



17 | 2002

55. Jg., 36.-37. KW, 10. September 2002

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Günter Neubauer, Peter Zweifel und Michael Breuer,
Klaus-Dirk Henke,*

- Deutsches Gesundheitswesen: Wie viel Marktwirtschaft?

Daten und Prognosen

Joachim Gürtler und Arno Städtler

- Leasing: Mit kleinen Schritten aus der Talsohle

Klaus Volker Beck

- Konsumgüterindustrie 1995 bis 2000:
Wachsende Umsätze, abnehmende Beschäftigtenzahl

Oscar-Erich Kuntze

- Niederlande: Knapp an einer Rezession vorbei

Im Blickpunkt

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest August 2002

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. Heidemarie C. Sherman, Dr. Gernot Nerb, Dr. Martin Werding,
Dr. Robert Koll, Dr. Wolfgang Ochel.

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 und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Wie viel Marktwirtschaft für das deutsche Gesundheitswesen?

3

Können Kostendämpfungsgesetze, Budgetierungen, Positivlisten und weitere Regulierungen, das deutsche Gesundheitswesen effizienter gestalten, oder sollten die eingefahrenen Wege in der Gesundheitspolitik verlassen und mehr marktlicher Wettbewerb im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung zugelassen werden? In seinem Beitrag schlägt Prof. Dr. *Günter Neubauer*, Universität Bundeswehr der München, vor, »sowohl Krankenkassen wie auch Verbände der Leistungserbringer als private Vereinigungen bzw. Unternehmen (zu etablieren). ... Es gelte, die staatliche Verantwortung auf eine Rahmenverantwortung zu reduzieren und den Versicherten und Patienten mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeit zu eröffnen.« Prof. Dr. *Peter Zweifel* und Dr. *Michael Breuer*, Universität Zürich, bemängeln am bestehenden System besonders den Umstand, »dass zahlreiche dieser regulatorischen Eingriffe Folgeregulierungen darstellen, die allein deshalb notwendig werden, weil der Preis als Steuerungsmechanismus im Gesundheitswesen weitgehend außer Kraft gesetzt wurde.« Und auch Prof. Dr. *Klaus-Dirk Henke*, TU Berlin und zurzeit University of York, plädiert in seinen Ausführungen für einen allmählichen Systemwandel in der Finanzierung der Krankenversicherung und der Struktur ihrer Träger, der in einem »(Radikal-)Modell einer gesetzlichen Mindestversicherungspflicht für alle mit Wahl- und Wechselmöglichkeiten für den Einzelnen« enden sollte.

Daten und Prognosen

Leasing: Mit kleinen Schritten aus der Talsohle

15

Joachim Gürtler und Arno Städtler

Nach den neuesten Ergebnissen des ifo Konjunkturtests Leasing hat sich das Geschäftsklima wieder verschlechtert. Die geglätteten Werte zeigen aber nach oben, das Geschäftsklima dürfte die Talsohle nun durchschritten haben. Die konjunkturelle Erholung schreitet aber nur langsam voran, das Geschäftsklima ist noch ein gutes Stück vom vergleichbaren Vorjahreswert entfernt. Die aktuelle Geschäftslage hat sich weiter verschlechtert, dennoch überwogen noch immer – wenn auch nur knapp – die günstigen Geschäftslageurteile. Jedes fünfte Unternehmen bewertete im zweiten Quartal die aktuelle Lage als günstig, 68% als zufriedenstellend, aber 12% der Testteilnehmer empfanden die Lage mittlerweile als schlecht. Die Unternehmen setzten weniger Vertrauen in die kommende Entwicklung als noch im März. Für das Gesamtjahr 2002 ist daher kaum noch eine positive Wachstumsrate der Leasinginvestitionen zu erwarten, sondern eher Stagnation. Die schwache Investitionskonjunktur schlägt sich auch in den Beschäftigtenzahlen nieder: Das Beschäftigungswachstum verlor bereits seit den Sommermonaten 2000 an Tempo. Nach den Befragungsergebnissen hielten sich Personaleinstellungen und -abgänge die Waage. Insbesondere die kleineren Gesellschaften haben ihr Personal in etwa gehalten, die größeren haben dagegen eher Mitarbeiter entlassen. Die Erwartungen für die nächste Zeit sind unverkennbar von Vorsicht geprägt, die Beschäftigung dürfte deshalb auch im dritten Quartal im Großen und Ganzen stagnieren.

Ausgewählte Wirtschaftszweige der Konsumgüterindustrie 1995 bis 2000: Wachsende Umsätze bei abnehmender Beschäftigtenzahl

Klaus Volker Beck

18

Im Unterschied zu zahlreichen Zweigen der Konsumgüterindustrie, die Güter sowohl für den privaten als auch den gewerblichen Verbrauch herstellen, handelt es sich bei den Produkten des – heterogenen, aber bedeutenden – Gewerbezeigs 36 nahezu ausschließlich um Waren des privaten Verbrauchs. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Struktur und Entwicklung des Gewerbezeigs von 1995 bis 2000: nach Anzahl, Umsatz und Beschäftigten der Unternehmen, nach Entwicklungen hinsichtlich ihrer Größenklassen- und Kostenstrukturen sowie der Außenhandelsbeziehungen der einzelnen Wirtschaftszweige. In allen Gewerbesparten sind bei einer Abnahme der Zahl der Unternehmen und einer stark sinkenden Beschäftigtenzahl insgesamt wachsende Branchenumsätze festzustellen. Auch zeigen sich bei einer leichten Zunahme der Zahl der Kleinbetriebe und einer beträchtlichen Abnahme ihres Umsatzes bzw. bei einem starken Rückgang der Zahl der Großbetriebe und einer Steigerung ihres Umsatzes deutliche Konzentrationstendenzen zugunsten der Großbetriebe.

Niederlande: Knapp an einer Rezession vorbei

Oscar-Erich Kuntze

26

In den Niederlanden verlangsamte sich 2001 die konjunkturelle Expansion zunächst und stagnierte ab Jahresmitte. Das reale Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich nur noch um 1,1%. Auch der Anstieg der Beschäftigung verlangsamte sich deutlich. Die vor allem bei qualifizierten Kräften vielfach bestehenden Knappheitserscheinungen haben sich kaum verringert. Die Arbeitslosenquote sank im Jahresdurchschnitt auf 2,4%. Die Niederlande haben damit nach Luxemburg die niedrigste Quote in der EU. Die Teuerungsrate ist dagegen mit Abstand die höchste innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Die Verbraucherpreise lagen um 5,1% über dem Niveau des Jahres 2000. 2002 dürfte sich das reale Bruttoinlandsprodukt lediglich um knapp $\frac{3}{4}$ % erhöhen. Die flauere konjunkturelle Erholung trägt jedoch zum Abbau vielfältiger Spannungen bei, die sich in den letzten Jahren aufgebaut haben: Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt und die Preisentwicklung. Auf dem Arbeitsmarkt bleibt die Lage noch günstig, die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt gut 3% betragen, immer noch eine der niedrigsten Raten in Westeuropa. 2003 wird das BIP um etwa $1\frac{3}{4}$ % zunehmen. Die Arbeitslosenquote dürfte im Jahresdurchschnitt bei reichlich $3\frac{3}{4}$ % liegen und die Teuerungsrate etwa $2\frac{3}{4}$ % erreichen.

Im Blickpunkt

ifo Konjunkturtest August 2002 in Kürze

Hans G. Russ

34

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft hat sich im August, hauptsächlich auf Grund skeptischerer Erwartungen, erneut abgekühlt. In Westdeutschland tendierte der Indikator bereits zum dritten Mal in Folge nach unten. Ein konjunktureller Rückgang lässt sich daraus jedoch nicht ableiten, zumal er in der Industrie, dem »cycle-maker«, erst zum zweiten Mal gesunken ist. In den neuen Bundesländern hat sich das Geschäftsklima geringfügig eingetrübt. Die sogar etwas bessere Beurteilung der aktuellen Geschäftslage wurde durch die pessimistischere Einschätzung der Perspektiven nicht ausgeglichen.

Können Kostendämpfungsgesetze, Budgetierungen, Positivlisten und weitere Regulierungen, das deutsche Gesundheitswesen effizienter gestalten, oder sollten die eingefahrenen Wege in der Gesundheitspolitik verlassen und mehr marktlicher Wettbewerb im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung zugelassen werden?

Generelle Marktfähigkeit von Gesundheitsleistungen

Die Gesundheitsleistungen stellen ein ganzes Bündel höchst unterschiedlicher Waren und Dienstleistungen dar. Dies reicht von Arzneimitteln über ärztliche Behandlung in der Praxis und im Krankenhaus bis hin zum präventiven Verhalten des Einzelnen. Dies macht schon deutlich, dass man nicht von dem Gesundheitsmarkt sprechen kann, sondern einer Vielzahl von Teilmärkten gegenübersteht. Generell kann man aber feststellen, dass die überwiegende Zahl der Gesundheitsleistungen die Kennzeichen von Marktfähigkeit tragen. Lediglich ein kleiner Teilmarkt, nämlich die Behandlung von ansteckenden Krankheiten, muss als generell nicht marktfähig eingestuft werden. In diesem Bereich sind es die externen Effekte, die bei einer Nicht-Behandlung auftreten, welche eine marktliche Regelung verbieten. Zwischen der absoluten Nicht-Marktfähigkeit von ansteckenden Krankheiten bis hin zu den einfachen Hilfsmitteln, wie der Brille oder dem Hörgerät, erstreckt sich eine weite Spanne von verschiedenen Märkten, die einen höchst unterschiedlichen Grad von Marktfähigkeit aufweisen. Gleichwohl kann man feststellen, dass die Eingriffe in die Gesundheitsmärkte in allen Ländern weiter gehen, als dies aus objektiven Marktgegebenheiten erforderlich wäre.

Die Eingriffe von Seiten des Staates in die Gesundheitsversorgung erfolgen vor allen Dingen aus meritorischen Erwägungen heraus. Der Staat hat Bedenken, dass die Verteilungswirkungen von unregulierten Gesundheitsmärkten von der Bevölkerung bzw. den Wählern nicht akzeptiert werden. Gerade in Demokratien ist deswegen die staatliche Regulierung der Gesundheitsversorgung eher höher ausgeprägt als in weniger demokratisch verfassten Gesellschaften. Ist doch das Ri-

siko Krankheit für jeden Bürger allgegenwärtig, ja es wird von der Mehrzahl der Bevölkerung sogar als bedrohlicher empfunden als die anderen klassischen Risiken wie Arbeitslosigkeit, Unfall oder Altersarmut. Aus diesem Grund ist es auch nicht sinnvoll, die ökonomisch vertretbare Position einzunehmen und eine völlig marktwirtschaftliche Steuerung der Gesundheitsversorgung zu verlangen. In Demokratien wird eine solche Forderung wohl nie umgesetzt werden können. Gleichwohl stellen wir fest, dass auch in den europäischen Demokratien, insbesondere in Deutschland, die Diskussion entbrannt ist, wie viel Regulierung die Gesundheitsversorgung braucht und wie viel Markt unter den Gesichtspunkten der Meritokratie zugelassen werden soll. Bevor wir auf diese Diskussion eingehen, werden das deutsche Gesamtsystem und seine Teilmärkte kurz skizziert.

Das System der gesetzlichen Krankenversicherung und seine Teilmärkte

In der nachstehenden Abbildung 1 haben wir das deutsche Gesundheitssystem und seine interdependenten Teilmärkte im Überblick dargestellt.

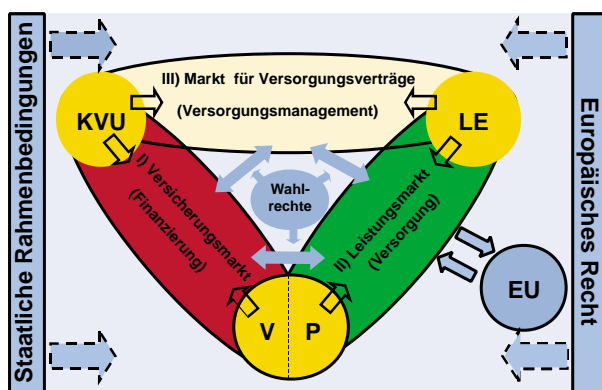
Es wird deutlich, dass wir drei miteinander verbundene Teilmärkte zu betrachten haben. Beginnen wir mit dem Versicherungsmarkt. Der Versicherungsmarkt wird in Deutschland vor allen Dingen von den Gegebenheiten der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) geprägt. Der Versichertenkreis ebenso wie der Versicherungsumfang werden vom Gesetzgeber definiert. Die Krankenversicherungsunternehmen (KVU) lassen sich in



Günther Neubauer*

* Prof. Dr. Günther Neubauer lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität der Bundeswehr, München.

Abb. 1

Das Gesamtsystem

gesetzliche und private bzw. öffentliche Unternehmen unterscheiden. Die Gesetzlichen Krankenkassen haben im Gegensatz etwa zur Renten- oder Arbeitslosenversicherung sehr viel weitreichendere Rechte. Dies wird vor allem dadurch verursacht, dass die Krankenkassen eigene Marktpartner haben, das sind die Verbände der Leistungserbringer, mit denen sie vom Gesetzgeber beauftragt sind, Versorgungsverträge abzuschließen.

Die Versorgungsverträge werden in der Regel auf der Ebene von Verbänden gemeinsam und einheitlich abgeschlossen. Kennzeichen der Verbände ist es, dass sie in der Mehrzahl Körperschaften des öffentlichen Rechts sind und damit als mittelbare Staatseinrichtungen gelten. Wo keine Körperschaft des öffentlichen Rechts gegeben ist, wie z. B. auf Seiten der Krankenhäuser, herrscht dafür der Betriebstyp des kommunalen Versorgungsbetriebes vor. Die vertraglichen Regelungen auf der Ebene der Verbände erfolgen also weitgehend im Auftrag und unter Aufsicht des Staates. Von daher kann man heute nur sehr bedingt von einem Markt für Versorgungsverträge sprechen.

Der Leistungsmarkt ist ein weitgehend gesetzlich regulierter Markt. Das heißt, Patienten und Leistungserbringer schließen keine direkten Verträge miteinander ab, sondern treten in Verträge ein, die auf der Verbandsebene geschlossen wurden. Es wird damit deutlich, dass im deutschen Gesundheitssystem weder den Versicherten noch den Patienten ein ursprüngliches und unmittelbares Mitwirkungsrecht in der Gestaltung der Versorgung zugeordnet ist. Der Staat selbst ist nicht unmittelbar als Leistungserbringer tätig, lässt aber über die Körperschaften des öffentlichen Rechts und ihm gleichgestellte Leistungserbringer die Versorgung sicherstellen. Wir kommen damit zu dem Ordnungstyp der Gemeinsamen Selbstverwaltung, der das deutsche Gesundheitssystem charakterisiert. Er ist davon geprägt, dass Verbände mit vom Staat definierten Pflichtmitgliedern im Auf-

trag des Staates die Versorgung mit Gesundheitsleistungen regulieren. Wir müssen später prüfen, ob dieser Ordnungstyp heute noch zeitgemäß ist.

Befähigung der Konsumenten zu Marktteilnehmern

Es macht wenig Sinn von vornherein eine Privatisierung und Deregulierung des Gesundheitssystems zu fordern, wenn nicht auf der anderen Seite den Konsumenten, das sind die Versicherten und Patienten, jegliche Marktfähigkeit abgesprochen wird. Letzteres ist ein Prozess der Erziehung, aber auch der Deregulierung und Übereignung von mehr Befugnissen und Verantwortung an die Betroffenen des Systems. Wir wollen im Weiteren kurz auf die drei oben genannten Teilmärkte eingehen und diskutieren, wie weit hier durch mehr Leistungstransparenz und Verfügungsrechte der Konsumenten ein höherer Grad an Marktfähigkeit und damit auch an Marktsteuerung in Deutschland erreicht werden kann.

Wahlrechte für gesetzlich Versicherte

Im Versicherungsmarkt ist vor allen Dingen das Verhältnis der Versicherungspflichtigen gegenüber den Krankenkassen zu privatisieren. Dies beinhaltet, dass weiterhin eine Pflicht zur Versicherung besteht, die gleichzeitig den Versicherungsumfang definiert. Den Versicherten können dabei Wahlrechte sowohl im Bereich der Teilnahme am Versicherungsrisiko als auch bei den Leistungsanbietern eingeräumt werden. Ein großer Schritt der Deregulierung wurde bereits 1996 dadurch getan, dass den Versicherungspflichtigen die Wahl der Krankenkasse freigestellt wurde. Die Wahlfreiheit der Versicherten löst bis heute weitreichende Umstrukturierungen auf Seiten der Krankenkassen aus. Die Versicherungspflichtigen entwickeln ein zunehmendes Preisbewusstsein und wählen gezielt Krankenkassen mit niedrigeren Beitragssätzen aus.

Ein Nachteil bleibt hierbei, dass die Krankenkassen vom Gesetzgeber nach wie vor verpflichtet sind, ihren Versicherten einen einheitlichen Leistungskatalog anzubieten. Hier ist Deregulierung angesagt. Den Krankenkassen muss es erlaubt werden, den Versicherten sowohl im Bereich der Leistungsversorgung als auch im Bereich der Risikoübernahme mehr wettbewerbliche Alternativen anzubieten. So sollte es den einzelnen Versicherten erlaubt werden, einen Teil des Risikos durch Zuzahlung oder auch durch Leistungsausgrenzung zu privatisieren und dafür gleichzeitig den Beitragssatz für sich abzusenken. Gerade aber an diesem Punkt stoßen wir auf ein großes Wettbewerbshemmnis, das zugleich eine unnötige Beeinträchtigung des deutschen Arbeitsmarktes beinhaltet: Die so genannte paritätische Beitragsaufbringung.

Abkoppelung der Versicherungsbeiträge von den Arbeitskosten

Derzeit übernimmt der Arbeitgeber die Hälfte der Beiträge zur Krankenversicherung und verbucht diese als Personalzusatzkosten. Dadurch wird der »Wachstumsmarkt Gesundheit« automatisch an die durchschnittliche Produktivitätsentwicklung der Volkswirtschaft angebunden, wenn man keine steigenden Arbeitskosten, losgelöst von der Produktivität, akzeptieren will. Dies führt zu einer wenig sinnvollen Drosselung der Wachstumsdynamik im Gesundheitsmarkt, was zugleich einen Verlust an möglichen Arbeitsplätzen im Gesundheitssektor bedeutet. Gerade hinsichtlich der demographischen Entwicklung und der Innovationsstärke der Gesundheitsindustrie muss dies längerfristig als gravierender Nachteil empfunden werden.

Die Halbierung der Beitragslast zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern führt aber auch zu einer Verringerung des Wettbewerbsdrucks im Gesundheitssystem selbst. Solange nämlich die Arbeitnehmer als Versicherte bei der Wahrnehmung von Beitragssatzvorteilen oder auch bei der Privatisierung von Versicherungsrisiken die Vorteile mit dem Arbeitgeber teilen müssen, besteht nur ein halber Anreiz, sich entsprechend durch Wahlmöglichkeiten im Versicherungsmarkt zu verbessern.

Längerfristig muss es aber auch als eine »volkswirtschaftliche Torheit« bezeichnet werden, wenn man die auf uns zukommende demographisch-medizinische Last weiterhin über die Personalzusatzkosten mitfinanzieren will. So wird das demographisch bedingte Morbiditätsrisiko auf die Arbeitskosten verlagert, obwohl beide miteinander weder direkt noch indirekt zu tun haben. Die zu Bismarcks Zeiten gegebene Berechtigung einer Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung hat sich heute längst aufgelöst. Die gesetzliche Krankenversicherung ist über den Status einer Arbeitnehmerkrankenversicherung hinausgewachsen. Schließlich werden auch die Mehrzahl der heutigen Krankheitsrisiken nicht mehr am oder durch den Arbeitsplatz ausgelöst, sondern an dessen Stelle sind das Freizeitverhalten, der persönliche Lebensstil und das Lebensalter getreten. Dies sind aber Risiken, die weder vom Arbeitgeber beeinflussbar sind, noch mit dem Arbeitsplatz in irgendeinem Zusammenhang stehen.

Eine konsequente Lösung wäre die Ausbezahlung des Arbeitgeberanteils an die Arbeitnehmer, wobei die steuerliche Neutralität gewährleistet sein muss. Da dieser Ansatz derzeit auf wenig Zustimmung in Deutschland stößt, könnte als Zwischenlösung an dessen Stelle die Standardisierung und Einfrierung des Arbeitgeberbeitrages treten. Es würde quasi an Stelle der heute gesetzlich geforderten Beitragssatzstabilität eine Stabilität des Arbeitgeberbeitrages treten. Veränderungen dieses Arbeitgeberbeitrages sollte das Par-

lament zu beschließen haben. Schließlich ist es der politischen Verantwortung zuzurechnen, ob und in welcher Höhe man Personalzusatzkosten vorgeben will.

Leistungstransparenz für Patienten

Die Vorstellung, dass Patienten nicht in der Lage sind, benötigte Leistungen zu beurteilen, muss heute schrittweise reduziert, wenn nicht sogar aufgegeben werden. Zum einen gibt es heute eine Vielzahl von Informationsmöglichkeiten, die in diesem Umfang früher nicht bestand bzw. auch technisch nicht möglich war. Neben der Informationszuganglichkeit haben sich aber auch die Zugangskosten zu verschiedenen Leistungserbringern deutlich verringert. Voraussetzung ist allerdings, dass die technischen Möglichkeiten der Leistungstransparenz von den Leistungserbringern auch entsprechend wahrgenommen werden. So ist es heute kein technisch-organisatorisches Problem, dass Krankenhäuser die Häufigkeit ihrer wichtigsten Eingriffe im Internet zugänglich machen. Neben der Häufigkeit der Eingriffe könnten den Patienten aber auch die Ergebnisse von Eingriffen, wie z.B. die Sterberate oder die Komplikations- und Infektionsrate von standardisierten Eingriffen in Form von Ranking-Listen transparent gemacht werden.

Mehr Leistungstransparenz erfordert Preistransparenz und Preisbewusstsein von Seiten der Patienten. Wird nämlich nur Leistungstransparenz ohne Preisbeteiligung gewährt, so muss befürchtet werden, dass die Patienten die Leistungserbringer ohne Preis- und Leistungsvergleich einseitig nach Leistungsqualität auswählen. Von daher sollte heute zumindest den Patienten und Versicherten die Möglichkeit zugebilligt werden, dass sie sich über Selbstbeteiligungstarife auch an der ökonomischen Auswahl von Ärzten und Krankenhäusern beteiligen können. Eine sinnvolle Kopplung von freier Wahl der Leistungserbringer mit einer Kostenbeteiligung könnte hier Bewegung bringen. Derzeit hat der Kassenpatient in Deutschland nur eine eng begrenzte Wahlmöglichkeit. Er ist im Wesentlichen auf die Leistungserbringer angewiesen, die mit seiner Krankenkasse Versorgungsverträge abgeschlossen haben. Eine Ausdehnung der Wahlfreiheit für Patienten sollte also an eine Erweiterung der ökonomischen Mitverantwortung gekoppelt sein.

Deregulierung des Vertragsmarktes

Wie wir schon vorgestellt haben, sind die Krankenkassen verpflichtet, mit den Verbänden der Leistungserbringer gemeinsame und einheitliche Versorgungsverträge abzuschließen. Dahinter steht die sozialpolitische Zielsetzung, allen Versicherten eine einheitliche Versorgung zu garantieren. Für Krankenkassen, wie Kassenärzte, besteht nicht nur ei-

ne Kontrahierungspflicht, sondern zugleich auch ein Wettbewerbsausschlussgebot. Hier ist Deregulierung überfällig!

An erster Stelle wäre hier der Wettbewerb proaktiv zu fordern und zu fördern. Jeder einzelnen Krankenkasse bzw. jedem einzelnen Krankenkassenverband sollte es vom Gesetzgeber erlaubt werden, mit Leistungserbringerverbänden oder auch einzelnen Leistungserbringern ihrer Wahl Verträge abzuschließen. Ebenso sollte die Kontrahierungspflicht der Vertragspartner reduziert werden. Um zu verhindern, dass ein vertragsfreier Zustand zu einer Nichtversorgung von Patienten führt, wäre das Recht der Patienten einzubringen, dass diese jedwede Leistungserbringer über das Prinzip der sog. Kostenerstattung in Anspruch nehmen dürfen. Patienten hätten dabei die Freiheit, jeden Leistungserbringer im Inland und auch im europäischen Ausland in Anspruch zu nehmen, müssten jedoch die Mehrkosten selbst übernehmen, die dadurch entstehen. Eine solche Flexibilisierung des Vertragsmarktes würde den Versicherten und Patienten das letzte Urteil über geschlossene Versorgungsverträge geben.

Statt Körperschaften des öffentlichen Rechts wettbewerbsorientierte Unternehmen

Die oben beschriebenen Umstrukturierungen, insbesondere die Befähigung der Versicherten und Patienten zu mehr Teilnahme an den Märkten, würde die Abschaffung der Körperschaften des öffentlichen Rechts zulassen, ja verlangen. Sowohl Krankenkassen wie auch Verbände der Leistungserbringer könnten als private Vereinigungen bzw. Unternehmen etabliert werden. Ein Vorteil einer solchen Privatisierung ist auch darin zu sehen, dass der Staat nicht mehr ohne weiteres staatliche Leistungen innerhalb der Sozialversicherung verschieben kann. Heute muss die Krankenkassen oft Leistungen übernehmen, die eigentlich dem Staat oder einem anderen Zweig der Sozialversicherung zuzuordnen sind. Die Beitragsautonomie der Krankenkassen verführt quasi den Staat, Leistungen zu verschieben und die folgende Beitragssatzsteigerung den Krankenkassen anzulasten. Eine Entstaatlichung und Privatisierung der Betriebe im Gesundheitssektor würde dieser Art von »Verschiebebahnhof«, der in Deutschland seit 25 Jahren zu beobachten ist, einen Riegel vorschieben.

Die Antwort: Mehr marktlicher Wettbewerb!

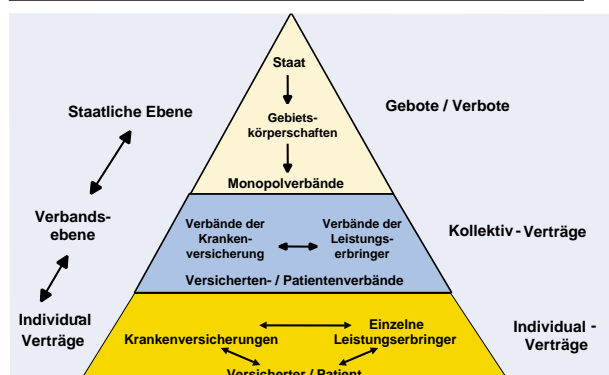
Aus unserer Sicht ist, wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, die Antwort auf die anfangs gestellte Frage eindeutig: Mehr marktlicher Wettbewerb im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung kann dem System mehr Effizienz aber auch mehr Zielorientierung geben. Insbesondere meinen wir, dass es heute angebracht ist, die Steuerungssysteme stärker den eigentlichen Betroffenen, nämlich den

Versicherten und Patienten, anzuvertrauen. Es gilt, die staatliche Verantwortung auf eine Rahmenverantwortung zu reduzieren und den Versicherten und Patienten mehr direkte Mitwirkungsmöglichkeit zu eröffnen. In der nachfolgenden Abbildung 2 haben wir unseren gedanklichen Ansatz noch einmal veranschaulicht. Die Steuerungskompetenz, die heute weitgehend beim Staat und den von ihm beauftragten Körperschaften des öffentlichen Rechts liegt, muss dereguliert und dezentralisiert werden. Die Steuerung des Systems muss in Richtung Versicherte und Patienten verlagert werden. Wege hierzu haben wir aufgezeigt.

Die Verbände bleiben im System eine wichtige Steuerungsinstanz, werden jedoch privatisiert und zugleich dereguliert. Letztes Wort hat aber immer der Versicherte und der Patient über entsprechende Wahlmöglichkeiten. Das häufig vorgebrachte Argument, dass insbesondere solche Versicherten und Patienten, die älter und chronisch krank sind, diese Steuerungskompetenz nicht wahrnehmen können, trifft nicht zu. Es ist nämlich auch im Gesundheitssektor so, dass die Entwicklung von wenigen aktiven Marktteilnehmern vorangebracht wird. So ist heute zu beobachten, dass allein die Wanderung von etwa 5% der Versicherten hin zu den beitragsgünstigeren Krankenkassen das Gesamtsystem in Bewegung bringt. Auch auf Seiten der Leistungsmärkte ist ähnliches zu beobachten. Krankenhäuser etwa, die nur 5 bis 10% ihrer Patienten verlieren, drohen in das betriebswirtschaftliche Abseits zu geraten, so dass auch hier die bewusste Wahrnehmung der Wahlmöglichkeiten durch 5 bis 10% der Patienten den übrigen Patienten zugute kommt. Wettbewerbliche Marktsteuerung heißt also das Gebot der Stunde.

Diese Konzeption ist von einer wettbewerblichen Steuerung von »Staatswegen« zu unterscheiden. Häufig wird heute das System Wettbewerb verordnet, das aber nicht auf den Entscheidungen der Patienten und Versicherten aufbaut, sondern das letztlich von der Politik gewollt ist. Eine solche wettbewerbliche Steuerung, die eine Art regulierten Wettbewerb

Abb. 2
Hierarchie der Steuerungskompetenz



darstellt, lehnen wir ab, da dieser von staatlichem Willen und politischen Absichten geprägt ist. Wir befürworten eine wettbewerbliche Marktsteuerung, welche die Betroffenen zur Basis hat.

Europäische Perspektive

Die Gesundheitsmärkte haben in Europa etwa ein Gewicht von 8 bis 9% des gesamten Inlandsprodukts. Von daher wäre es nicht nur eine Illusion, sondern auch falsch, diese Märkte der europäischen Entwicklung zu entziehen. Eine Europäisierung wäre vor allen Dingen im Bereich der Leistungsmärkte und der Vertragsmärkte schon heute möglich. Warum sollen nicht Patienten auch europäische Leistungserbringer in Anspruch nehmen dürfen, wenn sie bereit sind, Mehrkosten selbst zu übernehmen. Ebenso muss es den Krankenversicherungen möglich sein, mit europäischen Leistungserbringern entsprechende Leistungsverträge schließen zu können. Dabei gilt die Marktlogik, dass eine Integration zunächst mit transportfähigen Waren beginnt und Dienstleistungen mit einer zeitlichen Verzögerung nachfolgen werden. Es lässt sich heute beobachten, dass der Markt etwa für Arznei- oder Hilfsmittel weitgehend europäisiert wird, wenn sich auch noch vielerlei Schranken und Hindernisse der freien Austauschbarkeit in den Weg stellen. Ein jüngstes Beispiel etwa ist die Diskussion des Versandhandels für Arzneimittel.

Erst sehr viel später wird die Finanzierung und damit der Versicherungsmarkt europaweit zu harmonisieren sein. Schließlich wird im Finanzierungsbereich die nationale Sozialpolitik sichtbar. Diese ist aber weiterhin Sache der nationalen Regierungen. Auf längere Sicht erwarten wir hier eine Annäherung. Eine Annäherung wird aber nur auf der Basis einer Grundsicherung möglich sein. Ob diese Grundsicherung dann als staatliche Versorgung oder in Form einer Versicherungspflicht organisiert wird, hängt nicht zuletzt auch davon ab, wie gut es uns in Deutschland gelingt, eine glaubwürdige Alternative zu den ansonsten vorherrschenden staatlichen Gesundheitsdiensten in Europa zu entwickeln.



Peter Zweifel*

Michael Breuer**

Mehr Markt im Gesundheitswesen tut Not

Von Marktwirtschaft im deutschen Gesundheitssystem kann derzeit keine Rede sein

Deutschland hat inzwischen eine zwanzigjährige negative Erfahrung mit Kostendämpfungsgesetzen, Budgetierungen, Positivisten und ungezählten weiteren Bemühungen, das Gesundheitswesen durch ein zunehmend dichteres System von Regulierungen effizient und gerecht zu machen. Trotzdem sieht es so aus, als würde derzeit kein politischer Entscheidungsträger den Mut aufbringen, die eingefahrenen Pfade in der Gesundheitspolitik zu verlassen. Dabei ist man sich über die Mängel des derzeitigen Gesundheitssystems, z.B. hinsichtlich der falschen Anreize im stationären und ambulanten Sektor oder der mangelhaften Versorgung chronisch Kranker durchaus einig. Als Rezept gegen die Missstände scheint jedoch allein eine weitere Verfeinerung der Regulierung in Betracht zu kommen, wie erst jüngst wieder mit dem »Gesetz zur Reform des Risikostrukturausgleichs« geschehen. Es werden mit weiteren Regulierungen zumeist punktuelle Verbesserungen angestrebt, ohne jedoch die Nebenwirkungen dieser Eingriffe im Gesamtsystem zu beachten. Besonders bedrückend ist dabei der Umstand, dass zahlreiche dieser regulatorischen Eingriffe Folgeregulierungen darstellen, die allein deshalb notwendig werden, weil der Preis als Steuerungsmechanismus im Gesundheitswesen weitgehend außer Kraft gesetzt wurde.

So ist insbesondere der Risikostrukturausgleich eine direkte Folge der nicht risikogerechten Beitragserhebung in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Die »soziale«, nicht

* Prof. Dr. Peter Zweifel leitet das sozialökonomische Institut der Universität Zürich.

** Dr. Michael Breuer ist Mitarbeiter am sozialökonomischen Institut der Universität Zürich.

risikogerechte Ausgestaltung der Krankenkassenbeiträge gibt nämlich letztlich den Krankenkassen Anreize zur Diskriminierung der schlechten Risiken, die man nur durch weitere Regulierungen wieder eindämmen kann. Hierzu gehören der Kontrahierungszwang und der Risikostrukturausgleich. Allerdings ist auch der Risikostrukturausgleich selbst ein zweischneidiges Schwert: Wenn er perfekt arbeitet und alle Unterschiede in der Risikostruktur zwischen den Kassen vollständig ausgleicht, verlieren Krankenkassen von vornherein jeden Anreiz zu Produktinnovationen und einer verbesserten Versorgung ihrer Versicherten – werden sie doch für eine Verbesserung der Risikostruktur ihrer Versicherten bestraft und für eine Verschlechterung des Gesundheitszustands ihrer Versicherten entschädigt. Arbeitet der Risikostrukturausgleich (wie in der Realität beobachtbar) nicht perfekt, führen Produktinnovationen der Krankenversicherer zu einer Risikoselektion: Innovationen, die den hohen Risiken, etwa den chronisch Kranken, zugute kämen, werden nicht angeboten, weil sie gerade solche Risiken in eine Krankenkasse ziehen und dort zu höheren Beiträgen führen würden. Ein Versicherer, der mit Produktinnovationen auf dem Markt aufwartet, kommt deshalb unweigerlich in den Verdacht, lediglich gute Risiken zu selektionieren und sich auf diese Weise einen ungerechtfertigten Vorteil durch günstigere Beitragssätze verschaffen zu wollen. Im Resultat schränkt der Risikostrukturausgleich so den Wettbewerb auf den Wettbewerbsparameter Preis ein, und es kommt zu einer weitreichenden, von oben verordneten Vereinheitlichung der Leistungen – durchaus nicht immer im Interesse der Versicherten.

Das Gesundheitswesen ist wettbewerblig zu organisieren

Die strukturellen Probleme des Gesundheitswesens können nur durch einen innovativen Wettbewerb auf allen Ebenen des Gesundheitssystems gelöst werden. Die Grundzüge eines möglichen künftigen Gesundheitssystems, das konsequent auf dem Wettbewerbsgedanken aufbaut, werden im Folgenden skizziert. Sie setzen voraus, dass die Preise auch im Gesundheitssystem die zentrale Steuerungsfunktion übernehmen. Risikogerechte Versicherungsprämien sind deshalb in einem marktwirtschaftlichem Gesundheitssystem unverzichtbar, um weitere Wettbewerbfelder zu eröffnen. Personen, die ihre risikogerechten Prämien nicht tragen können, sollten direkt durch staatliche Transfers unterstützt werden. Dadurch wird es möglich, einen gezielten sozialen Ausgleich herbeizuführen, ohne die Steuerungsfunktion der Preise im Gesundheitssystem zu beeinträchtigen.

Wahlfreiheit der Versicherten durch risikogerechte Prämien

Erst wenn alle Versicherten den Krankenversicherern gleichermaßen als Kunden willkommen sind, werden umfang-

reiche Wahlrechte der Versicherten in der Krankenversicherung sinnvoll. Dies bedingt jedoch, dass die einzelnen Versicherten Prämien zahlen, die von dem Risiko abhängen, das sie in die Versichertengemeinschaft einbringen. Sie haben dann einen Anreiz, die für sie günstigste Versorgungsform zu wählen. Da hohe Risiken ihre zu erwartenden Behandlungskosten mit ihrer Prämie decken, werden sie von den Versicherern nicht diskriminiert, der Risikostrukturausgleich kann entfallen und seine effizienzmindernden Auswirkungen verschwinden. Insbesondere können die Krankenversicherer vielfältige Formen von Verträgen entwickeln, ohne stets dem Verdacht der Risikoselektion ausgesetzt zu sein. Hierbei sind dann auch individuelle Ausgestaltungen möglich, die z.B. auf dem Weg einer höheren Selbstbeteiligung den Versicherten einen Anreiz zu gesundheitsbewusstem und kostengünstigem Verhalten bieten.

Innovationen im Interesse der Versicherten

Bei einer risikogerechten Prämienhebung können sich die Versicherer durchaus auch Vertragsformen erlauben, die schlechte Risiken anziehen, denn die höheren zu erwartenden Behandlungskosten werden durch die erhöhte Prämie kompensiert. Der Kontrahierungszwang mit den Leistungsanbietern und die Einheitlichkeit der Leistungspakete der Krankenkassen werden aufgehoben. Stattdessen haben die Krankenversicherer die Chance, in einem Einkaufsmodell ihrer Versichertenklientel die Leistungen anzubieten, die von ihr als besonders nützlich angesehen werden. Die Versicherer werden diese Wahl verstärkt mit Beratung unterstützen, um Kunden anzuziehen.

Zu den Aufgaben eines Versicherers gehört es in einem wettbewerblichen System auch, Honorierungsformen (und -niveaus) auszuhandeln, welche die Leistungsanbieter dazu bewegen, sich für die Patienten je nach Typ in optimaler Weise einzusetzen. Dazu wird es einer Vielfalt an ausgehandelten Honorierungsformen bedürfen, die sich im Wettbewerbsprozess frei herausbilden kann.

Notwendige Rahmenbedingungen des Wettbewerbs

Dem Staat verbleibt aber auch in einem marktwirtschaftlichem Gesundheitssystem die wichtige Aufgabe, die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs zu setzen. Der Wettbewerbspolitik fällt sogar die größte Bedeutung für ein funktionierendes und effizientes Gesundheitssystem zu. Insbesondere muss sie verhindern, dass sich die Versicherer bezüglich der Konditionen bei der Beschaffung der Gesundheitsleistungen absprechen. Nur so bleiben die Höhe und die Form der Honorierung zwischen den Versicherern und den Leistungsanbietern verhandelbar. Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen eines Wettbewerbs im Gesundheitswe-

sen gehören ferner eine Versicherungspflicht für alle und die Festlegung von Qualitäts- und Qualifikationsanforderungen in einem durch asymmetrische Information gekennzeichneten Markt. Mit der Versicherungspflicht kann verhindert werden, dass einzelne Personen auf den Abschluss einer Krankenversicherung verzichten und dann im Falle einer größeren medizinischen Maßnahme oder einer dauerhaften Beeinträchtigung ihrer Gesundheit auf die Sozialhilfe zurückgreifen. Damit die Versicherungspflicht nicht unterlaufen werden kann, muss auch mindestens der finanzielle Leistungsumfang eines obligatorischen Versicherungspakets gesetzlich festgelegt werden. Die staatlich festzusetzenden Qualitätsanforderungen sollten insbesondere Mindestanforderungen z.B. an die Ausbildung der Leistungsanbieter und die Sicherheit ihrer Produkte betreffen. Präparate und Verfahren von zweifelhaftem therapeutischen Wert und ohne Nutzen für die Patienten können hingegen statt durch staatliche Order durch den Wettbewerbsprozess ausgeschlossen werden.

Wettbewerb und sozialer Ausgleich sind miteinander vereinbar

Risikogerechte Prämien gelten als unsozial, weil sie notwendigerweise keine Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten nehmen. So können nicht nur die Bezieher niedriger Einkommen überfordert werden, wenn erst einmal eine schwerwiegende oder eine chronische Erkrankung vorliegt. Um allen Bürgern einen Zugang zur Krankenversicherung zu ermöglichen, ist deshalb ein System staatlicher Beihilfen vorzusehen, das bei einer Überforderung der Einzelnen eingreift. Mit einem solchen System kann aber dem Sozialstaatsgedanken vollkommen Rechnung getragen werden, ohne dass, wie bislang, der Versicherungsausgleich und die systematische Umverteilung in unheilvoller Weise miteinander vermischt werden.

Die bisherige Vermischung dieser beiden Ebenen des Ausgleichs führt letztlich zu einer Intransparenz der Umverteilungsströme, die kaum noch erfassbar und kontrollierbar sind.

Zudem steht bei der Umverteilung innerhalb der GKV nicht die individuelle Leistungsfähigkeit im Vordergrund. Vielmehr findet nicht nur ein systematischer Ausgleich zwischen Beziehern hoher und niedriger Einkommen, sondern auch zwischen Kranken und Gesunden statt. Die Vermischung dieser beiden Arten des sozialen Ausgleichs hat zur Folge, dass auch ein gesundes Individuum, das über relativ wenig Einkommen verfügt, die Krankenversicherung eines Wohlhabenden subventioniert, der unter gesundheitlichen Beeinträchtigungen leidet. Ähnliche zweifelhafte Umverteilungseffekte ergeben sich auch durch die Familienmitversicherung. Bürger, die nicht Mitglied der GKV sind, werden schließlich erst gar nicht zu dem Solidarausgleich herangezogen.

Gezielte Prämiensubventionierung als ordnungspolitisch adäquate Lösung

Die ordnungspolitisch adäquate Alternative zum bisherigen Ausgleichssystem besteht darin, Haushalten, deren Krankenversicherungsprämien einen festzulegenden Prozentsatz ihres zu versteuernden Einkommens übersteigen, staatliche Prämienzuschüsse zu gewähren. Die Zuschüsse sollten aus dem Steueraufkommen finanziert werden, an dessen Finanzierung alle nach Maßgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beteiligt sind.

Um auch den subventionierten Versicherten einen Anreiz zur Wahl kostengünstiger Verträge zu geben, sollte die Subventionierung nicht in der vollen Höhe der zu zahlenden Prämien erfolgen. Zusätzlich kann man die Prämien subventionen für bestimmte Leistungen völlig ausschließen. So kann z.B. gewährleistet werden, dass kein Versicherter das Recht auf ein Einzelzimmer mit Chefarztbehandlung aus Prämien finanziert, die durch die Allgemeinheit subventioniert wurden.

Das Umverteilungsvolumen eines solchen Systems der Prämien subventionierung ist auch bei Gewährung der gleichen medizinischen Standards, die heute in der GKV geboten werden, geringer als das derzeitige in der GKV, schließlich fließen die Subventionen gezielter zu den Bedürftigen.

Schutz gegen hohe Prämienbelastungen im Alter

Der Steuer-Transfer-Mechanismus wirkt für die Begünstigten schließlich auch als eine Absicherung gegen das langfristige Risiko der Verschlechterung des individuellen Erkrankungsrisikos im Lebenslauf. Da die Bezieher niedriger Einkommen die steigende Prämie, sobald sie einen bestimmten Anteil des Einkommens übersteigt, nicht mehr selbst tragen müssen, erhalten sie automatisch eine effektive Absicherung gegen hohe Prämienbelastungen im Alter. Aber auch die Bezieher hoher Einkommen können sich davor schützen, im Alter sehr hohe Prämienzahlungen an die Krankenversicherung leisten zu müssen. Ihnen bleibt ein freiwilliger Abschluss langfristiger Versicherungsverträge oder eine Zusatzabsicherung gegen das Risiko einer höheren Prämie vorbehalten, auch wenn auf dem Krankenversicherungsmarkt verpflichtend nur das aktuelle Erkrankungsrisiko in kurzfristigen Verträgen (z.B. mit einjähriger) Laufzeit abgesichert wird.

Zusammenfassung

Eine marktwirtschaftliche Reform des Gesundheitswesens ist möglich. Sie bietet die Chance, die eingefahrenen Pfade von Regulierungen und Folgeregulierungen zu verlassen, die das Gesundheitssystem letztlich unflexibel und

zum politischen Spielball der Partikularinteressen gemacht haben.

In einem wettbewerblich organisierten Gesundheitswesen kommt den Krankenversicherern eine bedeutende Rolle zu. Sie stellen als Agenten der Versicherten aus den Angeboten der Leistungsanbieter Versicherungspakete zusammen, aus denen dann die Versicherten ihre Wahl treffen. Ein derartiger Wettbewerb der Krankenversicherer bedingt Vertragsfreiheit mit den Leistungsanbietern. Um den Krankenversicherern dabei keine Anreize zu geben, die neu gewonnene Vertragsfreiheit zu unfairer Risikoselektion zu missbrauchen, sind risikogerechte Versicherungsprämien unverzichtbar. Nur dadurch wird es möglich, die wettbewerbshemmenden Regulierungen fallen zu lassen, die mit nicht risikogerechten Versicherungsprämien zwangsläufig einhergehen, und stattdessen einem Wettbewerb um innovative Lösungen im Gesundheitswesen Raum zu geben.

Dem Sozialstaatsgedanken schließlich ist durch ein System von steuerfinanzierten Prämiensubventionen letztlich mindestens genau so gut Rechnung getragen, wie im bisherigen System, ohne dass der Wettbewerb derart stranguliert wird wie heute. Es ist an der Zeit, den Mut für eine konsequente marktwirtschaftliche Öffnung des Gesundheitswesens aufzubringen.



Klaus-Dirk Henke*

Mehr Markt erfordert starken Staat

Der Reformdruck im Gesundheitswesen hält unvermindert an. Die demographische Herausforderung mit den Problemen einer intergenerativen Gerechtigkeit, der medizinische Fortschritt mit steigenden Ansprüchen der Bevölkerung und die chronisch defizitäre Haushaltslage in den Krankenversicherungen und vor allem in den steuerfinanzierten Systemen suchen europaweit eine Antwort.

Das deutsche Gesundheitswesen fällt im internationalen Vergleich durch seinen vergleichsweise hohen Leistungsstand und seine umfassende Absicherung gegen die Wechselfälle des Lebens auf. Es stellt noch immer für jedermann, unabhängig von seinem Einkommen, seinem sozialen Status und seinem Wohnsitz, den Zugang zu einer hochwertigen medizinischen und pflegerischen Versorgung sicher. Im europäischen Vergleich gehört Deutschland zu den wenigen Ländern, die noch weitestgehend frei von Wartelisten sind.

Trotz dieser Gesamteinschätzung wächst die Unzufriedenheit und der Reformdruck nimmt zu. In der nächsten Legislaturperiode steht die Gesundheitspolitik mit Sicherheit weit oben auf der politischen Tagesordnung. Alle Beteiligten möchten die drohende Rationierung vermeiden, die demographischen Gegebenheiten meistern und die personalintensive Zukunftsbranche sichern. Dazu bedarf es eines einfachen, transparenten und dauerhaft gültigen europatauglichen Systems der Absicherung des Krankheitsrisikos, und ein neuer Ordnungsrahmen mit entsprechenden Anreizen gilt als Voraussetzung.

* Prof. Dr. Klaus-Dirk Henke, Institut für Volkswirtschaftslehre, Finanzwissenschaft und gesundheitsökonomie, TU Berlin, ist zurzeit Gast des Department of Economics der University of York.

Nur wenn es um das erforderliche Maß an Politikferne, um innovative Wege in der medizinischen Versorgung oder die zukünftige Rolle des Wettbewerbs unter den Krankenversicherungsunternehmen in der Prävention, kurativen und rehabilitativen Behandlung geht, scheiden sich die Geister in Wissenschaft und Praxis gleichermaßen.

Um eine gewisse Annäherung der Interessenslagen zu erreichen, muss man sich auf eine gemeinsame Diagnose einigen, denn wie in der Medizin ist sie allein die Voraussetzung für eine erfolgsversprechende Therapie. Doch die überkommenen Begriffe stehen dem entgegen.

Überkommene Begrifflichkeiten

Es fällt auf, dass sich die historisch gewachsenen Strukturen im Gesundheitswesen einer besonderen Widerstandskraft erfreuen. Dieses Beharrungsvermögen des Status quo besteht auch dann, wenn die gesundheitspolitischen Gegebenheiten trotz aller Pfadabhängigkeit einer Begründung nicht mehr standhalten. Beispielhaft seien hier die solidarische Finanzierung, die Friedensgrenze und das Solidarprinzip genannt. Niemand wird sich gegen diese Merkmale aussprechen, nicht nur weil sie wohlklingend klingen, sondern weil sie sich in vielerlei und höchst unterschiedlicher Form interpretieren lassen.

Aber eine solidarische Finanzierung im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips, dem im Einkommensteuerrecht eine besondere Rolle zufällt, gibt es bei der gegebenen Bemessungsgrundlage der Sozialversicherungsbeiträge nicht. Und die versicherungsimmanente Umverteilung zwischen gesunden und kranken Menschen im Rahmen eines Äquivalenzprinzips führt sicherlich nicht automatisch zu einer un-solidarischen Finanzierung.

Die im Jahre 1971 eingeführte »Friedensgrenze« zwischen GKV und PKV als Besonderheit der Ausgestaltung der deutschen Krankenversicherung ist nicht nur im Ausland kaum klar verständlich zu machen. Auch die ebenfalls als etwas Positives suggerierte »unauflösbare Wechselbeziehung« zwischen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Privaten Krankenversicherung (PKV) gehört hierher: Dass ein Wettbewerb zwischen zwei völlig unterschiedlichen Systemen des Krankenversicherungsschutzes nicht funktionsfähig sein kann, bedarf daher zumindest aus ökonomischer Sicht keiner Erklärung.

Das Solidarprinzip ist darüber hinaus in seiner Interpretation ein Einfallstor für Forderungen an den unverzichtbaren Schadensausgleich, die Einkommensumverteilung, den Familienlastenausgleich oder die intergenerative Gerechtigkeit, jedoch ist es nicht in all den genannten Fällen ein Spezifikum der Krankenversicherung.

Die unverzichtbare Diagnose

Fortschritte in der Medizin und in der Pflege ermöglichen es, mit vielen Krankheiten besser fertig zu werden. In vielen Bereichen werden weitere Fortschritte herbeigesehnt. Der Wunsch, modernste Behandlungsmethoden und Medikamente nutzen zu können, wird im bestehenden Gesundheitssystem nicht hinreichend mit der Kostenverantwortung verknüpft. Die Entscheidung über die Inanspruchnahme von Leistungen ist von der Entscheidung über die Finanzierung abgekoppelt. Die Bereitschaft der Menschen, für Gesundheitsleistungen mehr zu zahlen, wird weder in einem Marktprozess noch in einem marktähnlichen Vorgang ermittelt. So liegt etwa die Höhe der Selbstbeteiligung in Deutschland im internationalen Vergleich ungewöhnlich niedrig.

Zu wenig Transparenz in der Abrechnung und Vergütung von erbrachten Gesundheitsleistungen, vorhandene Überkapazitäten, insbesondere im noch immer stark segmentierten stationären Bereich, zu wenig Prävention und ein zu wenig entwickeltes Gesundheitsbewusstsein in Verbindung mit Schwierigkeiten bei der erforderlichen medizinischen Orientierung der Bevölkerung führen zu weiteren Problemen im deutschen Gesundheitssystem. Eine Stärkung der Mündigkeit und Kompetenz der gesunden und kranken Menschen mit ihren Angehörigen ist unverzichtbar und nicht von heute auf morgen zu erreichen.

Die globale einnahmenseitige Budgetierung, die in Form der Beitragssatzstabilität im Sozialgesetzbuch seit dem Jahre 1977 kodifiziert ist, stellt eine Rationierung von Gesundheitsausgaben dar. Sie ist politisch trotz zunehmender Ansprüche erwünscht, da die Beitragssätze die Lohnkosten steigern und den Weg zu mehr Beschäftigung versperren. Die derzeitige Koppelung der Sozialversicherungsbeiträge in der GKV an die Löhne und Gehälter ist antiquiert und führt zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für die Bundesrepublik. Die Lohnkosten sind weiterhin zu hoch und gleichzeitig erodiert die Bemessungsgrundlage, da keine Kontinuität in den Arbeitsverhältnissen vorliegt und sich durch die Umlagefinanzierung der Rationierungsdruck erhöht.

Die genannten Defizite stellen die Ausgangslage für die erforderliche Weiterentwicklung der Krankenversorgung und gesundheitlichen Betreuung der Bevölkerung dar. Hinzu kommen vielfältige Fehlanreize für die beteiligten Personen (Versicherte, Patienten und ihre Angehörigen, Ärzte, Ergotherapeuten, Logopäden, Apotheker etc.) und in den Unternehmen (Krankenversicherungen, Hersteller von Medikalprodukten und Informationstechnologien, forschende Pharmaindustrie etc.) Im Einzelnen handelt es sich um folgende Mängel:

- 1) eine zersplitterte und wenig durchschaubare Finanzierung und Vergütung von ambulant und stationäre erbrachten Leistungen;

- 2) eine fragmentierte Leistungserbringung und -vergütung (ambulante, stationäre und Arzneimittelversorgung; Trennung von Kranken-, Pflege- und Rehabilitationsleistungen) mit fehlenden Anreize für eine sektorübergreifende und über den Krankheitsverlauf koordinierte Krankenbehandlung;
- 3) zu wenig ergebnisorientierte Vergütung und eine verbesserungswürdige Qualitätssicherung;
- 4) zu viel Über-, Unter- und Fehlversorgung nach Bevölkerungsgruppen und Krankheitsbildern nach Auffassung des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen sowie
- 5) zu viel selbstverschuldete Krankheiten und Unfälle, die Fragen der Prävention und der Selbstbeteiligung aufwerfen.

Diese Verdachtsdiagnose, wie Mediziner sagen würden, bestätigt eine auch zunehmend von der Öffentlichkeit erkannte Vielfacherkrankung des Gesundheitswesens, also eines Systems, in dem jährlich mehr Geld als über den Bundeshaushalt fließt, in dem über 4 Mill. Menschen Beschäftigung finden und in dem über die letzten Jahrzehnte am meisten neue Berufsfelder entstanden sind.

Für die Zwecke dieser Stellungnahme verzichte ich an dieser Stelle auf eine an Symptomen orientierte Dauertherapie, die zu dem führen würde, was auch als »Weiterwurschteln auf hohem Niveau« bezeichnet werden kann und in einer interessengesteuerten Gesundheitspolitik als Alternative des Inkrementalismus durchaus ernst genommen werden muss. Zu ihren Vertretern zählt auch die Ministerialbürokratie, die Soziale Selbstverwaltung und last but not least die Politik, die in einem solch sensiblen Gebiet wie dem der Krankenversorgung in besonderen Maße auf die erforderlichen Mehrheiten achten muss,

Will man jedoch einer solchen Rationalität, die mehr an den Interessen aller Beteiligten orientiert ist, eine sachlich gebotene Rationalität gegenüberstellen, bedarf es einer marktwirtschaftlichen Vision und die sei als eine Antwort auf die Themenfrage zur Diskussion gestellt.

Ein Radikalmodell als Leuchtturm

Die Erosion auf der Einnahmenseite, der demographische Wandel und der medizinisch-technische Fortschritt stellen die wichtigsten Risiken für die zukünftige Finanzierung der Krankenversicherung dar. Hinzu tritt bei einer an Bedeutung gewinnenden europäischen Wettbewerbspolitik die Unternehmenseigenschaft der Sozialversicherungsträger, die im Falle der gesetzlichen Krankenversicherungen vom Europäischen Wettbewerbsrecht nicht mehr frei gestellt werden können und mit zunehmender Liberalisierung einer Be-

gründung als Ausnahmeregelung immer weniger standhalten.

Die folgende Utopie führt zu einem allmählichen Systemwandel in der Finanzierung der Krankenversicherung und der Struktur ihrer Träger. Über einen langen Zeitraum soll überdies die Umlagefinanzierung in ein kapitalgedecktes System überführt werden. Das in Zusammenarbeit mit der Allianz-Krankenversicherung entwickelte (Radikal-)Modell einer gesetzlichen Mindestversicherungspflicht für alle mit Wahl- und Wechselmöglichkeiten für den Einzelnen umfasst u.a. folgende Elemente:

- Eine dynamische Grundversorgung auf nahezu derzeitigem Niveau (Im Bereich der konsumnahen Gesundheitsleistungen, der sog. versicherungsfremden Leistungen, des Zahnersatzes, der privaten Unfälle, des Krankengeldes und der Selbstbeteiligung sind Ausgrenzungen durchaus möglich.) mit individueller Nachfrage nach weiteren Leistungen im Rahmen der individuellen Lebensführung (Wellness, Fitness, Anti-ageing-Programme etc.).
- Mehr Wettbewerb im gesamten System, vor allem aber in der Erbringung von Gesundheitsleistungen (einschließlich selektiver Kontrahierung, eigener Gesundheitseinrichtungen der Versicherungen und weiterer Zusammenlegung der Versicherungsaufsicht).
- Kontrahierungszwang für alle Versicherungen und Vermeidung von Risikoselektion durch Schadensausgleich; d.h. keine Risikoüberprüfung bei Versicherungsbeginn und beim Wechsel der Versicherung.
- Einführung von Kopfpauschalen für Erwachsene mit sozialem Ausgleich bei gleichzeitiger Abkoppelung der Krankenversicherungsbeiträge von den Lohnkosten und Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge.
- Allmähliche Abkehr (etwa 50 Jahre) vom Umlageverfahren hin zu einer individuellen kapitalgedeckten Krankenversicherung (duales System) mit Anrechenbarkeit des angesparten Kapitals beim Wechsel der Versicherungen.

Das visionäre Modell einer Mindestversicherungspflicht für alle, ähnlich wie in der Kfz-Haftpflichtversicherung, kennt auf lange Sicht keine Trennung mehr zwischen der derzeitigen gesetzlichen und privaten Krankenversicherung, setzt auf mehr Unternehmensverantwortung und eine größere Politikferne.

In diesem europatauglichen Modell einer Mindestversicherungspflicht soll die GKV-Bevölkerung phasenweise in eine kapitalgedeckte Versicherung überführt werden. Die Überleitung in mehr Kapitaldeckung orientiert sich dabei am Alter und am Einkommen der Versicherten. Dabei werden die jüngeren Gesellschaftsmitglieder in die Kapitaldeckung überführt, während die älteren Individuen im Umlageverfahren verbleiben und weiterhin zu alten Konditionen versichert bleiben. So werden alle Personen, die mit 21 Jahren Mitglieder der

Versicherung werden, unabhängig vom Einkommen in den Kapitaldeckungsbestand überführt, ebenso die Personen, die zu Beginn der Umstellung das Grenzalter von z.B. 60 Jahren nicht überschritten haben und deren Einkommen jeweils oberhalb der Beitragsbemessungsgrundlage liegt. Da eine sofortige Umstellung schon aus fiskalischen Gründen scheitert, erfolgt eine kontinuierliche Umstellung über acht oder 16 Jahre, um nur ein Beispiel zu nennen. In diesen Zeiträumen würde die Beitragsbemessungsgrenze linear auf 0 abgesenkt.

Die Höhe des Transferbedarfs hängt von der Länge des Übergangszeitraums und vom Alter der im Umlageverfahren verbleibenden Bevölkerung ab. Bei einem derartigen kontinuierlichen Übergang beläuft sich der Transferbedarf bei einer 15%igen Obergrenze der individuellen Belastung auf etwa 60 Mrd. € jährlich nach acht Jahren (vgl. Grabka et al. 2002).

Erhöhte Beiträge für Kinderlose, ein steigendes Steueraufkommen durch die Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge, eine Belastung der (sehr stark) begünstigten Beitragszahler, das Tabaksteueraufkommen oder ein »Notopfer Demographie« könnten zur Gegenfinanzierung herangezogen werden.

Außerdem sei auf die Unterstützungszahlungen im derzeitigen System durch die Bundesanstalt für Arbeit im Falle der Arbeitslosigkeit, die Zahlungen für die Sozialhilfeempfänger durch die Kommunen, die Beihilfezahlungen der öffentlichen Arbeitgeber, ferner für den Familienlastenausgleich, also die beitragsfrei versicherten Kinder und die beitragsfrei versicherten Ehepartner, verwiesen. Und last but not least sei erwähnt, dass ein Beitragssatz in der GKV derzeit etwa 9 Mrd. € entspricht, so dass man angesichts der prognostizierten Beitragssatzentwicklung ohne Kapitaldeckung bei einem Beitragssatz von etwa 20% in der GKV das Transfervolumen im Kapitaldeckungsmodell erreichte.

Dieses Radikalmodell, zudem ein allmählicher Übergang vom Sozialrecht in das Privatrecht und in das Europäische Wettbewerbsrecht gehört und das durch den zunehmenden Wettbewerb den Abbau des Kartells der Sozialen Selbstverwaltung beschleunigt, hilft zumindest andere Reformvorstellungen zu verdeutlichen und angesichts der fiskalischen Dimensionen das System einer Rechenhaftigkeit mit Hilfe des Sozioökonomischen Panels des DIW (Berlin) näher zu bringen.¹

Weitere Reformen in der stationären Versorgung als ein erster Schritt?

Ein Schritt in die richtige Richtung wäre auf jeden Fall gegeben, wenn man die gesundheitspolitische Aufgabenhäu-

fung in den Landesgesundheitsministerien einmal auf die Tagesordnung und sie damit in den Kontext der sozialen Marktwirtschaft brächte. Weiten Teilen der Öffentlichkeit ist nicht bekannt, dass im Krankenhaussektor nahezu alle Planungskompetenzen in den Händen der Sozialministerien, also der Politik, liegen. Hierzu zählen u.a.

- die Krankenhausbedarfsplanung mit dem sog. Sicherstellungsauftrag (Planungsbehörde);
- die Festlegung der Krankenhausträger, ihrer Struktur und fachlichen Ausrichtung;
- die Gewährung von Investitionspauschalen für Neu- und Ersatzbauten, Erweiterung und Instandhaltung (Förderbehörde);
- die Aufsicht aller Krankenhäuser, also auch der eigenen kommunalen und Landeskrankenhäuser;
- die Aufsicht aller Krankenkassen;
- der öffentliche Gesundheitsdienst und
- die Pflege- und Heimaufsicht.

Diese Politisierung und Politikverflechtung wird von allen Betroffenen und Beteiligten als dringend reformbedürftig angesehen. Letztlich geht es um das Zurückdrängen und die Entlastung der Exekutive, der Politiker und damit um die Stärkung der unternehmerischen Verantwortung für die Krankenhäuser als moderne Dienstleistungsunternehmen. Selbstverantwortung und Wettbewerb müssen hier in den Vordergrund treten, und weniger politische Einflussnahme ist wünschenswert.

Für die Sicherstellung gibt es bestehende kooperativistische Lösungen oder besser Einkaufslösungen, in denen die Krankenkassen die erforderlichen Kapazitäten planen und entsprechende Verträge abschließen. Sicherzustellen wäre die Qualität der Versorgung; und das könnte im Rahmen einer ohnehin zu verändernden Versicherungsaufsicht erfolgen. An die Stelle der bestehenden kooperativistischen Lösung sollten die Krankenversicherungen auch für die Leistungserbringung zuständig sein. Die einfachste Möglichkeit wäre eine neue Krankenversicherung, bei der die Mitglieder für eine feste Prämie eine umfassende Behandlung bei den dafür vorgesehenen Krankenhäusern und Ärzten angeboten bekommen. Mit einem Einschreibemodell und der vorgeschlagenen Versicherungspflicht ließe sich ein praktikables System entwickeln, das entsprechende Änderungen im Sozialrecht ergänzt werden müsste. Ein großer Schritt in diese Richtung ist die Aufgabe der dualen Krankenhausfinanzierung. Für die Krankenhausträger führt das Vorhandensein zweier Financiers zu dem unerwünschten Ergebnis, Investitions- und laufende Betriebskosten nicht unter allein wirtschaftlichen Aspekten abwägen zu können.

Aber selbst dieser einleuchtende Schritt ist nicht einfach, da die Krankenhäuser auf absehbare Zeit mit der wichtigen

¹ Anregend ist in diesem Zusammenhang auch ein Blick auf den National Health Service in England (vgl. Bloor 1999; King 2002).

Einführung von Behandlungspreisen (DRG's) beschäftigt sein werden.

»Ein zweites Lahnstein« als Voraussetzung einer Reform, die ihren Namen verdient

Angesichts der Einwände gegen die realitätsfernen Vorschläge, sei darin erinnert, dass historisch gesehen »Utopien von Gestern« oft die »Realität von Heute« ausmachen. Wie beispielsweise die Diskussion über die Vorschläge der Hartz-Kommission zur Reform des Arbeitsmarktes zeigt, lassen sich überkommene Systeme vielleicht doch erneuern. Auch Lahnstein war ein Beispiel, wie in dem sensiblen Gesundheitswesen parteiübergreifend gehandelt werden kann und »größere« Lösungen möglich sind. Um zu verhindern, dass Deutschland auch im Gesundheitswesen im internationalen Vergleich weiter zurückfällt, sind andere Schritte erforderlich als eine Neuregelung des Kollektivvertragssystems durch die Integration von Disease Management Programmen in den Risikostrukturausgleich.

Literatur

Bloor, K. (Hrsg., 1999), *Radicalism and Reality in the National Health Service: Fifty Years and More*, York.

Grabka, M., H.H. Andersen, K.-D. Henke und K. Borchardt (2002), »Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen eines Umstiegs vom Umlage- auf Kapitaldeckungsverfahren«, *Diskussionspapiere des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*, Nr. 275, Berlin.

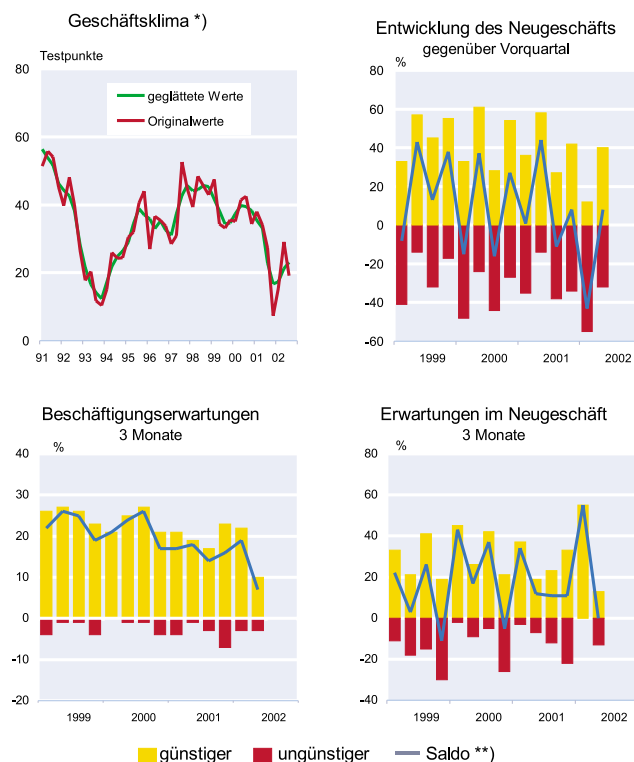
King, D.R., und E. Mossialos (2002), The Determinants of Private Medical Insurance, *Prevalence in England*, LSE, Discussion Paper Series, Mai.

Die Unternehmen haben weltweit offenbar noch nicht wieder das nötige Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung und vor allem in die Rentabilität neuer Investitionen gefasst. Auch in Deutschland hält die rezessive Investitionsentwicklung an. Nachdem die Ausgaben für Ausrüstungsgüter und sonstige Anlagen schon im Durchschnitt des Jahres 2001 nominal um fast 3,5% gesunken waren, gab es im ersten Quartal 2002 im Vorjahresvergleich ein weiteres kräftiges Minus bei den Investitionen, und zwar auf breiter Basis. Ob bei Straßenfahrzeugen, bei Maschinen, bei Informations- oder Elektrotechnik, überall hielten sich die Investoren zurück. Sinkende Kapazitätsauslastung, rückläufige Auftragseingänge sowie getrübtete Absatzerwartungen in nahezu allen Bereichen der Wirtschaft und nicht zuletzt verstärkte Finanzierungsprobleme vieler mittelständischer Unternehmen führten zu einer weiteren Abschwächung der Investitionsaktivitäten. Daher kam es bis jetzt auch noch nicht zu einem Nachholen von zurückgestellten Investitionsprojekten aus 2001. Seitens der amtlichen Statistik gibt es bisher zur Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen im Jahr 2002 nur einen vorläufigen Wert für das erste Quartal, der sich auf nominal – 10,3% gegenüber dem Vorjahr beläuft. Wie wird sich diese wichtige und volatilste Komponente des Bruttoinlandsprodukts im Laufe des Jahres 2002 weiter entwickeln? Das ifo Institut geht gegenwärtig davon aus, dass sich der Rückgang im Jahresdurchschnitt auf – 3,2% gegenüber 2001 belaufen wird. Die markante Investitionszurückhaltung der Unternehmen in den ersten Monaten des laufenden Jahres hat auch in der Leasingbranche kräftige Bremsspuren hinterlassen, wie der jüngste Konjunkturtest bei den Leasingunternehmen zeigt, der in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) durchgeführt wird.

Ernüchternde Zahlen kommen derzeit aus der deutschen Leasingbranche: Die positiven Erwartungen wurden enttäuscht, die aktuelle Geschäftslage hat sich weiter verschlechtert, dennoch überwogen noch immer – wenn auch nur knapp – die günstigen Geschäftslageurteile. Jedes fünfte Unternehmen bewertete im zweiten Quartal die aktuelle Lage als günstig, 68% als zufriedenstellend, aber mittlerweile 12% der Testteilnehmer empfanden die Lage als schlecht. Die Unternehmen setzten zudem weniger Vertrauen in die kommende Entwicklung als noch im März. Der strahlende Optimismus ist gewichen, dennoch werden nach wie vor für das zweite Halbjahr Fortschritte erwartet. Das Geschäftsklima – das geometrische Mittel aus den beiden Subindizes Geschäftslage und Geschäftserwartungen hat sich im Verlauf zwar wieder verschlechtert. Die geglätteten Werte¹ zeigen aber eindeutig nach oben, die Talsohle beim Geschäftsklima dürfte nun durchschritten sein. Die konjunkturelle Erholung schreitet jedoch langsam voran, das Geschäftsklima ist noch ein gutes Stück vom vergleichbaren Vorjahreswert entfernt (vgl. Abb. 1).

Abb. 1

Mobilien-Leasing: Zuversicht lässt nach 2. Berichtsquartal 2002



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

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

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

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2002.

Nachdem die Leasingunternehmen im ersten Quartal erstmalig mit einem spürbar rückläufigen Neugeschäft konfrontiert wurden, blieben auch die Ergebnisse des zweiten Quartals deutlich hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Den Angaben der Firmen zufolge hat sich der Rückgang aber eher verlangsamt. Die Nachfrage tendierte in den Monaten April, Mai und Juni nach oben. Eine durchgreifende Wende zum Besseren ist im Augenblick noch nicht in Sicht: Positive und negative Stimmen hielten sich für das dritte Quartal lediglich die Waage, drei von vier Leasinggesellschaften rechnen lediglich mit einem gleichbleibenden Neuzugang.

Für das Gesamtjahr 2002 ist daher kaum noch eine positive Wachstumsrate der Leasinginvestitionen zu erwarten, sondern eher Stagnation. Dies würde gleichwohl für eine weitere Steigerung der Leasingquote reichen, denn für die gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen einschließlich der sonstigen Anlagen wird ein nominales Minus von 3,2% erwartet.

Über Behinderungen der Geschäftstätigkeit berichteten im Berichtszeitraum nahezu unverändert gut 40% der Leasinggesellschaften. Schwach gefüllte Auftragsbücher stehen mit einem Fünftel der Nennungen unverändert an erster Stelle, nur geringfügig weniger als im Vorquartal. Die ersten Anzeichen einer schwierigeren Auftragslage zeichneten

sich schon vor gut zwei Jahren ab, Ende 1999 klagten aber lediglich 3% der Unternehmen über Nachfragemangel. Trotz stagnierender Beschäftigungsentwicklung berichteten noch immer 12% der Unternehmen über Fachkräftemangel. Refinanzierungsprobleme wurden von 10% der Testteilnehmer angegeben, Behinderungen durch steuerliche und rechtliche Rahmenbedingungen blieben mit 7% der Meldungen unverändert.

Beschäftigungswachstum kommt zum Stillstand

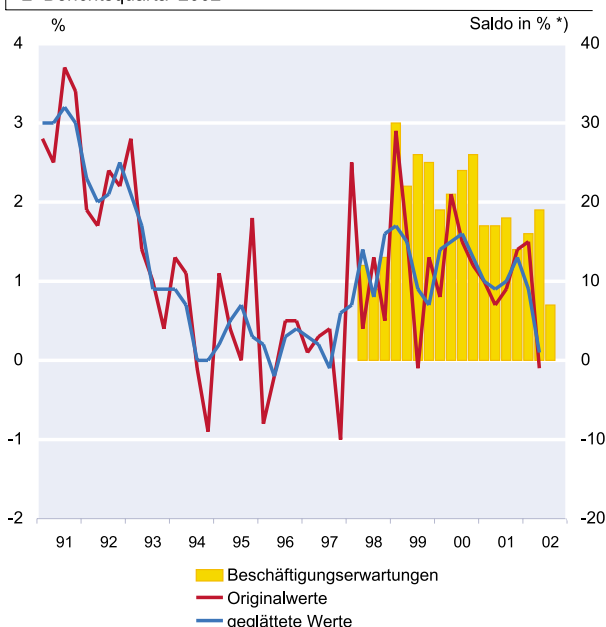
Die schwache Investitionskontunktur schlägt sich auch in den Beschäftigtenzahlen nieder: Das Beschäftigungswachstum verlor bereits seit den Sommermonaten 2000 an Tempo, mittlerweile ist es sogar ins Stocken geraten. Nach den Befragungsergebnissen hielten sich Personaleinstellungen und -abgänge die Waage. Dabei fällt auf, dass insbesondere die kleineren Gesellschaften ihr Personal in etwa gehalten haben, die größeren dagegen eher Personal ausstellten. Die Erwartungen für die nächste Zeit sind unverkennbar von Vorsicht geprägt, die Beschäftigung dürfte auch im dritten Quartal im Großen und Ganzen stagnieren (vgl. Abb. 2).

Gesamtwirtschaftliche Ausrüstungsinvestitionen: Wachstumshoffnungen für das vierte Quartal

Das Geschäftsklima der Leasinggesellschaften, das das ifo Institut zusammen mit dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt, korreliert sehr eng mit der allgemeinen Investitionsentwicklung, da die Leasinggesellschaften alle Arten von Investitionsgütern an alle Sektoren der Wirtschaft vermieten und die Leasingquote für Mobilien mit rund 20% recht hoch ist. Dieser Klimaindex deutete Ende 2001 einen unteren Wendepunkt bei der Investitionsbereitschaft der Unternehmen an, dieser Trend hat sich im ersten Quartal 2002 bestätigt, im zweiten jedoch einen Dämpfer erhalten, wie die Ergebnisse des jüngsten Konjunkturtests in der Leasingbranche zeigen. Für das dritte Quartal zeigt der Frühindikator zwar deutlich nach oben, ein Investitionswachstum wird es jedoch noch nicht geben, sondern bestenfalls Stagnation. Mit einer spürbaren Verbesserung des Investitionsklimas in der deutschen Wirtschaft ist demnach erst im letzten Quartal des Jahres zu rechnen. Offenbar erzeugen die Pleitewelle, die wenig ermutigenden Börsennachrichten und die unbefriedigende Ertragslage bei den Unternehmen gegenwärtig einen Attentismus, aufschiebbare Projekte werden erst einmal auf Eis gelegt. Das Leasing-Geschäftsklima gibt damit einen ersten empirisch fundierten Hinweis auf das aktuelle Investitionsverhalten in der deutschen Wirtschaft und die Perspektiven bis zum Jahresende: Wegen der schwachen Entwicklung in den

Abb. 2

**Mobilien-Leasing:
Beschäftigungswachstum kommt zum Stillstand**
2. Berichtsquartal 2002

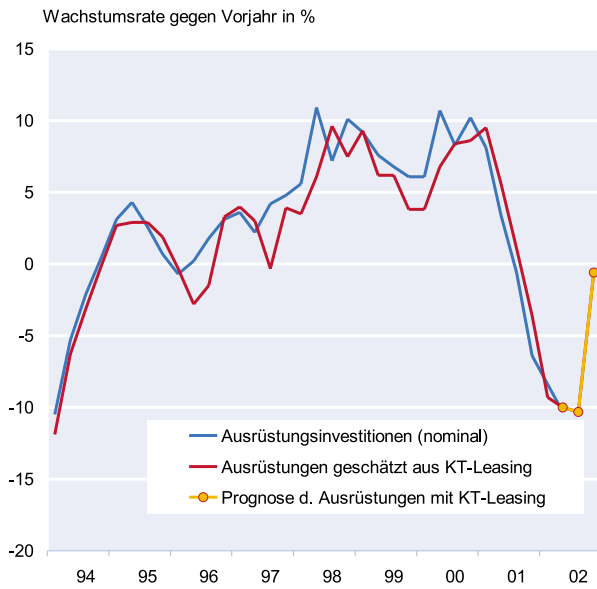


*) Saldo: Differenz aus den %-Anteilen der positiven und negativen Firmenmeldungen.

Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2002.

Abb. 3

Gesamtwirtschaftliche Ausrüstungsinvestitionen:
Die Talsohle wird verlassen
 - geschätzt aus den Geschäftserwartungen Mobilien-Leasing -



Quelle: ifo Konjunkturtest, Leasing 2002, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts, 2. Quartal 2002.

ersten neun Monaten wird 2002 im Jahresdurchschnitt bei den Ausrüstungsinvestitionen und sonstigen Anlagen mit einem deutlichen Minus, das über 3% betragen wird, abschließen (vgl. Abb. 3).

Ausgewählte Wirtschaftszweige der Konsumgüterindustrie 1995 bis 2000: Wachsende Umsätze bei abnehmender Beschäftigtenzahl

18

Klaus Volker Beck

Im Unterschied zu zahlreichen Zweigen der Konsumgüterindustrie, die Güter sowohl für den privaten als auch den gewerblichen Verbrauch wie u.a. Elektro- und Elektronikprodukte herstellen, handelt es sich bei den Produkten des Gewerbebezugs 36¹ nahezu ausschließlich um Waren des privaten Verbrauchs. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Struktur und Entwicklung des Gewerbebezugs von 1995 bis 2000: nach Anzahl, Umsatz und Beschäftigten der Unternehmen², nach Entwicklungen hinsichtlich ihrer Größenklassen- und Kostenstrukturen sowie der Außenhandelsbeziehungen der einzelnen Wirtschaftszweige.³

Unternehmen, Umsatz und Beschäftigte 1995 und 2000: Deutliche strukturelle Veränderungen

Beim Gewerbebezug 36 handelt es sich um eine heterogene, aber bedeutende Branche der Konsumgüterindustrie, die die Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Spielwaren, Sportgeräten und Sonstigen Erzeugnissen wie u.a. Schreibutensilien umfasst. Diese Konsumgüter werden überwiegend über verschiedene Systeme des Groß- und Einzelhandels an die privaten Haushalte abgesetzt, d.h. die einzelhandelsrelevante Nachfrage des privaten Verbrauchs ist für die Absatz- bzw. Umsatzentwicklung dieses Gewerbebezugs maßgeblich. Im Gewerbebezug waren 2000 insgesamt 4 814 Unternehmen mit 234 596 Beschäftigten und einem Umsatz von 30,6 Mrd. € tätig. Die Zahl der Firmen in den ausgewählten Sparten der Konsumgüterindustrie nahm von 1995 bis 2000 um 5,9% und die der Beschäftigten um 13,2% ab, während der Umsatz um 4,0% stieg

(vgl. Tab. 1). In allen Gewerbesparten fiel die Zahl der Beschäftigten generell und zum Teil überdurchschnittlich stark ab, während es bei der Anzahl der Firmen und beim Umsatz sowohl Zunahmen als auch Abnahmen gab. Der Umsatz pro Beschäftigten stieg in allen Branchen, während der durchschnittliche Umsatz und die Beschäftigtenanzahl pro Betrieb fiel, ausgenommen in den zwei Gewerbesparten der Herstellung von Spielwaren und Sonstigen Erzeugnisse (vgl. Tab. 2).

¹ Nach der Klassifikation des Statistischen Bundesamts: 36 Herstellung von Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten usw., darunter 36.1 H.v. Möbeln, 36.2 H.v. Schmuck u.ä. Erzeugnissen, 36.3 H.v. Musikinstrumenten, 36.4 H.v. Sportgeräten, 36.5 H.v. Spielwaren, H.v. sonst. Erzeugnissen.

² Der Berichtskreis des Statistischen Bundesamts der Monatsberichte umfasst Betriebe und Unternehmen. In der vorwiegend mittelständisch strukturierten Konsumgüterindustrie sind Betriebe und Unternehmen in ihrer großen Mehrheit gleichzusetzen.

³ Auf die Entwicklung im Jahr 2001/2002 konnte aufgrund der zurzeit noch nicht veröffentlichten Daten des Statistischen Bundesamts nicht eingegangen werden.

Tab. 1
Anzahl, Umsatz und Beschäftigte der Betriebe ausgewählter Konsumgüterbranchen 1995/2000

	Anzahl der Betriebe		Branchenumsatz		Anzahl der Beschäftigten	
	2000	Veränderung 2000/1995 (%)	2000 (Mrd. €)	Veränderung 2000/1995 (%)	2000	Veränderung 2000/1995 (%)
Gewerbebezug 36 insgesamt	4 814	-5,9	30,6	4,0	234 599	-13,2
darunter:						
Möbel	2 084	-14,1	23,1	3,4	165 639	-13,4
Schmuck und ähnliche Erzeugnisse	552	-21,7	1,1	5,0	9 375	-18,9
Musikinstrumente	153	-20,5	0,4	14,3	5 118	-16,7
Sportgeräte	219	-6,4	0,7	8,3	5 638	-7,6
Spielwaren	601	7,9	1,5	-11,8	15 038	-20,4
Sonstige Erzeugnisse	1 205	18,0	3,8	13,6	33 761	-7,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihen 9.1.1 und [4.1.2] (1995; 2000).

Tab. 2
Unternehmenskennzahlen ausgewählter Konsumgüterbranchen 1995/2000

	Umsatz pro Betrieb		Umsatz pro Beschäftigten		Beschäftigte pro Betrieb	
	2000 (Mill. €)	Veränderung 2000/1995 (%)	2000 (1 000 €)	Veränderung 2000/1995 (%)	2000	Veränderung 2000/1995 (%)
Gewerbe­zweig 36 insgesamt:	12,4	10,7	130,3	19,8	48,7	-7,9
darunter:						
Möbel	21,6	20,0	139,2	19,4	79,5	0,9
Schmuck und ähnliche Erzeugnisse	3,8	35,7	114,5	29,6	17,0	3,7
Musikinstrumente	5,2	26,8	79,9	37,2	33,5	-6,7
Sportgeräte	5,9	15,7	117,9	17,2	25,7	-1,5
Spielwaren	5,0	-18,0	102,0	10,9	25,0	-26,3
Sonstige Erzeugnisse	6,2	-4,6	113,6	22,6	28,0	-21,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihen 4.1.1 und [4.1.2] (1995; 2000).

Die bedeutendste Gewerbesparte unter den relevanten Konsumgüterzweigen ist die Möbelherstellung mit 2 084 Betrieben, einem Umsatz von 23,1 Mrd. € und 165 639 Beschäftigten in 2000. Wichtige Produkte sind u.a. Sitz-, Wohn- und Schlafzimmermöbel. Gegenüber 1995 sank in der Möbelherstellung die Zahl der Betriebe stärker als im Branchendurchschnitt. Die Umsätze stiegen allerdings im Vergleich zum gesamten Gewerbe­zweig schwächer an, bei leicht über dem Durchschnitt liegender Abnahme der Beschäftigtenzahlen. Auf die rückläufige Durchschnittsentwicklung der einzelnen Firmen im Gewerbe­zweig insgesamt bezogen blieb in der Möbelherstellung die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten pro Betrieb mit einer leichten Zunahme von 0,9% jedoch nahezu konstant, während der Umsatz pro Betrieb um 20,0% und der Umsatz pro Beschäftigten um 19,4% anstiegen. Diese Daten weisen daher auf erhebliche Produktivitätszuwächse in der Möbelherstellung hin, die vornehmlich auf die verstärkte Einführung moderner Prozesstechnologie zurückgeführt werden kann (Penzkofer 2002).

In der Herstellung von Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen insgesamt, mit dem Bereich Schmuck-, Gold- und Silberschmiedewaren als dem wichtigsten Zweig, nahm die Zahl der Betriebe von 1995 bis 2000 um 21,7% auf rund 550 und die Zahl der Beschäftigten um 18,9% auf rund 9 400 ab, während der Umsatz um 5,0% auf rund 1,1 Mrd. € anstieg (vgl. Tab. 1). Aufgrund der rückläufigen Zahl der Firmen und der Beschäftigten stiegen der Umsatz pro Betrieb um 35,7% und der Umsatz pro Beschäftigten um 29,6% stark an, und auch die Zahl der Beschäftigten pro Unternehmen nahm, auf den Branchendurchschnitt bezogen, um 3,7% erheblich zu (vgl. Tab. 2). Die erheblichen Produktivitätsgewinne in diesem Bereich dürften vor allem auf Fortschritte in der Fertigungstechnologie zurückzuführen sein.

Die Sparten der Herstellung von Musikinstrumenten und Sportgeräten wiesen zwischen 1995 und 2000 durchge-

hend eine fallende Zahl der Unternehmen und der Beschäftigten, aber steigende Umsätze aus; in der Spielwarenindustrie stieg dagegen die Zahl der Betriebe bei sinkenden Umsätzen und die Zahl der Beschäftigten. Besonders deutlich nahmen bei den Produzenten von Musikinstrumenten die Zahl der Firmen (- 20,5%) und der Beschäftigten (- 16,7%) ab bei gleichzeitig beträchtlichen Umsatzzuwächsen (14,3%), während diese Entwicklungen in der Sparte der Sportgerätehersteller weniger ausgeprägt waren. In der Spielwarenindustrie vollzogen sich, vor allem aufgrund ihrer intensiven Außenhandelsverflechtung, von der Branche stark abweichende Entwicklungen. So sanken die Umsätze je Unternehmen mit Einbußen von -18,0% stark ab, während sie bei der Herstellung von Musikinstrumenten und Sportgeräten erheblich zunahmen. Die Umsätze je Beschäftigten stiegen in allen drei Sparten deutlich an, besonders bei Musikinstrumenten (37,2%), während die Beschäftigtenzahl je Betrieb durchgehend in allen drei Sparten sank. Auch in diesen Sparten dürften die erheblichen Produktivitätszuwächse weitgehend auf kapitalintensive Investitionen und die Konzentration auf weniger Produktgruppen zurückzuführen sein.

Die Sparte der Herstellung von Sonstigen Erzeugnissen, worunter die Erzeugnisse a.n.g.⁴ den größten Bereich darstellen, weist eine große Produktheterogenität auf. In dieser Produktparte wird u.a. die Produktion von Phantasieschmuck, Besen und Bürsten, Verschlüssen sowie Schreibutensilien aller Art zusammengefasst. Bei der Herstellung der Sonstigen Erzeugnisse nahmen die Anzahl der Unternehmen und der Umsatz erheblich zu, die Zahl der Beschäftigten sank aber wie auch in den anderen Bereichen (vgl. Tab. 1). Entsprechend fielen der Umsatz und die Beschäftigten je Betrieb bei beträchtlicher Steigerung des Umsatzes je Beschäftigten (vgl. Tab. 2). In dieser Sparte fällt damit die Zu-

⁴ Erzeugnisse anderweitig nicht genannt.

nahme der Zahl der Betriebe und des Umsatzes sowohl insgesamt als auch pro Beschäftigten und die Abnahme des Umsatzes pro Betrieb auf. Die durchschnittlichen Produktivitätsfortschritte in diesen beiden Gewerbezweigen wurden durch die Zunahme der Zahl der Unternehmen relativiert.

Betriebsgrößenklassen und Kostenstrukturen 1995 bis 2000: Wegweiser im Wettbewerb

Das Statistische Bundesamt zeigt in der Fachserie 7 für das Produzierende Gewerbe in den einzelnen Industriesparten, geordnet nach Anzahl der Unternehmen und der Höhe des Umsatzes, die Entwicklung nach Beschäftigtengrößenklassen auf. Die Aufgliederung der Gesamtheit der Firmen nach Beschäftigtengrößenklassen von 1–19 und > 19 in den Jahren 1995 und 2000 wird in Tabelle 3 dargestellt. Mit Ausnahme der Möbelindustrie, in der die Zahl der größeren Betriebe dominiert, überwiegen in den anderen Sparten im Jahr 2000 die kleineren Betriebe. Außer bei den Sparten Schmuck und ähnliche Erzeugnisse (21,8%) sowie Sportgeräte (17,9%) liegt dagegen im Jahr 2000 der Umsatzanteil der Gesamtheit der kleinen Unternehmen am Gesamtumsatz des jeweiligen Wirtschaftszweigs weit unter 10% an der jeweiligen Sparte. Auf die größeren Betriebe entfallen rund 96% des Gesamtumsatzes. Auf den Gewerbezweig 36 insgesamt bezogen zeigen sich von 1995 bis 2000 bei einer leichten Zunahme der Zahl der Kleinbetriebe und einer beträchtlichen Abnahme ihres Umsatzes bzw. bei einer starken Abnahme der Zahl der Großbetriebe und einer Zunahme ihres Umsatzes deutliche Konzentrationstendenzen zugunsten der Großbetriebe.

Neben der Betrachtung der Betriebsgrößenstrukturen kann eine Analyse der Kostenstrukturentwicklung Hinweise dar-

auf geben, inwieweit die Unternehmen in der Konsumgüterindustrie in ihren jeweiligen Bereichen Maßnahmen zur Produktionsaus- und -verlagerung im In- und Ausland, in ihrer Zukaufs- und Materialpolitik und ähnlichem vorgenommen haben. Auf die Ergebnisse der Kostenstrukturstatistik für das Produzierende Gewerbe wird in Tabelle 4 eingegangen. Ausgehend vom Bruttoproduktionswert⁵ für die einzelnen Gewerbezweige, von dem als Vorleistungen der Materialverbrauch, der Einsatz an Handelsware, Kosten für Lohnarbeiten und sonstige Vorleistungen abgezogen werden, wird die Bruttowertschöpfung der einzelnen Gewerbesparten ermittelt. Die Bruttowertschöpfung umfasst – nach Abzug sämtlicher Vorleistungen – die insgesamt produzierten Güter und Dienstleistungen der Gewerbesparten zu den am Markt erzielten Preisen und ist somit der Wert, der den Vorleistungen durch Bearbeitung hinzugefügt wurde.

Entwicklung der Größenklassen: Trend zu größeren Betriebseinheiten

In der Sparte der Möbelherstellung nahm die Anzahl der großen im Vergleich zu den kleinen Firmen etwas weniger stark ab und der Umsatz der größeren Betriebe erheblich

⁵ Der Bruttoproduktionswert, zusammengesetzt aus Umsatz aus eigenen Erzeugnissen und aus industriellen/handwerklichen Dienstleistungen + Umsatz aus Handelsware und Handelsvermittlung + Umsatz aus sonstigen nichtindustriellen/handwerklichen Dienstleistungen + Bestandsveränderungen an fertigen und unfertigen Erzeugnissen sowie selbsterstellten Anlagen, abzüglich des Warenverbrauchs (Verbrauch an Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen + Einsatz an Handelsware + Kosten für durch andere Unternehmen ausgeführte Lohnarbeiten) ergibt den Nettoproduktionswert und abzüglich fremder Kosten (Kosten für sonstige industrielle/handwerkliche Dienstleistungen + Kosten für Leiharbeitnehmer + Mieten und Pachten + Sonstige Kosten) führt zur Bruttowertschöpfung (alles ohne Umsatzsteuer).

Tab. 3

Größenklassenentwicklung ausgewählter Konsumgüterbranchen 1995/2000 nach Beschäftigtengrößenklassen¹⁾

	Anzahl der Betriebe				Branchenumsatz			
	2000		Veränderung 2000/1995 (%)		2000 (Mrd. €)		Veränderung 2000/1995 (%)	
	Klein	groß	klein	groß	Klein	Groß	klein	groß
Gewerbezweig 36 insgesamt	2 832	1 982	1,5	-14,7	1,12	29,4	-8,3	4,4
darunter:								
Möbel	725	1 359	-14,9	-13,7	0,46	22,6	-10,0	4,7
Schmuck und ähnliche Erzeugnisse	446	106	-21,3	-23,2	0,19	0,87	-7,5	6,3
Musikinstrumente	84	69	-6,7	-14,8	0,02	0,36	-33,3	16,7
Sportgeräte	169	50	-7,7	-2,0	0,10	0,56	-1,2	10,0
Spielwaren	494	107	20,5	-27,2	0,10	1,4	29,6	-15,2
Sonstige Erzeugnisse	914	291	32,8	-12,6	0,25	3,6	-3,3	9,4

¹⁾ Beschäftigtengrößenklassen (1-19 [klein]; >19 [groß]).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Produzierendes Gewerbe, Fachserie 4, Reihen 4.1.1 und [4.1.2] (1995; 2000).

zu. Der Vergleich 2000/1995 der relativen Veränderungen bei Anzahl und Umsatz zeigt, dass die kleinen Firmen bei Abnahme ihrer Anzahl auch deutliche Umsatzrückgänge verkraften mussten, während die großen bei Abnahme ihrer Anzahl merkliche Umsatzzuwächse pro Betrieb erzielen konnten. Damit sind in der Sparte Herstellung von Möbeln deutliche Konzentrationstendenzen zugunsten der großen Unternehmen festzustellen, die aufgrund des Wettbewerbsdrucks vor allem auf einen höheren Kapitaleinsatz und eine zunehmende Standardisierung in der Produktion bestimmter Einrichtungsgegenstände hinweisen (vgl. Tab. 3).

Auch in den Sparten Herstellung von Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen, Musikinstrumenten und Sportgeräten können im Zeitraum von 1995 bis 2000 eine Abnahme der Anzahl der Firmen und deutliche Steigerungen des Umsatzvolumens beobachtet werden. Der jeweilige Rückgang der Anzahl der Betriebe war bis 2000, mit Ausnahme der Sportgeräte, bei den größeren Firmen stärker als bei den kleinen. Auch bei den Umsätzen legten die großen Unternehmen erheblich zu, während die kleinen Betriebe teilweise beträchtliche Umsatzrückgänge verzeichneten; besonders ausgeprägt verlief diese Entwicklung bei den Produzenten von Musikinstrumenten, von denen viele aufgrund des starken Kosten- und Importdrucks aus dem Markt ausscheiden mussten. Auch in diesen Sparten ist das Wachstum der großen Unternehmen auf die Abnahme der Marktbedeutung der kleinen Betriebe zurückzuführen.

In der Herstellung von Spielwaren bzw. von Sonstigen Erzeugnissen ergaben sich zwischen 1995 und 2000 im Vergleich zum Rest des Gewerbebezugs gegenläufige Entwicklungen. Sowohl bei Spielwaren als auch bei den Sonstigen Erzeugnissen nahm im Beobachtungszeitraum, bei insgesamt ansteigender Unternehmenszahl, die Zahl der kleinen Betriebe erheblich zu und die der großen stark ab. Bei Spielwaren wuchsen dementsprechend auch die Umsätze der kleinen Betriebe in erheblichem Maß, während die der großen Unternehmen fielen; in der Sparte der Sonstigen Erzeugnisse fielen die durchschnittlichen Umsätze der kleinen Betriebe, während die großen Unternehmen ihre Umsätze branchenüblich steigern konnten. Damit ergab sich in diesen Sparten, bei insgesamt negativer Umsatzentwicklung bei Spielwaren und insgesamt positiver Umsatzentwicklung bei den Sonstigen Erzeugnissen in den letzten fünf Jahren, ein deutliches Anteilsplus zugunsten der kleinen Unternehmen. In diesen Industriesparten können Kleinunternehmen vorhandene Marktnischen besser ausfüllen. Von besonderer Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang die in diesen Gewerbebezügen noch häufig vorkommende handwerkliche Fertigung sein.

In den im Gewerbebezweig 36 zusammengefassten Konsumgüterparten ergaben sich damit zwischen 1995 und 2000 hinsichtlich der Größenklassenentwicklung keine ein-

heitlichen Ergebnisse und Trends. Der im Gewerbebezweig insgesamt abnehmenden Anzahl der Unternehmen bei gleichzeitig wachsendem Umsatz stehen je nach Sparten und Größenklassengruppierung unterschiedliche Entwicklungen gegenüber. In diesem vorwiegend mittelständisch geprägten Gewerbe zeigte sich bei der Herstellung von Möbeln, Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen, Musikinstrumenten und Sportgeräten ein durchgängiger Trend zu größeren Betriebseinheiten. Verursacht durch Wettbewerbsdruck wurden Fortschritte in der Fertigungstechnologie vorwiegend auf der Grundlage der Kapitalintensivierung und der Standardisierung der Produktion erreicht; in weit geringerem Umfang ist das auch bei der Herstellung von Sonstigen Erzeugnissen wie z.B. bei Schreibutensilien der Fall. In der Spielwarenindustrie, die insgesamt starke Umsatzeinbußen zu verkraften hatte, nahm dagegen die Zahl der kleinen Unternehmen und deren Umsätze zu. Diese Entwicklung ist ebenfalls aus Wettbewerbsgründen auf die besonders starke Außenhandelsverflechtung und die Konzentration auf handwerkliche Nischenherstellung zurückzuführen.

Entwicklung der Kostenstrukturen: Vorleistungen gewinnen an Bedeutung

In der Herstellung von Möbeln, Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen sowie Musikinstrumenten wurden zwischen 1995 und 2000 bei steigenden Bruttoproduktionswerten und steigenden Anteilen der Vorleistungen auch wachsende Anteile der Bruttowertschöpfung festgestellt. Die im Beobachtungszeitraum im Vergleich zur Bruttowertschöpfung sehr viel stärker steigenden Vorleistungen zeigen, dass in diesen Sparten neben einem höherem Materialverbrauch auch deutlich mehr Handelsware und Lohnarbeiten zur Erzielung des entsprechenden Umsatzes eingesetzt wurden. Es ist zu berücksichtigen, dass die Bruttowertschöpfung je Beschäftigten in den kleinen Betrieben niedriger liegt als in den großen Betrieben, der Anteil der Bruttowertschöpfung am Bruttoproduktionswert in den großen niedriger ist als in den kleinen Betrieben und sich diese Differenzen zwischen 1995 und 2000 vergrößert haben. Diese Entwicklungen weisen auf die zunehmende Konzentration der Produktion in den großen Unternehmen bei gleichzeitiger Auslagerung, Diversifizierung von Aktivitäten und Erhöhung des Anteils der Handelsware der großen Unternehmen hin (vgl. Tab. 4).

In besonderem Maße trifft diese Entwicklung auf die Herstellung in der Sparte Schmuck und ähnliche Erzeugnisse zu. Bei beträchtlicher Steigerung des Bruttoproduktionswerts (10,7%) bis 2000 ist dies auf die in diesem Zweig übliche betriebswirtschaftliche Preiskalkulation, basierend auf der einzuplanenden langfristigen Lagerhaltung, zurückzuführen. Der Gewerbebezweig hat auch die Vorleistun-

Tab. 4
Kostenstrukturen der Unternehmen in ausgewählten Konsumgüterbranchen 1995/2000

	Bruttoproduktionswert		Vorleistungen ¹⁾		Bruttowertschöpfung	
	2000 (Mrd. €)	Veränderung 2000/1995 (%)	Anteil am Bruttoproduktion swert 2000 (%)	Veränderung 2000/1995 (%)	Anteil am Bruttoproduktio nswert 2000 (%)	Veränderung 2000/1995 (%)
Gewerbebezweig 36 insgesamt	28 566	8,2	66,0	13,1	34,0	-0,2
darunter:						
Möbel	22 316	11,2	67,5	16,6	32,5	1,6
Schmuck und ähnliche Erzeugnisse	0, 919	10,7	59,8	7,6	40,2	15,4
Musikinstrumente	0,385	7,5	48,3	14,5	51,7	1,9
Sportgeräte	0,633	8,2	68,9	23,1	31,1	-14,6
Spielwaren	1 481	-11,2	64,1	-7,8	35,9	-16,7
Sonstige Erzeugnisse	2 832	-0,7	59,1	-1,5	40,9	-3,9

¹⁾ Materialverbrauch, Einsatz von Handelsware, Kosten für Lohnarbeiten und sonstige Vorleistungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Produzierendes Gewerbe, Fachserie 4, Reihe 4.3 (1995; 2000).

gen leicht gesteigert, vor allem aber die Bruttowertschöpfung stark erhöht, was auf höhere unternehmensinterne handwerkliche Ver- und Bearbeitungskapazitäten in den Betrieben hinweist.

Eine ähnliche, aber deutlich schwächere Entwicklung wie in den genannten Industriesparten, zeigt sich bei der Herstellung von Sportgeräten. In dieser Sparte stieg zwar auch der Bruttoproduktionswert an, allerdings bei überdurchschnittlich hoher Zunahme der Vorleistungen. Die Bruttowertschöpfung, also der im Unternehmen hinzugefügte Bearbeitungswert, sinkt aber stark, was auf beträchtliche Zukaufs- und Auslagerungstendenzen in der Produktions- und Vermarktungsstrategie hinweist. Hier dürfte der Zukauf von kostengünstigen Halb- und Fertigprodukten vor allem aus dem Ausland eine wesentliche Rolle spielen.

Bei der Herstellung von Spielwaren ist als einzigem Gewerbebezweig ein stark gefallener Umsatz und ein ebenso rückläufiger Bruttoproduktionswert im Beobachtungszeitraum von 1995 bis 2000 festzustellen. Unter Berücksichtigung auch erheblich rückläufiger Vorleistungen aus dem Inland ist dies wohl hauptsächlich auf umfangreiche Zulieferungen von Vor- und Endprodukten aus dem Ausland zurückzuführen, was notwendigerweise zu einer dramatischen Minderung der Bruttowertschöpfung in den Unternehmen führte. Bei der Herstellung von Sonstigen Erzeugnissen konnte die Branche zwar im Beobachtungszeitraum beträchtliche Umsatzzuwächse erzielen, auf die Kostenstrukturen bezogen unterliegt sie aber ähnlichen Bedingungen wie die Spielwarenherstellung.

Auch in der Analyse der Entwicklung der Kostenstrukturen ergeben sich für die einzelnen Sparten im Gewerbebezweig 36 keine einheitlichen Ergebnisse. Insgesamt ist festzu-

stellen, dass die Steigerung ihres Bruttoproduktionswerts vor allem auf die Zunahme der Vorleistungen und weniger auf die Bruttowertschöpfung der sparteneigenen Unternehmen zurückzuführen ist. Bei beträchtlichem Produktionswachstum ist diese Entwicklung deutlich bei der Herstellung von Möbeln, von Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen sowie bei Musikinstrumenten zu beobachten. Eine Ausnahme unter den genannten drei Sparten ist die Schmuckherstellung, die bei relativ geringem Anstieg ihrer Vorleistungen den Bruttoproduktionswert und die Bruttowertschöpfung erheblich steigern konnte, was auf die handwerkliche und wirtschaftliche Kraft und Eigenständigkeit dieser Unternehmen hinweist. In anderen Sparten wie bei Sportgeräten liegen bei geringerem Produktionswachstum und sehr hohen inländischen Vorleistungen sogar Einbußen bei der Bruttowertschöpfung vor. Im Bereich Spielwaren, in geringerem Maße bei Sonstigen Erzeugnissen, führt die zunehmende Wettbewerbsintensität dazu, dass sich die Unternehmenspolitik zwangsläufig an internationalen Markterfordernissen ausrichtet, was vielfach mit einer Minderung des Bruttoproduktionswerts verbunden ist. Diese Unternehmen kaufen verstärkt ganze Bauelemente und Spielzeug- und sonstige Artikel bzw. Teile von ihnen hinzu und verzeichnen so bei abnehmender Bruttowertschöpfung immer kleinere unternehmenseigene Produktionsanteile bzw. -volumina.

Außenhandel 1995 bis 2000: Zunehmende Außenhandelsverflechtung

Im Außenhandel der betrachteten Wirtschaftszweige der Konsumgüterindustrie wuchsen im Zeitraum 1995 bis 2000 die Exporte insgesamt um nominal 45,4% auf rund 11,4 Mrd. € und die Importe um 34,7% auf rund

Tab. 5
Außenhandel mit Erzeugnissen ausgewählter Konsumgüterbranchen 1995 und 2000

	Außenhandel 2000 (Mill. €)			Veränderung 2000/1995 (%)		Durchschnittliche jährliche Veränderung 1995-2000 (%)	
	Export	Import	Außenhandels saldo	Export	Import	Export	Import
Gewerbe zweig 36 insgesamt	11 441	14 185	-2 744	45,4	34,7	7,7	6,1
darunter:							
Möbel	6 555	8 509	-1 954	54,0	37,5	9,0	6,6
Schmuck und ähnliche Erzeugnisse	1 252	1 475	-223	27,6	23,1	5,0	4,3
Musikinstrumente	327	287	40	36,0	16,1	6,3	3,0
Sportgeräte	442	818	-376	30,1	50,5	5,4	8,5
Spielwaren	1 342	2 205	-863	58,5	31,5	9,7	5,6
Sonstige Erzeugnisse	1 523	891	632	26,3	32,4	4,8	5,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Reihe 2 (1995; 2000).

14,2 Mrd. € (vgl. Tab. 5). Ausgehend von einem wesentlich höheren Niveau der Importe im Vergleich zu den Exporten bedeutete dies zwar in 2000 einen Anstieg des Außenhandelsdefizits in absoluten Zahlen auf gut 2,7 Mrd. €; der negative Außenhandels saldo nahm im Beobachtungszeitraum vor allem aufgrund der höheren Export- im Vergleich zu den Importzunahmen jedoch relativ ab. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Exporte zwischen 1995 und 2000 betrug 7,7% und das Wachstum der Importe 6,1%, das des negativen Außenhandels saldos jährlich weniger als 1%.

Diese Entwicklung in der Konsumgüterindustrie ist im Wesentlichen auf den zunehmenden Außenhandel der wichtigen und umfangreichen Produktgruppe Möbel zurückzuführen. Bei gleichzeitig starkem Anstieg der Importe um etwa ein Drittel nahmen die Exporte allerdings noch stärker zu, und zwar fast um die Hälfte des Ausgangswerts. Auch bei Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen und Spielwaren stiegen die Exporte wesentlich stärker an als die Importe, und bei den Musikinstrumenten veränderte sich der Außenhandels saldo sogar vom negativen in den positiven Bereich. Vor allem aus Gründen des hohen Qualitäts- und Technologieniveaus, aber auch infolge des attraktiven Designs gewinnen deutsche Produkte aus diesen Wirtschaftszweigen im Ausland größere Marktanteile. In den Produktgruppen Sportgeräte sowie den Sonstigen Erzeugnissen stiegen dagegen die Importe stärker an als die Exporte, wobei sich bei den Sonstigen Erzeugnissen seit 1995 der positive Außenhandels saldo verkleinerte. In diesen Bereichen gewinnt die Produktion im Ausland an Boden.

Die Gegenüberstellung bzw. die Berücksichtigung der Inlandsproduktion bei den Im- und Exporten ergibt die Inlandsverfügbarkeit der Produkte (vgl. Tab. 6). Aufgrund des erheblich höheren absoluten Volumens der Inlandsproduk-

tion im Gewerbe zweig 36 insgesamt im Vergleich zu den Im- und Exporten und ihrer Zunahme stieg der Inlandsabsatz der Erzeugnisse aus den betrachteten Konsumgüterbereichen von 1995 bis 2000 insgesamt um 4,2% auf 33,3 Mrd. €, trotz höherer jährlicher Zuwächse bei den Exporten als bei den Importen. Besonders hohe Zunahmen bei der Inlandsverfügbarkeit erzielten Sportgeräte (25,0%), Musikinstrumente (24,3%) und Sonstige Erzeugnisse (12,7%). Die Inlandsverfügbarkeit bei Möbeln sowie Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen wuchs um 3,2 bzw. 8,3%, während sie bei Spielwaren 2000 im Vergleich zu 1995, unter Berücksichtigung rückläufiger bzw. stagnierender Inlandsproduktion und beträchtlicher Exportzunahmen, auf 94,0% des Ausgangsniveaus sank (vgl. Tab. 6). Die Veränderungen bei der Inlandsverfügbarkeit weisen auf merkliche Präferenzverschiebungen in der Werteskala der Verbraucher bei den einzelnen Produkten, z.B. zu elektronischen Produkten aus Importen hin. Außerdem ergaben sich, wie schon bei den Veränderungen in den Kostenstrukturen der Produktion festgestellt, eine wesentliche höhere Außenhandelsverflechtung und eine zunehmende internationale Arbeitsteilung in der Herstellung bestimmter Konsumgüter.

Gemessen an den Außenhandelsquoten hat sich im Beobachtungszeitraum die Außenhandelsverflechtung der betreffenden Konsumgüterparten insgesamt bei den Importen auf 46,3% und bei den Exporten auf 37,3% sowie durchgehend in jedem einzelnen Gewerbe zweig erheblich vergrößert (vgl. Tab. 6). Im Bereich dieser Durchschnittswerte, was die Bedeutung des Inlandsmarkts unterstreicht, liegen aber lediglich die Gewerbe zweige Möbel sowie Sonstige Erzeugnisse, die bei Im- und Exporten allerdings ebenfalls steigende Tendenzen aufweisen. Bei den Musikinstrumenten verblieben die Import- sowie die Exportquote mit 75% gleichbleibend auf relativ hohem Niveau. Im Bereich der Sportgeräte, Schmuck und ähnlichen

Tab. 6
Inlandsverfügbarkeit und Außenhandelsquoten der Erzeugnisse ausgewählter
Konsumgüterbranchen 1995 und 2000

		Inlandsverfügbarkeit ¹⁾		Außenhandelsquoten ²⁾ (%)	
		Mrd. €	(%)	Import	Export
Gewerbezug 36 insgesamt	1995	32,0	100,0	35,8	27,0
	2000	33,3	104,2	46,3	37,3
darunter:					
Möbel	1995	24,2	100,0	27,8	19,0
	2000	25,0	103,2	36,8	28,4
Schmuck und ähnliche Erzeugnisse	1995	1,23	100,0	115,0	95,0
	2000	1,33	108,3	138,1	114,3
Musikinstrumente	1995	0,36	100,0	71,4	71,4
	2000	0,41	124,3	75,0	75,0
Sportgeräte	1995	0,82	100,0	91,7	58,3
	2000	1,02	125,0	123,0	69,2
Spielwaren	1995	2,56	100,0	97,1	50,0
	2000	2,40	94,0	143,3	86,7
Sonstige Erzeugnisse	1995	2,81	100,0	19,7	36,4
	2000	3,17	112,7	22,7	40,0

1) Umsatz + Import – Export. – 2) Import/Export in % des Umsatzes.

Quelle: Tabellen 1 bis 5.

Erzeugnissen sowie Spielwaren liegt inzwischen die jeweilige Importquote weit über 100% und überschreitet damit bei hohem Preisdruck der Importgüter die Inlandsproduktion, bei allerdings ebenfalls hohen Exportquoten. Der Gewerbezug Schmuck und ähnliche Erzeugnisse weist dabei für 2000 auch schon eine Exportquote von über 100% aus, was bedeutet, dass Deutschland einen außerordentlich wichtigen Markt- und Handelsplatz im internationalen Schmuckhandel darstellt, dies gilt in etwas geringerem Maß auch für die anderen Gewerbezüge der Konsumgüterindustrie.

Zusammenfassung: Steigender Importdruck

In den betrachteten Sparten der Konsumgüterindustrie sind im Zeitraum 1995 bis 2000 bei einer Abnahme der Zahl der Unternehmen und einer stark sinkenden Beschäftigtenzahl insgesamt wachsende Branchenumsätze festzustellen. Dieses Bild differenziert sich bei Betrachtung der einzelnen Sparten, da die große Markt- und Umsatzbedeutung bzw. des -volumens des Möbelbereichs auf die Entwicklung des gesamten Gewerbezugs einen dominanten Einfluss ausübt. Die betrieblichen Kennzahlen für die einzelnen Sparten weisen darauf hin, dass die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten je Unternehmen sank, mit Ausnahme bei der Herstellung von Möbeln sowie Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen, bei gleichzeitig durchgehend ansteigendem Umsatz je Beschäftigten und je Betrieb, mit Ausnahme bei Spielwaren und Sonstigen Erzeugnissen. Diese grundlegenden Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Betriebe in den betrachteten Gewer-

bezeigen insgesamt Produktivitäts- und Umsatzzuwächse erzielten, die einige Sparten allerdings weniger stark realisieren konnten; dazu trugen die rückläufige Zahl der Beschäftigten und der erhebliche technische Fortschritt aufgrund der vorherrschenden Prozess- bzw. Produkttechnologie bei.

Bei der Größenklassenanalyse der Betriebe in den einzelnen Sparten hinsichtlich der Entwicklungen nach ihrer Anzahl und der erzielten Umsätze zeigt sich bei der Herstellung von Möbeln, Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen, Musikinstrumenten und Sportgeräten eine stärkere Abnahme der kleineren Unternehmen. Umsatzzuwächse konnten aber lediglich die großen Betriebe erzielen. Damit sind in diesen Sparten Konzentrationstendenzen zugunsten der großen Unternehmen und eine Abnahme der Bedeutung der kleinen Betriebe festzustellen. Bei der Herstellung von Spielwaren und Sonstigen Erzeugnissen ergaben sich durch die deutliche Zunahme der kleinen und die Abnahme der Zahl der größeren Betriebe gegenläufige Entwicklungen, bestätigt durch die Umsatzzunahme bei den kleinen im Gegensatz zur Umsatzabnahme bei den großen Spielwarenbetrieben. Trotz des geringen Umsatzrückgangs bei den kleinen Betrieben in der Herstellung von Sonstigen Erzeugnissen zeigt sich in diesen beiden Sparten ein Plus zugunsten der kleinen Unternehmen.

Bei der Analyse der Gewerbesparten hinsichtlich der Entwicklung ihrer Kostenstrukturen ist für die Konsumgüterindustrie insgesamt zu beobachten, dass die Vorleistungen von betriebsfremden Lieferanten an die Unternehmen im Vergleich zu ihrer Bruttowertschöpfung erheblich stärker gestiegen sind. Gleichzeitig hat sich während der letzten Jahre die Außenhandelsverflechtung, ausgedrückt in den Außenhandelsquoten für Im- und Exporte, stark erhöht. Diese Entwicklung gilt zunehmend in der Herstellung von Möbeln, Musikinstrumenten, Sonstigen Erzeugnissen sowie zum Teil Sportgeräten. Es ist zwar noch davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der Vorleistungen und Zulieferungen aus dem Inland bezogen wurde und die Unternehmen sowohl die Eigenproduktion als auch die Kooperation mit anderen Firmen aus dem Inland ausbauten, die Zulieferungen aus dem Ausland und die Kooperationen mit ausländischen Firmen nahmen jedoch zu. Die Sparte Schmuckherstellung hat einen besonders hohen Anstieg der Bruttowertschöpfung bei gleichzeitigem Anstieg der Im-

portquote und geringerem Wachstum der Vorleistungen zu verzeichnen. In dieser Sparte legen die Unternehmen hohen Wert auf die Bruttowertschöpfung im eigenen Betrieb. Außerdem konnten die Schmuckhersteller bei schrumpfendem Inlandsmarkt ihre Exporte deutlich ausbauen. Ein Sonderfall ist die Herstellung von Spielwaren. Bei fallendem Umsatz und Bruttoproduktionswert, was auf einen hohen Anteil an importierten Fertigprodukten hinweist, sanken auch die Vorleistungen und besonders stark die Bruttowertschöpfung. Die steigenden Außenhandelsquoten deuten auf die zunehmende Außenhandelsabhängigkeit in dieser Produktparte hin.

Literatur

Penzkofer, H. (2002), »Innovationsverhalten der deutschen Industrie in den Jahren 2000 und 2001«, *ifo Schnelldienst* 55 (12), 14–20.

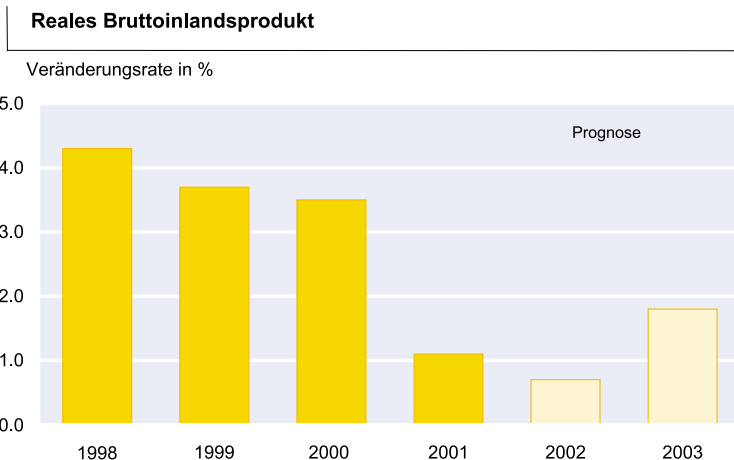
Konjunktur 2002 knapp an einer Rezession vorbei. Allmähliche wirtschaftliche Erholung 2002. Leichte Verlangsamung des Aufschwungs 2003. Geldpolitik stimuliert bis ins Jahr 2003 hinein. Finanzpolitik wieder mehr konsolidierungsorientiert. Einkommenspolitik (Poldermodell) in Schieflage. Verlangsamung der Inflation. Immer noch günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt. Nach wie vor Überschüsse in der Leistungsbilanz.

Im politischen und sozialen Umfeld sind, neben dem in Schieflage geratenen »Poldermodell«, die Parlamentswahlen vom Mai 2002 sowie die hieraus hervorgegangene neue Regierungskoalition die herausragenden Ereignisse der jüngsten Zeit.

Die Parlamentswahlen vom Mai 2002 sind sowohl vom Ergebnis als auch vom Vorfeld her ungewöhnlich verlaufen. Im April war die seit acht Jahren regierende »violette Koalition« aus Sozialdemokraten (PvdA), Rechtsliberalen (VVD) und Linksliberalen (D'66) unter Ministerpräsident Wim Kok zurückgetreten. Als Stolperstein erwies sich die harte Kritik der Öffentlichkeit an dem Verhalten einer niederländischen Armeeeinheit bei einem Blauhelmeinsatz in Bosnien vor sieben Jahren, deren Verantwortung diese Regierung zu tragen und wofür sie nun die politischen Konsequenzen zu ziehen hatte. Unmittelbar darauf brach unter den Koalitionären ein erbitterter Profilierungskampf aus, verbunden mit gegenseitiger parlamentarischer Blockade – nicht unerwartet, hatte deren Zusammenhalt doch bereits 2001 deutliche Risse bekommen, als man sich

über verschiedene Punkte (u.a. die weitere Privatisierungspolitik) nicht einigen konnte. Hinzu kam ein Weiteres. Wenige Wochen zuvor entstand gleichsam aus dem Nichts eine Partei, die Liste Pim Fortuyn (LPF), welche allerdings auch jetzt noch mehr Bewegung ist als Partei und die rasch große Popularität erlangte. Ihr Gründer, Pim Fortuyn, ein charmanter, rechtslastiger Populist und Neuling in der Politik hatte mit seinen die Sorgen der Bevölkerung klar ansprechenden, die tradierte Konsens-Kultur ignorierenden und das politische Establishment heftig attackierenden Thesen breiten Widerhall gefunden. Denn offensichtlich war der Abstand zwischen Wählern und Gewählten zu groß, waren die Probleme bei der Kriminalitätsbekämpfung, im Bildungs-, Gesundheits- und Verkehrswesen, der Justiz sowie in der Ausländerpolitik vom Kabinett Kok trotz seines insgesamt beeindruckenden Erfolgsausweises nicht energisch genug angegangen worden. Pim Fortuyn wurde wenige Tage vor der Wahl Opfer eines politischen Attentats.

Bei den Wahlen am 15. Mai 2002 errang seine Protestpartei LPF 17% der Stimmen und 26 der 150 Parlamentsmandate. Zu den Gewinnern zählt auch der bis in die neunziger Jahre hinein als tragende Kraft der niederländischen Politik agierende, aber auch nach acht Jahren auf der Oppositionsbank innerlich noch nicht wieder gefestigte Christen Demokratisch Appel (CDA). Er legte kräftig auf 43 Sitze zu und stellt mit Abstand die meisten Abgeordneten. Die bisherigen Regierungsparteien verbuchten hingegen herbe Verluste. Die Partij van de Arbeid (PVDA) sowie die linksliberalen Demokraten '66 (D'66) verloren fast die Hälfte ihrer Wähler und Volksvertreter. Relativ glimpflich, wiewohl mandatsmäßig auch erheblich reduziert, kam die liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) davon.



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Im Juli wurde die neue Koalitionsregierung aus CDA, LPF sowie der widerwillig mitmachenden VVD unter dem sich konsensualen Traditionen verpflichtet fühlenden Premierminister Balkenende vereidigt. Sie hat mit 92 Sitzen zwar eine komfortable Mehrheit in der Zweiten Kammer, steht jedoch auf schwachen Beinen. Neuralgischer Punkt ist die nach dem Tode ihres Gründers zerstritten und führungslos dastehende sowie rasch an Popularität verlierende LPF. Noch während der Koalitionsverhandlungen war sie von Spaltung bedroht, und die Parlamentsfraktion handelt ziemlich unabhängig von der vollkommen ungefestigten Partei. Als die »violette Koalition« etablierter Parteien 1994 als ganz neue und durchaus inhomogene Konfiguration antrat, wurde ihr überwiegend kein langes Leben prophezeit. Und doch hat sie zwei Legislaturperioden lang insgesamt erfolgreiche Arbeit geleistet.

Die Gewerkschaften haben gegen die neue Regierung bereits Front gemacht. Deren Dachverband FNV kündigte harten Widerstand an, sollten Einsparungen im Budget und harsche Abstriche am sozialen Netz den sozialen Frieden und das tradierte Miteinander der Sozialpartner stören. Da die Regierungsparteien in Fragen der Sozialpolitik zerstritten sind und im Koalitionsabkommen nur mühsam zu einer Übereinkunft fanden, könnten die Gewerkschaften als Spaltpilz des Regierungsbündnisses wirken.

Die nun 20 Jahre alte konsensuale Einkommenspolitik, als »Poldermodell« wegen ihrer großen Erfolge auch außerhalb der Niederlande vielfach bestaunt und auf ihre Vorbildfunktion hin geprüft, befindet sich seit einigen Jahren in einer Schiefelage. Preis- und Lohnentwicklung laufen seit 2001 aus dem Ruder. Die öffentlichen Haushalte weisen wieder Defizite aus. Die Arbeitnehmerseite fühlt sich durch die seit längerer Zeit nach anglo-amerikanischem Vorbild vielfach stark überhöhten Bezüge von Unternehmensführungen provoziert. Ob die Beteiligten, vor allem aber die Regierung, die Kraft haben, das Modell im Konsens auf den bewährten Stabilitäts- und konsolidierungspolitischen Pfad zurückzuführen, ist offen. Grundsätzlich sind indes bei der im Lande verbreiteten Neigung, Probleme möglichst einvernehmlich zu lösen, die Chancen für eine Neubelebung des »Poldermodells« nicht schlecht.

Wirtschaftspolitisch steht mit dem Abgleiten der öffentlichen Haushalte ins Defizit eine Gratwanderung bevor zwischen forcierter Konsolidierung der Staatsfinanzen einerseits, und deutlich höheren Ausgaben für das Bildungs- und Gesundheitswesen sowie für die Verbrechensbekämpfung andererseits. Hinzu kommt die Einlösung der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Steuerentlastungen. Zur Gegenfinanzierung will man die Zahl der Invalidentner deutlich senken (was zur dringend erforderlichen Anhebung des Arbeitskräftepotentials beitragen würde), die Finanzierung des Gesundheitswesens reformieren und die Bürokratie ein-

schränken. Nochmals verschärft wird die Einwanderungspolitik, wobei man der vollen Integration bereits Zugewanderter Vorrang gibt vor neuer Einwanderung. Die Probe aufs finanzpolitische Exempel kommt schon bald mit dem Staatshaushalt 2003. Allerdings ist mit einem Abgehen von der grundsätzlich konsolidierungsorientierten Linie nicht zu rechnen, solange die VVD in der Regierung sitzt, die mit dem langjährigen Finanzminister Zalm einen neuen Vorsitzenden und Fraktionschef bekommen hat. Angesichts der schwachen Fundierung des Kabinetts ist eine wirtschaftspolitische Vorausschau allerdings mehr Spekulation als Prognose.

Wirtschaftsentwicklung 2001

Die weltwirtschaftlichen Rahmendaten stellten sich wie folgt dar: In den Vereinigten Staaten erhöhte sich das reale Bruttoinlandsprodukt um 1,2%. In Japan gingen Nachfrage und Produktion um 0,5% zurück. In Mitteleuropa expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um 2,6%. In Westeuropa nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um 1,7% zu; in der EU stieg es ebenso stark, während es im Euro-Raum um 1,6 und in Deutschland um 0,6% ausgeweitet wurde. Der Einfuhrpreis für Rohöl betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt 24,40 US-Dollar pro Barrel; das sind ungefähr 14% weniger als im Jahr davor. Industrierohstoffe (ohne Öl) verbilligten sich gegenüber dem Vorjahr auf Dollarbasis um rund 7%. Der Wechselkurs des Euro betrug im Schnitt des Jahres 0,90 US-Dollar; 2000 waren es 0,92 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels hat gegenüber 2000 annähernd stagniert.

In den Niederlanden hat sich die konjunkturelle Expansion trotz insgesamt deutlich anregender Wirtschaftspolitik zunächst verlangsamt. Ab der Jahresmitte stagnierte sie. Anders als in der EU insgesamt kam es im vierten Quartal nicht zu einem Rückgang. Das reale Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich nur noch um 1,1% nach 3,5% im Jahre 2000. Dabei hat die Inlandsnachfrage erneut zugenommen, während die Ausfuhr laufend zurückging. Auch die Lager wurden abgebaut. Die Bruttoanlageinvestitionen sind etwas gesunken. Privater sowie – vor allem – öffentlicher Verbrauch tendierten hingegen deutlich aufwärts. Die Beschäftigung ist deutlich verlangsamt gestiegen. Vor allem die unter konjunkturellen Gesichtspunkten unglücklich terminierte kräftige Anhebung indirekter Steuern führte zunächst zum sprunghaften Anstieg der Preise, der erst im späteren Verlauf allmählich nachließ. Die Leistungsbilanz wies wieder einen hohen Überschuss aus.

Beim privaten Konsum lief die starke Expansion der Jahre 1996/2000 trotz der kräftigen Einkommensteuersenkung aus. Denn die Reallöhne haben gegenüber 2000 fast stagniert. Auch dämpften die langsamer wachsende Beschäftigung und die ansatzweise Entspannung auf dem Arbeits-

markt den Schwung. Zudem ist mit den empfindlich gesunkenen Aktienkursen das zur Verschuldung verleitende Wohlstandsgefühl sehr viel weniger ausgeprägt gewesen als in den Vorjahren, in denen sich die Niederländer im westeuropäischen Vergleich überdurchschnittlich auf den Aktienmärkten engagiert hatten. Ferner ist mit den Schulden der Konsumenten (Verbraucher Kredite und Hypotheken, oft genug auch zur Finanzierung von Wertpapierspekulationen oder Verbrauch) auch der Schuldendienst drückender geworden. Außerdem ist die Sparquote gemäß EURO-STAT gegenüber 2000 um $2\frac{3}{4}$ Prozentpunkte auf 15,8% gestiegen, was seine Entsprechung im stark eingetrübten Konsumklima fand. Und schließlich strafften die Kreditinstitute ihre Standards bei Hypotheken und Verbraucherkrediten, nachdem diese während der vorangegangenen Jahre unter dem Druck des Wettbewerbs lasch geworden waren. Die Hochkonjunktur bei langlebigen Gütern brach ab. Mit fast 16% sank der Absatz neuer Pkw besonders ausgeprägt. Der Staatsverbrauch nahm in Abweichungen von den Budgetvoranschlägen um 3,6% und damit deutlich rascher zu als in den beiden Vorjahren. Das Geld ging vornehmlich in die krankenden Bereiche Bildung, Gesundheit und innere Sicherheit.

Die Bruttoanlageinvestitionen haben sich im Verlauf sehr langsam und gegenüber 2000 um 1,1% verringert. Während der öffentliche Bau weiter ausgeweitet wurde, sind der Wohnungsbau um $\frac{3}{4}$ % und die gewerblichen Investitionen um $2\frac{1}{4}$ % gesunken. Beim Wohnungsbau resultiert der Rückgang unter anderem aus einer zunehmenden Unsicherheit der privaten Haushalte bezüglich der wirtschaftlichen Perspektiven, aber auch in der restriktiv gehandhabten Ausweisung von Bauland durch die Behörden. Bei Bürobauten wirkte der beträchtliche Überhang retardierend, und bei den Ausrustungsinvestitionen drückten besonders die sich laufend verschlechternden Exporterwartungen und damit die ungünstigeren Absatz- und Ertragsaussichten auf das Investitionsklima. Auch ist die Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie stetig gesunken und lag zuletzt etwas unter dem Durchschnitt der neunziger Jahre.

Die Ausfuhr von Gütern und Dienstleistungen ist um 1,1% gestiegen – nach 9,5% im Jahre 2000. Die Zunahme resultiert aus einem beträchtlichen Überhang zu Jahresbeginn. Denn im Verlauf haben sich die Auslandslieferungen ab dem zweiten Quartal laufend und deutlich verringert, obwohl der Wechselkurs des Euro gegenüber dem US-Dollar sehr günstig blieb. Ursache war die weltwirtschaftliche Flaute im Allgemeinen sowie die konjunkturelle Abkühlung in Westeuropa – hierhin gehen etwa vier Fünftel des Warenexports – im Besonderen. Bremsend wirkten auch die doppelt so stark wie im Durchschnitt der EU gestiegenen Lohnstückkosten. Und schließlich wirkte der Abschwung des internationalen Lagerzyklus retardierend, der u.a. die stark ausgebaute Grundstoffchemie erheblich tangierte. Die Einfuhr, bei ei-

ner Exportquote von 67,5% (2001), besonders eng mit der Ausfuhr korreliert, nahm um 1,2% zu. Die Leistungsbilanz wies bei leicht verbesserten Terms of Trade mit 5,2% des BIP einen gegenüber dem Vorjahr fast unveränderten Überschuss aus.

Der Arbeitsmarkt erwies sich neuerlich als Nachläufer der Konjunktur insofern, als sich die Beschäftigungszunahme im zweiten Halbjahr allmählich verlangsamte und die Arbeitslosenquote ab dem zweiten Quartal konstant blieb. Die vor allem bei qualifizierten Kräften vielfach bestehenden Knappheitserscheinungen haben sich allerdings kaum verringert. Im Jahresdurchschnitt sank die Arbeitslosenquote weiter auf 2,4% (2000: 2,8%). Das war nach Luxemburg die niedrigste Rate in der EU.

Ausgelöst durch die Anhebung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer von 17,5 auf 19% und die weitere Erhöhung der »Ökosteuer« auf Energie erfuhr die Inflation während der ersten Monate einen kräftigen Schub. Die zunächst noch recht lebhaft Konjunktur ermöglichte zudem vielfach die fortgesetzte Überwälzung der im Vorjahr so kräftigen Verteuerung der Importe auf die Verbraucherpreise. Hinzu kamen die Auswirkungen der BSE- und MKS-Krisen. Und schließlich sind die Lohnstückkosten erheblich schneller als die Produktivität gestiegen. Im Schnitt des Jahres lagen die Konsumentenpreise um 5,1% über dem Niveau des Jahres 2000. Das war mit weitem Abstand die höchste Teuerungsrate in der EU. Zuletzt hatte der Preisanstieg 1982 mehr als 5% betragen.

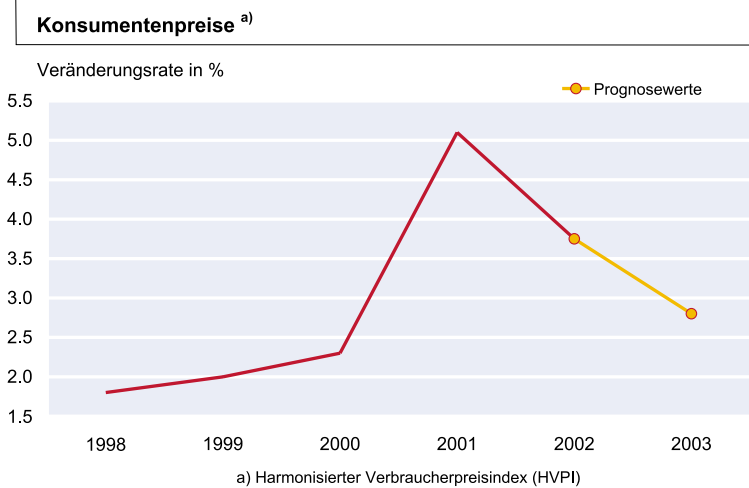
Wirtschaftspolitik

Vom der Wirtschaftspolitik gehen im laufenden Jahr weiterhin Anregungen auf die Konjunktur aus. Im Gegensatz zu 2002, als diese überwiegend von der Finanzpolitik kamen, beginnen jetzt die kräftigen Lockerungen der Geldpolitik voll zu wirken. Die Finanzpolitik ist hingegen auf eine sehr viel weniger expansive Linie gegangen. Die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar wird erst ab dem Herbst den Schwung der Ausfuhr allmählich dämpfen. 2003 stützt die monetäre Politik zunächst noch die Konjunktur, die Finanzpolitik geht vermutlich auf konjunkturneutralen Kurs, und die weitere Euro-Aufwertung macht sich zunehmend bemerkbar, wenngleich sie vermutlich noch keine ernsthafte Gefahr für die Exportentwicklung darstellen wird. Insgesamt ist eine etwa konjunkturneutrale wirtschaftspolitische Linie absehbar. Allerdings steht diese Prognose angesichts der auch in finanzpolitischer Hinsicht nicht sehr geschlossen wirkenden Regierungskoalition und des noch nicht wieder auf Kurs gebrachten »Poldermodells« auf ziemlich wackeligen Beinen.

Die Finanzpolitik wirkt auch heuer wieder mittels Steuerentlastungen expansiv, wenn auch in einem sehr viel gerin-

gerem Maße als 2001. Da sich infolge der sehr viel schwächer als erwartet expandierenden Wirtschaft ungeplante Ausgabenerhöhungen und Einnahmeausfälle abzeichnen, ist die Zeit während der Konsolidierungsperiode der Jahre 1999/2001 mit Haushaltsüberschüssen zu Ende. Die erst im Dezember 2001 in Absprache mit der EU revidierten Konsolidierungsziele (Finanzierungsüberschuss der öffentlichen Haushalte von 0,4%) sind nicht mehr zu halten, auch weil die unterstellte Zuwachsrate des realen BIP obsolet geworden ist. Wahrscheinlicher ist ein Fehlbetrag in Höhe von ca. 3/4% des BIP und eine Staatsverschuldung, die nicht wie vorgesehen unter 50% des BIP gedrückt werden kann. Während der Legislaturperiode 2002/2006 sind weitere Steuerentlastungen bei gleichzeitigen Abstrichen an den mittelfristigen Ausgabeplänen in Höhe von 7 Mrd. € vorgesehen. Erst für 2006 ist ein Haushaltsüberschuss von 1% des BIP geplant. Wann, in welchem Umfang und wo Maßnahmen ergriffen werden, ist derzeit nicht zu beurteilen. Der Mitte September präsentierte Etat 2003 dürfte kaum weitere Steuerentlastungen bringen, aber auch bei Ausgabenkürzungen vorsichtig verfahren – in einigen Bereichen wie Polizei, Gesundheitswesen und Schulen werden die Ausgabenansätze vielmehr deutlich höher ausfallen. 2003 dürfte die Finanzpolitik annähernd konjunkturneutral wirken und einen neuerlichen Fehlbetrag in den öffentlichen Haushalten nicht vermeiden können. Schon jetzt einigte man sich darauf, etwa die Grundsteuer für natürliche Personen erst 2005 abzuschaffen. Zudem soll die vor wenigen Jahren eingeführte Zusatzabgabe auf Benzin über eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer an die Autofahrer zurückgegeben werden. Für Familien wurde ein einkommensabhängiger Kinderzuschlag in Form von Steuerermäßigungen vereinbart. Die Sanierung der überlasteten Berufsunfähigkeitsversicherung (WAO) soll vorangebracht werden, indem bereits 2003 die Anforderungen derart verschärft werden, dass der Zugang an Invalidenrentnern um 40% sinkt; nur wer für mindestens fünf Jahre arbeitsunfähig ist, wird noch rentenberechtigt sein. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind Kürzungen vorgesehen. Die Finanzprobleme im Krankenversicherungswesen sucht man mit dem sukzessiven Übergang auf einen von jedem Bürger zu entrichtenden Grundbetrag von 1 600 € pro Jahr (für Personen unter 18 Jahren zahlt der Staat die Prämie, auch jene werden einkommensabhängig subventioniert, die mehr als 5% ihres Einkommens für die Krankenversicherung aufwenden müssen) sowie differenzierteren Angeboten der Kassen und Versicherungen (niedriger Preis, geringe Leistung und umgekehrt) und mehr Konkurrenz zwischen diesen zu lösen.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) zielt weiter auf Preisstabilität ab. Sie stimuliert die Konjunktur



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

im laufenden Jahr spürbar. 2003 dürfte sie zunächst etwa konjunkturneutral, im späteren Verlauf jedoch leicht restriktiv wirken. Bereits im Mai 2001 hatte die EZB ihren zuvor restriktiven monetären Kurs gelockert, obwohl der Preishub noch nicht ausgelaufen war und die Expansion der neben dem Inflationsziel als Referenzgröße dienende Geldmenge M3 deutlich über dem Zielwert lag. Nach den Terroranschlägen vom 11. September in den USA wurde die geldpolitische Lockerung im Schulterschluss mit anderen Zentralbanken fortgesetzt. Insgesamt hat die EZB ihren Schlüsselzins in vier Schritten um insgesamt 1,5 Prozentpunkte auf zuletzt (November 2001) 3,25% gesenkt. Die hieraus resultierenden konjunkturstimulierenden Wirkungen werden sich erst heuer voll entfalten. Mit Blick auf den jetzt 1,75% betragenden Leitzins in den USA und den nur sehr zögernd beginnenden Aufschwung in Westeuropa wird auch jetzt noch verschiedentlich Spielraum für einen kleinen weiteren Zinsschritt nach unten gesehen. Zwar sind die Konsumentenpreise zuletzt (Mai 2002) im Vorjahresvergleich nur mehr um 1,7% gestiegen und die als Referenzwert für die Inflationserwartungen geltende Rendite der indexierten zehnjährigen französischen Staatsanleihen deutet auf eine Teuerungsrate von lediglich 1,5% p.a. hin. Aber die Kerninflationsrate liegt nach wie vor über 2%, und die Aussichten auf eine rasche Abschwächung derselben sind gering. Die Teuerungsrate (HVPI) dürfte im Euro-Raum heuer etwas über dem mittelfristig angestrebten Ziel der EZB von unter 2% p.a. liegen, da ab Juli Basiseffekte entfallen; im Durchschnitt der ersten fünf Monate 2002 sind die Verbraucherpreise um 2,4% gestiegen. Damit würde das Inflationsziel nun zum dritten aufeinanderfolgenden Mal verfehlt, womit allmählich ein Glaubwürdigkeitsproblem für die Zentralbank entsteht; diese hat denn auch erst kürzlich wieder vor Inflationsgefahren gewarnt. Auch steigt die Geldmenge M3 immer noch erheblich stärker als vorgesehen. Mit zuletzt (Juni) 7,1% liegt die Zuwachsrate im Vorjahresvergleich nach wie vor weit über dem – auch für 2003 vor-

gegebenen – jahresdurchschnittlichen Ziel von 4,5%. Liquidität zur Finanzierung des Aufschwungs ist also reichlich vorhanden. Weitere Zinssenkungen sind damit unwahrscheinlich geworden. Spätestens um die Jahreswende 2002/2003 ist daher bei in Gang gekommener Konjunktur die beginnende Straffung der monetären Zügel wahrscheinlich. Die dürfte jedoch im Hinblick auf die weitere Festigung des Euro-Wechselkurses gegenüber dem US-Dollar vorsichtig erfolgen; sollte es sogar zu einer ausgeprägten Abwertung des US-Dollar gegenüber dem Euro kommen, wäre allerdings auch eine Zinssenkung denkbar. Die aus dem geldpolitischen Schwenk resultierenden bremsenden Wirkungen auf die Konjunktur wären kaum vor dem Sommer nächsten Jahres zu erwarten. Schon früher macht sich hingegen die Aufwertung des Euro bemerkbar. Die EZB führte bis jetzt in ihren monatlich wechselnden Begründungen für die ständigen Verfehlungen des Geldmengenziels stets Sonderfaktoren an und reagierte verschiedentlich mit kleinen Neudefinitionen von M3. Auf diese Weise ist das Vertrauen in den Euro jedoch nicht zu festigen. Und es drängt sich die Änderung des monetären Referenzwertes, so man an einem solchen festhalten will, auf. Die Euro-Bargeldeinführung klappte technisch ziemlich reibungslos. Aber sie wurde von vielen Dienstleistungsunternehmen, darunter von zahlreichen Anbietern gehobener Gebrauchsgüter (Autos, Einrichtungsgegenstände etc.) zu massiven Preiserhöhungen genutzt. Die Konsumenten reagierten in den ersten Monaten auf diesen Gebieten mit deutlicher Kaufzurückhaltung. So meldeten beispielsweise Möbelgeschäfte und Küchenausstatter im ersten Quartal Umsatzrückgänge von 9% gegenüber dem ersten Vierteljahr 2000. Nach Angaben der niederländischen Notenbank wurde die Lebenshaltung allein durch die Einführung des Euro-Bargelds die nicht – wie zu Beginn dieses Jahres vermutet – um 0,5 bis 0,9%, sondern doppelt so stark verteuert.

Die Einkommenspolitik ist noch nicht wieder auf Kurs, wie vor allem die übermäßig stark steigenden Löhne zeigen. Und erst das Resultat der bald beginnenden Verhandlungen über ein neues, ab 2003 geltendes mehrjähriges Abkommen wird erweisen, ob das »Poldermodell« (so benannt nach dem Zusammenwirken aller gesellschaftlichen Gruppen beim Bau, der Entwässerung und dem Urbarmachen von Eindeichungen) auch nur annähernd in der bisherigen Form Bestand haben wird. Grundsätzlich ist der Konsensgedanke nach wie vor lebendig, und man dürfte sich auch jetzt wieder als hinlänglich flexibel und innovativ erweisen, so dass gute Chancen zu einer Weiterführung bestehen mit einem besseren Ergebnis als 1998/2002. Ob und in welcher Form es zu einer Verlängerung des insgesamt sehr bewährten Sozialpaktes kommt, wird sich schon jetzt im Herbst erweisen und damit auch die – hoffentlich moderateren – Lohntarifverträge für 2003/2004 beeinflussen. 1997 war das korporativistische Konzept bis Ende 2002 verlängert worden; vor-

gesehenen war neuerliche Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften, weitere Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und Senkung der Steuer- und Abgabenlast seitens der Regierung, während die Unternehmer ihren Part leisteten in Form forcierter Weiterbildung der Mitarbeiter und für Arbeitszeitflexibilisierung im Sinne der Gewerkschaften aufgeschlossen waren. Doch nicht erst jetzt, sondern schon in den letzten Jahren lief das »Modell« aus dem Ruder insofern, als sich die Löhne spürbar stärker erhöhten, als in den Tarifverträgen festgelegt, die für den Anstieg der Real-löhne geltende Faustregel (sie sollen schwächer als in Deutschland steigen) deutlich verletzt und die Diskrepanz der Einkommenssteigerungen zwischen der Manager-Ebene und der breiten Masse der Arbeitnehmer untragbar groß wurde. Dadurch ist die allgemeine Vorstellung von sozialer Konvergenz zunehmend gesprengt worden. Der auf dem 1982 zwischen Regierung, Gewerkschaften und Unternehmensverbänden geschlossenen »Akkord van Wassenaar« basierende langjährige Sozialpakt war lange europaweit als Vorbild bestaunt worden. Seine Umsetzung erfolgte in aufeinanderfolgenden mehrjährigen Abkommen. Und es gelang, die »Dutch disease« der siebziger Jahre zu überwinden und eine umfassende ökonomische Gesundung von der Leistungsbilanz über den Arbeitsmarkt und die Preisstabilisierung bis hin zu den öffentlichen Haushalten zu erreichen, die in dem weit über dem westeuropäischen Durchschnitt liegenden Wirtschaftswachstum der neunziger Jahre sowie dem Erreichen nicht nur der Voll-, sondern der Überbeschäftigung gipfelte. Bereits im Herbst 1999 war das trilaterale Erfolgskonzept jedoch in eine schwere Krise geraten, die erst Anfang 2000 überwunden werden konnte. Dabei ging es nicht um Lohn- und Arbeitsmarktfragen, sondern um die Reform des Sozialsystems, wobei Gewerkschaften und Unternehmerverbände gegen die Regierung standen. Diese setzte sich schließlich durch und konnte ihre Einflussmöglichkeiten zu Lasten der beiden Partner ausweiten.

Wirtschaftsentwicklung 2002

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden angenommen: In den Vereinigten Staaten expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp 2%. Nachfrage und Produktion nehmen in Japan um etwa 1/4% zu. In Mitteleuropa steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr 2 1/4%. In Westeuropa, in der EU und im Euro-Raum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um fast 1%; in Deutschland beträgt die Zunahme knapp 3/4%. Der Importpreis für Rohöl beträgt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt ungefähr 24 US-Dollar pro Barrel. Industrierohstoffe (ohne Öl) sinken gegenüber 2001 um rund 3%. Der Wechselkurs des Euro liegt im Mittel des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 0,90 bis 1 US-Dollar. Das Volu-

men des Welthandels dürfte in einer Größenordnung von 3¹/₄% ausgeweitet werden.

In den Niederlanden begann die wirtschaftliche Erholung sehr verhalten. Das reale Bruttoinlandsprodukt nahm saisonbereinigt im ersten Quartal 2002 gegenüber dem letzten Vierteljahr 2001 nur um 0,2% zu – das schwächste Wachstum seit acht Jahren. Auch im zweiten Quartal dürften Nachfrage und Produktion schleppend gestiegen sein. Eine nennenswerte Beschleunigung der gesamtwirtschaftlichen Expansion ist jedoch im zweiten Halbjahr nicht zu erwarten. Hierauf weisen auch Klimaindikatoren hin. Dann sind zwar stärkere Anstöße von der Auslandsnachfrage zu erwarten, während die Wirtschaftspolitik – nun mit Schwerpunkt bei der Geldpolitik, bei weit weniger expansiver Finanzpolitik als 2001 – wesentlich schwächer stimuliert. Das reale Bruttoinlandsprodukt dürfte 2002 gegenüber dem Vorjahr lediglich um knapp 3/4% expandieren. Die flauere konjunkturelle Erholung hat jedoch auch positive Seiten, indem sie zum Abbau der vielfältigen gesamtwirtschaftlichen Spannungen beiträgt, welche sich während der letzten Jahre aufgebaut haben. Das gilt vor allem für den Arbeitsmarkt und für die Preisentwicklung. Auf ersterem verschlechtert sich die Lage etwas, doch bleibt die Arbeitslosenquote im westeuropäischen Vergleich sehr niedrig. Der Preisauftrieb beruhigt sich allmählich, die Teuerungsrate ist aber immer noch ausgeprägt. Die Leistungsbilanz schließt neuerlich mit einem Aktivum.

Der private Konsum dürfte um etwa 1% expandieren. Während des Winterhalbjahrs hat er fast stagniert. Nachdem Dienstleistungsunternehmen und auch der Einzelhandel im gehobenen Segment (Automobile, Möbel etc.) die Euro-Bargeldeinführung vielfach zu weit überrissenen Preiserhöhungen genutzt hatten, hielten sich die Konsumenten mit Anschaffungen deutlich zurück, was beispielsweise den Ab-

satz von Einrichtungsgegenständen im ersten Quartal um 9% einbrechen ließ – wozu allerdings auch die Flaute im Wohnungsbau beitrug. Das auf der Grundlage von Verbraucherumfragen ermittelte Konsumklima hatte sich bis zum Frühjahr zwar deutlich verbessert, ist aber seitdem laufend ungünstiger geworden. Die weitere Erholung wird sich nur wenig beschleunigen, also ziemlich schwach bleiben, obwohl die Zinsen nach wie vor niedrig sind und sich die Reallöhne spürbar erhöhen. Aber die privaten Haushalte sind nach dem Konsumboom der Jahre 1996/2000 sehr gut mit langlebigen Gütern ausgestattet. Auch geht die Beschäftigung etwas zurück, die Arbeitslosigkeit nimmt zu, und die Sparquote steigt neuerlich, was mit den als unsicher empfundenen Zukunftsaussichten zusammenhängt. Und schließlich fällt die Senkung der Einkommensteuer sehr viel geringer aus als 2001. Der Staatsverbrauch dürfte um ca. 2¹/₂% ausgeweitet werden, mit Schwerpunkt bei der inneren Sicherheit, aber auch im Gesundheits- und Bildungsbereich.

Die leichte Rezession bei den Bruttoanlageinvestitionen setzt sich trotz der immer noch günstigen Zinsen zunächst fort. Sie dürften – wie 2001 – um ungefähr 1% zurückgehen. In der verarbeitenden Industrie, wo sich der Geschäftsklimaindex bis zur Jahresmitte noch nicht überzeugend gegenüber dem Tief vom vierten Quartal 2001 erholt hatte, ist die Auslastung der Kapazitäten zunächst noch weiter unter den langjährigen Durchschnitt gefallen. Obwohl Produktionserwartungen und Auftragsbestände laufend günstiger beurteilt wurden, dürften sich die Ausrüstungsinvestitionen erst ab Herbst allmählich zu erholen beginnen. Dies auch deshalb, weil hier ebenfalls während der Jahre bis 2000 überzogene Investitionen im IT-Bereich getätigt wurden. Von den vielen 2001 aufgeschobenen Investitionen im industriellen Bereich dürfte nur ein kleiner Teil realisiert werden. Eine Ausnahme bildet die Grundstoffchemie, wo verstärkt investiert werden soll. Die Bauinvestitionen sinken

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten
– in % –

	2000	2001 ^{p)} CPB	2002 ^{a)}			2003 ^{a)}		
			CPB ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	CPB ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}
Bruttoinlandsprodukt	3,5	1,1	1,0	1,5	1,4	2,7	2,7	2,6
Inlandsnachfrage	3,1	1,2	1,3	1,5	1,7	2,8	3,1	2,7
Privater Verbrauch	3,8	1,2	1,7	2,1	2,2	2,5	3,4	3,1
Staatsverbrauch	1,9	3,6	2,5	2,0	2,2	1,8	1,7	2,0
Bruttoanlageinvestitionen	3,8	- 1,1	- 0,8	- 0,8	- 0,5	3,4	2,4	2,4
Exporte ^{e)}	9,5	1,1	2,0	1,1	2,8	6,4	5,1	7,4
Importe ^{e)}	10,0	1,2	2,0	1,1	3,3	6,7	6,0	8,0
Industrieproduktion (ohne Bau)	3,8	- 0,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Konsumentenpreise (HVPI)	2,3	5,1	3,6	3,5	3,4	2,8	2,2	2,4
Arbeitslosenquote	2,8	2,4	3,7	3,0	2,7	4,4	3,5	3,2
Leistungsbilanz (Saldo) ^{f)}	5,1	5,2	5,0	4,8	4,6	5,2	4,6	5,0
Finanzierungssaldo des Staates ^{f)}	2,2	0,2	- 0,3	0,0	0,1	- 0,7	- 0,4	- 0,3

^{p)} Vorläufige Daten. – ^{a)} Schätzungen. – ^{b)} Centraal Planbureau, s' Gravenhage, vom Mai 2002. – ^{c)} Kommission der EU, Brüssel, vom April 2002. – ^{d)} Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, vom April 2002. – ^{e)} Güter- und Dienstleistungen. – ^{f)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

ebenfalls, da der Wohnungsbau nochmals eingeschränkt wird – teils weil die Nachfrage nicht mehr ganz so stark ist, teils weil die Behörden mit der Ausweisung von neuem Bauland zurückhaltend sind –, und im gewerblichen Bau (u.a. Büroflächen) ausreichendes Angebot besteht. Allein die Bauinvestitionen der öffentlichen Hand werden, dem langfristigen Konzept entsprechend, kontinuierlich ausgeweitet.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen ist im ersten Vierteljahr gegenüber dem Vorquartal weiter spürbar eingeschränkt worden. Das Bild ist jedoch insofern irreführend, als im Verlauf eine kräftige Erholung stattgefunden hat. Sie war allerdings schwächer als der Rückgang im vierten Quartal 2001, woraus sich die Abnahme bei quartalsweiser Betrachtung erklärt. Die Konjunktur in Übersee sowie – wenn auch weniger ausgeprägt – in Europa lässt ebenso wie die Klimaindikatoren auf eine Fortsetzung der Erholung schließen. Anregend auf den Export wirkt auch der allmähliche Wiederaufbau der Lagerbestände, wovon vor allem die stark ausgebaute Grundstoffchemie profitiert. Gegen Ende des Jahres wird die kräftige Aufwärtsentwicklung allerdings etwas gebremst. Denn die Lohnstückkosten steigen weit kräftiger als bei den wichtigsten Konkurrenten, was die preisliche Wettbewerbsfähigkeit weiter verringert, und die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar macht sich stärker bemerkbar. **Ex- und Import** dürften jeweils um ca. 1¹/₄% zunehmen. Die **Leistungsbilanz** weist bei spürbar verbesserten Terms of Trade mit ungefähr 5% einen Überschuss in der Größenordnung des Vorjahres aus.

Auf dem **Arbeitsmarkt** – das zeichnete sich schon während der ersten Monate ab – bleibt die Lage zwar immer noch sehr günstig. Auch kann der Bedarf vor allem an Fachkräften vielfach immer noch nicht gedeckt werden. Aber die Beschäftigung wird etwas abnehmen, und die Zahl der Arbeitslosen nimmt deutlich zu. Im Jahresdurchschnitt dürfte die Arbeitslosenquote auf gut 3% steigen – eine der niedrigsten Raten in Westeuropa. Die Zeitarbeit, eines der wichtigsten Instrumente der Arbeitsmarktflexibilisierung nimmt weiter zu. Andererseits ist, und das erklärt die Arbeitskräfteknappheit ganz wesentlich, die Erwerbsbeteiligungsquote mit 67% (2001) immer noch eine der niedrigsten in Westeuropa – der EU-Durchschnitt beträgt 70,7%. Es fällt außerordentlich schwer, diese anzuheben. Vielmehr ist bis zuletzt der Drang zur Berufsunfähigkeitsrente, die von fast 1 Mill. Menschen bezogen wird, stark geblieben.

Die **Konsumentenpreise** sind während der ersten vier Monate sehr rasch gestiegen, teils im Nachhall der abgeebbten Hochkonjunktur, teils begünstigt durch die Euro-Bargeldeinführung. Letztere wurde von zahlreichen Unternehmen des Dienstleistungssektors zu massiven Preiserhöhungen genutzt. Euro-Aufwertung, sinkende Energiepreise und schleppender Beginn des Aufschwungs ließen das Preisniveau anschließend zurückgehen. Im Schnitt des ersten

Halbjahrs errechnet sich gleichwohl eine Verteuerung der Lebenshaltung um 4,3%. 2002 dürften die Verbraucherpreise (HVPI) um ca. 3³/₄% über dem Niveau von 2001 liegen. Das wäre eine der höchsten Inflationsraten Westeuropas.

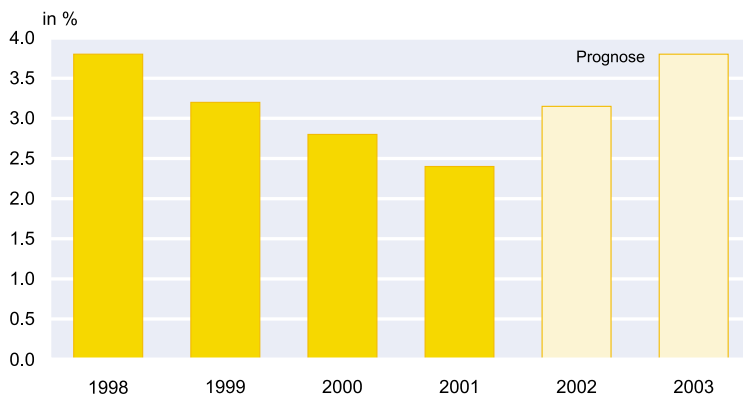
Wirtschaftsentwicklung 2003

Als weltwirtschaftliche Rahmendaten werden angenommen: In den Vereinigten Staaten expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp 2³/₄%. Nachfrage und Produktion nehmen in Japan um etwa 1% zu. In Mitteleuropa steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um ungefähr 3%. In Westeuropa, in der EU und im Euro-Raum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um fast 2¹/₄%. Der Importpreis für Rohöl beträgt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt ungefähr 24 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 6% mehr als 2002. Der **Wechselkurs des Euro** liegt im Mittel des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 0,95 bis 1,05 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von 7% ausgeweitet werden.

In den **Niederlanden** schwächt sich der Aufschwung im weiteren Verlauf des Jahres wieder etwas ab, bedingt durch die dann insgesamt konjunkturneutrale Wirtschaftspolitik sowie die nachlassende weltwirtschaftliche Dynamik. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um etwa 1³/₄% expandieren, auch weil die Lager wieder aufgefüllt werden. Die kräftigsten Impulse kommen gleichwohl von der Ausfuhr, wenn auch im Verlauf schwächer werdend. Die Investitionskonjunktur kräftigt sich. Privater und öffentlicher Verbrauch nehmen spürbar zu. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt entspannt sich erheblich. Der Preisauftrieb geht weiter in Richtung auf den westeuropäischen Durchschnitt zurück, falls mit dem Tarifvertrag 2003/2004 eine Lohnmäßigung durchgesetzt wird. Die Leistungsbilanz schließt neuerlich mit einem hohen Überschuss.

Der **Export** von Gütern und Dienstleistungen erhöht sich um etwa 5¹/₄%, also neuerlich langsamer als der Welthandel. Stimulierend wirkt das gegenüber 2002 stärkere weltwirtschaftliche Wachstum. Dieses verliert jedoch in den meisten westlichen Industrieländern allmählich an Dynamik infolge der nicht mehr stimulierenden Wirtschaftspolitik. Auch werden die Lieferungen in die USA und den übrigen Dollar-Raum von der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar zunehmend gebremst. Andererseits wird ein Teil der aufwertungsbedingten Nachteile durch die gleichzeitige Verbilligung von Rohstoffen, Vorprodukten, Komponenten und vor allem Energieträgern kompensiert. Der Absatz in Europa erhöht sich kräftig, obwohl die preisliche Wettbewerbsfähigkeit weiter abnimmt. Der **Import** dürfte um ungefähr 6¹/₄% ausgeweitet werden. Bei nochmals, wenn auch we-

Arbeitslosenquote



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

niger stark als 2002 verbesserten Terms of Trade wird die Leistungsbilanz wieder mit einem Überschuss in der Größenordnung von 5% des BIP abschließen.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** expandieren vermutlich um etwa 1³/₄%. Einen wesentlichen Part spielt hierbei die Überwindung der Rezession bei den Bauinvestitionen (hierauf entfallen etwa die Hälfte der Bruttoanlageinvestitionen). Das gilt in erster Linie für den Wohnungsbau. Hier ist der Bedarf nach wie vor groß, die Zinsen sind immer noch günstig, und die realen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte nehmen wieder etwas rascher zu. Außerdem beschleunigt sich der Abriss alter Häuser, von dem die Neubautätigkeit zunehmend abhängt. Eine Unsicherheit bildet jedoch das mittlerweile völlig überzogene Preisniveau bei Wohnimmobilien (während der Jahre 1999/2001 verteuerten sich Häuser sogar noch stärker als in England), wodurch die Gefahr eines Preisrutsches erheblich gewachsen ist. Der öffentliche Bau wird stetig ausgeweitet, mit Schwerpunkt Gesundheits- und Erziehungswesen. Die gewerblichen Bauinvestitionen nehmen wieder zu, weil die Leerstandsquoten bei Bürobauten langsam sinken und auch die Ausrüstungsinvestitionen allmählich anziehen. Denn die Auslastung der Kapazitäten verbessert sich nach und nach, die Krise im IT-Sektor wird sukzessive überwunden, und vielfach werden 2001 aufgeschobene Investitionen realisiert, vor allem um durch Rationalisierung und den Ersatz veralteter Anlagen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Der **private Konsum** wird um etwa 2% ausgeweitet. Zwar steigen die Reallöhne etwas schwächer als 2002. Aber die Beschäftigung erhöht sich gegen Jahresende wieder, es kommt erneut zu – freilich nur noch geringen – Steuerentlastungen, und nach dem mehrjährigen Anstieg sinkt die Sparquote wieder. Nachdem der Absatz dauerhafter Güter eine längere Schwächephase durchlaufen hatte, ist eine allmähliche Erholung zu erwarten, auch weil die Kreditzin-

sen günstig bleiben. Das gilt besonders für die in den Niederlanden besonders beliebten ABC-Produkte (Auto, Boot, Caravan). Auch Einrichtungsgegenstände verkaufen sich wieder besser, nachdem die Rezession im Wohnungsbau überwunden wurde. Der **Staatsverbrauch** dürfte mit 2¹/₄% nicht viel langsamer als im Vorjahr expandieren, auch weil der Personalbestand bei Polizei, Justiz, Gesundheits- und Bildungswesen aufgestockt wird.

Die Situation auf dem **Arbeitsmarkt** – Nachläufer der Konjunktur – wird im späteren Verlauf des Jahres von zunehmenden Spannungen geprägt sein. Das kommt besonders in der wieder wachsenden Knappheit an Fachkräften zum Ausdruck. Dann nimmt

auch die Beschäftigung allmählich zu. Die Arbeitslosenquote geht indes erst ab der Jahresmitte langsam zurück. Im Schnitt des Jahres dürfte sie bei reichlich 3³/₄% liegen.

Die Preisentwicklung bleibt maßvoll aufwärts gerichtet unter der Voraussetzung, dass man mit den Lohntarifverträgen 2003/2004 wieder zu stabilitätsorientierten Dimensionen zurückfindet. Von den Importpreisen geht weiterhin eine stabilisierende Wirkung aus, die von der konjunkturellen Entwicklung unterstützt wird. Da Anfang des Jahres jedoch ein relativ hoher Überhang besteht, dürften die **Konsumentenpreise** (HVPI) im Jahresdurchschnitt im etwa 2³/₄% steigen.

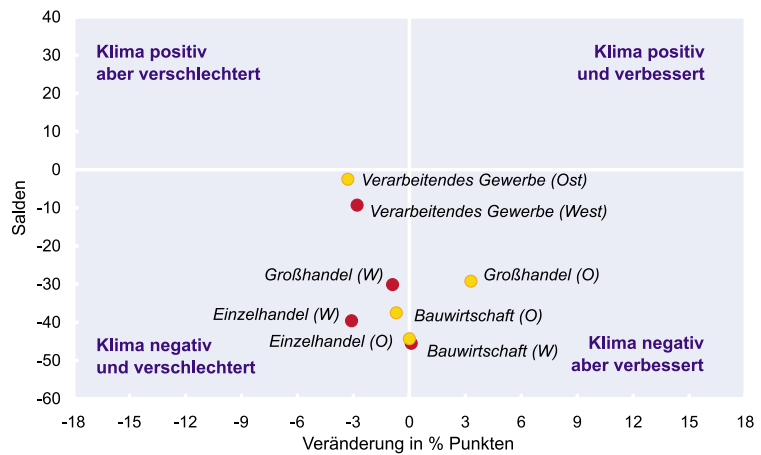
Abgeschlossen am 6. August 2002

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft in der Bundesrepublik hat sich im August erneut abgekühlt. In Westdeutschland tendierte der Indikator bereits zum dritten Mal in Folge nach unten (Saldowert: – 18,8 Prozentpunkte). Erfahrungsgemäß spricht dies dafür, dass der Aufschwung vorübergehend unterbrochen worden sein könnte. Ein konjunktureller Rückgang lässt sich jedoch daraus nicht ableiten, zumal im verarbeitenden Gewerbe, dem »cycle-maker«, der Indikator erst zum zweiten Mal nach unten tendierte. Die Verschlechterung des Klimas resultiert vor allem aus einer erhöhten Skepsis in den Geschäftserwartungen der Unternehmen (Saldowert: – 3,6 Prozentpunkte), aber auch die aktuelle Situation wurde etwas ungünstiger beurteilt (Saldowert: – 32,8 Prozentpunkte). In den neuen Bundesländern hat sich das Geschäftsklima ebenfalls eingetrübt (Saldowert:

– 22,6 Prozentpunkte). Hier hat sich der Pessimismus hinsichtlich der künftigen Entwicklung (Saldowert: – 17,8 Prozentpunkte) verstärkt, während die Geschäftslageurteile (Saldowert: – 27,3 Prozentpunkte) sogar etwas weniger negativ ausfielen als im Vormonat. Sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland hat vor allem das verarbeitende Gewerbe zur Klimaverschlechterung beigetragen (vgl. Abbildung),

Im verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands wurde die aktuelle Geschäftslage abermals negativer eingestuft als im Vormonat, vor dem Hintergrund der nach wie vor schwachen Konsumneigung vor allem im Verbrauchsgüterbereich. Der Optimismus in den Geschäftserwartungen hat sich weiter abgeschwächt. Auch die Chancen auf den ausländischen Märkten wurden etwas zurückhaltender eingeschätzt, im Gebrauchsgüterbereich allerdings war sogar durchweg eine wachsende Zuversicht zu beobachten. Erstmals seit Anfang des Jahres zielten die Produktionspläne der Industrieunternehmen wieder auf Einschränkungen ab, zumal der Lagerdruck nicht weiter vermindert werden konnte. In den neuen Bundesländern überwogen ebenso wie im Vormonat leicht die negativen Stimmen bei der Beurteilung der Geschäftslage, wobei Besserungstendenzen im Grundstoffbereich und im Investitionsgüterbereich einer Abwärtsentwicklung im Verbrauchsgüter- und vor allem im Nahrungs- und Genussmittelgewerbe gegenüberstanden. Bei der Einschätzung der Perspektiven hielten sich Optimismus und Pessimismus nur noch die Waage; auch die Exporterwartungen sind etwas zurückhaltender geworden. Trotzdem zeigten die Produktionspläne der ostdeutschen Industrieunternehmen wieder leicht verstärkt nach oben. Während sich in Ostdeutschland der Personalabbau den Meldungen zufolge verlangsamten dürfte, gingen im Westen sogar wieder mehr Unternehmen von Freisetzungen aus. Die Erzeugerpreise werden sich weder in West- noch in Ostdeutschland wesentlich verändern.

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im August 2002¹⁾



1) Saisonbereinigte Werte. W=Westdeutschland, O=Ostdeutschland.
Quelle: Ifo Konjunkturtest.

An dem unterkühlten Geschäftsklima im Baugewerbe in den alten Bundesländern hat sich nichts verändert. Im Hochbau beurteilten die im Nichtwohnbau tätigen Firmen ihre Geschäftslage noch ungünstiger als im Vormonat, im Wohnbau hat sie sich etwas verbessert. Der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten blieb im Durchschnitt der Bausparten konstant, mit 57% wurde jedoch der Vorjahreswert weiterhin deutlich unterschritten. Auch die Reichweite der Auftragsbestände lag mit 2,4 Produktionsmonaten – trotz einer leichten Zunahme – erneut unter dem vergleichbaren Vorjahresniveau. In den neuen Bundesländern fielen in allen drei Hochbausparten (Wohnbau, gewerbl. Bau, öffentlicher Bau) die Urteile zur aktuellen Geschäftslage weniger ungünstiger aus als im Juli, im Tiefbau überwogen dagegen die negativen Meldungen wieder etwas deutlicher (Flutkatastrophe). Im Durchschnitt hat auf Grund einer leicht forcierten Produktionstätigkeit die Kapazitätsauslastung erneut etwas zugenommen (68%) und den Stand vom August letzten Jahres (65%) übertroffen. In beiden Berichtskreisen sahen die Testteilnehmer der künftigen Geschäftsentwicklung wieder skeptischer entgegen; ein Ende des Personalabbaus scheint nicht in Sicht. Im Westen und im Osten dürften sich jedoch die Preise in den nächsten Monaten weitgehend stabilisieren.

Die leichte Verschlechterung der Geschäftslage im Großhandel Westdeutschlands resultiert aus der sehr ungünstigen Entwicklung im Nahrungs- und Genussmittelhandel. Aber auch in den anderen Bereichen dominierten nach wie vor deutlich die negativen Stimmen. Unverändert pessimistisch zeigten sich die Unternehmen in Bezug auf die künftige

¹ 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.

ge Geschäftsentwicklung, ihre Orderpläne waren sogar wieder vermehrt auf Kürzungen ausgerichtet, zumal bei schwacher Nachfrage die überhöhten Lager nur teilweise abgebaut werden konnten. Im Großhandel der neuen Bundesländer hat sich zwar die aktuelle Geschäftssituation von der drastischen Verschlechterung im Vormonat wieder erholt, von einem zufriedenstellenden Niveau war man jedoch noch weit entfernt. Die Geschäftsperspektiven wurden sogar mit erhöhter Skepsis eingeschätzt, insbesondere in den konsumnahen Großhandelssparten. An dem leichten Lagerdruck hat sich nichts verändert, eine Kürzung der Bestellvolumina war jedoch nicht mehr so häufig beabsichtigt. Die Verkaufspreise dürften sich in den nächsten Monaten stabilisieren, während man im Westen sogar gewisse Spielräume für Steigerungen sah.

Die westdeutschen Einzelhandelsunternehmen bewerteten ihre Geschäftslage nur etwas weniger negativ als im Vormonat. Einer deutlichen Aufwärtsentwicklung im Non-Food-Bereich stand eine Verschlechterung im Nahrungs- und Genussmittelhandel gegenüber. Die erheblichen Lagerüberhänge konnten nur wenig vermindert werden. In den Geschäftserwartungen kam durchweg wachsender Pessimismus zum Ausdruck, der sich auch in den vermehrt nach unten ausgerichteten Orderplänen widerspiegelte. An der enttäuschenden Geschäftssituation in den neuen Bundesländern hat sich nichts Wesentliches verändert. Auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung äußerten sich die Testfirmen ebenso pessimistisch wie im Vormonat. Da sich zudem der Lagerdruck noch stärker bemerkbar machte, plante man auch hier deutlich vermehrt Einschränkungen der Bestelltätigkeit. Für die nächsten Monate gingen die Unternehmen im Osten wie im Westen eher von leicht sinkenden Preisen aus. Der Personalabbau dürfte in beiden Teilen Deutschlands anhalten, per saldo erwarteten sogar mehr Firmen einen Rückgang der Belegschaftszahlen als zur gleichen Zeit des Vorjahres.

8 | 2002

29. Jahrgang

ifo Konjunktur- perspektiven

Inhalt

- 1 Industrie (West):
Zuversicht lässt weiter nach
- 5 Bauwirtschaft (West):
Geschäftserwartungen weiterhin skeptisch
- 9 Großhandel (West):
Noch vorsichtigere Bestellpläne
- 13 Einzelhandel (West):
Besserung nur vorübergehend

- 17 Industrie (Ost):
Geschäftsklima abgekühlt
- 21 Bauwirtschaft (Ost):
Kapazitätsauslastung erneut gestiegen
- 25 Großhandel (Ost):
Trotz Besserung unbefriedigende Geschäftslage
- 27 Einzelhandel (Ost):
Pessimismus hält an
- 30 EU-Industrie

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

