einen Zusatzbeitrag zu erheben. Je nach deren Einkommenssituation werden gleich wirtschaftlich (oder unwirtschaftlich) arbeitende Kassen unterschiedlich hohe Zusatzbeiträge erheben müssen. Wenn diese tatsächlich als Gradmesser der Effizienz einer Kasse dienen sollen, ist somit ein eigenständiges Ausgleichssystem erforderlich, um einkommensbedingte Verzerrungen auszuschließen. Das gilt bei einem prozentualen Zusatzbeitrag (den jedoch keine Kasse erheben kann, die ihre einkommensstarken Mitglieder nicht vergraulen will), aber auch bei einem pauschalen Zusatzbeitrag, der nur bis zu einer Obergrenze von 1% des Haushaltseinkommens erhoben werden soll und in diesem Bereich somit auch prozentual wirkt.

Dass insgesamt maximal 5% der Gesamtausgaben über Zusatzbeiträge finanziert werden sollen, erscheint angesichts der schon jetzt erkennbaren Knappheit der Fondsmittel wenig realistisch. Dazu passt auch nicht die Rhetorik der Politik, wonach die Beitragssätze für den Fonds auf längere Zeit festgeschrieben werden sollen. Mit der Behauptung, dass wirtschaftlich arbeitende Kassen ohne Zusatzbeitrag

auskommen können, wird einer Erhöhung der Fondsmittel schon heute argumentativ vorgebeugt: Warum sollte wohl die Allgemeinheit einspringen, wenn die Kassen nicht sparsam mit ihren vom Fonds erhaltenen Mitteln umgehen? Vor diesem Hintergrund ist vielmehr zu erwarten, dass Ausgabenzuwächse in der GKV in Zukunft in erster Linie über kassenspezifische Zusatzbeiträge finanziert werden – allein schon, um die Belastung der Arbeitgeber nicht weiter zu erhöhen. In diesem Fall wird jedoch schnell erkennbar, dass das Modell mit Gesundheitsfonds und Zusatzbeitrag in der vorgesehenen Form noch einen gravierenden Konstruktionsfehler aufweist. Schon bei einer vergleichsweise niedrig anmutenden Höhe des pauschal erhobenen Zusatzbeitrags von etwa 20 € im Monat erreicht ein nennenswerter Teil der Beitragszahler die vorgesehene Überforderungsgrenze von 1% des Haushaltseinkommens. Dieser Teil der GKV-Mitglieder entrichtet dann stets den entsprechenden Maximalbeitrag und nimmt Unterschiede in der Höhe der kassenspezifischen Zusatzbeiträge überhaupt nicht wahr – keine Spur vom erwünschten Preiswettbewerb.

Diese Überlegungen sprächen dafür – sofern an dem missratenen Fondskonzept überhaupt festgehalten wird –, den Kassen vorzuschreiben, Zusatzbeiträge durchgängig prozentual zu erheben. Neben der damit verbundenen Vermeidung der »Überforderungs-Falle« gäbe es dafür vor allem auch praktische Gründe. Nur bei einem GKV-weit prozentualen Zusatzbeitrag könnte dieser unter Umständen vom Fonds miterhoben werden. Für pauschale Zusatzbeiträge müssten die Kassen dagegen ein eigenständiges Inkassosystem auf der Grundlage von Versichertenkonten einrichten und aufwendige Einzelfallprüfungen zur Vermeidung von ökonomischer Überforderung durchführen. Insbesondere hierin liegt der beträchtliche bürokratische Mehraufwand, der mit dem neuen Finanzierungsmodell einhergeht.

Bei so vielen offensichtlichen Ungereimtheiten könnte fast in Vergessenheit geraten, dass das Reformmodell durchaus auch positive Effekte aufweist, die man freilich auch ohne Fonds erzielen könnte. So soll künftig ein vollständiger Finanzkraftausgleich stattfinden, der jedoch auch problemlos im bestehenden Risikostrukturausgleich (RSA) realisiert werden könnte. Die vorgesehene Berücksichtigung von Krankheitsrisiken der Versicherten bei der Verteilung der Fondsmittel kann ebenfalls im Rahmen eines weiterentwickelten RSA erfolgen. Im Grunde ist der heutige RSA bereits ein fiktiver Fonds, der eine effektive und effiziente Kompensation unterschiedlicher Solidarlasten der einzelnen Kassen ermöglicht, um die Voraussetzungen für einen hinreichend unverzerrten Kassenwettbewerb um Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gesundheitsversorgung zu schaffen. Um diese Ziele zu erreichen, ist der Gesundheitsfonds schlicht überflüssig.

Enttäuschend sind die Eckpunkte aber nicht nur wegen ihres zukunftsuntauglichen Finanzierungskonzepts, sondern

weil es trotz kaum noch zu überbietender Wettbewerbsrhetorik einmal mehr keinen substanziellen Einstieg in echten Vertragswettbewerb gibt. Wer meint, Wettbewerb für mehr Qualität und Effizienz bedürfe vor allem eines erhöhten Drucks auf die Krankenkassen, hat von der Wettbewerbsrealität der GKV wenig Ahnung. Gerade der Kassenwettbewerb ist schon heute äußerst lebhaft. Was bislang jedoch fehlte und den Eckpunkten zufolge auch weiterhin fehlen wird, sind wirksame Handlungsmöglichkeiten der Kassen zur Ausgabenbegrenzung, insbesondere in Form durchgängiger Optionen zu Selektivverträgen in allen Versorgungsbereichen. Ein bisschen Pseudowettbewerb im Arzneimittelbereich mit letztlich unwirksamen Rabattoptionen sowie ein paar Vertragsfreiräume bei Hausarzt- und integrierter Versorgung, die im Ergebnis jedoch vor allem zu Zusatzausgaben zu den ansonsten unverändert plan- und kollektivwirtschaftlich geprägten sektoralen Vertrags- und Vergütungsformen führen, lassen jeden noch so entfesselten Kassenwettbewerb auch künftig ins Leere laufen. Angesichts der geplanten Einführung eines bundeseinheitlichen Preissystems für vertragsärztliche Leistungen muss ohnehin bezweifelt werden, ob die Wettbewerbsrhetorik der Eckpunkte überhaupt ernst gemeint ist. Da liegt die Vermutung näher, dass die vorgebliche Wettbewerbsorientierung letztlich nur eine gigantische Mogelpackung darstellt, mit der von den Unzulänglichkeiten der Finanzierungsreform abgelenkt und die Suche nach Schuldigen für das unvermeidliche Scheitern der Reform schon frühzeitig vorbereitet wird. Keine Reform wäre besser als diese, die an den bestehenden Reformfordernissen der GKV fast vollständig vorbeigeht.



Jochen Pimpertz\*

## Das vorrangige Problem liegt auf der Ausgabenseite, seine Lösung in einer knappheitsgerechten Steuerung

»Der Berg kreite ... und gebar eine Maus.« Nach nchtelanger Beratung hinter verschlossenen Türen liegen endlich die Eckpunkte zur Gesundheitsreform auf dem Tisch. Versprochen die Politiker vor Wochen noch eine nachhaltige und auf Dauer angelegte Lösung, entpuppt sich das vorgelegte Konzept bei genauerem Hinsehen lediglich als Fortführung des gesundheitspolitischen Regulierungswahns vergangener Dekaden. Schlimmer noch: Wichtige Fragen zur Weiterentwicklung der Finanzierung sind auch im Eckpunkte-Papier offen oder ambivalent formuliert. Die Kernprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) bleiben dagegen ungelöst: Weder wird der Wettbewerb um effiziente Lösungen intensiviert, noch die Finanzierung nachhaltig gesichert, geschweige denn von den Arbeitskosten entkoppelt.

Einer Beurteilung des Eckpunkte-Papiers muss zunächst eine Befunderhebung und Diagnose vorausgehen. Ausgangspunkt einer rationalen Reformdiskussion sollte also die Frage sein, unter welchen Symptomen der Patient, das gesetzliche Gesundheitssystem, vorrangig leidet – an einer Erosion der Beitragsbemessungsgrundlage oder an einem überproportionalen Ausgabenwachstum? Der empirische Befund ergibt sich in Analogie zur betrieblichen Kostenstellen-Rechnung: Je Anspruchsberechtigten, also in der Pro-Kopf-Betrachtung, sind die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung seit der Wiedervereinigung alljährlich um durchschnittlich 0,6 Prozentpunkte stärker gewachsen als die beitragspflichtigen Einkommen – jener Größe, aus der die Kassen via Beitragssatz Einnahmen erzielen. Zahlreiche Kostendämpfungsmaßnahmen, Leistungskürzungen und Ausweitungen der Beitragspflicht konnten den langfristigen Trend

nicht stoppen. Ganz offensichtlich leidet die gesetzliche Krankenversicherung an einem vorrangigen Ausgabenproblem.

Eine Erosion der Beitragsbemessungsgrundlage ist mit diesem ersten Befund noch nicht auszuschließen. Dazu bedarf es eines geeigneten Vergleichsmaßstabes. Orientiert man sich zum Beispiel am Volkseinkommen je Einwohner – unter Ausschluss von Verschuldungsoptionen gibt dessen Entwicklung im Groben die Konsummöglichkeiten eine Volkswirtschaft wieder –, dann sind die beitragspflichtigen Einkommen je Versicherter mit jahresdurchschnittlich 0,2 Prozentpunkten stärker gestiegen. Auch wenn der Vergleich etwas holzschnittartig ausfallen mag, von einer Unterfinanzierung der GKV kann also pauschal nicht gesprochen werden. Es sei denn, man wollte behaupten, dass erstens alle Ausgabensteigerungen im Gesundheitssystem prferenzgerecht erfolgen, mithin die Anreizbedingungen effizient seien, und dass zweitens der Finanzierungsbedarf ausschließlich im Rahmen der solidarischen Krankenversicherung gedeckt werden kann. An beiden Annahmen muss aber ge-zweifelt werden.

## Fehlanreize auf den Versicherungs- und Leistungsmrkten

Die ordnungspolitische Diagnose ergibt stattdessen gravierende Fehlanreize sowohl auf den Versicherungs- und Leistungsmrkten als auch bei der Finanzierung. Zunächst mangelt es den Versicherten an Wahlfreiheiten, für die sie finanzielle Eigenverantwortung tragen. Die steuerähnliche Beitragsfinanzierung ist nicht nur aufgrund der sachfremden Belastung der Arbeitskosten zu kritisieren. Entscheidend ist, dass mit der lohnsteuerhnlichen Wirkung der Beiträge der individuelle Versicherungsbeitrag vom Leistungsanspruch – dem durchschnittlichen Versicherungsrisiko – entkoppelt wird. Hinzu kommen im internationalen Vergleich relativ niedrige Selbstbehalte und eine kostenlos gewährte freie Wahl des Behandlers. Angesichts der unvermeidlichen Belastung ist es für den Anspruchsberechtigten deshalb irrational, sich kostenbewusst zu verhalten – selbst wenn ihm die Kosten zum Beispiel seiner Arztwahl transparent gemacht würden. Denn er profitiert nicht von seiner Entscheidung, vielmehr werden Einsparungen in der Versichertengemeinschaft sozialisiert. Deshalb wird im Erkrankungsfall die vermeintlich beste, im Zweifel teuerste Medizin nachgefragt. Da dieser Fehlanreiz alle Versicherten erfasst, resultiert unterm Strich ein kollektiv unerwünschtes Nachfrageverhalten.

Des Weiteren mangelt es auf den Anbietermrkten an Kostenwettbewerb. Auffälligstes Beispiel bietet die ambulante Versorgung: Zwar konkurrieren niedergelassene Ärzte auch heute um Patienten. Die ökonomische Vorstellung von einem Preiswettbewerb ist aber nicht erfüllt, da die Honorare für homogene Leistungen einheitlich zwischen der mo-

\* Dr. Jochen Pimpertz leitet das Referat »Nationale und internationale Sozialpolitik« im Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

nopolistischen Anbietervertretung und den Spitzenverbänden der Kassen ausgehandelt werden. Wettbewerber, die zu günstigeren Konditionen anbieten könnten, erzielen bei gleichen Preisen höhere Gewinne als ihre Konkurrenten, statt – wie auf knappheitsgerecht gesteuerten Märkten – die Kostenvorteile an die Versicherten weiterzugeben. Im Ergebnis schützt das Honorarsystem die weniger wirtschaftlich arbeitenden Anbieter statt die gesetzlich Versicherten.

Auch in der stationären Versorgung sorgen duale Finanzierung, hoheitliche Krankenhausbedarfsplanungen und schließlich das Festhalten an der Budgetierung beim Übergang zum Fallpauschalensystem dafür, dass sich keine knappheitsgerechten Preise bilden können und Kostenvorteile einzelner Anbieter zur Senkung der Finanzierungsbeiträge genutzt werden. Selbst die Entwicklung der Arzneimittelausgaben geht eher auf rationale Anpassungsstrategien an gesetzliche Vorgaben zurück denn auf ethisch verwerfliches Verhalten der Pharmaindustrie.

Schließlich mangelt es den gesetzlichen Kassen selbst an Möglichkeiten, auf ihrer Beschaffungsseite mit konkurrierenden Verbänden, Netzwerken oder Einzelanbietern separat Qualitäts- und Honorarmerkmale auszuhandeln. Dies würde ohnehin nur dann Sinn machen, wenn etwaige Kostenunterschiede exklusiv an kostenbewusste Versicherte weiter gegeben werden könnten. Aber auch auf ihrer Absatzseite sind den Kassen die Hände gebunden, eine Tariffdifferenzierung nach unterschiedlichen Versorgungsmodellen ist derzeit nicht möglich.

Offensichtlich sind es vor allem diese institutionell bedingten Fehlanreize, die als Ursache für den überproportionalen Ausgabenanstieg identifiziert werden können. Selbst die These vom medizinisch-technischen Fortschritt als Ausgaben-treiber erscheint vor diesem Hintergrund als wenig stichhaltig. Denn aus anderen Bereichen der Volkswirtschaft ist der kostensenkende Effekt des technischen Fortschritts wohl bekannt. Dass dagegen technische Innovationen im Gesundheitswesen oftmals höhere Ausgaben verursachen, liegt vor allem an den marktwidrigen und wettbewerbsschädlichen Eingriffen des Staates, weniger aber an den Besonderheiten der Gesundheitsleistungen.

Eine ökonomisch rationale Therapie muss also gleichzeitig auf den Versicherungs- und Leistungsmärkten bei Leistungsanbietern und Patienten sowie bei den Versicherern und Versicherten ansetzen. Notwendig ist eine wettbewerbliche Steuerung über knappheitsgerechte Preise. Der solidarische Charakter, sofern der Ausgleich unterschiedlicher Gesundheitsrisiken gemeint ist, kann dabei für die heute gesetzlich Versicherten erhalten bleiben. Deshalb zunächst die Frage, wie und wo überhaupt Preiswettbewerb entstehen kann? Zum Beispiel, wenn die Versicherten zwischen Tarifen mit freier oder gebundener Arztwahl wählen können. Vorausset-

zung ist, dass die Kassen solche Tarife durch Vertragsfreiheit gegenüber den Leistungsanbietern konfigurieren können und die Anbieter sich auch in konkurrierenden Interessenvertretungen organisieren dürfen. Dann würde nicht mehr allein die »Kassenzulassung« den Zugang zur gesetzlich versicherten Klientel eröffnen, die Leistungsanbieter müssten sich vielmehr über Wirtschaftlichkeit und Qualität für die Versorgung empfehlen. Der materielle Versicherungsschutz wird dabei nicht tangiert, solange die Mindestsicherung durch die Versicherungsaufsicht gewährleistet ist. Denkbar ist auch, die Arzneimittelversorgung freiwillig und so weit wie möglich auf Generika zu beschränken – so lange auch hier die Einspareffekte exklusiv den Versicherten des Tarifs zugute kommen. Dagegen muss die Wählbarkeit von Selbstbehalten in Grenzen gehalten werden, um einer Risikoselektion vorzubeugen. Dies ist aber keine Argument gegen Selbstbehalte, sondern lediglich gegen eine in der Höhe unbegrenzte Wahlfreiheit der Selbstbehalte.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Diskussion um die Finanzierungsreform absurd. Denn Wettbewerb und Wahlfreiheiten der Versicherten, gepaart mit finanzieller Eigenverantwortung, setzen transparente Versicherungskosten voraus. Das gelingt aber nur in einem einkommensunabhängig finanzierten Modell wie der Gesundheitsprämie. Ein weiterer Vorteil liegt in der Entkoppelung von Gesundheitsausgaben und Arbeitskosten. Schließlich können Gerechtigkeitsdefizite der Beitragsfinanzierung durch Auslagerung der Einkommensumverteilung in das allgemeine Steuer-Transfer-System treffsicherer gelöst werden als im Status quo oder einer Bürgerversicherung.

### **Wie sind vor diesem Hintergrund die Eckpunkte zur Gesundheitsreform zu bewerten?**

*Gesundheitsfonds.* Ab 2008 sollen die Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber zunächst in einen Fonds fließen, um daraus den Kassen eine feste Pauschale je Versicherten zuzuweisen. Damit lohnt es sich für die Kassen nicht länger, einkommensstarke Mitglieder anzuwerben. Einen »faireren« Wettbewerb wird es dadurch aber nicht geben, denn die unterschiedliche Beitragskraft der Mitglieder wird schon heute durch den Risikostrukturausgleich nivelliert. Außerdem erhalten die Kassen für ältere oder teurere Risiken eine risikoadjustierte Zuwendung – genau das leistet der Risikostrukturausgleich aber schon heute. Am Ende schafft der Fonds vor allem mehr Bürokratie. Zwar entfallen einige Überweisungsträger in den Lohnbüros. Beim Einzug der übrigen Sozialversicherungsbeiträge bleiben aber wie bisher unterschiedliche Kassen zuständig – und auch der Fonds selbst will verwaltet sein.

*Beitragsfinanzierung.* Künftig soll der Beitragssatz nicht mehr von den Krankenkassen selbst, sondern für alle einheitlich

vom Gesundheitsministerium bestimmt werden. Der Beitragssatz entfällt damit als Preissignal im Kassenwettbewerb. Trotz Risikostrukturausgleich streuen sie derzeit immerhin zwischen 11,8 und 14,6% (Stand: Januar 2006). Ob aber die Beitragsbemessung auf Gehälter und gesetzliche bzw. betriebliche Altersbezüge beschränkt bleibt oder die Beitragsbemessungsgrenze steigt oder gänzlich fallen soll, darüber schweigen sich die Koalitionäre bislang aus. So würde zum Beispiel der Wegfall der Beitragsbemessungsgrenze beim Arbeitgeberbeitrag, also die Einführung einer Lohnsummensteuer, die Unternehmen mit rund 3,5 Mrd. € pro Jahr zusätzlich belasten. Damit gerieten nicht nur die hoch qualifizierten Jobs unter weiteren Abwanderungsdruck.

*Steuerzuschuss.* Ab 2008 sollen Steuermittel in den Fonds fließen, um damit versicherungsfremde Leistungen wie die beitragsfreie Absicherung der Kinder zu finanzieren. Abgesehen von der grundsätzlichen Frage, ob die Beitragsfreiheit der Kinderversicherung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt, träumen einige Koalitionäre noch immer davon, die privat Krankenversicherten an der Finanzierung der GKV zu beteiligen, aber vom Leistungsanspruch auszuschließen. Neben den verfassungsrechtlichen Bedenken scheint der Gleichbehandlungsgrundsatz trotz aller Lippenbekenntnisse keinen Wert mehr in der Sozialpolitik zu haben. Dabei ist ein Steuerzuschuss derzeit ohnehin auf maximal 3 Mrd. € beschränkt – die Absicherung der Kinder würde aber einschließlich der privat Versicherten rund 16 Mrd. € kosten.

*Zusatzprämie.* Statt über die Beitragssätze sollen die Kassen zukünftig über eine kassenindividuell festzusetzende Zusatzprämie konkurrieren. Die dürfen sie nämlich erheben, wenn die Zuweisungen aus dem Fonds nicht ausreichen, um die Ausgaben zu decken. Dieses Preissignal dürfte aber zu niedrig ausfallen, um den Wettbewerb anzuheizen. Zum einen darf die Prämienhöhe nicht mehr als 1% des Haushaltseinkommens übersteigen, und insgesamt müssen 95% der Gesundheitsausgaben aus Fondsmitteln finanziert werden. Zum anderen wird die Miniprämie wahrscheinlich als prozentualer Aufschlag konzipiert. Der Zusammenhang von Leistungsanspruch und Finanzierungsbeitrag bliebe also verschleiert, weil auch der prozentuale Aufschlag einen steuerähnlichen Charakter aufweist. Am Ende schafft die Zusatzprämie vor allem mehr Verwaltungsaufwand, weil jede einzelne Krankenkasse das Inkasso zusätzlich organisieren muss.

*Wettbewerb.* Allerdings versprechen sich die Koalitionäre mehr Wettbewerb durch zahlreiche Einzelmaßnahmen. So müssen alle Kassen zukünftig auch einen Hausarztтарif anbieten. Ob der tatsächlich effizienter ist als die freie Arztwahl und ob nicht andere, bislang unentdeckte Versorgungsformen größere Vorteile bieten, weiß bis heute niemand. Auch sollen die niedergelassenen Ärzte eigene Honorarvereinbarungen abweichend von den zentral verhandelten Ergebnissen der kassenärztlichen Vereinigung treffen dürfen. Wel-

cher Arzt mag aber so töricht sein, auf Honorare zu verzichten, wenn ihm sein Vertragspartner nicht ein höheres Patientenaufkommen garantieren kann, weil der Gesetzgeber an der kostenlos gewährten freien Arztwahl festhält? Auch die unselige Budgetierung soll entfallen und durch feste, diagnosebezogene Leistungssätze ersetzt werden. Hurra, das Ende der zentralen Lenkung? Mitnichten, denn gleichzeitig wollen die Koalitionäre eine Mengensteuerung einführen. Während bisher nur das Gesamtvolumen budgetiert wurde, wird zukünftig der einzelne Praxisumsatz reglementiert, da Preise und Mengen durch den Gesetzgeber und die von ihm beauftragten Selbstverwaltungsorgane festgelegt werden. Für den Patienten drohen Warteschlangen und Qualitätsverschlechterungen, denn unter solchen Bedingungen wird der gut ausgebildete Nachwuchs erst Recht das Weite suchen. Selbst das Bekenntnis zu einer besseren Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung bleibt ein Lippenbekenntnis, wird den Kliniken doch die Konkurrenz zu den niedergelassenen Praxen untersagt.

Unterm Strich haben die Gesundheitspolitiker das Entscheidende vergessen: Wettbewerb führt nur dann zu mehr Effizienz, wenn den Versicherten nicht nur Wahlmöglichkeiten eröffnet werden, sondern wenn sie auch die finanzielle Verantwortung für ihre Entscheidung tragen. Doch um diese Konsequenz drückt sich das politische Berlin seit Jahr und Tag und verfährt stattdessen nach dem Prinzip »mehr desselben«<sup>1</sup>. Die jahrzehntelange Erfolglosigkeit der zentralen Lenkung im Gesundheitswesen wird nur als Beleg dafür genommen, sich bislang nicht genügend angestrengt zu haben, sprich »mehr desselben«, mehr an staatlicher Regulierung zu versuchen. Dass zentrale Lenkung unter veränderten Bedingungen versagen kann oder zu keinem Zeitpunkt eine geeignete Lösung war, diese Möglichkeiten dürfen in keinem Fall in Betracht gezogen werden. Denn das Problem könnte am Ende gelöst werden.

<sup>1</sup> P. Watzlawick, *Anleitung zum Unglücklichsein*, 2. Auflage, München Zürich 2005.

# Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem

**Neben der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) wurde in Deutschland zum 1. Januar 2005 auch der Kinderzuschlag eingeführt. Im vorliegenden Beitrag wird für eine Reihe von Familientypen die Wirkung dieser neuen Sozialleistung im Zusammenspiel mit dem Wohngeld und in Abhängigkeit vom erzielten Bruttolohn dargestellt. Angesichts der hier aufgezeigten zahlreichen Unstimmigkeiten – sowohl bei der Ausgestaltung des Kinderzuschlags an sich als auch wegen seiner Wechselwirkung mit dem Steuer- und Transfersystem im Allgemeinen – sollte die von der Bundesregierung für den Herbst geplante Erarbeitung eines Kombilohnkonzeptes auch genutzt werden, die Regelungen zum Kinderzuschlag gründlich zu überarbeiten.**

Gleichzeitig mit den unter »Hartz-IV« bekannt gewordenen Reformen der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose (Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Transfersystem mit der Einführung von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld als Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Familienangehörigen) wurde zum 1. Januar 2005 der Kinderzuschlag als eine neue Transferleistung eingeführt. Ziel war es, Eltern zu unterstützen, die zwar über ausreichendes Einkommen für den eigenen Bedarf verfügen, allein wegen der zusätzlichen Aufwendungen für ihr(e) Kind(er) aber dennoch auf Arbeitslosengeld II angewiesen wären. Zu beantragen ist dieser Sozialtransfer bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit. Beschränkt ist die Leistung auf unverheiratete Kinder unter 25 Jahren (seit April 2006; vorher auf minderjährige Kinder), für die Anspruch auf Kindergeld besteht; sie wird längstens für 36 Monate gewährt. Der Kinderzuschlag beträgt für jedes zu berücksichtigende Kind bis zu 140 € monatlich, im Falle mehrerer Kinder wird vom »Gesamtkinderzuschlag« als Summe der einzelnen Kinderzuschläge gesprochen. Wie bei vielen Transferleistungen üblich, wird mit steigender Einkommenshöhe auch der Kinderzuschlag vermindert. Die Bundesregierung erwartete von der Maßnahme, 150 000 Kinder und ihre Eltern dem Armutsrisiko zu entziehen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004c). Bis einschließlich Ende Mai 2006 wurden insgesamt knapp 660 000 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt, von denen 70 000 bewilligt wurden, die Summe der Zahlbeträge belief sich im Jahr 2005 auf 103 Mill. €, wobei durchschnittlich 75 € monatlich pro Kind ge-

zahlt wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2006, 3). Aus diesen Angaben errechnet sich im Jahr 2005 ein durchschnittlicher Bestand von etwa 115 000 geförderten Kindern, womit das genannte quantitative Ziel noch nicht erreicht wurde.

## Anspruchsvoraussetzungen und Rechenbeispiele

Die große Diskrepanz zwischen Förderanträgen und Förderbewilligungen lässt ahnen, dass die Anspruchsvoraussetzungen recht kompliziert sind. Dies ist in der Tat der Fall, denn es gibt für die Eltern eine Mindest- und eine Höchsteinkommengrenze, und auch wenn diese eingehalten werden, kann es passieren, dass kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht. Denn es muss als zusätzliche Bedingung auch Hilfebedürftigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Regelungen zum Arbeitslosengeld II) vorliegen. Das Mindest- bzw. Höchsteinkommen wird hierbei im Sinne des »zu berücksichtigenden Einkommens« (SGB II, § 11) unter Beachtung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit (SGB II, § 30) berechnet. Demnach sind vom Bruttoverdienst zunächst die entrichteten Steuern und Sozialbeiträge abzusetzen, vom Rest ist ferner abzuziehen:

- ein Grundfreibetrag von 100 € monatlich,
- für den Teil des Monatseinkommens, das 100 € übersteigt und nicht mehr als 800 € beträgt, 20%,
- für den Teil des Monatseinkommens, das 800 € übersteigt und nicht mehr als 1 200 € (für Kinderlose) bzw. 1 500 € (Hilfebedürftige mit mindestens einem Kind) beträgt, 10%.

Damit die Eltern (bzw. der Elternteil) den eigenen Lebensunterhalt aus dem Einkommen bestreiten können (kann), muss dieses mindestens so groß sein – so ist die Grenze im Kindergeldgesetz definiert – wie die Summe aus Regelleistung(en) des Arbeitslosengelds II einschließlich des Mehrbedarfs (z.B. für Alleinerziehende mit kleinen Kindern oder für Schwangere) und der anteiligen Kosten für Unterkunft und Heizung. Miet- und Heizkosten werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen angesetzt, sofern sie angemessen sind, allerdings muss der auf das Kind (bzw. die Kinder) entfallende Kostenanteil ermittelt und subtrahiert werden. Das geschieht unter Berücksichtigung der Ergebnisse des letzten Existenzminimumberichts der Bundesregierung (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2004, 89 ff.; Bundeskindergeldgesetz, § 6a). Kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht, wenn das Einkommen der Eltern größer ist als die Summe aus Mindesteinkommen und ungemindertem Kinderzuschlag für alle Kinder (= Höchsteinkommen), weil dann das Elterneinkommen den gesamten Familienbedarf einschließlich des Kinderbedarfs deckt (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004a, 5; Bundeskindergeldgesetz, § 6a).

Anders als für Empfänger von Arbeitslosengeld II ist es für Empfänger von Kinderzuschlag möglich, zusätzlich Wohngeld zu beziehen. Dieses ist abhängig von der Größe des Haushalts (in der Terminologie des Arbeitslosengeldes II: Bedarfsgemeinschaft) und der tatsächlichen Kaltmiete, wobei für letztere je nach regionaler Miethöhe und Alter der Wohnung Obergrenzen gelten. Schließlich gilt auch beim Wohngeld eine Abhängigkeit vom Einkommen, das hier wieder nach anderen Kriterien definiert ist. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist außerdem zu beachten, dass der Zahlbetrag für Kinder vom Alter abhängig ist. Einen Überblick über die einzelnen kinderbezogenen bzw. haushaltsrelevanten Transferleistungen im Rahmen der Grundsicherung bzw. des Kinderzuschlags gibt die folgende Übersicht.

Der Kinderzuschlag ist einkommensabhängig und wird mit steigendem Monatseinkommen stufenweise vermindert. Wie hoch der »Gewinn« für den einzelnen Haushalt durch den Kinderzuschlag ist (einen »Verlust« kann es nicht geben, weil sonst ein weiterer Anspruch auf Grundsicherung bestünde, womit aber eine Gewährung des Kinderzuschlags ausgeschlossen wäre), ist also abhängig vom Alter des Kindes (bzw. der Kinder) und insbesondere von den konkreten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Lässt man zunächst das Wohngeld außer Acht, so kann man sagen, dass der Kinderzuschlag umso wirkungsvoller ist – im Sin-

**Übersicht**

**Transferzahlungen für Kinder  
Gegenüberstellung Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) und Kinderzuschlag**

|                                                                                                     | Grundsicherung                                          | Kinderzuschlag         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Regelsatz pro Kind monatlich (einschließlich Kindergeld)</b>                                     |                                                         |                        |
| 0 bis 14 Jahre                                                                                      | 207 Euro                                                |                        |
| ab 15 Jahre                                                                                         | 276 Euro                                                |                        |
| <b>Kindergeld pro Kind monatlich</b>                                                                | 154 Euro <sup>a)</sup><br>wird mit Regelsatz verrechnet | 154 Euro <sup>a)</sup> |
| <b>Kinderzuschlag pro Kind monatlich</b>                                                            |                                                         | bis zu 140 Euro        |
| <b>Kosten für Unterkunft und Heizung (Anteil an den gesamten Kosten für Unterkunft und Heizung)</b> |                                                         |                        |
| Alleinstehend mit 1 Kind                                                                            | 23,12%                                                  |                        |
| Alleinstehend mit 2 Kindern                                                                         | 37,56%                                                  |                        |
| Ehepaar mit 1 Kind                                                                                  | 16,81%                                                  |                        |
| Ehepaar mit 2 Kindern                                                                               | 28,78%                                                  |                        |
| Wohngeld                                                                                            | kein Anspruch                                           | individuell            |

<sup>a)</sup> Für die ersten drei Kinder, für vierte und weitere Kinder 179 Euro.

ne einer Einkommenssteigerung des Haushalts –, je niedriger Miete und/oder Heizkosten sind. Belaufen sich z.B. diese Aufwendungen im Haushalt eines Ehepaares mit 8-jährigem Kind auf 400 € monatlich so ergibt die Gegenüberstellung im Falle der Grundsicherung 274 € (16,81% von 400 € sind 67 €, hinzu kommen 207 € an Grundbedarf für das Kind) an Transfers, im Falle des Kinderzuschlages hingegen 294 €, also errechnet sich für diese Familie schon ohne Wohngeld eine Verbesserung um 20 €. Bei Aufwendungen von 600 € ergibt sich folgendes Bild (wieder gerechnet für das Mindesteinkommen, das nun aber auf anderem Niveau als im ersten Beispiel liegt): 308 € für die Grundsicherung stehen 294 € für den Kinderzuschlag gegenüber. Ohne Wohngeld wäre die Familie also weiterhin auf die Grundsicherung mit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld angewiesen.

Eine realistische Vorstellung über die Größenordnung der Aufwendungen für Wohnen und Heizen, wie sie für Bezieher niedriger Einkommen typisch sind, sollten die Kosten geben, die in Sozialhilfehaushalten durchschnittlich dafür anfallen. Die folgenden Berechnungen stützen sich auf Daten – getrennt nach alten und neuen Bundesländern – vom Jahresbeginn 2004 (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2005). Damit den Preissteigerungen in den vergangenen zweieinhalb Jahren Rechnung getragen wird, wurden die Kosten für die Unterkunft und die Kosten für die Heizung unter Zuhilfenahme der jeweiligen Preisindizes auf den Stand von Juni 2006 fortgeschrieben. In Tabelle 1 wird exemplarisch für Ehepaare mit zwei Kindern (getrennt nach alten und neuen Bundesländern) der Rechengang zur Bestimmung des Mindesteinkommens dar-

gestellt und das Haushaltsnettoeinkommen an diesem Schwellenwert abgeleitet. Im oberen Teil der Tabelle wird der Bedarf für die Familie (im Sinne des Arbeitslosengelds II) bzw. für die Eltern (nach den Bestimmungen des Kinderzuschlags) ermittelt. Anschließend wird, ausgehend von dem Bruttolohn, der nach allen Abzügen und Absetzbeträgen exakt dem Mindesteinkommen für den Kinderzuschlag entspricht, das sich ergebende Haushaltsnettoeinkommen ermittelt, und zwar zum einen bei Bezug des Ar-

beitslosengelds II und zum anderen beim Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld. Um die Kalkulation exakt nachvollziehbar zu machen, wurden die Beträge auf den Cent genau angegeben.

Wie in allen anderen Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass es in der Familie einen Erwerbstätigen gibt, der eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübt, außerdem wurde stets unterstellt, dass die Kaltmiete

**Tab. 1**  
**Haushaltsnettoeinkommen; Vergleich Grundsicherung und Kinderzuschlag**  
**Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren<sup>a)</sup>**

|                                                                                             |                        | alte Bundesländer |                             | neue Bundesländer |                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|-----------------------------|
|                                                                                             |                        | Grundsicherung    | Kinderzuschlag und Wohngeld | Grundsicherung    | Kinderzuschlag und Wohngeld |
| Euro monatlich                                                                              |                        |                   |                             |                   |                             |
| <i>Ermittlung des Bedarfs der Familie (Grundsicherung) bzw. der Eltern (Kinderzuschlag)</i> |                        |                   |                             |                   |                             |
| Regelsatz 1. Erwachsener                                                                    |                        | 311,00            | 311,00                      | 311,00            | 311,00                      |
| Regelsatz 2. Erwachsener                                                                    |                        | 311,00            | 311,00                      | 311,00            | 311,00                      |
| Regelsatz 1. Kind                                                                           |                        | 207,00            | entfällt                    | 207,00            | entfällt                    |
| Regelsatz 2. Kind                                                                           |                        | 207,00            | entfällt                    | 207,00            | entfällt                    |
| Unterkunftskosten (Anteil Eltern: 71,22%)                                                   |                        | 482,00            | 343,28                      | 380,00            | 270,64                      |
| Heizkosten (Anteil Eltern: 71,22%)                                                          |                        | 85,00             | 60,54                       | 89,00             | 63,39                       |
| Summe = Bedarf der Familie bzw. Bedarf der Eltern                                           | 1                      | 1 603,00          | 1 025,82                    | 1 505,00          | 956,03                      |
| Mindesteinkommen nach Kinderzuschlag (= Bedarf der Eltern)                                  | 1a                     | <b>1 025,82</b>   | <b>1 025,82</b>             | <b>956,03</b>     | <b>956,03</b>               |
| <i>Ermittlung des Haushaltsnettoeinkommens bei Mindesteinkommen</i>                         |                        |                   |                             |                   |                             |
| notwendiger Bruttolohn für das Mindesteinkommen (ein Arbeitnehmer)                          | 2                      | 1 700,61          | 1 700,61                    | 1 607,67          | 1 607,67                    |
| Abgaben                                                                                     | 3                      | 364,78            | 364,78                      | 341,63            | 341,63                      |
| Lohnsteuer                                                                                  |                        | 0,00              | 0,00                        | 0,00              | 0,00                        |
| Kirchensteuer                                                                               |                        | 0,00              | 0,00                        | 0,00              | 0,00                        |
| Solidaritätszuschlag                                                                        |                        | 0,00              | 0,00                        | 0,00              | 0,00                        |
| Sozialversicherungsbeiträge (West: 21,45%, Ost: 21,25%)                                     |                        | 364,78            | 364,78                      | 341,63            | 341,63                      |
| Nettolohn                                                                                   | 4 = 2-3                | 1 335,83          | 1 335,83                    | 1 266,04          | 1 266,04                    |
| Absetzbeträge                                                                               | 5                      | 310,00            | 310,00                      | 310,00            | 310,00                      |
| Grundfreibetrag                                                                             |                        | 100,00            | 100,00                      | 100,00            | 100,00                      |
| 20% des Betrages zwischen 100 und 800 Euro                                                  |                        | 140,00            | 140,00                      | 140,00            | 140,00                      |
| 10% des Betrages zwischen 800 und 1 500 Euro                                                |                        | 70,00             | 70,00                       | 70,00             | 70,00                       |
| zu berücksichtigendes Einkommen der Eltern = Mindesteinkommen                               | 6 = 4-5 (vgl. 1a)      | <b>1 025,83</b>   | <b>1 025,83</b>             | <b>956,04</b>     | <b>956,04</b>               |
| Kindergeld (= zu berücksichtigendes Einkommen der Kinder)                                   | 7                      | 308,00            | 308,00                      | 308,00            | 308,00                      |
| Anspruch auf Grundsicherung                                                                 | 8 = 1-6-7              | 269,17            | entfällt                    | 240,96            | entfällt                    |
| Kinderzuschlag                                                                              | 9                      | kein Anspruch     | 280,00                      | kein Anspruch     | 280,00                      |
| Wohngeld                                                                                    | 10                     | kein Anspruch     | 137,00                      | kein Anspruch     | 101,00                      |
| <b>Haushaltsnettoeinkommen</b>                                                              | <b>11 = 4+7+8+9+10</b> | <b>1 913,00</b>   | <b>2 060,83</b>             | <b>1 815,00</b>   | <b>1 955,04</b>             |

<sup>a)</sup> Mit durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

unter den jeweiligen örtlichen Höchstbeträgen liegt.<sup>1</sup> Für die Sozialbeiträge wurden die durchschnittlichen Beitragsätze von Juli 2006 angesetzt.

Die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland resultieren nahezu ausschließlich aus der Differenz bei der Miethöhe, die sich auch im Wohngeldanspruch widerspiegelt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich für Ehepaare mit zwei Kindern durch den Kinderzuschlag eine deutliche Verbesserung der Einkommenssituation einstellen kann, das verfügbare Einkommen steigt um rund 8%, wenn das Einkommen den Schwellenwert zur Gewährung dieses Transfers erreicht.

Deutlich geringer ist der Effekt hingegen bei anderen Haushaltskonstellationen. In Tabelle 2 werden die Ergebnisse (auf ganze Euro-Beträge gerundet) für eine Reihe von Haushaltstypen gezeigt, wobei wieder durchschnittliche Unterkunft- und Heizkosten angenommen wurden und die Einkommenssituation beim jeweiligen Schwellenwert des Mindesteinkommens dargestellt wurde.

Es zeigt sich, dass bei Familien mit »kleinen« Kindern der Kinderzuschlag in der Regel zu einem spürbaren Zuwachs an verfügbarem Haushaltseinkommen führt. Sind die Kinder hingegen mindestens 15 Jahre alt, dann ist die Differenz meist sehr gering, häufig entsteht auch gar kein Anspruch auf Kinderzuschlag. Für Ehepaare mit Kindern bis zu 14 Jahren liegt der Effekt in der Größenordnung von 70 € pro Kind monatlich, aus der Reihe fällt hier die dreiköpfige Familie in Ostdeutschland, weil sie bei der unterstellten Konstellation keinen Anspruch auf Wohngeld hat. Gleiche Zahl an Kindern vorausgesetzt, ist der Zuwachs bei Alleinstehenden insgesamt gesehen niedriger als bei Ehepaaren, was daran liegt, dass bei ihnen der Differenzbetrag zwischen dem Bedarf des ganzen Haushalts und dem Anteil des/der Erwachsenen (bei jeweils durchschnittlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung) etwas größer ist.<sup>2</sup> Zusätzliche Berechnungen mit einem zwischen 75 und 125% des Mittelwertes variierenden Mietniveau bringen im Großen und Ganzen dieselben Ergebnisse. Auch wenn bei Ehepaaren beide Eltern Arbeitnehmer sind, sind die Effekte ähnlich. Weil dann von zwei Einkommen Freibeträge zu berücksichtigen

sind, wird das Mindesteinkommen allerdings erst bei deutlich höherem Bruttolohn erreicht.

Die angegebenen Haushaltstypen repräsentieren bestimmt die große Mehrheit der potentiell vom Kinderzuschlag profitierenden Familien.<sup>3</sup> Aus den Tabellenergebnissen lässt sich schließen, dass der Kinderzuschlag offenbar so konzipiert wurde, dass – etwa durchschnittliche Mietaufwendungen vorausgesetzt – für eine Familie beim Übergang von der Grundsicherung zur Förderung per Kinderzuschlag und Wohngeld das Einkommensniveau etwa gleich bleibt, wenn alle Kinder 15 Jahre und älter sind. Gleichzeitig bedeutet das aber, dass Familien in aller Regel besser abschneiden, wenn die Kinder jünger sind.

### Transferentzug bei steigendem Einkommen

Wie bereits erwähnt wird der Anspruch auf Kinderzuschlag einkommensabhängig in Stufen vermindert. Konkret wird für jede vollen 10 €, die das zur Bemessung herangezogene »bereinigte Einkommen« das Mindesteinkommen überschreitet, der Kinderzuschlag (oder Gesamtkinderzuschlag) um 7 € gekürzt. In Relation zur Veränderung des bereinigten Einkommens liegt die so genannte Transferentzugsrate also bei 70%. Das bereinigte Einkommen selbst steigt bei einer Bruttolohnanhebung im Prinzip wie der Nettolohn<sup>4</sup>, für die hier betrachteten Familientypen und Einkommensniveaus ist dieser bei einer Anhebung des Bruttolohns um 100 € um etwa 65 bis 70 € (Ehepaare) oder rund 50 € (Alleinstehende) höher.<sup>5</sup> Allein für diese beiden Komponenten des verfügbaren Haushaltseinkommens errechnet sich also eine Grenzbelastung (auf Basis des Bruttolohns) im Bereich von knapp 80 bis 85%.<sup>6</sup> Das entspricht etwa dem Freibetrag von 20 bzw. 10% vom (Brutto-)Lohn, die das SGB II für erwerbstätige Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Einkommensbereich bis 800 € bzw. zwischen 800 und 1 500 € brutto monatlich vorsieht. Da bei Erreichen des Höchstehinkommens – das, wie erwähnt, der Summe aus Mindesteinkommen und vollem Kinderzuschlag (bzw. Gesamtkinderzuschlag) entspricht – noch Anspruch in Höhe von gut 30% des vollen Betrages besteht, bedeutet dies, dass in der letzten Stufe eine recht

<sup>1</sup> Nach der örtlichen Miethöhe werden im Wohngeldgesetz die Gemeinden in sechs Stufen eingeteilt, außerdem ist die zuschussfähige Miete davon abhängig, wann der Wohnraum bezugsfertig wurde. Unterstellt man Bezugsfertigkeit ab 1966, dann gilt z.B. für die hier angesetzten Kaltmieten in den neuen Bundesländern: Für Ehepaare mit Kindern ist sie in allen Gemeinden voll zuschussfähig, für Alleinerziehende mit Kindern in allen Gemeinden, die nicht in der niedrigsten Stufe klassifiziert sind.

<sup>2</sup> Hier verhält sich die Realität offenbar anders als die Berechnungen aus dem Existenzminimumbericht. Die Differenz zwischen Alleinerziehenden und Ehepaaren mit gleicher Kinderzahl ist bei den Wohn- und Heizkosten der Sozialhilfehaushalte deutlich geringer als im Existenzminimumbericht kalkuliert. Nach den Angaben der Bundesregierung zu den durchschnittlichen Aufwendungen von Sozialhilfehaushalten lag diese Differenz im Januar 2004 bei 37 bis 68 €, durch die hier vorgenommene Fortschreibung der Kosten anhand der Preisentwicklung sind es derzeit 40 bis 71 €. Hingegen lautet der Unterschiedsbetrag laut Existenzminimumbericht 130 €.

<sup>3</sup> Nach Angaben des Statistischen Bundesamts zogen im Jahr 2005 von den Ehepaaren, die mindestens ein Kind unter 18 Jahren hatten, 96% bis zu drei Kinder auf. Bei Alleinerziehenden betrug der Anteil mit einem oder zwei Kindern 90% (vgl. Statistisches Bundesamt 2006b, Tab. 33).

<sup>4</sup> Ist der Bruttolohn unter 1 500 €, so ist zusätzlich die Auffüllung des Freibetrags aus Erwerbstätigkeit zu beachten.

<sup>5</sup> Der Unterschied rührt daher, dass wegen des Splittingvorteils bei Ehepaaren im betrachteten Einkommensbereich die Steuerlast der Alleinstehenden höher ist und schneller wächst.

<sup>6</sup> Die Grenzbelastung gibt an, wie viel (in Prozent) eines Bruttoeinkommenszuwachses an höheren Abgaben und Transferkürzung zu verkraften ist. Hier bleiben zunächst – bei Alleinerziehenden – vom Bruttolohn 50% netto übrig, davon 70% (also 35% der Bruttogröße) werden beim Transfer gekürzt, somit verbleiben als Zuwachs des verfügbaren Einkommens nur 15%.

**Tab. 2**  
**Nettoeinkommen nach Haushaltstyp - Vergleich Grundsicherung und Kinderzuschlag mit Wohngeld**  
**Bruttoloohn ist so gewählt, dass das Mindesteinkommen für den Kinderzuschlag erreicht wird**

|                                                                  | Bedarf nach Grundsicherung <sup>a)</sup> |                      | Notwendiger Bruttoloohn <sup>b)</sup> | Haushaltsnettoeinkommen |                                 | Differenz |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------|
|                                                                  | Ins-gesamt                               | darunter: Erwachsene |                                       | mit Grundsicherung      | mit Kinderzuschlag und Wohngeld |           |
| Euro pro Monat                                                   |                                          |                      |                                       |                         |                                 |           |
| <b>Alte Bundesländer</b>                                         |                                          |                      |                                       |                         |                                 |           |
| Alleinstehende Person mit einem Kind unter 7 Jahren              | 1 115                                    | 807                  | 1 576                                 | 1 425                   | 1 438                           | 13        |
| Alleinstehende Person mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren   | 1 101                                    | 724                  | 1 388                                 | 1 400                   | (1 383)                         | (- 17)    |
| Alleinstehende Person mit zwei Kindern unter 12 Jahren           | 1 396                                    | 789                  | 1 539                                 | 1 706                   | 1 820                           | 114       |
| Alleinstehende Person mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren | 1 493                                    | 748                  | 1 447                                 | 1 798                   | (1 774)                         | (- 24)    |
| Ehepaar mit einem Kind unter 15 Jahren                           | 1 339                                    | 1 046                | 1 731                                 | 1 649                   | 1 714                           | 65        |
| Ehepaar mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren                 | 1 408                                    | 1 046                | 1 731                                 | 1 718                   | (1 714)                         | (- 4)     |
| Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren                         | 1 603                                    | 1 026                | 1 701                                 | 1 913                   | 2 061                           | 148       |
| Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren               | 1 741                                    | 1 026                | 1 701                                 | 2 051                   | 2 061                           | 10        |
| Ehepaar mit drei Kindern unter 15 Jahren                         | 1 885                                    | 1 022                | 1 695                                 | 2 195                   | 2 417                           | 222       |
| Ehepaar mit drei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren               | 2 092                                    | 1 022                | 1 695                                 | 2 402                   | 2 417                           | 15        |
| <b>Neue Bundesländer</b>                                         |                                          |                      |                                       |                         |                                 |           |
| Alleinstehende Person mit einem Kind unter 7 Jahren              | 1 044                                    | 752                  | 1 449                                 | 1 349                   | 1 386                           | 37        |
| Alleinstehende Person mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren   | 1 030                                    | 669                  | 1 263                                 | 1 316                   | (1 315)                         | (- 1)     |
| Alleinstehende Person mit zwei Kindern unter 12 Jahren           | 1 312                                    | 737                  | 1 413                                 | 1 613                   | 1 745                           | 132       |
| Alleinstehende Person mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren | 1 409                                    | 696                  | 1 318                                 | 1 701                   | (1 695)                         | (- 6)     |
| Ehepaar mit einem Kind unter 15 Jahren                           | 1 246                                    | 969                  | 1 624                                 | 1 556                   | 1 573                           | 17        |
| Ehepaar mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren                 | 1 315                                    | 969                  | 1 624                                 | 1 625                   | (1 573)                         | (- 52)    |
| Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren                         | 1 505                                    | 956                  | 1 608                                 | 1 815                   | 1 955                           | 140       |
| Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren               | 1 643                                    | 956                  | 1 608                                 | 1 953                   | 1 955                           | 2         |
| Ehepaar mit drei Kindern unter 15 Jahren                         | 1 758                                    | 943                  | 1 591                                 | 2 068                   | 2 297                           | 229       |
| Ehepaar mit drei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren               | 1 965                                    | 943                  | 1 591                                 | 2 275                   | 2 297                           | 22        |

<sup>a)</sup>Mit durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung. – <sup>b)</sup>Ein Arbeitnehmer.

Werte in Klammern: Rechenergebnisse, da Anspruch auf Grundsicherung weiterbesteht, wird kein Kinderzuschlag gewährt.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

hohe Sprungstelle entsteht.<sup>7</sup> Solch ein Umkippeffekt der dazu führt, dass ein höheres Arbeitseinkommen zu einem deutlich niedrigeren Haushaltseinkommen führt, hemmt jegliche Initiative der Betroffenen, sich durch eigene Anstrengung von der Sozialleistung unabhängig zu machen und ist als großer Konstruktionsfehler des Kinderzuschlags zu bezeichnen.

Es kann auch passieren, dass der Anspruch auf Kinderzuschlag entfällt, obwohl das zu berücksichtigende Einkom-

<sup>7</sup> Zum Beispiel beträgt der volle Kinderzuschlag für ein Kind 140 € monatlich, also ist das Höchsteinkommen gleich dem Mindesteinkommen zuzüglich 140 €. Liegt nun das bereinigte Einkommen um 139 € über dem Mindesteinkommen, so wird der Kinderzuschlag um 91 € (= 13·7 €) gekürzt und beläuft sich noch auf 49 € (= 35% des Höchstbetrages). Sobald das bereinigte Einkommen um einen weiteren Euro steigt, entfällt der Anspruch auf Kinderzuschlag ganz. Bei zwei Kindern beträgt der volle Gesamtkinderzuschlag 280 € pro Monat. Anspruch besteht nur, bis das bereinigte Einkommen höchstens 279 € über dem Mindesteinkommen liegt. Hier beträgt der Anspruch noch 91 € (= 280 € – 27·7 €), was 32,5% des vollen Betrages sind.

men unter dem definierten Höchst Einkommen liegt, weil das zu berücksichtigende Einkommen (der ganzen Familie) schon größer als der errechnete Bedarf ist, womit ein Anspruch auf Grundsicherung nicht mehr besteht. Dieser Fall tritt immer dann ein, wenn die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung unter einem Grenzwert bleiben. Dieser Grenzwert liegt beispielsweise für Ehepaare mit zwei Kindern unter 15 Jahren bei rund 605 €.<sup>8</sup>

Zu der Einkommensabhängigkeit des Kinderzuschlags kommt aber noch diejenige des Wohngeldes kumulativ hinzu. Das nach Wohngeldtabelle relevante Einkommen wird errechnet, indem vom Bruttolohn eine Werbungskostenpauschale in Höhe des Arbeitnehmerpauschbetrags (76,67 € pro Monat) subtrahiert wird und vom Rest noch einmal ein prozentualer Anteil. Letzterer beläuft sich für die hier betrachteten Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf 20%, wenn Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt werden und auf 30%, wenn zusätzlich Steuern vom Einkommen anfallen (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006, 11 f.). Das Rechenergebnis für das Einkommen und auch für die Höhe des Wohngelds wird zusätzlich nach eigenen Regeln gerundet. Bei steigendem Bruttolohn kann der Anspruch auf Wohngeld durchaus zunehmen, nämlich an der Stelle, an der die Besteuerung einsetzt. Da die Steuerpflicht nach Steuerklasse III erst bei einem Bruttomonatslohn von 1 702 € beginnt, wirkt sich dieser Effekt hier bei einigen Haushaltstypen aus. Auf der anderen Seite haben nicht alle ausgewählten Familienkonstellationen bei der unterstellten Kombination von Miethöhe und Einkommen Anspruch auf Wohngeld, wodurch für sie Grenzbelastungseffekte durch das Wohngeld entfallen. Dort, wo sie auftreten, lässt sich die Transferentzugsrate des Wohngelds – bezogen auf den Bruttolohn – auf etwa 20% beziffern.

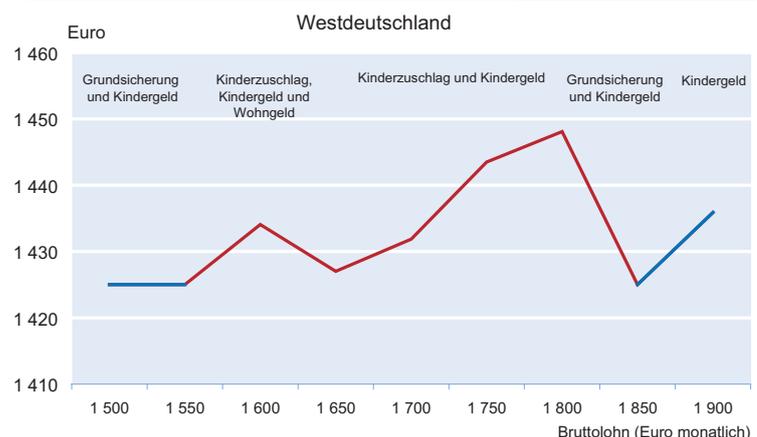
Rechnet man die marginalen Wirkungen von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern, Kinderzuschlag und Wohngeld zusammen, ergeben sich also Belastungen von rund 100 bis 105%. Das heißt, dass steigendes Bruttoeinkommen für die Bezieher von Kinderzuschlag bei man-

chen Familientypen zu einem niedrigeren verfügbaren Haushaltseinkommen führt. Besonders drastisch ist der Transferentzug an der Höchst Einkommensgrenze: Ein um nur 1 € Euro höheres Bruttoeinkommen führt hier bei einer Familie mit einem Kind zu einem um 49 € geringeren Kinderzuschlag (Familie mit zwei Kindern: 91 €, Familie mit drei Kindern: 133 €) pro Monat. Somit kann es passieren, dass von zwei Familien mit je einem Lohnempfänger, gleicher Anzahl von Kindern und gleichen Aufwendungen für Miete und Heizkosten diejenige ein deutlich höheres Haushaltsnettoeinkommen hat, deren Bruttoeinkommen – in extremen Fällen um mehrere 100 € monatlich – niedriger ist.

Für einige Haushaltstypen sind die Brutto-/Nettoeinkommenskurven in den Abbildungen 1 bis 5 dargestellt. Zu variierenden Monatsbruttoeinkommen (pro Haushalt ein Arbeitnehmer mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) wird jeweils das monatliche Haushaltsnettoeinkommen gezeigt, das sich unter Berücksichtigung der Abgaben vom Lohn und der Transfers Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld bzw. Grundsicherung für Arbeitsuchende ergibt. Die Berechnungen stützen sich auf die Regelungen und Gegebenheiten von Juli 2006, als Schrittweite beim Bruttolohn wurden 50 € gewählt. Um die teilweise nur minimalen Effekte überhaupt sichtbar zu machen, wurde in zwei Grafiken nur ein sehr enger Einkommensbereich abgebildet. Für die einzelnen Familientypen sind die oben beschriebenen durchschnittlichen Aufwendungen je Haushalt für Unterkunft und Heizung angesetzt worden. Die einzelnen Transferleistungen, die die Haushalte je nach Bruttoeinkommen abschnittsweise erhalten, sind angegeben. Die für den Kinderzuschlag relevante Zone des Bruttoeinkommens ist jeweils durch den rot gezeichneten Kurvenabschnitt hervorgehoben.

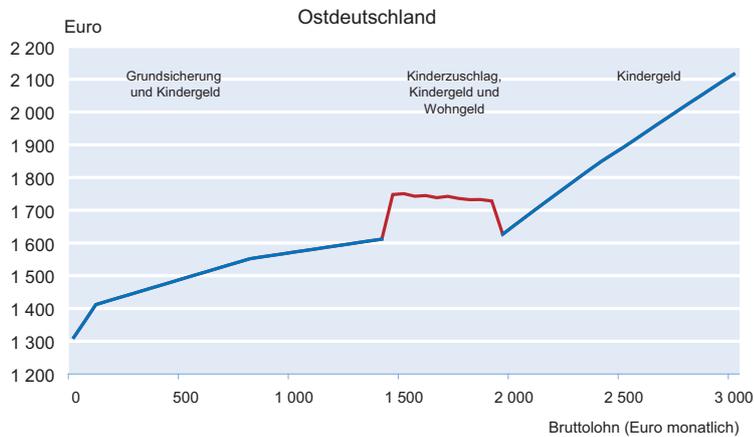
Die Abbildungen zeigen zum Teil sehr unsystematische Verläufe. Alle oben beschriebenen Effekte sind zu erkennen:

**Abb. 1**  
**Haushaltsnettoeinkommen**  
**Alleinerziehende Person mit einem Kind unter 7 Jahren**

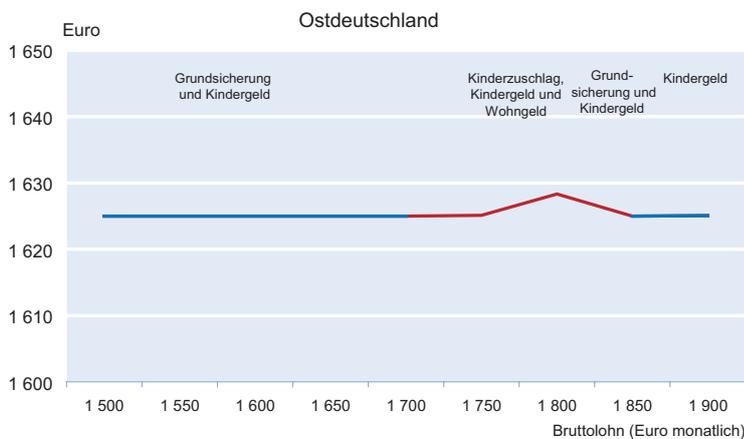


<sup>8</sup> Bei dieser Konstellation ist der Gesamtbedarf der Familie (vgl. Tab. 1) 1 641 € (= 2·311 € + 2·207 € + 605 €). Der Elternbedarf liegt bei 2·311 € + 431 € (= 71,22% von 605 €), also 1 053 €. Werden Kindergeld (308 €) und voller Gesamtkinderzuschlag (280 €) zum Elternbedarf addiert, errechnet sich genau der Familienbedarf von 1 643 €. Im Fall der ostdeutschen Familie von Tabelle 1 sind die Unterkunfts- und Heizkosten mit insgesamt 469 € deutlich unter dem Grenzwert. Deshalb führt in diesem Beispiel schon ein zu berücksichtigendes Einkommen der Eltern von 1 200 € zum Verfall des Kindergeldanspruchs, weil dann das zu berücksichtigende Familieneinkommen (inkl. 308 € Kindergeld) bei 1 508 € liegt und damit über dem Familienbedarf von 1 505 € (= 2·311 € + 2·207 € + 469 €), obwohl das als Summe aus Mindesteinkommen (956 €) und Gesamtkinderzuschlag (280 €) mit 1 236 € definierte Höchst Einkommen noch nicht erreicht wird.

**Abb. 2**  
Haushaltsnettoeinkommen  
Alleinerziehende Person mit zwei Kindern unter 12 Jahren



**Abb. 3**  
Haushaltsnettoeinkommen  
Ehepaar mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren



**Abb. 4**  
Haushaltsnettoeinkommen  
Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren

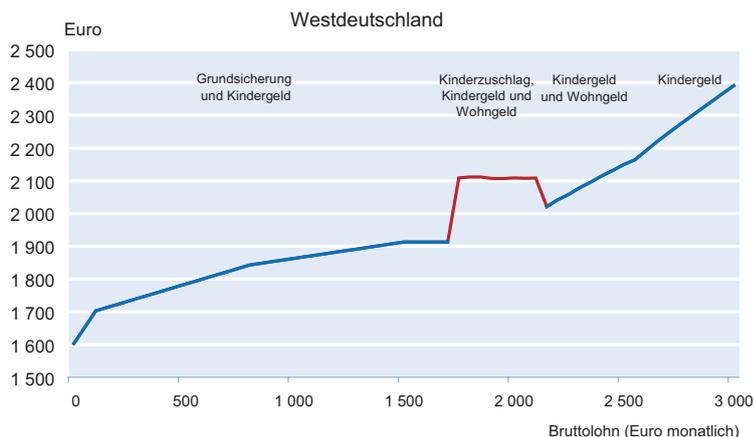


Abbildung 3 veranschaulicht den geringen Effekt des Kinderzuschlags, wenn die Kinder 15 Jahre oder älter sind; in den Abbildungen 4 und 5 ist der spürbare Nettoeinkommensverlust beim Erreichen des Höchstnennwerts deutlich sichtbar; in Abbildung 2 ist die über 100% liegende Grenzbelastung (kumuliert aus Abgaben auf den Lohn sowie der Verringerung von Kinderzuschlag und Wohngeld) gut zu erkennen; in Abbildung 5 tritt der Effekt eines steigenden Wohngeldes bei Eintreten der Steuerpflicht (gut 1 700 €) zutage, und die Konstellation in Abbildung 1 ist dadurch gekennzeichnet, dass der Anspruch auf Wohngeld bei einem niedrigeren Arbeitslohn entfällt als der auf Kinderzuschlag.

**Fazit**

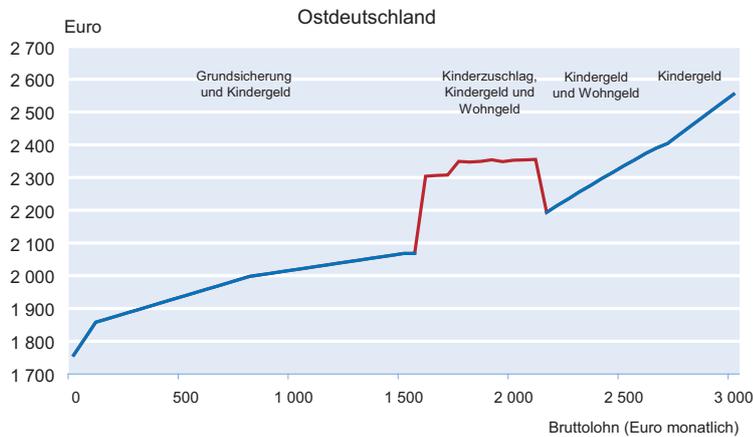
Angesichts dieser Ergebnisse lässt sich fragen, ob die Ausgestaltung des Kinderzuschlags geeignet ist, die mit seiner Einführung gewünschten Ziele und Erwartungen zu erfüllen.<sup>9</sup> Eine Einschätzung, welcher Haushalt überhaupt Anspruch auf diese familienpolitische Geldleistung hat, ist wegen der komplizierten Berechnung in Abhängigkeit der Regelungen zur Grundsicherung<sup>10</sup> a priori kaum möglich und schlägt sich in einer extrem hohen Ablehnungsquote nieder. Selbst in den offiziellen Verlautbarungen zum Kinderzuschlag gibt es Unstimmigkeiten, die sich wohl auf dieses unübersichtliche Zusammenspiel von Bedarf des Haushalts nach den Regelungen der Grundsicherung, der fiktiven Aufteilung des Bedarfs auf Kinder und Erwachsene und die in mehreren Stufen ablaufende Einkommensbereinigung zurückführen lassen.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b). Dort heißt es: »Wir richten die familienpolitischen Leistungen zielgenau auf die Familien aus, die unsere Hilfe und Unterstützung besonders benötigen. Mit dem Kinderzuschlag als Teil der Hartz-Gesetze geben wir Familien einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit ...«

<sup>10</sup> Dabei wurde mit Wirkung vom 1. Oktober 2005 die Anrechnung von Arbeitseinkommen gegenüber der in den ersten neun Monaten des Jahres geltenden Fassung schon vereinfacht.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b). Im Beispiel 1 wird für die genannte Obergrenze des Einkommens Kinderzuschlagsanspruch postuliert, obwohl das zu berücksichtigende Einkommen (1 307 Euro) höher als der Bedarf nach Grundsicherung (1 300 €) ist, womit die Gewährung des Kinderzuschlags ausgeschlossen ist.

**Abb. 5**  
**Haushaltsnettoeinkommen**  
**Ehepaar mit drei Kindern unter 15 Jahren**



Als wesentliche Kritikpunkte am Kinderzuschlag in der gegenwärtigen Form sind zu nennen:

- Durch die Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag besteht kaum ein Anreiz, durch eigene Anstrengung Einkommenszuwächse zu erzielen.
- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist nicht mit der des Wohngeldes abgestimmt.
- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist vom Alter des Kindes abhängig.
- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist davon abhängig, ob das Kind (bzw. die Kinder) von nur einem oder von beiden Elternteilen aufgezogen wird (werden).

Die kumulative Wirkung der Transferkürzungen bei Kinderzuschlag und Wohngeld wurde wohl bewusst in Kauf genommen, denn sowohl im Gesetz als auch im offiziellen Informationsmaterial wird auf das Wohngeld speziell hingewiesen (vgl. Bundeskindergeldgesetz, § 6a; Bundesagen-

tur für Arbeit 2005, 13; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004b; 2004d). Allerdings stellt sich die Frage, ob die gesetzliche Ausgestaltung dieser Sozialleistung tatsächlich die – im Sinne der ursprünglichen Absicht – richtige Einkommensklasse fördert.<sup>12</sup>

Im Zuge der Ausarbeitung eines Kombilohnkonzeptes, das die Bundesregierung für den Herbst anstrebt, sollte der Kinderzuschlag in der jetzigen Form unbedingt auf den Prüfstand. Grenzbelastungen von 100% und mehr ersticken jede Initiative zur Ausweitung der Beschäftigung. Auch die ungleiche Behandlung von Kindern, je nachdem wie alt sie sind und je nachdem, ob sie bei einem Elternteil oder beiden Eltern aufwachsen, wäre zu korrigieren oder, falls sie erwünscht ist, zu begründen. In allererster Linie sollte die Regelung zum Höchsteinkommen entfallen, denn aus ihr resultieren die fatalen Umkippeffekte für das verfügbare Haushaltseinkommen. Stattdessen könnte der Kinderzuschlag solange gezahlt werden, bis er durch die normale Einkommensanrechnung entfällt.

Ein Kombilohnmodell, das die relevanten Transferleistungen integriert und durch eine Grenzbelastung von knapp über 70% auch spürbare Anreize zur Einkommenssteigerung setzt, hat das ifo Institut vorgelegt (vgl. Sinn et al. 2006, 6 ff.). Eckpfeiler dieses unter dem Stichwort »Aktivierende Sozialhilfe« vorgestellten Konzeptes sind:

- Die Zahlung von Lohnzuschüssen im Niedriglohnbereich und eine deutlich verminderte Transferentzugsrate.
- Die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den Kommunen, die ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten für alle diejenigen, die keinen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft finden können.
- Eine Reduzierung der Regelleistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Personen, die keine Beschäftigung aufnehmen.

**Literatur**

Bundesagentur für Arbeit (2005), *Merkmale Kinderzuschlag*, Nürnberg.  
 Bundeskindergeldgesetz.  
 Bundesministerium der Finanzen (2004), *Monatsbericht Februar 2004, Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2005* (Fünfter Existenzminimumbericht), Berlin.  
 Bundesministerium der Finanzen (2006), *Interaktiver Abgabenrechner*, <http://www.abgabenrechner.de/>.  
 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2005), *Einkommensrechner*, <http://www.arbeitsmarktreform.de/Arbeitsmarktreform/Redaktion/Binaer/einkommensrechner,property=blob,bereich=arbeitsmarktreform,sprache=de,rwb=true.xls>.  
 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004a), *A bis Z zum Kinderzuschlag*, Berlin.

<sup>12</sup> Vgl. Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b). Im Beispiel 2 (Ehepaar, 2 Kinder) dieser Pressemitteilung wird geschrieben: »Ein Kinderzuschlagsanspruch besteht bei einem um Steuern und Sozialabgaben und den Erwerbstätigenfreibetrag bereinigten Nettoeinkommen von 993 € bis 1 273 € monatlich. Dies bedeutet z.B. dass schon die Übernahme eines Midi- und eines Minijobs durch die Eltern aus dem Bezug von ALG II führen kann.« Tatsächlich aber führen die Freibeträge beim Arbeitseinkommen (auch schon in der Anfang 2005 geltenden Form) dazu, dass mit den genannten Löhnen von höchstens 1 200 € (Minijob bis 400 €, Midijob zwischen 400 und 800 €) das zu berücksichtigende Einkommen weit unterhalb von 993 € liegt (pauschale Freibeträge: mindestens 45 € pro Arbeitnehmer, Sozialversicherungsbeiträge aus dem Midijob ca. 160 €, prozentuale Freibeträge von ca. 53 und ca. 133 €, womit das zu berücksichtigende Einkommen der Eltern bei weniger als 770 € liegt). Weiter heißt es im Beispiel 3 (Alleinerziehende, 1 Kind): »Ein Kinderzuschlagsanspruch besteht bei einem um Steuern und Sozialabgaben und den Erwerbstätigenfreibetrag bereinigten Nettoeinkommen von 679 € (Midijob) bis 819 € monatlich.« Auch hier gilt, dass mit einem Midijob niemals das zu berücksichtigende Einkommen in die genannte Spanne fallen kann. Falls aus diesen Bemerkungen des Ministeriums zu schließen ist, dass insbesondere auch Eltern mit Midijobs durch den Kinderzuschlag gefördert werden sollten, so ist dieses Ziel mit diesen Regelungen klar verfehlt worden.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b), »Hartz IV bringt Vorteile für Familien mit geringem Einkommen«, Pressemitteilung vom 6. August 2004.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004c), »Kinderzuschlag macht 150.000 Kinder unabhängig von Arbeitslosengeld II«, Pressemitteilung vom 9. August 2004.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004d), »Hartz IV bringt viel – auch für Alleinerziehende«, Pressemitteilung vom 23. August 2004.

Bundesministerium für Gesundheit (2006), *Gesetzliche Krankenversicherung – Mitglieder, mitversicherte Angehörige, Beitragssätze und Krankenstand*, Monatswerte Juli 2006, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), *Wohngehd 2006, Ratschläge und Hinweise*, Berlin.

Deutscher Bundestag (2006), *Drucksache 16/1818*, Berlin.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.

Sozialgesetzbuch Zweites Buch.

Statistisches Bundesamt (2006a), Fachserie 17, Reihe 7 Preise, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Juni 2006.

Statistisches Bundesamt (2006b), *Leben in Deutschland, Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Tabellenanhang zur Pressebroschüre, Wiesbaden.

# Nicht jede Reform ist eine gute Reform: Verfahren zur Übertragung individueller Alterungsrückstellungen in der Privaten Krankenversicherung

Im Rahmen der kommenden Gesundheitsreform will die Bundesregierung die Mitnahme der Alterungsrückstellungen in der Privaten Krankenversicherung (PKV) beim Wechsel des Versicherers ermöglichen. Nach gegenwärtiger Rechtslage verfällt bei einem Wechsel des Versicherers der Anspruch auf Teilhabe an der beim bisherigen Versicherer gebildeten Alterungsrückstellung. Diese repräsentiert einen Kapitalstock, der von den Versicherten eines Jahrgangs gemeinsam aufgebaut wird, um den Anstieg der Versicherungsprämien im Alter zu verhindern oder doch zumindest deutlich zu bremsen. Der gemeinsam aufgebaute Kapitalstock wird dann im Alter gemeinsam verbraucht, so dass beim Aussterben des Jahrgangs am Ende nichts mehr übrig ist. Der folgende Beitrag zeigt die Vor- und Nachteile der von verschiedenen Seiten vorgeschlagenen Reformmodelle auf.

## Zentrales Problem: Das Prämienrisiko

Die Alterungsrückstellung wird aufgebaut, weil die zu erwartenden Krankheitskosten mit zunehmendem Alter steigen. Dies geschieht einerseits aufgrund einer langsamen Verschlechterung des Gesundheitszustands, was nach und nach eine immer stärkere Inanspruchnahme medizinischer Leistungen erfordert. Darüber hinaus kommt es für einige Personen zu einer schubartigen Verschlechterung des Gesundheitszustandes. Sie werden chronisch krank oder müssen aufgrund eines Unfalls dauerhaft höhere Leistungen ihrer Krankenversicherung in Anspruch nehmen. In der Sprache der Versicherer werden diese Menschen von einem guten Risiko zu einem schlechten Risiko. Würden sie mit diesen dauerhaft hohen erwarteten Krankheitskosten einen Vertrag neu abschließen, wäre dafür eine entsprechend hohe Versicherungsprämie fällig. Würden die Verträge der PKV jährlich neu kalkuliert, gäbe es für jeden Versicherten die Gefahr, zum schlechten Risiko zu werden und auf dieser Basis in Zukunft sehr hohe Prämien zahlen zu müssen. Diese Problematik wird mit dem Begriff Prämienrisiko bezeichnet. Eine der Hauptaufgaben der PKV besteht darin, das Prämienrisiko soweit als möglich zu dämpfen oder es gar verschwinden zu lassen. Dies gelingt mit dem aktuellen Rechtsrahmen. Jede Reform der Übertragbarkeit von Alterungsrückstellungen muss vor allem den Test bestehen, das Prämienrisiko nicht wieder auftreten zu lassen.

Der deutsche Rechtsrahmen für die PKV löst das Problem des Prämienrisikos auf eine sehr interessante Weise. Anstelle einer auf je ein Jahr bezogenen Kalkulation wird ein lebenslanger Vertrag geschlossen. Dieser darf nicht vom Versicherer, sondern nur vom Versicherten gekündigt werden. Auch die Prämie darf aufgrund einer Änderung der Risikomerkmale des Versicherten nicht verändert werden. Wenn jemand also bei einem bereits laufenden Vertrag zum schlechten Risiko wird, darf der Versicherer weder die Prämie nach oben anpassen noch den Vertrag kündigen. Damit ist ein Prämienrisiko von der juristischen Seite her ausgeschlossen. Jeder Versicherte der PKV weiß aber, dass Prämienanpassungen sehr wohl möglich sind. Dies geschieht, wenn neue Daten über Kostenentwicklungen und Lebenserwartungen für die Versichertengemeinschaft als ganzes erwarten lassen, dass die geplante Prämienentwicklung die zukünftigen Kosten nicht decken wird. Also ist eine Prämien-erhöhung auch möglich, wenn sich aus ungeplanten Gründen die Risikostruktur der Versicherten verschlechtert. Dies kann sich etwa ergeben, wenn gesunde Versicherte die Gemeinschaft verlassen. Wenn sie dabei die ihnen pro Kopf im Prinzip zurechenbare Alterungsrückstellung mitnehmen dürfen, ist eine Erhöhung der Versicherungsprämie unausweichlich. Umgekehrt könnten sich die gegangenen gesunden Individuen zu einem neuen Kollektiv zusammenschließen und dabei relativ zur Fortführung ihres Vertrags beim alten Versicherer Prämien einsparen. Das Prämienrisiko, das juristisch auf individueller Ebene ausgeschlossen ist, kehrt auf kollektiver Ebene zurück.

Die Regeln für die deutsche PKV verhindern eine derartige Entwicklung, indem die Versicherten ihre Alterungsrückstellung dem abgebenden Kollektiv der verbleibenden Versicherten hinterlassen müssen. Damit werden diese für die Verschlechterung der Risikostruktur in der Versichertengemeinschaft mehr als entschädigt. Die deutsche Konstruktion der PKV ist also außerordentlich wirksam bei der Eindämmung des Prämienrisikos, hat aber einen Schönheitsfehler. Diejenigen, die ihren Versicherer verlassen wollen, können dies bereits wenige Jahre nach Vertragsbeginn aufgrund der verloren gehenden Alterungsrückstellung nur unter großen Verlusten realisieren. Damit sind sie faktisch an ihren Versicherer gebunden. Es stellt sich daher die Frage, ob ein Übertragungsschema konstruiert werden kann, das einerseits das Prämienrisiko wirksam eindämmt und insbesondere die chronisch Kranken gegen Prämienerrhöhungen schützt und andererseits einen Versichererwechsel ohne bedeutende Verluste ermöglicht.

### Die Funktionen der Alterungsrückstellung

Um zu verstehen, was bei einer Reform der Rechtslage zu beachten ist, muss man die Funktionen der Alterungsrückstellungen begreifen. Erstens geht es um einen Sparvorgang ganz ähnlich zu einer privaten Rentenversicherung, bei der man in jungen Jahren einzahlt und im Alter Leistungen erhält. In der PKV zahlen junge Menschen im Durchschnitt mehr, als sie an Versicherungsleistungen in Anspruch nehmen. Mit dem angesparten Kapital können dann aber im Alter die Versicherungsprämien unter das Niveau der jährlichen durchschnittlichen Ausgaben für Versicherungsleistungen gedrückt werden. Zweitens geht es darum, einen weiteren Kapitalstock vorzuhalten, der die zusätzlichen Ausgaben für chronisch Kranke finanziert, so dass auch für diese keine Prämienerrhöhung erforderlich ist. Da dieser Kapitalstock also das Prämienrisiko auffängt, kann man diese Leistung der PKV als Prämienversicherung bezeichnen. Wenn ein gesunder Mensch seinen Versicherer verlässt, kann eine Prämienerrhöhung vermieden werden, wenn ihm nur sein Kapitalstockanteil aus der Rentenversicherung mitgegeben wird. Der Kapitalstock der Prämienversicherung dient dagegen ausschließlich der Finanzierung der schlechten Risiken im Kollektiv.

Diese Zusammenhänge sollen an einem Beispiel erklärt werden. Man betrachte eine Gruppe von zehn Versicherten, die zwei Perioden lang leben. In der ersten Lebensperiode haben alle Versicherten erwartete Krankheitskosten von 1 000 €. Zum Ende der Periode hin werden zwei der zehn Versicherten zum schlechten Risiko. Man weiß am Anfang aber noch nicht, wessen Gesundheitszustand sich verschlechtern wird. Alle Versicherten werden in der zweiten Periode Leistungen in Höhe von je 2 000 € pro Kopf in Anspruch nehmen. Bei den beiden schlechten Risiken sind es aber 4 000 €, also 2 000 € mehr als bei den guten Risiken.

Diese 2 000 € mehr müssen über den Kapitalstock der Prämienversicherung finanziert werden.

Im System der PKV werden nun Beiträge kalkuliert, die unabhängig vom Alter sind, im Ergebnis aber alle Kosten abdecken. Die gesamten Kosten pro Person betragen  $1\,000\text{ €} + 2\,000\text{ €} + 0,2 * (4\,000\text{ €} - 2\,000\text{ €}) = 3\,400\text{ €}$ . Da der Einfachheit halber keine Verzinsung der Ersparnis stattfindet, wäre die konstante Prämie in jeder Periode 1 700 €. Der Überschuss der Prämie über die Versicherungsleistungen in der ersten Periode in Höhe von 700 € ist die Alterungsrückstellung. Diese dient dazu, die Prämie der zweiten Periode von den im Durchschnitt eigentlich notwendigen 2 400 € auf 1 700 € zu senken – und zwar für alle Risiken von 2 000 € herunter und für schlechte Risiken darüber hinaus von 4 000 € auf 2 000 €. Die Alterungsrückstellung lässt sich nun zerlegen in den Kapitalstock der Rentenversicherung, der guten und schlechten Risiken gleichermaßen dient und hier 300 € pro Kopf beträgt. Vom Kapitalstock der Prämienversicherung, der 2 000 € pro schlechtes Risiko beträgt, werden die schlechten Risiken subventioniert, die aber nur 20% der Versichertengemeinschaft im Alter ausmachen. Auf die gesamte Versichertengemeinschaft bezogen, beträgt der Kapitalstock der Prämienversicherung also  $0,2 * 2\,000\text{ €} = 400\text{ €}$  pro Kopf. Ein Versichererwechsel nach der ersten Periode lohnt sich nicht einmal für gute Risiken, da sie aufgrund des Verzichts auf die Alterungsrückstellung bei einem neuen Versicherer für die zweite Periode 2 000 € zahlen müssten, also 300 € mehr als beim alten Versicherer.

### Reformidee 1: Übertragung der gesamten Alterungsrückstellung – einfach, aber falsch

An diesem Beispiel, das die allerwichtigsten Strukturen des Problems einfängt, können die Reformoptionen untersucht werden. Der einfachste Vorschlag besteht in der Übertragung der leicht ermittelbaren Alterungsrückstellung pro Kopf beim Versichererwechsel, hier also 700 €. Was wäre die Konsequenz bei einem Versichererwechsel nach der ersten Periode? Der jeweils aktuelle Gesundheitszustand wird vom neuen Versicherer präzise erfasst. Die Prämie entspricht dann den erwarteten Versicherungsleistungen abzüglich der mitgebrachten Alterungsrückstellung. Das wären hier  $2\,000\text{ €} - 700\text{ €} = 1\,300\text{ €}$  für gute Risiken. Der Wechsel lohnt sich also für alle guten Risiken, da jeder einzelne 400 € Prämie einsparen kann. Der alte Versicherer stellt dann aber fest, dass die kalkulierte Prämie bei der verschlechterten Risikostruktur nicht mehr ausreichend ist, um die Versicherungsleistungen zu decken. Erforderlich ist dort eine Erhöhung der Prämie auf  $4\,000\text{ €} - 700\text{ €} = 3\,300\text{ €}$ . Das Prämienrisiko kehrt als Folge der Reform der Mitgaberegulierung für die Alterungsrückstellung in nahezu unverminderter Schärfe zurück. Dies muss als ein massives Problem angesehen werden, das mehr Gewicht hat als die gewonnene Freiheit der

guten Risiken zum Versichererwechsel. Bei aller Kritik an der aktuellen Rechtslage muss man sehen, dass diese im langfristigen Interesse der Versicherten der nächstliegenden Reformidee weitaus überlegen ist.

### **Reformidee 2: Übertragung der Alterungsrückstellung mit Risikostrukturausgleich – wettbewerbsfördernd, aber kompliziert und teuer**

In Kenntnis des dargestellten Problems gibt es Vorschläge, die Alterungsrückstellung beim Versichererwechsel zu übertragen und das auftretende Prämienrisiko auf andere Weise in den Griff zu bekommen. Typischerweise wird dann ein standardisierter Vertrag, ein Kontrahierungszwang für jeden Versicherer und ein Risikostrukturausgleich gefordert (Henke et al. 2002). Während der Kontrahierungszwang auch schlechten Risiken einen Versichererwechsel gegen die Interessen des aufnehmenden Versicherers ermöglichen soll, ist das Kernstück des Vorschlags ein Risikostrukturausgleich, der sich hier auf unterschiedliche erwartete Krankheitskosten bezieht. Sinnvoll kann ein Risikostrukturausgleich aber nur bei identischen Leistungen für die Versicherten in allen Verträgen aller Versicherer eingesetzt werden. Wechselt ein gesunder Versicherter zu einem anderen Versicherer, zahlt der aufnehmende Versicherer in den Ausgleichsfonds ein, wohingegen der abgebende Versicherer etwas aus dem Ausgleichsfonds erhält. Gegen diese Vorschläge gibt es zwei wesentliche Argumente. Erstens wird durch die Standardisierung der Verträge die Freiheit der Versicherten beschnitten, sich den Vertrag auszusuchen, der den individuellen Wünschen am besten entspricht. Zweitens ist der Risikostrukturausgleich kompliziert und in der Praxis teuer. Es müssen in der genauen Ausgestaltung der Einzahlungen und Leistungen Detailregelungen für die vielen möglichen medizinischen Befunde gefunden und gegebenenfalls jährlich aktualisiert werden. Darüber hinaus ist die Administration ziemlich kompliziert, da die Versicherer entsprechend der Zahlungsregeln ständig einen Überblick über die Entwicklung der Risikostruktur in ihrem gesamten Versichertenbestand übermitteln müssen. Ein ganz wesentlicher Vorzug der PKV in der gegenwärtigen Form besteht aber darin, dass ein wie auch immer gearteter Risikostrukturausgleich zwischen Versicherern in keiner Weise erforderlich ist. Damit entfallen alle mit der Konzeption und Durchführung eines solchen Ausgleichssystems verbundenen Kosten.

### **Reformidee 3: Verhandlungen zwischen den Versicherern – auf dem Papier ideal, aber konfliktträchtig**

Ein dritter Reformvorschlag wird vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002) propagiert. Die Idee besteht schlicht darin, dass sich

abgebender und aufnehmender Versicherer auf die Höhe der zu übertragenden Alterungsrückstellung frei einigen können. Die Einigung ist dann vor allem abhängig vom aktuellen Gesundheitszustand des wechselnden Versicherten. Im Beispiel würde man sich auf eine Übertragung von 300 € für ein wechselndes gutes Risiko und 2 300 € für ein wechselndes schlechtes Risiko einigen. In beiden Fällen ändert sich die Alterungsrückstellung pro Kopf in der abgebenden Gemeinschaft – und zwar nimmt diese zu, wenn ein gutes Risiko geht, und sie fällt, wenn ein schlechtes Risiko wechselt. Unter Berücksichtigung der mitgegebenen Alterungsrückstellung ist der neue Versicherer willens, sowohl gute als auch schlechte Risiken für eine Prämie von 1 700 € zu versichern. Beim alten Versicherer reicht die verbleibende Alterungsrückstellung aus, um eine Prämienhöhung zu verhindern. Ein Wechsel ist dann sowohl für gute als auch für schlechte Risiken ohne finanzielle Verluste durchführbar. Und das Prämienrisiko bleibt gebannt.

Auf dem Papier ist dieser Reformvorschlag ideal. Die Probleme liegen in der praktischen Umsetzung. Wenn sich der abgebende und der aufnehmende Versicherer nicht auf die Höhe des Transfers der Alterungsrückstellung einigen können, kommt es zu kostspieligen Gerichtsverfahren. Das Gericht muss dann nach den individuellen Umständen entscheiden. Tatsächlich bekommt der abgebende Versicherer ja vom wechselwilligen Versicherer ein Signal, nach dem dieser vielleicht auch wechselt, wenn der Rückstellungstransfer niedriger ausfällt. Kommt es zu einem Wechsel, sind die Interessen von abgebendem und aufnehmendem Versicherer einander entgegengesetzt. Der abgebende Versicherer ist an einem möglichst niedrigen Transfer interessiert, der aufnehmende an einem möglichst hohen übertragenen Rückstellungsanteil. Selbst wenn Einigkeit in der prinzipiellen medizinischen Diagnose besteht, kann man immer noch über die finanziellen Konsequenzen für den Krankenversicherer in dem stets individuellen Fall streiten. Insofern besteht der Verdacht, dass dieses Verfahren in der praktischen Umsetzung mit erheblichen Kosten verbunden ist, insbesondere für gerichtliche Schlichtungsverfahren.

### **Reformidee 4: Der ifo-Vorschlag: Übertragung des Rentenversicherungsanteils**

Solange die Schwierigkeiten für den theoretisch idealen Vorschlag der Übertragung von Alterungsrückstellungen nach dem individuellen Gesundheitsrisiko nicht gangbar sind, erscheint ein vom ifo Institut (Meier et al. 2004) entwickeltes Verfahren zur Übertragbarkeit von Alterungsrückstellungen attraktiv. Die Idee besteht darin, lediglich den Rentenversicherungsanteil der Alterungsrückstellung mitzugeben. Im Beispiel wären dies 300 €. Damit würde man den guten Risiken ermöglichen, den Versicherer ohne finanzielle Ver-

luste zu wechseln. Für schlechte Risiken wäre ein Wechsel hingegen mit ähnlich dramatischen finanziellen Einbußen verbunden wie bei der aktuellen Rechtslage. Somit würden die ermöglichten Versichererwechsel grundsätzlich zu einer Verschlechterung der Risikostruktur beim abgebenden Versicherer führen. Für die verbleibenden Versicherten steigen jedoch die Alterungsrückstellungen pro Kopf. Da der Kapitalstock der Prämienversicherung beim alten Versicherer in voller Höhe erhalten bleibt, kommt es nicht zu einem Prämienanstieg. Das Prämienrisiko tritt unabhängig von der Zahl der wechselnden Versicherten weiterhin nicht auf. Die schlechten Risiken sind wirksam gegen die finanziellen Folgen einer Verschlechterung der Risikostruktur geschützt. Im Vergleich zum aktuellen Rechtsstand wird es aber den guten Risiken dauerhaft bis ins hohe Alter ermöglicht, ohne wesentliche finanzielle Verluste den Versicherer zu wechseln.

Der Hauptvorteil des Vorschlags des ifo Instituts liegt in seiner Einfachheit. Es müssen keine Verfahren zu Rückstellungstransfers für schlechte Risiken entwickelt werden, die sich ja untereinander stark unterscheiden können und daher differenziert behandelt würden. Sowohl für die Konzeption eines solchen Vorschlags als auch für dessen Durchführung ist der Aufwand einigermaßen gering. Auf Basis vorhandener Daten können realistische Szenarien entwickelt werden, die die Aufteilung der Alterungsrückstellung in einen Prämienversicherungsanteil und einen Rentenversicherungsanteil ermöglichen. Im Ergebnis lassen sich dann die Prozentsätze der Alterungsrückstellung festlegen, die abhängig vom Alter des Versicherten und vom Eintrittsalter in den Versicherungsvertrag als Rentenversicherungsanteil übertragen werden können.

Umfangreiche Simulationsrechnungen (Meier et al. 2004; Baumann et al. 2006) haben gezeigt, dass der übertragbare Anteil der Alterungsrückstellung für ältere Versicherte niedriger ausfällt als für jüngere. Das liegt daran, dass aus dem Kapitalstock der Prämienversicherung im Zeitablauf ein wachsender Anteil der ursprünglichen Versichertengemeinschaft eines Altersjahrgangs Leistungen zur Subventionierung der Versicherungsprämie erhält. Entsprechend sinkt der Anteil der Rentenversicherung an der Alterungsrückstellung. Gleichwohl kann in aller Regel für Versicherte, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, der größere Teil der Alterungsrückstellung als Rentenversicherungsanteil übertragen werden. So ergibt sich etwa für ein realistisches Szenario mit Versicherten, die im Alter von 30 Jahren in die PKV eintreten, dass der übertragungsfähige Anteil der Alterungsrückstellung von 91,2% nach einem Jahr jährlich um etwa 0,8 Prozentpunkte gekürzt wird, so dass selbst achtzigjährige Versicherte beim Wechsel des Versicherers noch gut die Hälfte der verbleibenden Alterungsrückstellung mitnehmen könnten (Baumann et al. 2006).

Weiterhin führt auch ein späteres Eintrittsalter in die PKV systematisch zu niedrigeren Anteilen der beim Versichererwechsel zu übertragenden Alterungsrückstellung. Der Rentenversicherungsanteil der Alterungsrückstellung ist niedriger, weil die Differenz zwischen den höchsten erwarteten Krankheitskosten bei Hochbetagten und den niedrigsten erwarteten Krankheitskosten im Eintrittsalter geringer ausfällt. Dann aber ist ein geringerer Sparbetrag erforderlich, um diese Differenz auszugleichen und eine über die Zeit gleichmäßige Prämie zu erreichen.

Ein weiterer interessanter Aspekt des ifo-Vorschlags ist, dass er auch als Übergangsrahmen vom aktuellen Rechtsstand zum Vorschlag des Sachverständigenrats taugt. Falls sich die geschilderten Probleme des idealen Vorschlags lösen lassen, kann man ohne weiteres vom ifo-Konzept zum Konzept des Sachverständigenrats übergehen.

Als Fazit ergibt sich, dass alle vorliegenden Vorschläge zur Reform der Übertragbarkeit der Alterungsrückstellungen mit Vor- und Nachteilen ausgestattet sind. Alle Vorschläge, die mit einer Übertragung der gesamten Alterungsrückstellung einher gehen, beschwören für die Versicherten erhebliche zusätzliche Risiken herauf oder sind mit hohen bürokratischen Kosten verbunden. Insofern sind diese Vorschläge als Verschlechterung gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage zu bewerten. Grundsätzlich ist eine Differenzierung der Übertragung der Alterungsrückstellung wünschenswert, wobei chronisch Kranke beim Versichererwechsel höhere Transfers erhalten als gesunde Versicherte. Solange aber die Befürchtung regelmäßiger gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen abgebenden und aufnehmenden Versicherer nicht ausgeräumt werden kann, erscheint der Vorschlag des ifo Instituts zur Übertragung des Rentenversicherungsanteils der Alterungsrückstellung als besonders empfehlenswert. Er repräsentiert die einzige Alternative, die eine Verbesserung der Wechselmöglichkeiten gegenüber dem aktuellen Rechtsstand erreicht, die schlechten Risiken wirksam schützt und in der Durchführung mit sehr niedrigen Kosten verbunden ist.

## Literatur

- Baumann, F., V. Meier und M. Werding (2006), »Transferable Ageing Provisions in Individual Health Insurance Contracts«, *ifo Working Paper* Nr. 32, München.
- Henke, K.-D., W. Johannßen, G. Neubauer, U. Rumm und J. Wasem (2002), *Zukunftsmodell für ein effizientes Gesundheitsmodell für Deutschland*, prokon, München.
- V. Meier, F. Baumann und M. Werding (2004), *Modelle zur Übertragung individueller Altersrückstellungen beim Wechsel privater Krankenversicherer*, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Bd. 14, ifo Institut, München.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Jahresgutachten 2002/03: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*, Berlin.

# Geschäftsaussichten in der Leasingbranche schwächen sich ab – hält die dynamische Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen an?

Joachim Gürtler und Arno Städtler

Nachdem die deutsche Wirtschaft im ersten Quartal 2006 Fahrt aufgenommen hat, haben sich die wirtschaftlichen Aktivitäten im Laufe des zweiten Quartals weiter beschleunigt. Nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im zweiten Quartal 2006 gegenüber dem Vorquartal – preis-, kalender- und saisonbereinigt – um 0,9% gestiegen (Statistisches Bundesamt 2006a). Zugleich wurden die BIP-Zahlen für die ersten drei Monate 2006 deutlich von 0,4 auf 0,7% nach oben korrigiert. Im Vorjahresvergleich fiel das Wirtschaftswachstum mit 2,4% sogar so kräftig aus wie seit fünf Jahren nicht mehr. Insgesamt wuchs die deutsche Wirtschaft im ersten Halbjahr um (real) 2,0%. Die Entwicklung der Stimmungsindikatoren indizierte, dass der Aufschwung der deutschen Wirtschaft beträchtlich an Breite gewonnen hat. Das ifo Geschäftsklima und das GfK-Konsumklima erreichten im Juni neue Höchststände, die zuletzt in den Jahren 1991 bzw. 2001 beobachtet worden waren. Neben dem mit hoher Drehzahl laufenden Exportmotor ist nun auch die Binnenkonjunktur in Schwung gekommen, insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen haben Tritt gefasst. Es stellt sich die Frage, ob die Auftriebskräfte anhalten und sich die Belebung der Investitionstätigkeit auch in der zweiten Jahreshälfte 2006 fortsetzt.

## Geschäftsklima trübt sich im Leasing ein

Nach dem Stimmungshoch in der deutschen Wirtschaft zur Jahresmitte 2006 ist es im Juli zu einer Korrektur gekommen. Das ifo Geschäftsklima fiel im Juli auf den Stand von Mai zurück, liegt aber noch gut zehn Punkte über dem Vorjahresniveau. Insbesondere die Aussichten für die nächsten sechs Monate stellten sich nicht mehr ganz so günstig dar wie zuvor. Überraschend deutlich eingetrübt hat sich auch das Geschäftsklima in der deutschen Leasingwirtschaft, die Entwicklung des Klimaindikatoren ist allerdings von zwei gegenläufigen Entwicklungen geprägt: Die momentane Geschäftssituation wurde von den befragten Unternehmen erneut etwas günstiger gesehen, bei der Bewertung ihrer Perspektiven bis zum Jahresende waren sie allerdings merklich vorsichtiger (vgl. Abb. 1). Noch im ersten Quartal machte der Indikator einen Sprung von fast zehn Zählern, die starken vierteljährlichen Schwankungen sind damit wohl auch ein Maß für die gegenwärtige Unsicherheit hinsichtlich der Steuerpolitik der Bundesregierung. Der geglättete<sup>1</sup> Geschäftsklimaindikator tendierte ebenfalls weiter nach unten, und auch im Vergleich mit den entsprechenden Vorjahresergebnissen ist die Stimmungseintrü-

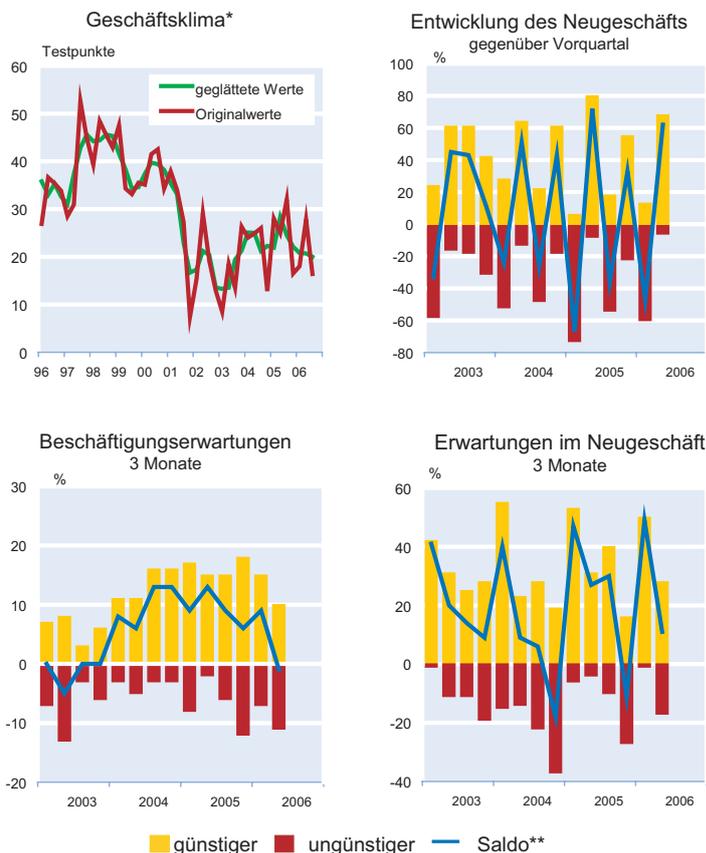
bung der Leasingunternehmen unverkennbar. Das Geschäftsklima erreichte vor Jahresfrist (2. Quartal 2005) einen Saldo von 32,0 Prozentpunkten, zuletzt jedoch einen von nur 16,4 Prozentpunkten.

Bei zunehmender Nachfrage bewerteten (mit 24%) mehr Leasinggesellschaften als zuvor ihren Geschäftsgang im zweiten Quartal 2006 als gut, 74% als befriedigend, nur 2% der Testteilnehmer empfanden ihre augenblickliche Geschäftssituation als beklagenswert. Die Lageurteile verbesserten sich damit von + 18 auf + 22%, vor Jahresfrist lag der entsprechende Saldo aber noch bei 36%. Befragt nach ihren Geschäftserwartungen für die zweite Jahreshälfte äußerten sich die Unternehmen spürbar weniger optimistisch, per saldo hoffen aber gleichwohl noch 11% der Testteilnehmer auf bessere Geschäfte (Vorquartal: + 38%, Vorjahresquartal: + 28%). Eine gewisse Vorsicht ist wohl aus den Meldungen nicht zu verkennen, im Detail rechnet nur noch knapp jede fünfte Leasinggesellschaft mit einem günstigen Geschäftsverlauf (2. Vierteljahr 2005: 29%), 73% (70%) mit einer gleichbleibenden Entwicklung, und immerhin 8% (1%) sehen der nahen Zukunft eher mit Sorge entgegen.

Rege verlief in den Monaten April bis Juni das Leasingneugeschäft, per saldo gut jede zweite Gesellschaft verzeichnete gegenüber dem Vorjahr höhere Vertragsab-

<sup>1</sup> Die Glättung ersetzt derzeit noch eine Saisonbereinigung, die erst durchgeführt werden kann, wenn die Zeitreihe ausreichend lang ist.

Abb. 1

**Mobilien-Leasing: Optimismus lässt nach**  
2. Berichtsquartal 2006

\* Mittelwerte aus den Firmenmeldungen zur gegenwärtigen und der in den nächsten 6 Monaten erwarteten Geschäftslage.

\*\* Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2006.

schlüsse. Dennoch scheint die Entwicklung etwas an Dynamik verloren zu haben, vor Jahresfrist meldeten noch zwei Drittel der Testteilnehmer bessere Geschäfte. Bei näherer Betrachtung zeigte sich auch eine sehr differenzierte Entwicklung: Nahezu zwei von drei Leasinggesellschaften verbuchten ein höheres Neugeschäft, 22% eine gleichbleibende Entwicklung, und immerhin noch 13% der Unternehmen mussten sich mit einem nachlassenden Neugeschäft zufrieden geben. Auch nach den Auswertungen des BDL (Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen, Berlin) ist eine Verlangsamung unverkennbar, nach einem Plus von fast 6% im ersten Quartal 2006 stieg das Neugeschäft zur Jahresmitte nur noch um magere 1,5% (BDL 2006). Dazu beigetragen hat, dass die Vertragsabschlüsse im Kraftfahrzeug-Leasinggeschäft im zweiten Quartal wertmäßig um fast 4% zurückgingen. Die befragten Unternehmen haben auch im Hinblick auf die künftige Entwicklung ihre Erwartungen

deutlich zurückgeschraubt, per saldo nur noch jeder zehnte Testteilnehmer rechnet im dritten Quartal mit einem höheren Neugeschäft. Vor Jahresfrist betrug der entsprechende Saldo noch 27%. Im Einzelnen rechnen 28% der Leasinggesellschaften mit mehr Vertragsabschlüssen, 55% mit einer unveränderten Entwicklung, 17% befürchten eine Abnahme. Das bedeutet, die überwiegende Zahl der Leasinggesellschaften geht davon aus, dass das sehr gute Geschäftsniveau des ersten Halbjahres 2005 wohl nicht gehalten werden kann, die Ergebnisse signalisieren sogar eher eine spürbare Abschwächung.

Differenziert nach Größenklassen, fällt auf, dass in erster Linie die kleineren Leasinggesellschaften (Jahresneugeschäft bis 50 Mill. €) ein etwas günstigeres Geschäftslageurteil abgegeben haben als der Durchschnitt, die Urteile zur aktuellen Geschäftssituation verbesserten sich von + 11 auf + 27%. Die Testteilnehmer waren auch mehrheitlich von einer Fortsetzung der positiven Geschäftsentwicklung überzeugt. Gut jede vierte Leasingfirma hofft auf bessere Geschäfte im zweiten Halbjahr 2006. Die großen Gesellschaften sind wesentlich vorsichtiger, die Erwartungen lassen kaum noch Zuversicht erkennen (per saldo + 7%). Ein anderes Bild zeigte sich bei der Entwicklung des Neugeschäfts: Kleinere Leasinggesellschaften verbuchten im zweiten Vierteljahr nur ein bescheidenes Plus, hoffen aber auf ein höheres Wachstum in naher Zukunft. Bei den großen Unternehmen wurde dagegen ein ansehnlicher Zuwachs erzielt, mehrheitlich bezweifelten sie aber, ob dieses Ergebnis in den nächsten Monaten noch Bestand hat. Optimistische und pessimistische Stimmen hielten sich nur noch die Waage.

### Deutliche Stimmungseintrübung im Kraftfahrzeug-Leasing

Im Kraftfahrzeug-Leasing hielten sich trotz beachtlicher Nachfrage positive und negative Geschäftslageurteile bereits zum vierten Mal in Folge nur die Waage. Mehr als 90% der Testteilnehmer bewerteten damit ihre momentane Geschäftssituation im Großen und Ganzen als zufriedenstellend. Die Vertragsabschlüsse übertrafen mit per saldo 56% deutlich die entsprechenden Vorjahreswerte. Dennoch glauben die Unternehmen nicht an eine ungebremste Fortsetzung der Aufwärtstendenz, hinsichtlich der Perspektiven

wurde die bisherige Zuversicht von Skepsis abgelöst. Für nur 1% der Auto-Leasinggesellschaften erschienen die Erwartungen für die zweite Jahreshälfte aussichtsreich, eine eher unveränderte Geschäftsentwicklung erwarteten 90%, 9% der Testteilnehmer rechneten dagegen eher mit einer ungünstigen Entwicklung. Das Geschäftsklima im Kraftfahrzeug-Leasing hat sich damit im Laufe des zweiten Quartals deutlich eingetrübt, erstmals seit 2001 befindet sich der Klimaindex wieder in der Unterkühlungszone. Nach den Befragungsergebnissen konnten zwar die Gesellschaften ihre Vertragsabschlüsse im Berichtszeitraum kräftig erhöhen, gegenüber den Vorjahresergebnissen ist aber auch hier eine Verlangsamung zu beobachten. Überraschend gut hat sich der deutsche Automarkt im ersten Quartal 2006 entwickelt, die Neuzulassungen sind nach den Angaben vom Verband der Automobilindustrie um 5,6% gestiegen, bei den Nutzfahrzeugen lag das Plus sogar im zweistelligen Bereich (Verband der Automobilindustrie 2006). Rückläufige Zulassungszahlen waren aber in den darauf folgenden Monaten die Regel, so dass insgesamt im ersten Halbjahr 2006 nur noch eine Zunahme von 1,8% erreicht wurde. Entsprechend vorsichtig wurden die Erwartungen bezüglich des künftigen Leasing-Neugeschäfts eingeschätzt, die skeptischen Äußerungen waren wieder deutlich in der Überzahl.

### Rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen behindern immer mehr das Leasinggeschäft

Nach dem Nachlassen der Meldungen über Behinderungen zur Geschäftstätigkeit in den letzten beiden Quartalen nahmen die Klagen im Laufe des zweiten Vierteljahres wieder spürbar zu, zur Jahresmitte 2006 jammerten bereits 51% der Leasinggesellschaften darüber. Den günstigsten Wert (mit 34%) meldeten die Unternehmen im Sommer 2000. Obwohl sich die Auftragsbücher im zweiten Vierteljahr 2006 füllten, gab es mehr Anlass zur Kritik an den Auftragsreserven, 13% der Testteilnehmer nannten bei den Einflussfaktoren zur Behinderung der Geschäftstätigkeit »unzureichende Nachfrage«. Ein Jahr zuvor lag der Meldeanteil bei 16%, vor drei Jahren war er sogar dreimal so hoch. Kleinere Leasinggesellschaften scheinen häufiger davon betroffen zu sein, größere Unternehmen berichteten dagegen nur vereinzelt darüber. An erster Stelle der negativen Einflussfaktoren standen aber nach wie vor Hindernisse durch rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen; 30% der Unternehmen beanstandeten dies – deutlich mehr als zuvor (24%). Das Misstrauen der Befragten hinsichtlich der Pläne der Bundesregierung zur Unternehmensteuerreform scheint wieder zu zunehmen. Besonders kritisch wird gesehen, die Steuerbemessungsgrundlage bei der Gewerbe- und Körperschaftssteuer um Zinsen, Pachten und Leasingraten zu verbreitern (Stratmann 2006). Größere Belastungen seitens der Refinanzierung werden von Befragten nicht ganz ausgeschlossen, die Meldeanteile haben sich binnen Jahresfrist

nahezu verdreifacht. In der aktuellen Umfrage nannten immerhin 21% der Testteilnehmer »Refinanzierungsprobleme«. Mangel an Leasingspezialisten war zwar nach wie vor nur vereinzelt anzutreffen, auffällig ist aber, dass seit gut einem Jahr wieder mehr Unternehmen darüber berichteten (8%). Sonstige Einflussgrößen wurden mit 2% der Meldungen nur selten angegeben.

### Leichter Beschäftigungsaufbau zu Ende?

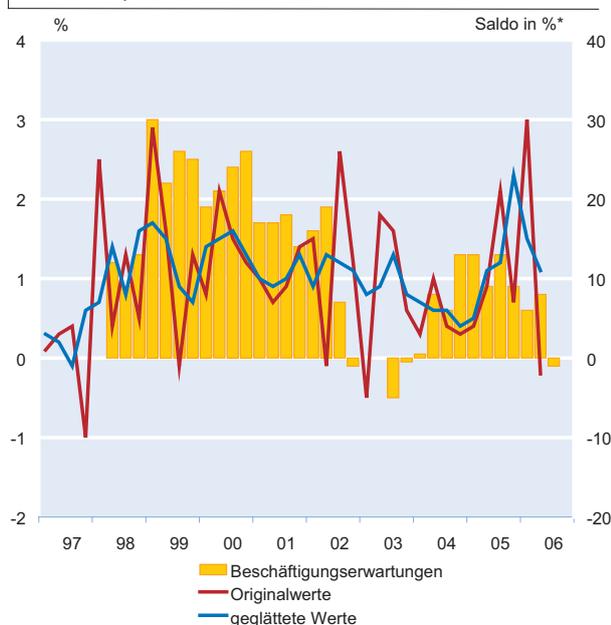
Nach den sichtbaren Besserungstendenzen in den ersten drei Monaten 2006 zeigte die Beschäftigung in der deutschen Leasingwirtschaft im Laufe des zweiten Quartals eher Stabilisierungstendenzen. Errechnete sich im ersten Quartal noch eine kräftige Zunahme der Beschäftigung um rund 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%, so verringerte sich die Zahl zwischen April und Juni auf nur noch bescheidene 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%. Dabei fällt auf, dass zwar die kleineren Unternehmen (bis zu 20 Beschäftigten) ihren Personalbestand moderat ausweiteten, die mittleren und größeren Leasinggesellschaften ihn aber teilweise deutlich reduzierten. Auch für die Entwicklung in den nächsten Monaten haben sich die Chancen für eine Beschäftigungsausweitung eher verringert. Zuversichtliche und pessimistische Stimmen halten sich gerade noch die Waage. Die Mehrheit der Testteilnehmer (79%) will ihre Personalkapazität in etwa halten. Zwischen den einzelnen Größenklassen zeigen sich ausgeprägte Unterschiede: Weiterhin optimistisch sind vor allem die kleineren Leasinggesellschaften, demgegenüber waren die Erwartungen der Großunternehmen an die Beschäftigtenentwicklung von erheblicher Vorsicht geprägt (vgl. Abb. 2).

### Hält das starke Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen an?

Die Ausrüstungsinvestitionen, die bereits seit dem Frühjahr 2004 in der Grundtendenz aufwärts gerichtet sind, nahmen im vergangenen Jahr – unter starken vierteljährlichen Schwankungen – nominal um 5,0% (in realer Rechnung + 6,1%) zu. Im ersten Halbjahr 2006 setzte sich der Aufschwung fort, nach den (revidierten) amtlichen Zahlen vom Statistischen Bundesamt lagen die Ausgaben für Ausrüstungen im ersten Quartal dieses Jahres um (nominal) 8,4%, im zweiten aber nur noch um 2,7% höher als im entsprechenden Vorjahreszeitraum (Statistisches Bundesamt 2006b). Das kräftige Plus zum Jahresanfang könnte teilweise darauf zurückzuführen sein, dass viele Steuerberater ihren Klienten gegen Ende 2005 empfahlen, Investitionen aufzuschieben und wegen der ab Januar geltenden, um 10 Prozentpunkte erhöhten degressiven Abschreibung, auf Anfang 2006 zu verschieben.

Noch wird der wirtschaftliche Aufschwung in Deutschland für robust gehalten, es häufen sich die guten Nachrichten,

**Abb. 2**  
**Mobilien-Leasing:**  
**Beschäftigungswachstum schwächt sich ab**  
 2. Berichtsquartal 2006



\* Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2006.

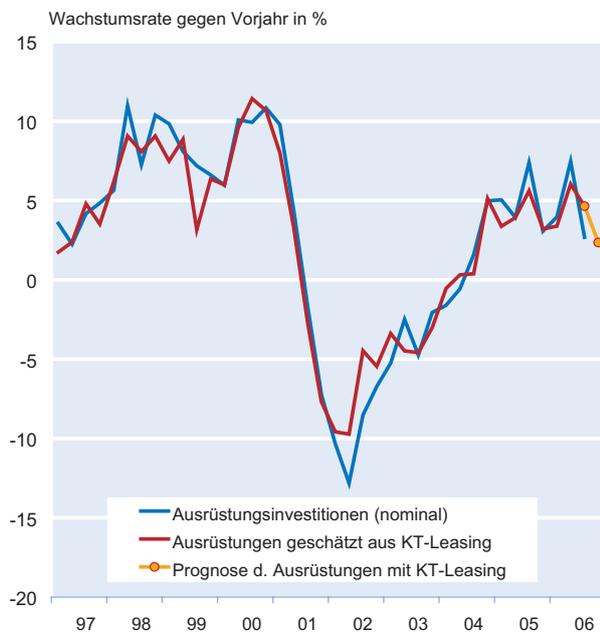
selbst die Bauwirtschaft tendiert nach einem Jahrzehnt der Krise wieder freundlicher, und die meisten Indikatoren zur aktuellen Lage signalisieren auch ein ordentliches Wachstum. Die Belebung hat auch die Binnenkonjunktur erreicht und im Juli sogar den Arbeitsmarkt (Ritzer 2006). Offenbar hat das die Politik aber ermutigt, die Belastbarkeit des positiven Trends zu testen. Regierungsmitglieder diskutieren in aller Öffentlichkeit Maßnahmen zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, die nicht nur einigen politischen Sprengstoff enthalten, sondern auch in ihrer Inkonsistenz eine Gefahr für das derzeit noch gute Investitionsklima darstellen. Hans-Werner Sinn wurde in der Wirtschaftswoche mit der Bemerkung zitiert: »Die Steuerpolitik der großen Koalition droht noch hinter Rot-Grün zurückzufallen« (Sinn 2006). Die Bundesregierung wollte ursprünglich die Investitionstätigkeit stärken und beschloss beispielsweise die Anhebung des Satzes bei der degressiven Abschreibung für mobile Wirtschaftsgüter von 20 auf 30% für die Jahre 2006 und 2007 sowie eine Erhöhung der Investitionen in Verkehrswege. Verbesserte Abschreibungsbedingungen setzen bekanntlich belebende Impulse. Sie bringen Investitionsvorhaben auf den Weg, die ansonsten in der Schublade geblieben wären. Das gilt insbesondere für den Mittelstand, der scharf rechnen muss und in der Regel über wesentlich weniger Eigenmittel verfügt als Konzerne. Umso erstaunlicher ist die im Juli öffentlich ausgetragene Diskussion verschiedener prominenter Politiker um eine Streichung der degressiven Ab-

schreibung (Schäfer 2006). Daneben will der Bundesfinanzminister Zinsen, Pachten und Leasingraten teilweise nicht nur der Gewerbesteuer, sondern auch der Körperschaftsteuer unterwerfen. Dieses Vorhaben wurde in der Wirtschaftspresse auch schon als »Investitionssteuer« bezeichnet (Wiebe 2006). Selbst von der propagierten Erhöhung der Investitionen für Verkehrswege scheint – nach Feststellungen verschiedener Wirtschaftsverbände – nichts übrig zu bleiben. Mit diesem Geld würden nur die vorher geplanten Etatkürzungen ausgeglichen (Hops 2006).

Die Investitionen in Ausrüstungsgüter und sonstige Anlagen starteten mit Schwung ins neue Jahr, auch wenn der Zuwachs im zweiten Quartal – wegen der sehr dynamischen Entwicklung im Vorjahreszeitraum – bescheidener ausfiel. Neben dem aufgestauten Modernisierungsbedarf haben insbesondere die anhaltend kräftige Exportdynamik und die damit einhergehende höhere Kapazitätsauslastung die Investitionsaktivitäten nachhaltig belebt. Überdies waren die Finanzierungsbedingungen günstig. Die Zinsen am Kapitalmarkt blieben niedrig, die Aktienkurse stiegen. Hinzu kamen anziehende Gewinne durch sinkende Lohnstückkosten sowie der Abbau von Überkapazitäten. Die Erfahrung zeigt, dass ein beginnender Investitionsaufschwung zunehmend eine selbst tragende Investitionsdynamik entfalten kann, wenn die während der Konsolidierungsphase zurückgestellten Ersatz- und Modernisierungsmaßnahmen in Angriff genommen werden. Auch für das zweite Halbjahr stehen die Chancen für ein deutliches Wachstum der Investitionen gleichwohl gut. Der Maschinenbau meldete im ersten Halbjahr ein Auftragsplus von fast 20% (o. V. 2006a) aus dem Inland. Die Investitionen der Wirtschaft in die für die Leasingbranche wichtigste Gütergruppe, die Straßenfahrzeuge, werden im zweiten Halbjahr 2006 wohl weiter zunehmen. Nachdem bereits in der ersten Jahreshälfte die Inlandzulassungen von Pkw um 1,4% und die von Nutzfahrzeugen um über 14% stiegen, wird von Automobilexperten für die kommenden Monate mit einem weiteren Anziehen der Fahrzeugkäufe – vor allem von Privatpersonen – im Hinblick auf die Mehrwertsteuererhöhung zum 1. Januar 2007 gerechnet. Außerdem übersteigt die Rendite auf Sachkapital inzwischen den Fremdkapitalzins auf den Finanzierungsmärkten deutlich.

Auch der auf die kurzfristigen Zukunftseinschätzungen der Leasinggesellschaften basierende Investitions-Frühindikator, der gemeinsam vom ifo Institut und dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt wird, lässt auf höhere Ausrüstungsinvestitionen in 2006 gegenüber dem Vorjahr schließen (vgl. Abb. 3). Der Indikator zeigt allerdings auch, dass das bisherige Wachstumstempo wohl nicht gehalten werden kann. Auch viele Leasinggesellschaften scheinen Zweifel an der bevorstehenden Entwicklung zu haben, nach den jüngsten Befragungsergebnissen – auch im monatlichen Konjunkturtest Leasing – kam in den Er-

**Abb. 3**  
**Verlangsamtes Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen**  
 - geschätzt aus den Geschäftserwartungen Mobilien-Leasing -



Berechnungsstand: 24. August 2006.  
 Quelle: ifo Konjunkturtest Leasing, 2. Quartal 2006, Statistisches Bundesamt.

wartungen verringerte Zuversicht zum Ausdruck. Die Investitionsprognose des ifo Instituts vom Juni, die für das Jahr 2006 ein nominales Wachstum der Ausrüstungskäufe von 4,4% in Aussicht stellte, dürfte aber dennoch gut realisiert werden (Flaig 2006).

Bereits 2007 könnten die geplanten Projekte der Bundesregierung zur Gegenfinanzierung der Unternehmensteuerreform schon vor ihrer Einführung, das ansonsten günstige Investitionsklima schädigen. Hinzu kommen die endgültig beschlossene Mehrwertsteuererhöhung, die Gefahr eines Ölpreisschocks sowie – in geringerem Umfang – die erhöhten Kreditzinsen. Die Politik sollte daher den potentiellen Investoren schnellstens wieder vermitteln, dass sie für eine berechenbare, konsistente und zuverlässige Finanz- und Wirtschaftspolitik steht. Wenn die positiven Impulse aus der Weltwirtschaft für die deutsche Konjunktur schwächer werden, ist es umso wichtiger, die Binnenkräfte zu stärken. Irritationen aus der Wirtschafts- und Finanzpolitik, wie sie gegenwärtig diskutiert werden, sind kontraproduktiv. Die Mehrwertsteuererhöhung ist schon genug Belastung für die Investitionskonjunktur. Erfahrungsgemäß kann die Erhöhung nicht zeitnah voll auf die Verkaufspreise überwälzt werden, was die Erträge – vor allem im Mittelstand – schmälert. Dadurch verringern sich auch die Möglichkeiten zur Innenfinanzierung von Investitionen. Zugleich verteuern sich Investitionskredite, da die Europäische Zentralbank den Leit-

zins bis Anfang 2007 wohl auf 3,5% angehoben haben wird (Dohmen 2006).

Die kritischen Stimmen, die ein Nachlassen der Auftriebskräfte sehen, werden zusehends lauter, einige Konjunkturdaten deuten jetzt schon wieder darauf hin, dass sich die Dynamik in den kommenden Monaten abschwächen wird. Der Auftragseingang in der Industrie wies zuletzt nur noch im Inland aufwärts. Das Stimmungshoch in der deutschen Wirtschaft scheint sich abzukühlen. Der ifo Geschäftsklimaindex gab zwar im Juli und August nur geringfügig nach, damit folgte der Index aber anderen wichtigen Frühindikatoren für die deutsche Wirtschaft wie dem Earlybird (o. V. 2006b), FAZ-Konjunkturindikator (o. V. 2006c) oder dem ZEW-Barometer, die bereits schon seit einigen Monaten nach unten weisen. Auch die Aussichten für die deutsche Exportwirtschaft haben sich im Juni wieder eingetrübt. In die Erwartungen der Unternehmer und der Verbraucher schleicht sich langsam die Befürchtung ein, dass die Bundesregierung vor allem mit der Mehrwertsteuererhöhung, der Erhöhung der Versicherungssteuer, der Kürzung des Sparerfreibetrags, die Reduzierung der Entfernungspauschale und die Einführung einer »Reichensteuer« im Januar 2007 den Verbrauchern erhebliche Kaufkraft entzieht.

### Literatur

BDL (2006), »Trendmeldung II. Quartal 2006«, Ergebnisse vom 17. August.  
 Dohmen, C. (2006), »Zinsen in Europa sollen weitersteigen«, *Süddeutsche Zeitung* vom 4. August, 17.  
 Flaig, G., W. Nierhaus et al. (2006), »ifo Konjunkturprognose 2006/2007: Aufschwung setzt sich fort«, *ifo Schnelldienst* 59 (12), 19–54.  
 Hops, B. (2006), »Weniger Geld für Schiene und Straße«, *Der Tagesspiegel online* vom 31. Juli, [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de).  
 O. V. (2006a), »Maschinenbau schafft neue Stellen«, *Süddeutsche Zeitung* vom 1. August, 19.  
 O. V. (2006b), »Lahmer Earlybird«, *WirtschaftsWoche* (28), 40.  
 O. V. (2006c), »Der Aufschwung und die Ausfuhr verlieren an Schwung«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 9. August, 10.  
 Ritzer, U. (2006), »Aufschwung erreicht den Arbeitsmarkt«, *Süddeutsche Zeitung* vom 2. August, 17.  
 Sinn, H.-W. (2006), »Perspektiven«, *WirtschaftsWoche* (18), 183.  
 Schäfer, U. und R. Rossmann (2006), »Diskussion um Abschreibung«, *Süddeutsche Zeitung* vom 18. Juli, 19.  
 Statistisches Bundesamt (2006a), »Schnellmeldung zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2006«, Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 14. August 2006.  
 Statistisches Bundesamt (2006b), »Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 2. Quartal 2006«, Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 24. August 2006.  
 Stratmann, K. (2006), »Wirtschaft läuft Sturm gegen Substanzsteuer«, *Handelsblatt* vom 5. Juli, 4.  
 Verband der Automobilindustrie (2006), »Neuzulassungen Monatszahlen«, Pressemitteilungen Januar bis Juli 2006, [www.vda.de](http://www.vda.de).  
 Wiebe, F. (2006), »Zinsen für Steinbrück«, *Handelsblatt* vom 28. Juni, 24.

Der ifo-Indikator für das Weltwirtschaftsklima ist im dritten Quartal 2006 leicht gefallen (vgl. Abb. 1). Der Rückgang ist allerdings ausschließlich auf die weniger zuversichtlichen Erwartungen für die nächsten sechs Monate zurückzuführen. Die Urteile zur allgemeinen wirtschaftlichen Lage haben sich dagegen erneut verbessert, nachdem sie bereits im zweiten Quartal ein fünfjähriges Hoch erreicht hatten. Diese Datenkonstellation spricht für eine, wenn auch etwas abgeschwächte Fortsetzung des konjunkturellen Aufschwungs in den kommenden Monaten.

### Die wichtigsten Ergebnisse in Stichworten

- Die Einschätzungen zur *aktuellen wirtschaftlichen Situation* haben sich erneut gebessert.
- Die wirtschaftlichen *Erwartungen für die nächsten sechs Monate* sind weniger optimistisch.
- Die *Inflationserwartungen* bleiben weiterhin hoch.
- Die Experten rechnen mit weiter steigenden *Leitzinsen*.
- Eine weitere Abschwächung des *US-Dollars* wird erwartet.

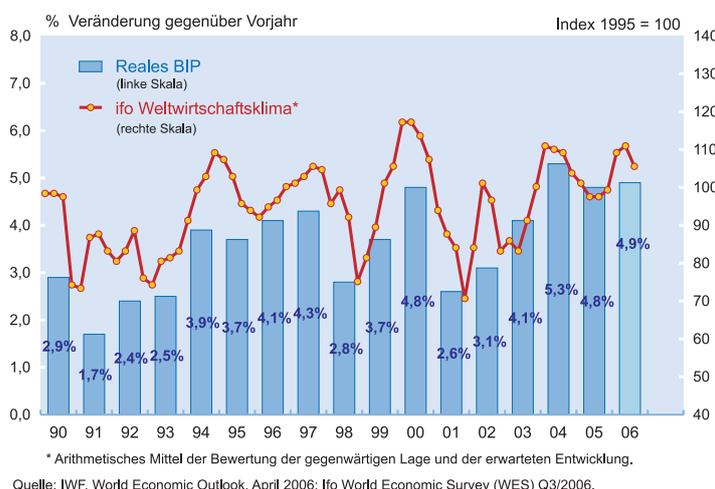
### Konjunkturentwicklung in den Weltregionen

In *Westeuropa* hat sich der Klimaindikator auf dem hohen Niveau vom zweiten Quartal 2006 gehalten und befindet sich damit weiterhin auf einem fünfjährigen Hoch. Die Erwartungen fielen weniger optimistisch als bei der vorangegangenen Erhebung aus; dem stand jedoch eine

gleich starke Verbesserung der Urteile zur aktuellen wirtschaftlichen Situation gegenüber. In den nördlichen Ländern außerhalb des Euroraums (*Dänemark, Schweden und Norwegen*) hat sich das Wirtschaftsklima aufgrund zurückgegangener Erwartungen etwas verschlechtert. Die Urteile zur gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage blieben jedoch auf dem höchsten Niveau der WES-Skala in *Dänemark und Norwegen* und leicht darunter in *Schweden*. Auch in *Großbritannien* wurde die allgemeine Wirtschaftslage als sehr positiv beurteilt. Die Erwartungen für die kommenden sechs Monate fielen sogar optimistischer aus als in der vorangegangenen Befragung, so dass der Gesamtindikator im Juli hier einen positiven Trend aufweist.

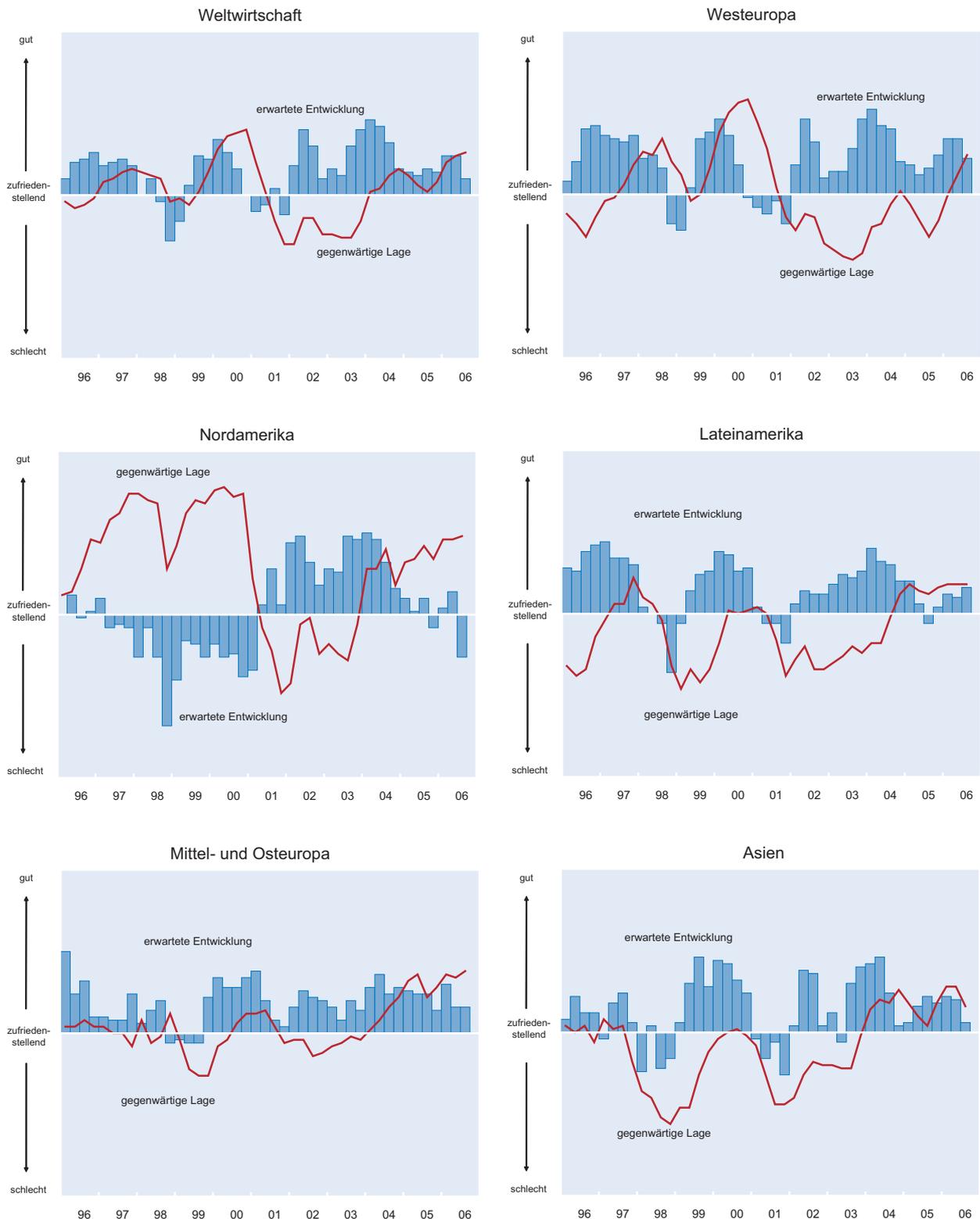
Ein leicht ungünstigeres Bild als für Westeuropa insgesamt ergibt sich für den *Euroraum*: Der ifo-Indikator für das Wirtschaftsklima ist hier im dritten Quartal 2006 leicht zurückgegangen, nachdem er im zweiten Quartal ein fünfjähriges Hoch erreicht hatte. Der Rückgang des Klimain-

Abb. 1  
Weltkonjunktur und ifo Weltwirtschaftsklima



<sup>1</sup> Im Juli 2006 hat das Ifo Institut zum 93. Mal seine weltweite Umfrage »Ifo World Economic Survey« kurz WES, bei 1 005 Wirtschaftsexperten multinationaler Unternehmen und kompetenter Institutionen in 89 Ländern durchgeführt. Die Aufgabe des WES ist, vierteljährlich ein möglichst aktuelles Bild über die Wirtschaftslage sowie Prognosen für wichtige Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer zu liefern. Im Gegensatz zur amtlichen Statistik, die in erster Linie auf quantitativen (in Werten messbaren) Informationen aufbaut, werden beim WES qualitative Informationen – Urteile und Erwartungen von Wirtschaftsexperten – abgefragt. Während amtliche Statistiken auf internationaler Ebene oft nur mit großen Zeitverzögerungen erhältlich sind, zeichnen sich die WES-Umfrageergebnisse durch ihre hohe Aktualität und internationale Vergleichbarkeit aus. Gerade in Ländern, in denen die amtliche Statistik auf einer unsicheren Datenbasis steht, sind die von Wirtschaftsexperten vor Ort abgegebenen Urteile und Erwartungen von besonderer Bedeutung. Die Umfrage wird in Zusammenarbeit mit der Internationalen Handelskammer (ICC) in Paris und mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Kommission durchgeführt.

Abb. 2  
Wirtschaftliche Lage



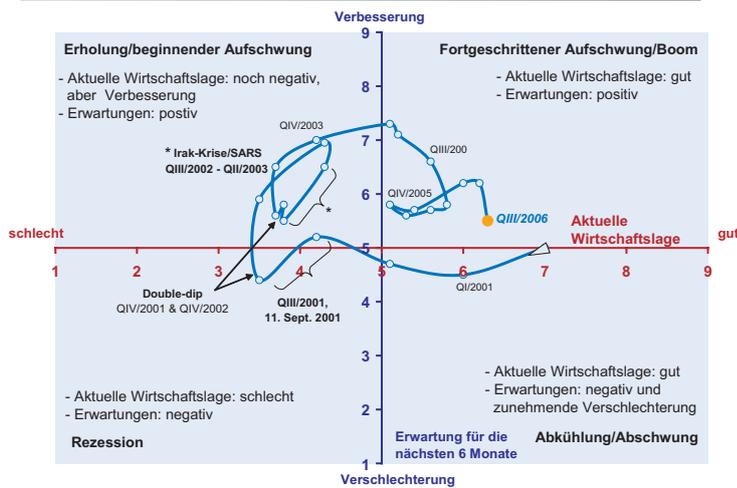
Quelle: Ifo World Economic Survey Q3/2006.

### ifo Konjunkturuhr und das Weltwirtschaftsklima

Das ifo Weltwirtschaftsklima ist das arithmetische Mittel der Bewertung der gegenwärtigen Lage und der erwarteten Entwicklung in den nächsten sechs Monaten. Der Zusammenhang zwischen den beiden Komponenten des Weltwirtschaftsklimas kann in einem Vier-Quadranten-Schema dargestellt werden (»ifo Weltkonjunkturuhr«). Auf der Abszisse der Konjunkturuhr werden die Meldungen der befragten WES-Experten zur gegenwärtigen Lage aufgetragen, auf der Ordinate die Antworten zur erwarteten Entwicklung. Durch das Fadenkreuz der beiden Linien, die nach der WES-Werteskala eine zufriedenstellende Beurteilung der Lage (5) bzw. eine unveränderte Einschätzung der Erwartungen (5) markieren, wird das Diagramm in vier Quadranten geteilt, welche die vier Phasen der Weltkonjunktur definieren.

Idealtypisch bewegt sich die Weltkonjunktur in diesem Diagramm im Uhrzeigersinn; die Erwartungen laufen der Lage voraus. Die aktuelle Datenkonstellation deutet auf eine Spätphase des weltweiten Konjunkturaufschwungs hin.

#### ifo Weltwirtschaftsklima



diktors resultierte auch hier ausschließlich aus den weniger optimistischen Erwartungen für die nächsten sechs Monate. Die Urteile zur aktuellen wirtschaftlichen Lage haben sich dagegen weiter gebessert, konnten aber – anders als in Westeuropa insgesamt – rechnerisch den Rückgang bei den Erwartungen nicht voll kompensieren. Die neuen Umfrageergebnisse sprechen für eine Fortsetzung des Konjunkturaufschwungs, der sich im Laufe des zweiten Halbjahres allerdings leicht abschwächen wird. Die Urteile zur aktuellen Wirtschaftslage verbesserten sich gegenüber der April-Umfrage in der Mehrheit der Euroländer. Besserungstendenzen waren besonders in *Österreich* und den *Niederlanden* auszumachen. *Spanien* war das einzige Land im Euroraum, in dem die Urteile zur allgemeinen Wirtschaftslage etwas ungünstiger ausfielen als in der vorausgegangenen Erhebung. Während sich in der überwiegenden Mehrheit der Euroländer die Erwartungen für die kommenden sechs Monate verschlechtert haben, zeigten sich die befragten Experten in

*Portugal* und *Italien* optimistischer als im zweiten Quartal; hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich um jene beiden Länder im Euroraum handelt, in denen die gegenwärtige Wirtschaftslage derzeit noch nicht als befriedigend eingestuft wurde.

In *Nordamerika* fiel der Klimaindikator am stärksten. Der Rückgang des Klimaindiktors resultierte auch hier ausschließlich aus den weniger optimistischen Erwartungen für die nächsten sechs Monate, während sich die Urteile zur aktuellen Lage gegenüber der April-Umfrage sogar noch leicht verbesserten. Der Index spiegelt in erster Linie die Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums in den *USA* wider. Aber auch in *Kanada* wurde im Juli das gleiche konjunkturelle Muster beobachtet – günstigere Urteile der gegenwärtigen Wirtschaftslage und etwas nach unten revidierte Erwartungen für die kommenden sechs Monate.

Auch in *Asien* wird sich nach den Ergebnissen des Ifo World Economic Survey die bis zuletzt starke Konjunkturdynamik im Laufe der nächsten sechs Monate etwas verringern. Beide Komponenten des Wirtschaftsklimas – die Urteile zur aktuellen Wirtschaftslage und die Erwartungen für die kommenden sechs Monate – wurden hier etwas nach unten revidiert. Dieses Muster wurde im dritten Quartal in mehreren Ländern beobachtet, vor allem in den größten Volkswirtschaften der Region – *Japan*, *China* und *Indien*. Die aktuelle Wirtschaftslage wird jedoch nach wie vor in allen Ländern der Region von den

WES-Experten als positiv beurteilt. Die Aussichten für die kommenden sechs Monate deuten auf eine wirtschaftliche Stabilisierung hin. In *Japan* wird den neuesten WES-Ergebnissen zufolge die wirtschaftliche Erholung in den nächsten Monaten weiterhin von robuster Innennachfrage sowie dynamischen Kapitalinvestitionen getragen. Die Exporterwartungen wurden hier jedoch, unter anderem angesichts der konjunkturellen Abkühlung in den *USA* – *Japans* wichtigstem Handelspartner –, nach unten revidiert. Anders in *Indien*: Hier gehen die Experten von einem sich weiterhin sehr dynamisch entwickelnden Außenhandelssektor aus. *Indiens* wichtigster Handelspartner, sowohl hinsichtlich der Exporte als auch der Importe, ist die Europäische Union, deren wirtschaftlicher Aufschwung in den kommenden sechs Monaten eine weiterhin robuste Nachfrage erwarten lässt. WES-Experten erwarten außerdem eine Verbesserung der rechtlich-administrativen Rahmenbedingungen für ausländische Investoren (vgl. Tab. 1).

**Tab. 1**  
**Erwartete Veränderungen der Rahmenbedingungen für ausländische Investoren in den nächsten sechs Monaten**

| Einflussfaktoren auf das Investitionsklima                                       | Erwartete Änderungen in den nächsten sechs Monaten <sup>a)</sup>    |                                |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
|                                                                                  | Verschlechterung                                                    | Verbesserung                   |
| <b>Rechtlich-administrative Einschränkungen für die ausländischen Investoren</b> | Bolivien, Simbabwe, Venezuela                                       | Indien, Serbien und Montenegro |
| <b>Politische Stabilität</b>                                                     | Bolivien, Israel, Libanon, Paraguay, Simbabwe, Sri Lanka, Venezuela | Tschechische Republik          |

Für die Länder, die in dieser Tabelle nicht genannt wurden, wird erwartet, dass sich das Investitionsklima in den nächsten sechs Monaten nicht verändern wird. – Kriterien zur Auswahl von Ländern: Rückgang: Wert auf der WES-Skala zwischen 1 und 3,5; Verbesserung: Wert auf der WES-Skala zwischen 6,5 und 9.

<sup>a)</sup> Nur Länder mit drei oder mehr Teilnehmern an der WES-Umfrage Juli 2006 wurden in die Analyse einbezogen.

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES), Q3/2006.

Im Gegensatz zu den anderen Wirtschaftsregionen, in denen die befragten Experten eher mit einer konjunkturellen Abkühlung rechnen, hat sich das Wirtschaftsklima in *Mittel- und Osteuropa* erneut gebessert. Sowohl die aktuelle Wirtschaftslage als auch die Erwartungen für die kommenden sechs Monate wurden im Durchschnitt der erhobenen Länder im dritten Quartal positiver bewertet als im ersten Halbjahr 2006. Innerhalb der EU verbesserten sich die Urteile zur gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage vor allem in der *Tschechischen Republik, Litauen, Polen, Slowenien* und in der *Slowakei* und blieben unverändert positiv in *Estland* und *Lettland*, wo außerdem ein ausgesprochen günstiges Klima für ausländische Investoren, laut Einschätzung der WES-Experten, vorliegt (vgl. Tab. 2). *Ungarn* war das einzige Land in der Region, in dem die aktuelle Wirtschaftslage noch ungünstiger als in der vorangegangenen April-Umfrage bewertet wurde. Die befragten Experten erwarten keine Trendwende in diesem Jahr. In den meisten Ländern der Region wurden die Erwartungen für die zweite Jahreshälfte nach unten revidiert, wobei die Mehrheit der Experten sich nach wie vor zuversichtlich zeigt. In den beiden großen Volkswirtschaften der Region – *Tschechien* und *Polen* – haben die volkswirtschaftlichen Erwartungen sogar angezogen, vor allem hinsichtlich der Exporte. Außerhalb der EU stieg der Klimaindikator in *Bulgarien, Rumänien* und *Kroatien*.

In den durch WES erfassten Ländern der *GUS* zeigt sich ein gemischtes Bild. In *Russland* hat sich das Wirtschaftsklima im dritten Quartal verbessert. Sowohl die gegenwärtige Wirtschaftslage als auch die Erwartungen wurden günstiger beurteilt als im zweiten Quartal. Die befragten Exper-

ten rechnen mit einer dynamischen privaten Nachfrage und höheren Investitionen sowie mit weiter steigenden Exporten in den kommenden sechs Monaten. Die Urteile zur allgemeinen Wirtschaftslage verbesserten sich auch in der *Ukraine* und erreichten im Juli das »befriedigend«-Niveau. Die Aussichten für die zweite Jahreshälfte hellten sich zwar etwas auf, blieben jedoch insgesamt verhalten. Günstiges Wirtschaftsklima herrscht nach Ansicht der WES-Experten weiterhin in *Kasachstan* vor; beide Komponenten des zusammengesetzten Indikators – Urteile der aktuellen Lage und Erwartungen für die kommenden sechs Monate – zeigen nach oben.

In *Ozeanien* – sowohl in *Australien* als auch in *Neuseeland* – verbesserte sich das Wirtschaftsklima. *Australiens* Volkswirtschaft wurde von den steigenden Ölpreisen kaum negativ betroffen, da das Land über eigene Ölvorkommen verfügt und zudem ein wichtiger Exporteur von anderen Energieträgern, wie z.B. Erdgas und Steinkohle, ist.

Der Exportsektor sorgt entsprechend für konjunkturellen Aufwind, auch angesichts der wirtschaftlichen Belebung in Japan, *Australiens* wichtigstem Handelspartner. Positive Prognosen lieferten die befragten WES-Experten auch für den Exportsektor in *Neuseeland*. Auch die allgemeine Wirtschaftslage wurde hier günstiger beurteilt als im zweiten Quartal 2006, die Urteile haben die »befriedigend«-Marke jedoch noch nicht wieder erreicht. Die Erwartungen für die kommenden sechs Monate, vor allem hinsichtlich des privaten Konsums und der Unternehmensinvestitionen, blieben verhalten. Die kürzliche Rezession scheint von der Volkswirtschaft des Landes noch nicht ganz überwunden zu sein.

Die Wirtschaft *Lateinamerikas* bewegt sich weiterhin auf Stabilisierungskurs. Die Urteile zur gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage stabilisierten sich im Laufe des Jahres auf einem günstigen Niveau. Die Erwartungen für die kommenden Monate blieben optimistisch. In *Argentinien* ist der Klimaindikator gestiegen. Die Urteile zur aktuellen wirtschaftlichen Situation nähern sich dem höchsten Niveau der WES-Skala. Die Aussichten für die kommenden sechs Monate hellten sich nach einer kurzen Eintrübung Anfang des Jahres wieder auf. Auch in *Brasilien* verbesserte sich die Wirtschaftsstimmung im dritten Quartal, den WES-Ergebnissen zufolge. In *Mexiko* dagegen – der zweitgrößten Volkswirtschaft der Region – wurde die aktuelle Wirtschaftslage etwas ungünstiger eingeschätzt als im April. Hier spiegelt sich die angespannte politische Lage nach dem knappen Ausgang der Präsidentschaftswahl wider. Die Prognosen für die kommenden Monate blieben jedoch optimistisch.

**Tab.2**  
**Rechtlich-administrative Einschränkungen für ausländische Investoren<sup>a)</sup>**

| <b>Keine</b>                 |     |
|------------------------------|-----|
| Finnland                     | 8,4 |
| Hongkong                     | 8,3 |
| Dänemark                     | 7,9 |
| Irland                       | 7,8 |
| Estland                      | 7,7 |
| Spanien                      | 7,0 |
| Lettland                     | 7,0 |
| <b>Eher gering</b>           |     |
| Großbritannien               | 6,9 |
| Belgien                      | 6,8 |
| Schweiz                      | 6,7 |
| Australien                   | 6,7 |
| Chile                        | 6,6 |
| Niederlande                  | 6,5 |
| Kanada                       | 6,5 |
| Portugal                     | 6,4 |
| Norwegen                     | 6,3 |
| Schweden                     | 6,3 |
| Ungarn                       | 6,3 |
| Österreich                   | 6,3 |
| Polen                        | 6,3 |
| USA                          | 6,2 |
| Japan                        | 6,2 |
| Serbien und Montenegro       | 6,1 |
| Deutschland                  | 6,1 |
| Tschechische Republik        | 6,0 |
| Rumänien                     | 5,9 |
| Neuseeland                   | 5,8 |
| Slowakei                     | 5,8 |
| Costa Rica                   | 5,8 |
| Nigeria                      | 5,8 |
| Türkei                       | 5,8 |
| Litauen                      | 5,5 |
| Thailand                     | 5,4 |
| Frankreich                   | 5,4 |
| Slowenien                    | 5,4 |
| Bulgarien                    | 5,3 |
| Albanien                     | 5,0 |
| Kroatien                     | 5,0 |
| Kasachstan                   | 5,0 |
| Argentinien                  | 5,0 |
| Mexiko                       | 5,0 |
| Paraguay                     | 5,0 |
| Südkorea                     | 5,0 |
| Sri Lanka                    | 5,0 |
| Vereinigte Arabische Emirate | 5,0 |
| Malaysia                     | 4,5 |
| Griechenland                 | 4,5 |
| Russland                     | 4,4 |
| Italien                      | 4,4 |
| Ukraine                      | 4,4 |
| Brasilien                    | 4,3 |
| Israel                       | 4,3 |
| Indien                       | 4,2 |
| Bolivien                     | 4,0 |
| <b>Eher hoch</b>             |     |
| Pakistan                     | 3,9 |
| Kolumbien                    | 3,9 |
| Peru                         | 3,8 |
| Philippinen                  | 3,7 |
| Vietnam                      | 3,7 |
| Taiwan                       | 3,4 |
| Ecuador                      | 3,3 |
| China                        | 3,3 |
| Zimbabwe                     | 2,0 |
| Indonesien                   | 2,0 |
| Venezuela                    | 1,0 |
| Ägypten                      | 1,0 |

WES-Scala: 9 – keine, 5 – gering, 1 – hoch. <sup>a)</sup> Nur Länder mit mehr als drei WES-Teilnehmern sind aufgeführt.

Quelle: Ifo World Economic Survey Q3/2006.

Das Wirtschaftsklima im *Nahen Osten* wurde von den befragten Experten, trotz anhaltender Spannungen in mehreren Ländern der Region, weiterhin günstig bewertet. Der überwiegende Teil der letzten WES-Umfrage fand jedoch vor der Eskalation des Israel-Hisbollah-Konflikts statt, so dass seine möglichen Auswirkungen auf den konjunkturellen Verlauf noch nicht vollständig in den Daten erfasst sind. Das Wirtschaftsklima blieb weiterhin sehr günstig in den ölexportierenden Ländern: *Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate und Kuwait*. Auch in den beiden in den Nahostkonflikt indirekt involvierten Ländern – *Syrien und Iran* – berichteten die befragten Experten von einer stabilen Wirtschaftslage. Der wirtschaftliche Aufschwung des *Libanons*, der noch in der ersten Jahreshälfte Fuß zu fassen schien, ist durch die Kriegereignisse unterbrochen worden.

In *Südafrika* rechnen die WES-Experten mit einer wirtschaftlichen Abkühlung in der kommenden Jahreshälfte. Das ausgesprochen dynamische Wirtschaftswachstum des letzten Jahrzehnts wurde durch mehrere Faktoren begünstigt. Darunter sind vor allem zu nennen: die wachsende private Nachfrage, niedrige Inflation und expansive Geldpolitik. Mit wachsender Inflation angesichts der steigenden Öl- und Rohstoffpreise und einhergehender restriktiver Geldpolitik scheint sich die Wirtschaftsstimmung hier etwas einzutrüben, was sich unter anderem auch in den Prognosen für den künftigen privaten Konsum niederschlägt.

### Inflationserwartungen nach oben korrigiert

Die Inflationserwartungen für 2006 sind im Weltdurchschnitt auf 3,5% gestiegen, nachdem im April von den WES-Experten noch eine Preissteigerung in Höhe von 3,1% erwartet wurde (vgl. Tab. 3). Sowohl in den *USA* (3,2% nach 3,0%), *Westeuropa* (2,2% nach 2,1%) als auch *Asien* (2,9% nach 2,8%) zogen die Preiserwartungen erneut leicht an. Die Inflationserwartungen für 2006 lagen im *Euroraum* mit 2,2% – wie schon im gesamten Jahr 2005 – etwas über der Zielmarke der EZB. Die höchsten Preissteigerungen innerhalb des *Euroraums* werden weiterhin in *Spanien* (3,7%), in *Griechenland* (3,4%) und in *Irland* (3,4%) erwartet. Im Gegensatz hierzu sind die erwarteten Inflationsraten am niedrigsten weiterhin in *Finnland* und in den *Niederlanden* (jeweils 1,5%). In *Deutschland* und in *Frankreich* gehen die WES-Experten für 2006 von einer Inflationsrate von jeweils 2,0% aus.

### Experten rechnen mit steigenden Zinssätzen

Da die Inflationserwartungen insgesamt relativ hoch sind, setzen im Weltdurchschnitt trotz etwas ungünstigerer Konjunkturperspektiven mehr WES-Experten als in der vorangegangenen Erhebung auf weitere Zinsanhebungen seitens der jeweiligen Zentralbanken.

**Tab. 3**  
**Inflationserwartungen der WES-Teilnehmer für 2006 (Juli und April 2006)<sup>a)</sup>**

| Region                                   | QIII/2006   | QII/2006    | Region                          | QIII/2006   | QII/2006    |
|------------------------------------------|-------------|-------------|---------------------------------|-------------|-------------|
| <b>Durchschnitt der 89 Länder</b>        | <b>3,5</b>  | <b>3,1</b>  | <b>Mittel- u. Lateinamerika</b> | <b>4,9</b>  | <b>5,7</b>  |
| <i>World Bank Länderklassen:</i>         |             |             | Argentinien                     | 11,3        | 15,3        |
| Hochlohnländer                           | 2,3         | 2,2         | Bolivien                        | 4,6         | 4,0         |
| Mittleres Einkommensniveau               | 5,8         | 5,4         | Brasilien                       | 4,2         | 4,7         |
| oberes Mittel                            | 5,6         | 5,5         | Chile                           | 3,8         | 3,5         |
| unteres Mittel                           | 6,2         | 5,3         | Costa Rica                      | 11,8        | 10,8        |
| Niedriglohnländer                        | 20,2        | 14,4        | Ecuador                         | 3,6         | 4,3         |
| EU (alte Mitglieder)                     | 2,2         | 2,1         | El Salvador                     | 4,0         | 4,5         |
| EU (neue Mitglieder) <sup>b)</sup>       | 3,4         | 2,7         | Guatemala                       | 7,4         | 7,8         |
| Eurozone <sup>c)</sup>                   | 2,2         | 2,1         | Kolumbien                       | 5,0         | 4,9         |
| Asiatisch-pazifischer Raum <sup>d)</sup> | 3,5         | 3,4         | Mexiko                          | 3,5         | 3,9         |
| <b>Westeuropa</b>                        | <b>2,2</b>  | <b>2,1</b>  | Panama                          | 2,3         | 2,3         |
| Belgien                                  | 2,3         | 2,0         | Paraguay                        | 8,9         | 11,0        |
| Dänemark                                 | 2,4         | 2,2         | Peru                            | 2,6         | 2,5         |
| Deutschland                              | 2,0         | 1,9         | Uruguay                         | 6,4         | 6,8         |
| Finnland                                 | 1,5         | 1,5         | Venezuela                       | 12,9        | 17,3        |
| Frankreich                               | 2,0         | 1,9         | <b>Asien</b>                    | <b>2,9</b>  | <b>2,8</b>  |
| Griechenland                             | 3,4         | 3,4         | Bangladesch                     | 7,6         | 7,0         |
| Großbritannien                           | 2,4         | 2,2         | China V.R.                      | 2,3         | 2,4         |
| Irland                                   | 3,4         | 3,0         | Hongkong                        | 2,5         | 2,8         |
| Island                                   | –           | 5,5         | Indien                          | 5,6         | 5,0         |
| Italien                                  | 2,3         | 2,2         | Indonesien                      | 10,0        | 11,4        |
| Luxemburg                                | 2,8         | 2,6         | Japan                           | 0,7         | 0,5         |
| Malta                                    | 3,0         | 3,1         | Korea                           | 3,3         | 3,1         |
| Niederlande                              | 1,5         | 1,6         | Malaysia                        | 3,7         | 3,6         |
| Norwegen                                 | 1,7         | 1,5         | Pakistan                        | 8,0         | 8,9         |
| Österreich                               | 2,2         | 2,0         | Philippinen                     | 6,8         | 6,7         |
| Portugal                                 | 2,6         | 2,6         | Singapur                        | 2,4         | 1,3         |
| Schweden                                 | 1,6         | 1,6         | Sri Lanka                       | 13,5        | 9,0         |
| Schweiz                                  | 1,3         | 1,0         | Taiwan                          | 1,9         | 1,9         |
| Spanien                                  | 3,7         | 3,7         | Thailand                        | 5,5         | 4,9         |
| Zypern                                   | 3,1         | 2,6         | Vietnam                         | 7,6         | 7,0         |
| <b>Mittel- u. Osteuropa</b>              | <b>3,9</b>  | <b>3,4</b>  | <b>Naher Osten</b>              | <b>6,3</b>  | <b>4,2</b>  |
| Albanien                                 | 4,7         | 3,4         | Bahrain                         | 4,2         | 4,3         |
| Bosnien-Herzegowina                      | 3,0         | 2,0         | Iran                            | 15,0        | –           |
| Bulgarien                                | 7,0         | 6,1         | Israel                          | 2,8         | 2,5         |
| Estland                                  | 3,9         | 3,8         | Jordanien                       | 4,3         | 4,1         |
| Kroatien                                 | 3,0         | 2,6         | Kuwait                          | 2,8         | 3,8         |
| Lettland                                 | 6,6         | 6,1         | Libanon                         | 3,0         | 2,5         |
| Litauen                                  | 2,9         | 3,0         | Saudi-Arabien                   | 1,0         | 0,9         |
| Polen                                    | 2,7         | 1,8         | Türkei                          | 10,0        | 6,3         |
| Rumänien                                 | 6,6         | 6,8         | Vereinigte Arabische Emirate    | 6,1         | 6,8         |
| Serbien u. Montenegro                    | 11,6        | 12,7        | <b>Afrika</b>                   | <b>k.A.</b> | <b>k.A.</b> |
| Slowakei                                 | 4,4         | 3,4         | Ägypten                         | 8,6         | –           |
| Slowenien                                | 2,2         | 2,3         | Algerien                        | 4,0         | 5,0         |
| Tschechische Republik                    | 2,9         | 2,6         | Kenia                           | 10,5        | 8,5         |
| Ungarn                                   | 4,4         | 3,1         | Marokko                         | 2,6         | 2,3         |
| <b>GUS</b>                               | <b>10,0</b> | <b>10,4</b> | Mauritius                       | 7,0         | 6,0         |
| Kasachstan                               | 8,4         | 7,4         | Nigeria                         | 14,5        | 12,3        |
| Russland                                 | 9,9         | 10,2        | Simbabwe                        | 110,0       | 600,0       |
| Ukraine                                  | 11,3        | 12,7        | Südafrika                       | 5,0         | 4,7         |
| Usbekistan                               | 12,0        | 7,0         | Tansania                        | –           | –           |
| <b>Nordamerika</b>                       | <b>3,1</b>  | <b>2,8</b>  | Tunesien                        | 3,0         | 3,1         |
| Kanada                                   | 2,5         | 2,3         | <b>Ozeanien</b>                 | <b>3,1</b>  | <b>2,9</b>  |
| USA                                      | 3,2         | 3,0         | Australien                      | 3,0         | 2,9         |
|                                          |             |             | Neuseeland                      | 3,4         | 2,9         |

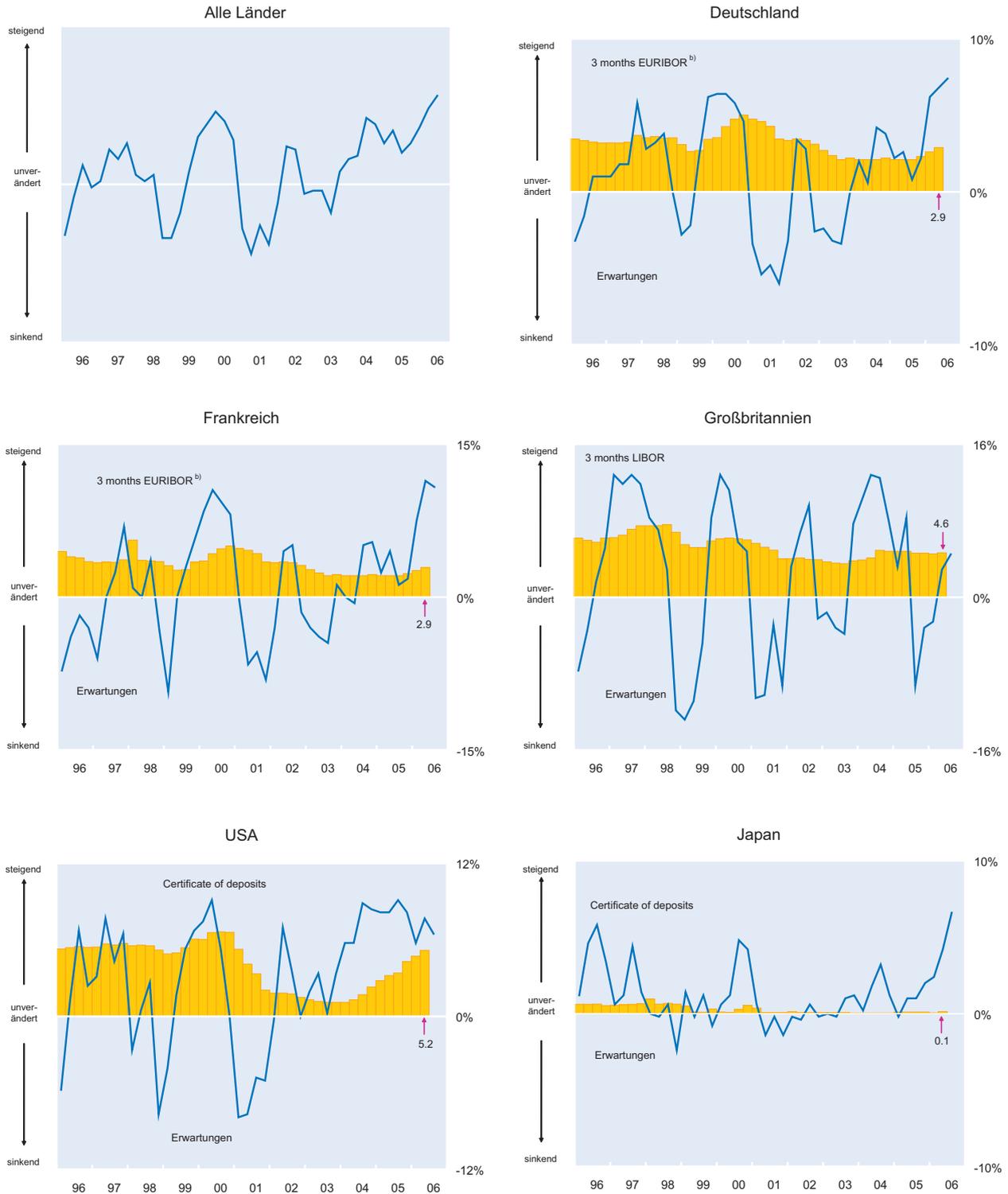
a) Innerhalb jeder Ländergruppe sind die Ergebnisse nach den Export/Import Anteilen am Weltdurchschnitt gewichtet. –  
 b) Tschechische Republik, Zypern, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowenien, Slowakei (ab 1. Mai 2004) –  
 c) EU-Länder ohne Dänemark, Schweden, Großbritannien. – d) Australien, China V.R., Hongkong, Indonesien, Korea, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Singapur, Taiwan, Thailand, Vietnam.

Quelle: Ifo World Economic Survey (WES), Q3/2006 und Q2/2006.

**Abb. 3**

**Kurzfristige Zinsen**

– Aktuelle Zinssätze<sup>a)</sup> und Erwartungen für die nächsten sechs Monate –



<sup>a)</sup> Quartalswerte OECD, Main Economic Indicators. <sup>b)</sup> Seit Q1/2001 EURIBOR. Vorher FIBOR in Deutschland und PIBOR in Frankreich.

Quelle: Ifo World Economic Survey Q3/2006.

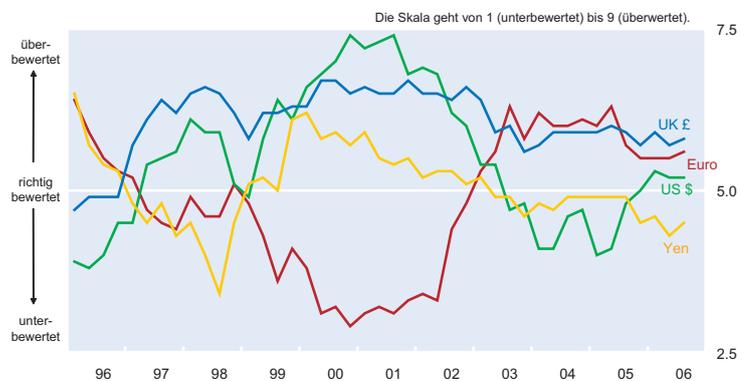
Auch im *Euroraum* wurden weiter steigende Leitzinsen erwartet; in geringerem Maße wird mit Steigerungen bei den Kapitalmarktzinsen gerechnet. In den *USA* gehen die WES-Experten davon aus, dass der Zinserhöhungszyklus allmählich ausläuft.

### Abschwächung des US-Dollar erwartet

Der *US-Dollar* galt im Länderdurchschnitt – wie schon bei den zwei vorangegangenen Erhebungen – als leicht überbewertet, nachdem er von den WES-Experten zuvor länger als zwei Jahre als unterbewertet eingestuft worden war. Auch der *Euro* und noch mehr das *britische Pfund* erscheinen den WES-Experten als etwas überbewertet. Nur der *japanische Yen* – und mit ihm auch andere asiatische Währungen – wurden dagegen, wie bei vorangegangenen Erhebungen, als unterbewertet eingestuft.

Im Vergleich zum *Euro* galt der *US-Dollar* als nahezu angemessen bewertet; trotzdem rechnet die Mehrheit der WES-Experten mit einer weiteren Abschwächung des *US-Dollar* in den kommenden sechs Monaten.

Abb. 4  
Währungsbeurteilung



Quelle: Ifo World Economic Survey Q3/2006.

Eine ausführlichere Analyse zu den einzelnen Weltregionen, der Zinsentwicklung, Inflation und Währungen findet sich in der englischsprachigen Veröffentlichung »CESifo World Economic Survey«.

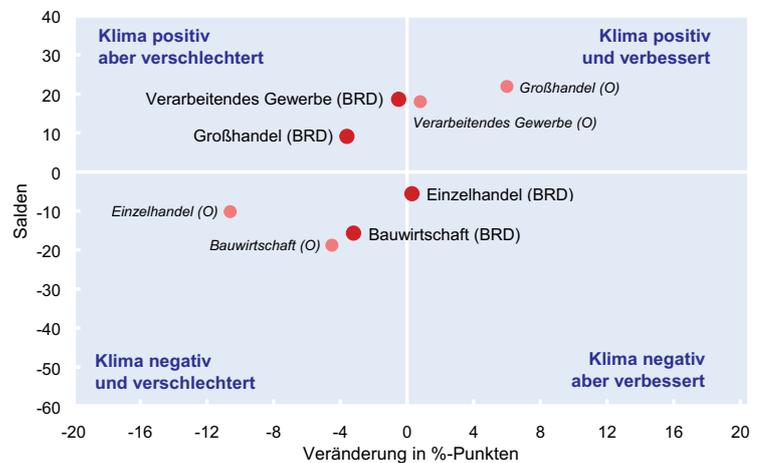
In der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich das Geschäftsklima im August zum zweiten Mal etwas verschlechtert, liegt aber nach dem kräftigen Anstieg in der ersten Jahreshälfte weiterhin auf einem sehr hohen Niveau (Saldowert: 9,2 Prozentpunkte). Zurückzuführen ist die Abwärtsentwicklung auf den verringerten Optimismus in den Geschäftserwartungen der Unternehmen (Saldowert: 5,4 Prozentpunkte). Hier dürften sich nicht zuletzt die Befürchtungen von negativen Auswirkungen der bevorstehenden Mehrwertsteuererhöhung, eines sich abschwächenden Wachstums der Weltwirtschaft und eines anhaltend hohen Ölpreises niedergeschlagen haben. Unverändert positiv wurde dagegen die gegenwärtige Geschäftslage bewertet (Saldowert: 13,1 Prozentpunkte).

Das Geschäftsklima in den neuen Bundesländern trübte sich etwas deutlicher ein als im Bundesdurchschnitt, nachdem hier auch die Urteile zur aktuellen Geschäftslage etwas weniger günstig ausfielen als im Juli.

Nach der leichten Aufwärtsentwicklung im Vormonat trübte sich das Geschäftsklima im Großhandel Deutschlands im August wieder ein, in Ostdeutschland ergab sich allerdings eine deutliche Besserung. Auch im Bauhauptgewerbe tendierte der Indikator nach unten, sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern. Im verarbeitenden Gewerbe war nur eine geringfügige Abschwächung zu beobachten, in Ostdeutschland sogar eine leichte Besserung. Der Einzelhandel meldete – trotz einer ungünstigen Entwicklung im Osten – eine leichte Besserung (vgl. Abbildung).

An der günstigen Geschäftslage des **verarbeitenden Gewerbes** hat sich nichts verändert, einer leichten Abschwächung bei den Vorleistungsgüterproduzenten und im Konsumgüterbereich stand eine Aufwärtstendenz bei den Investitionsgüterproduzenten gegenüber. Der Anstieg von Nachfrage und Fertigung verlangsamte sich etwas, die Auftragsbestände insgesamt wurden jedoch weiterhin überwiegend positiv bewertet. Die Meldungen über zu große Fertigwarenlager spielten nach wie vor nur eine geringe Rolle, die Hersteller von langlebigen Konsumgütern berichteten sogar abermals über Lieferengpässe. Hinsichtlich der Geschäftsaussichten für das kommende halbe Jahr hat der Optimismus geringfügig nachgelassen, bei den Investitionsgüter- sowie den Gebrauchsgüterproduzenten hat er allerdings sogar wieder zugenommen. Etwas deutlicher nach unten revidiert wurden die zuversichtlichen Exporterwartungen. Die Produktionspläne kündigten weitere Steigerungen an, allerdings nicht mehr ganz so häufig wie im Juli. Den Meldungen zufolge wird sich der Anstieg der Ver-

**Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im August 2006<sup>1)</sup>**



<sup>1)</sup> Saisonbereinigte Werte. BRD = Bundesrepublik Deutschland, O = Ostdeutschland. Quelle: ifo Konjunkturtest.

kaufpreise in den kommenden Monaten – eher beschleunigt – fortsetzen, vor allem bei Vorleistungsgütern und bei Nahrungs- und Genussmitteln. Vereinzelt waren Einstellungen von zusätzlichen Arbeitskräften geplant.

Im verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer gewannen die günstigen Geschäftslageurteile sogar noch etwas an Gewicht. Neue Aufträge konnten abermals mehr verbucht werden als im Vormonat, die Fertigung wurde hochgefahren. Die Auftragspolster erreichten nahezu das Normalmaß. Unverändert zuversichtlich blickten die Testteilnehmer in die Zukunft, nicht zuletzt dank weiterhin guter Chancen auf den ausländischen Märkten. Die Produktionspläne zeigten sogar etwas häufiger nach oben, obwohl wieder ein leichter Lagerdruck aufkam. Die Beschäftigungssituation wird sich den Angaben der Firmen nach zu schließen weiter verbessern.

Bei der Beurteilung der Geschäftslage im **Bauhauptgewerbe** überwogen die negativen Geschäftslageurteile wieder etwas mehr als im Vormonat. Während sich im Tiefbau erneut nichts veränderte, verschlechterte sich die Situation im Hochbau erstmals nach der kontinuierlichen Besserung seit Mitte letzten Jahres wieder. Bei lebhafter Bautätigkeit lag der Auslastungsgrad des Maschinenparks wie im Vormonat bei 70% und war somit um 7 Prozentpunkte höher als im Vorjahr. Die Reichweite der Auftragsbestände blieb bei 2,6 Monaten (Vorjahr: 2,3 Monate). Nur wenige Bauunternehmen waren mit der Auftragslage nicht zufrieden (22% gegenüber 54% im August 2005). Während sich im Tiefbau die Perspektiven aufgehellt haben, hat sich die Zuver-

<sup>1</sup> Die ausführlichen Ergebnisse des ifo Konjunkturtests sowie Unternehmensbefragungen in den anderen EU-Ländern werden in den »ifo Konjunkturperspektiven« veröffentlicht. Die Zeitschrift kann zum Preis von 75,- EUR/Jahr abonniert werden.

sicht der im Hochbau tätigen Firmen erneut abgeschwächt. Die Verkaufspreise wurden weiter heraufgesetzt, nach Meinung der Testfirmen ergeben sich in den kommenden Monaten Möglichkeiten für weitere Steigerungen.

In Ostdeutschland tendierte die Geschäftslage sowohl im Hochbau als auch im Tiefbau nach unten. Die Geräte waren mit 74% etwas weniger ausgelastet als im Vormonat, aber höher als zur entsprechenden Vorjahreszeit. Die Reichweite der Auftragsreserven entsprach mit 2,1 Monaten dem Wert vom Vormonat und vom Vorjahr. Die Eintrübung der Geschäftsaussichten bezog sich ausschließlich auf den Hochbau, im Tiefbau wurden sie sogar geringfügig zuverlässiger eingeschätzt.

Abermals leicht verbessert hat sich die Geschäftslage im **Großhandel**. Im Produktionsverbindungshandel waren zwar leichte Abschwächungstendenzen zu beobachten, die positiven Urteile hatten jedoch hier nach wie vor ein deutliches Übergewicht. Etwas zurückhaltender als im Vormonat zeigten sich die Unternehmen bei der Einschätzung der Perspektiven, für den Bereich der Verbrauchsgüter rechnete man sogar mit einer deutlichen Abwärtsentwicklung. Da es aber gelungen ist, die überhöhten Warenlager weiter abzubauen, zeigten die Orderpläne sogar etwas häufiger nach oben. Die Verkaufspreise werden den Meldungen nach zu schließen in naher Zukunft weiter heraufgesetzt, vor allem beim Produktionsverbindungshandel und für Nahrungs- und Genussmittel. Die Zahl der Beschäftigten dürfte leicht zunehmen.

Im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt dominierten im Großhandel der neuen Bundesländer vermehrt die positiven Geschäftslageurteile. Die Vorjahresumsätze wurden deutlich übertroffen, die Lager konnten geräumt werden. Da sich zudem die Aussichten für die nächsten sechs Monate aufgehellt haben, wurden die Bestellplanungen erheblich nach oben korrigiert. Das Personal soll weiter aufgestockt werden.

Die Geschäftslage des **Einzelhandels** hat sich im Durchschnitt geringfügig verbessert. Im Nahrungs- und Genussmittelsektor wurde sie allerdings nicht mehr ganz so günstig beurteilt wie im Vormonat, im Kfz-Sektor gewannen sogar die negativen Stimmen etwas an Gewicht. In den Geschäftserwartungen kam leicht erhöhte Skepsis zum Ausdruck. Da überdies der Lagerdruck nur wenig nachgelassen hat, kündigten die Orderpläne weitere Einschränkungen an, vor allem bei kurzlebigen Konsumgütern. Die Meldungen der Testteilnehmer deuten auf einen beschleunigten Anstieg der Verkaufspreise in den kommenden Monaten hin, betroffen hiervon werden insbesondere Nahrungs- und Genussmittel sein. Wie im Vormonat rechneten per saldo nur 6% der Einzelhandelsfirmen mit einem Rückgang der Beschäftigtenzahl, vor Jahresfrist waren es immerhin noch 19%.

Im ostdeutschen Einzelhandel gewannen die negativen Geschäftslageurteile ein leichtes Übergewicht. Für die nächsten Monate befürchteten die Unternehmen eher eine weitere Abwärtstendenz und wollen sich bei ihren Bestellungen noch etwas mehr zurückhalten. Gleichwohl sahen sie Spielräume für Preisherabsetzungen in der nahen Zukunft.

Das Geschäftsklima im **Dienstleistungsgewerbe**<sup>2</sup> tendierte zum vierten Mal in Folge nach unten. Ausschlaggebend hierfür war die weniger positive Beurteilung der momentanen Situation, während der Optimismus in den Geschäftserwartungen nicht weiter nachgelassen hat. Die Umsätze konnten im Vorjahresvergleich erneut gesteigert werden, jedoch hat die leichte Unzufriedenheit der Unternehmen mit ihrer Auftragslage insgesamt erneut etwas zugenommen. Für die nächsten Monate rechneten sie mit einer weiteren Belegung der Nachfrage. Auch der Personalbestand dürfte erhöht werden, wenngleich die Zahl derartiger Meldungen abermals etwas geringer geworden ist.

<sup>2</sup> In den Ergebnissen für die »gewerbliche Wirtschaft« nicht enthalten.

**8** | **2006**

33. Jahrgang

# ifo Konjunktur- perspektiven

## Inhalt

- 1 Industrie (Deutschland):  
Weniger optimistische Exporterwartungen
- 13 Bauwirtschaft (Deutschland):  
Leichte Klimaeintrübung
- 19 Großhandel (Deutschland):  
Günstige Geschäftsentwicklung hält an
- 25 Einzelhandel (Deutschland):  
Geschäftsklima stabil
- 31 Dienstleistungen (Deutschland):  
Geschäftserwartungen stabilisiert
- 34 Konjunkturindikatoren EU
- 38 Konjunkturindikatoren Weltwirtschaft



Institut für  
Wirtschaftsforschung  
an der Universität München

**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

**im Internet:**

**<http://www.ifo.de>**

