



18 | 2002

55. Jg., 38.–39. KW, 27. September 2002

## ifo Schnelldienst

### Zur Diskussion gestellt

*Rolf Peffekoven, Karl Heinz Däke, Heinrich Traublinger, Werner Heß*

- Flutschäden: Finanzierung durch Verschiebung der Steuerreform?

*Hans-Werner Sinn, Michael Vierling*

- Nachtrag: Die Vorschläge der Hartz-Kommission

### Forschungsergebnisse

*Rigmar Osterkamp*

- Das deutsche Gesundheitswesen

*Josephine Bollinger-Kane*

- Bankenreformen Russlands im Aufwind?

### Daten und Prognosen

Joachim Gürtler

- DV-Dienstleister: Geschäftsverlauf knickt weiter ein – Beschäftigungsabbau hält an



Institut für  
Wirtschaftsforschung

**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@ifo.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

#### Flutschäden: Ist die Verschiebung der Steuerreform die richtige Finanzierungsmethode?

3

Zur Finanzierung der Beseitigung der Flutschäden hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, die zweite Stufe der Steuerreform um ein Jahr zu verschieben. Prof. Dr. *Rolf Peffekoven*, Universität Mainz, vertritt in seinem Beitrag die Auffassung, dass die Finanzierung in erster Linie über Ausgabenkürzungen vorgenommen werden sollte: »Der richtige Weg wären Ausgabenumschichtungen in den öffentlichen Haushalten. Wenn diese aber nicht durchgesetzt werden können oder sollen, besteht nur noch die Wahl zwischen verschiedenen Übeln (Steuererhöhung oder Kreditfinanzierung). Mit der Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform hat sich die Bundesregierung leider für das größere Übel entschieden.« Auch für Dr. *Karl Heinz Däke*, Bund der Steuerzahler, wäre die Entlastung, die mit der zweiten Stufe der Steuerreform vorgesehen war, als konjunktureller Impuls unbedingt notwendig gewesen. Unterstützt wird diese Ansicht von *Heinrich Traublinger*, Handwerkskammer für München und Oberbayern. Er sieht gerade das Handwerk und andere konsumnahe Wirtschaftsbereiche von dieser Maßnahme überproportional belastet. Für *Werner Heß*, Dresdner Bank, liegt die »Lösung im Sparen«. Einerseits ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung nicht in eine noch höhere Staatsverschuldung ausgewichen ist, andererseits sollten »die nötigen Finanzmittel durch Umschichtungen der Staatsausgaben aufgebracht werden«.

#### Nachtrag: Die Vorschläge der Hartz-Kommission

14

Ergänzend zu den Beiträgen im Schnelldienst Nr. 15/2002 nimmt Prof. Dr. *Hans-Werner Sinn*, ifo Institut und Universität München, kritisch zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission Stellung. Seiner Ansicht nach »sind die Vorschläge der Hartz-Kommission im Grundsatz zu begrüßen, weil sie Leben in die erstarrte politische Diskussion in unserem Lande bringen. Das Tabu, das die Politik über den Arbeitsmarkt verhängt hatte, wurde endlich gebrochen.« Besondere Stärken zeigt das Gutachten in den Vorstellungen zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit, Schwächen hat das Gutachten vor allem, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht. Denn »die Idee, die Arbeit in allen Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes auf dem Wege über die Beschäftigung bei der PSA zu subventionieren, führt zur schleichenden Sozialisierung des gesamten Arbeitsmarktes und ist mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vereinbar. Das Herzstück des Hartz-Vorschlags ist nicht realisierbar.« Prof. Dr. *Michael Vierling*, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Mannheim, legt im Anschluss seine Position zu einzelnen »Innovationsmodulen« dar, wobei er in erster Linie nach den Anreizen und Anreizänderungen fragt, die mit einem Wechsel des arbeitsmarktpolitischen Regimes verbunden sind: »Welche Verhaltensänderungen bei den Begünstigten und Belasteten würden dadurch ausgelöst? Setzen die Pläne zur Aktivierung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen oder Bedrohten in ausreichendem Maße auf materielle und finanzielle Anreize?«

## Forschungsergebnisse

### Das deutsche Gesundheitswesen: Reformvorstellungen der politischen Parteien und der Gesundheitsökonomien

21

*Rigmar Osterkamp*

Unstrittig ist, dass das deutsche Gesundheitswesen dringender Reformen bedarf. Die Meinungen in der Politik, bei den Interessengruppen und in der Wissenschaft darüber, wo die Reformen ansetzen und in welche Richtung sie gehen sollen, divergieren aber erheblich, zum Teil sind die Unterschiede fundamental. Daher erscheint es zu Beginn der Legislaturperiode angebracht, die Probleme des deutschen Gesundheitswesens noch einmal zusammenfassend darzustellen, sie durch Beispiele sowie durch die Angabe (einiger) ihrer Ursachen zu charakterisieren und die Reformvorschläge bzw. Reformvorhaben der relevanten politischen Parteien mit den Vorschlägen von Gesundheitsökonomien zu vergleichen.

### Wechsel an der Spitze der Bank Russlands – Bankenreformen im Aufwind?

30

*Josephine Bollinger-Kanne*

Auch wenn sich Wachstumstendenzen und Anzeichen von Stabilität in der russischen Volkswirtschaft in den letzten Jahren gezeigt haben, geben Unterkapitalisierung, Privatisierungsdefizite und die Neigung zu kurzfristigen Krediten russischer Banken nach wie vor Anlass zu Kritik und lassen Forderungen nach durchgreifenden Bankenreformen nicht verstummen. Um dem Reformstau im russischen Bankwesen beizukommen, waren bestimmte Änderungen im Zentralbankgesetz unumgänglich. Gleichzeitig hatten die Auseinandersetzungen um die Neufassung des Zentralbankgesetzes einen verfrühten Wechsel an der Zentralbankspitze zur Folge, den Präsident Vladimir Putin, seine wirtschaftsliberalen Berater und Amtsinhaber in der Präsidentenadministration und den einschlägigen Ministerien sicherlich begrüßt haben dürften. In ihrem Beitrag analysiert Dr. *Josephine Bollinger-Kanne*, Osteuropa-Expertin, München, die Korrekturen des Zentralbankgesetzes, die im Juli 2002 in Kraft traten. Ob die auf der Grundlage der neuen Gesetzgebung eingeleiteten bzw. angedachten Reformen des russischen Bankensektors die Banken als Finanzierungsmittler zwischen den einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren etablieren werden, bleibt zurzeit abzuwarten.

## Daten und Prognosen

### DV-Dienstleister: Geschäftsverlauf knickt weiter ein, Beschäftigungsabbau hält an

37

*Joachim Gürtler*

Laut der 30. Konjunkturumfrage für DV-Dienstleistungen, die schwerpunktmäßig im Juli und August 2002 stattfand, hat sich die Geschäftslage weiter verschlechtert. Nur noch 18% der Unternehmen beurteilten ihren Geschäftsverlauf als günstig, 53% als befriedigend, und mittlerweile 29% empfanden ihre derzeitige Situation als schlecht. Zudem setzten die Unternehmen immer weniger Vertrauen in die kommende Entwicklung. Das Geschäftsklima hat sich dementsprechend wieder eingetrübt. Insgesamt verringerte sich die Zahl der Beschäftigten in der deutschen Softwarebranche um fast 2% (1. Quartal – 1%). Die Sorgen über schwach gefüllte Auftragsbücher nehmen rasant zu. 60% der Unternehmen klagten im zweiten Quartal 2002 über fehlende Aufträge. Fachkräftemangel (6%) und Finanzierungsschwierigkeiten (8%) wurden dagegen relativ selten genannt.

# Flutschäden: Ist die Verschiebung der Steuerreform die richtige Finanzierungsmethode?

Zur Finanzierung der Beseitigung der Flutschäden hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, die zweite Stufe der Steuerreform um ein Jahr zu verschieben. Wie ist diese Finanzierungsmethode zu beurteilen?

## Ausgabenumschichtungen: Der richtige Weg

Die durch die Flutwelle angerichteten Schäden stellen gesamtwirtschaftlich gesehen die Vernichtung eines Teils des Produktionspotentials (Infrastruktur, Gewerbebetriebe, Maschinen) und des in den privaten Haushalten vorhandenen Konsumvermögens (Häuser, Wohnungseinrichtungen, Autos) dar. Dieser Schaden muss von der gesamten deutschen Volkswirtschaft getragen werden. Wenn um die Finanzierung der Flutschäden gestritten wird, geht es letzten Endes um die Frage, wer – also welche Unternehmen oder welche Bürger, aber auch welche Gebietskörperschaften – die eingetretenen Schäden letztendlich übernehmen soll.

Würde man keine staatliche Katastrophenhilfe organisieren, dann müssten die unmittelbar Betroffenen für die Schäden selbst aufkommen. Soweit Versicherungen bestehen, kann – meist allerdings nur ein Teil – an die Versicherungen und damit an die Versichertengemeinschaft weitergegeben werden. Wenn es für die Schäden Abzugsmöglichkeiten bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer gibt (z.B. als außergewöhnliche Belastungen), dann muss der Schaden der Steuerpflichtigen teilweise von den öffentlichen Haushalten übernommen werden. Spenden der Bevölkerung für die Opfer der Flut stellen ökonomisch die freiwillige Übernahme eines Teils der entstandenen Schäden durch die Spender dar. Da für solche Spenden in der Regel der Sonderausgabenabzug im Rahmen der Einkommensbesteuerung geltend gemacht wird, muss sich auch dabei indirekt der Staat an den Schäden beteiligen.

Wird dagegen – was politisch in Deutschland unstrittig ist – eine Katastrophenhilfe durch den Staat organisiert, dann entscheidet die Form der Finanzierung dar-

über, wer die Flutschäden letzten Endes zu tragen hat. Grundsätzlich bieten sich für die Aufbringung der erforderlichen Mittel folgende Maßnahmen an: die Kürzung anderer Ausgaben, die Erhöhung von Steuern und Abgaben und die Aufnahme weiterer Kredite. Denkbar wäre auch, Privatisierungserlöse zur Finanzierung einzusetzen. Welchen dieser Finanzierungswege man einschlagen sollte, hängt auch von der Art und der Höhe der Schäden ab. Man kann deshalb darüber streiten, ob es klug ist, Vorschläge zur Finanzierung bereits zu diskutieren, noch bevor der Umfang der Schäden einigermaßen verlässlich abzuschätzen ist. Die Bundesregierung geht offenbar davon aus, dass in den Jahren 2002 und 2003 eine Fluthilfe in Höhe von insgesamt etwa 8 bis 9 Mrd. € zu leisten ist. Einen Teil davon wird die EU übernehmen. Durch eine Haushaltssperre sollen im Bundeshaushalt rund 250 Mill. € erwirtschaftet werden. Es bleibt also für das Jahr 2003 ein Finanzierungsbedarf von rund 7 Mrd. €. Dieser Betrag stellt in Relation zum Bruttoinlandsprodukt etwa 0,3% dar, bezogen auf das Volumen des Staatshaushalts (ohne Sozialversicherungen) sind es etwa 1,2%. Bleibt es bei dieser Belastung, dann wird man in der Flutkatastrophe sicher kein »außergewöhnliches Ereignis« sehen können, das »die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt« und damit – nach den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes – ein Überschreiten der Defizitgrenze von 3% rechtfertigen würde.

Die erste Möglichkeit für die Aufbringung der erforderlichen Mittel stellen Ausgabenumschichtungen dar; das heißt: Kürzungen bei anderen Ausgabenposten in



Rolf Peffekoven\*

\* Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft, Universität Mainz, und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

den öffentlichen Haushalten. Das will die Bundesregierung zumindest im Jahre 2002 über eine Haushaltssperre erreichen. Allerdings können damit solche Ausgaben nicht erfasst werden, die auf vertraglicher oder gesetzlicher Verpflichtung beruhen. Da außerdem auch noch die Investitionsausgaben und die im letzten Jahr beschlossenen Anti-Terror-Ausgaben ausgenommen werden sollen, können auf diese Weise keine wirklichen Umschichtungerfolge erzielt werden. Die Bundesregierung plant mit 250 Mill. € einen gemessen am Ausmaß der Flutschäden völlig unzureichenden Betrag, der nicht einmal ein Promille des Volumens des Bundeshaushalts ausmacht.

Wollte man mit Ausgabenumschichtungen das erforderliche Finanzvolumen (etwa 7 Mrd. €) erschließen, dann müsste man in Leistungsgesetze eingreifen. So könnte zum Beispiel sofort ein Subventionskürzungsgesetz beschlossen werden. Die damit freigesetzten Mittel wären der Finanzierung der Flutschäden, konkret: dem Fonds »Aufbauhilfe«, zuzuführen. Was für Subventionen gilt, müsste für viele Transferzahlungen, aber auch für die enormen – von vielen als ineffizient angesehenen – Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik gelten. Ein solches Vorgehen verlangt allerdings politischen Mut, der offenbar gefehlt hat, zumal es vorausgesetzt hätte, dass unmittelbar vor der Bundestagswahl Art und Umfang der Ausgaben genau benannt werden, die zur Kürzung anstehen.

Dennoch: Die Finanzierung der Flutschäden müsste in erster Linie über Ausgabenumschichtungen vorgenommen werden. Das wäre zweifellos die richtige Finanzierungsmethode gewesen – jedenfalls so lange, wie sich die Schäden im einstelligen Milliardenbereich halten. Mit der Flutkatastrophe haben sich nämlich die Prioritäten in den öffentlichen Haushalten verändert, folglich wäre eine Umstrukturierung der Ausgaben geboten gewesen. Die zu finanzierenden Mehrausgaben von etwa 7 Mrd. € Fluthilfe stellen – wie bereits erwähnt – nur etwa 1,2% des Haushaltsvolumens aller Gebietskörperschaften dar. In diesem Umfang sollte Flexibilität in den öffentlichen Haushalten bestehen. Der Bundesminister der Finanzen entzieht sich den Ausgabenumschichtungen mit der Bemerkung, der Bundeshaushalt 2002 sei „auf Kante genäht“ und lasse deshalb keinerlei Umschichtung zu. Das aber ist nur der Beleg für eine bedenkliche Haushaltspolitik. Offensichtlich platzt – um im Bild zu bleiben – der Bundeshaushalt aus allen Nähten. Zweifel an der Solidität der Finanzpolitik mussten im Übrigen schon im letzten Jahr aufkommen, als ein im Verhältnis zum gesamten Haushaltsvolumen bescheidener Betrag für zusätzliche Sicherheitsausgaben in Höhe von 1,5 Mrd. € – das sind rund 0,6% des Ausgabenvolumens im Bundeshaushalt – nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert werden konnte, sondern zu Erhöhungen der Tabak- und Versicherungsteuer führte. All diese Erfahrungen zeigen noch ein Weiteres: Da die Politik offenbar nicht imstande und auch gar

nicht willens ist, selbst bei nur geringfügigen Mehrbelastungen die öffentlichen Ausgaben umzustrukturieren, wird es in Zukunft auch keine Chancen für fühlbare Steuersenkungen geben. Ebenso wird eine Senkung der Staatsquote (Relation von öffentlichen Ausgaben zu Bruttoinlandsprodukt) auf 40 oder gar 35% – wie es in den Wahlprogrammen der CDU/CSU beziehungsweise der FDP gefordert wird – Illusion bleiben.

Für das Jahr 2003 muss der Entwurf eines Haushaltsplans nach der Wahl vom 22. September 2002 im Bundestag eingebracht werden. Es würde also durchaus noch die Möglichkeit bestehen, den finanzpolitischen Erfordernissen der Flutkatastrophe im Entwurf des Bundeshaushalts 2003 Rechnung zu tragen. Bei den Ländern und Gemeinden, die bereits die Haushaltsplanung für das Jahr 2003 abgeschlossen haben, müssten über Nachtragshaushalte die erforderlichen Mittel für die Katastrophenhilfe zur Verfügung gestellt werden. Würde man diesen Weg gehen, dann hätten diejenigen zur Finanzierung der Flutschäden beizutragen, die bisher aus den zu kürzenden Ausgaben (z.B. Subventionen, Transferzahlungen, öffentliche Aufträge) Nutzen gezogen haben.

#### Kreditfinanzierung: Das kleinere Übel

Wenn schon nicht die richtige Finanzierungsmethode ergriffen worden ist, geht es im Weiteren nur noch um die Frage des kleineren Übels: Steuererhöhung oder Kreditfinanzierung. Die Bundesregierung hat entschieden, die für das Jahr 2003 beschlossene zweite Entlastungsstufe der Steuerreform um ein Jahr zu verschieben und – ebenfalls für ein Jahr – den Satz der Körperschaftsteuer um 1,5 Prozentpunkte anzuheben. Das läuft auf Steuererhöhungen hinaus. Es ist schlicht unzutreffend, wenn die Bundesregierung in der Begründung zum »Flutopfersolidaritätsgesetz« darauf hinweist, »die Verschiebung der Steuerreformstufe ... (sei eine) die aktuelle Einkommensposition der Bürger nicht belastende ... Maßnahme«. Wenn eine für den 1. Januar 2003 gesetzlich festgelegte Steuersenkung (Anhebung des Grundfreibetrags von 7 235 € auf 7 426 € und eine Senkung des Eingangssteuersatzes von 19,9 auf 17% sowie des Spitzensteuersatzes von 48,5 auf 47%) um ein Jahr verschoben wird, dann ist das eine einmalige Steuererhöhung. Damit werden alle diejenigen zur Finanzierung der Flutschäden herangezogen, die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu zahlen haben. Das Ziel, das Solidaropfer zugunsten der unmittelbar Betroffenen gemäß der Leistungsfähigkeit der Bürger zu verteilen, spricht zwar für eine Steuererhöhung, allerdings gibt es auch gewichtige Gegenargumente:

Mit der Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe wird zunächst einmal Vertrauen in die Verlässlichkeit der Steuer-

politik verspielt, das mit der Steuerreform 2000 mühsam zurückgewonnen werden konnte. Trotz vieler Kritikpunkte am steuersystematischen Ansatz und an mancher Detailregelung hat die Steuerreform 2000 zumindest einen Vorteil gehabt: Die jahrelange Diskussion um eine Steuerreform, die zu einer Lähmung der wirtschaftlichen Aktivitäten beigetragen hatte, ist beendet worden, und es sollten verlässliche steuerliche Rahmenbedingungen bis zum Jahre 2005 festgelegt werden. Das damit geschaffene Vertrauen in die Steuerpolitik wird nunmehr leichtfertig aufs Spiel gesetzt. Wer wird noch darauf vertrauen, dass es bei der einmaligen Verschiebung um ein Jahr bleibt? Zweifel kommen auf, weil doch gerade das Jahr 2004 finanzpolitisch besonders schwierig werden wird; denn dann muss die Zusage erfüllt werden, einen »nahezu« ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Darf man wirklich darauf vertrauen, dass die zweite Entlastungsstufe im Jahre 2004 kommt und die dritte für 2005 verabschiedete Entlastungsstufe fristgerecht umgesetzt wird? Das alles trägt zur weiteren Verunsicherung der Konsumenten und Investoren in Deutschland bei, was in der momentanen Konjunkturlage die Entscheidungen über Konsum und Investitionen eher negativ beeinflussen wird.

Steuererhöhungen sind derzeit angesichts der Wachstumsschwäche und der Situation am Arbeitsmarkt sogar kontraproduktiv. Experten erwarten infolge der Verschiebung der Entlastungsstufe für das Jahr 2003 einen Rückgang des Wirtschaftswachstums um etwa 0,3 Prozentpunkte. Bisher galt es als nahezu einhellige Meinung, dass weitere Steuerensenkungen für mehr Wachstum und Beschäftigung geboten seien. Es muss auch überraschen, dass sich just jene Wirtschaftsverbände jetzt für die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform aussprechen, die noch vor einem Jahr aus konjunkturpolitischen Gründen ein Vorziehen in das Jahr 2002 verlangt haben. Gerade in Anbetracht der auf die öffentlichen Haushalte zukommenden Belastungen durch die Flutkatastrophe wäre ein stärkeres Wirtschaftswachstum attraktiv. Aus dem sich dann einstellenden Steuer Mehraufkommen könnten Leistungen an die Betroffenen finanziert werden.

Gelegentlich wird behauptet, das Verschieben der Steuerreform werde zwar die zur Verfügung stehenden Einkommen der Bürger reduzieren, was entsprechend der Konsumquote zur Einschränkung der Konsumnachfrage führen könne; die damit aufgebrachten Mittel für die Aufbauhilfe würden aber in vollem Umfang investiv verwendet, so dass per saldo ein positiver Effekt auf die Konjunktur zu erwarten sei. Hier feiert das Haavelmo-Theorem fröhliche Urständ. Es ist bekannt, dass eine solche Wirkung nur unter sehr restriktiven Bedingungen konstruiert werden kann.

Über die Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform und die Erhöhung des Körperschaftsteuer-

satzes sollen rund 6,6 Mrd. € Steuermehreinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden erzielt und dem neu geschaffenen Fonds »Aufbauhilfe« zugeführt werden. Hierbei handelt es sich um Schätzungen, die auf Annahmen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung basieren. Da die Bundesregierung relativ optimistische Erwartungen hat und ihre Prognosen – wie die letzten Steuer-schätzungen zeigen – immer wieder korrigiert werden mussten, ist zu vermuten, dass die Steuermindereinnahmen bei planmäßigem Vollzug der Steuerentlastung im Jahre 2003 niedriger als 6,6 Mrd. € ausgefallen wären. Zur Finanzierung des Fonds »Aufbauhilfe« sind jedoch festgesetzte Beträge einzuzahlen. Es ist deshalb falsch, wenn einige Finanzminister in den Ländern darauf hinweisen, das »Flutopfersolidaritätsgesetz« schaffe keine zusätzlichen Belastungen für Länder und Gemeinden: Statt den Bürgern und Unternehmern Steuerentlastungen zu gewähren, müsse ein entsprechender Betrag in den Fonds »Aufbauhilfe« gezahlt werden. Unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung des Steueraufkommens müssen der Bund (3,5 Mrd. €) sowie die Länder und ihre Gemeinden (3,6 Mrd. €) in den Fonds »Aufbauhilfe« zahlen. Das kann – zumal bei ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung – zu einer weiteren Verschuldung in den öffentlichen Haushalten führen, zumal nach Meinung der Bundesregierung Ausgabenumschichtungen in den öffentlichen Haushalten nicht möglich sind. Das in der Begründung des »Flutopfersolidaritätsgesetzes« genannte Ziel, wonach »die notwendigen Mittel ohne zusätzliche Staatsschulden aufgebracht werden (sollen)«, wird sich also kaum verwirklichen lassen.

Damit kommt die Verschiebung der Steuerreformstufe in die Nähe der Pläne der CDU/CSU, die Aufbauhilfe aus den an den Bund ausgeschütteten Bundesbankgewinnen zu finanzieren, soweit diese im Jahre 2002 den Betrag von 3,5 Mrd. € überschreiten. Zur Diskussion steht damit ein Betrag von 7,7 Mrd. €, der nach bisheriger gesetzlicher Regelung für die Tilgung der Schulden des Erblastentilgungsfonds vorgesehen ist. Die CDU/CSU will also eine Tilgungsstreckung beim Erblastentilgungsfonds einführen. Solche Tilgungsstreckungen hat es in der Vergangenheit wiederholt beim Fonds »Deutsche Einheit« gegeben, zuletzt im Jahre 2001 zur Kompensation der Belastungen der Länder aus der Reform des Länderfinanzausgleichs. Zweifellos führen solche Tilgungsstreckungen zu einer Zunahme des Defizits im Staatshaushalt, so dass auch das Maastricht-Kriterium (Defizitquote nicht höher als 3%) berührt wird. Es kann für sich gesehen daraus eine Anhebung der Defizitquote um etwa 0,4 Prozentpunkte verteilt auf die Jahre 2002 und 2003 resultieren. Probleme, die sich möglicherweise mit dem Maastricht-Kriterium ergeben könnten, sind jedoch nicht auf die Flutschäden zurückzuführen, sondern spiegeln mangelnde Konsolidierung des Haushalts in den Vorjahren wider. Von einer Tilgungsstreckung gehen keine

negativen Wirkungen auf Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung aus. Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Jahre 2000 eine außerordentliche Tilgung von etwa 50 Mrd. € (UMTS-Erlöse) geleistet worden ist. Auch das würde es rechtfertigen, angesichts der Flutkatastrophe nun eine einmalige Tilgungsstreckung von 7,7 Mrd. € vorzunehmen. Der Abbau der Staatsschulden ist ein längerfristiges Ziel: Einmalige Einnahmen (zum Beispiel aus Privatisierungen) sollten für höhere Tilgungen genutzt werden; bei einmaligen Belastungen (zum Beispiel durch Naturkatastrophen) könnten dann vorübergehend geringere Tilgungen zugelassen werden.

Kein Zweifel: Die Flutkatastrophe verlangt solidarische Hilfe. Erfreulicherweise gibt es darüber und über das erforderliche Ausmaß der Hilfe keinen politischen Dissens. Umstritten ist dagegen die Art der Finanzierung. Der richtige Weg wären Ausgabenumschichtungen in den öffentlichen Haushalten. Wenn diese aber nicht durchgesetzt werden können oder sollen, besteht nur noch die Wahl zwischen verschiedenen Übeln. Mit der Verschiebung der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform hat sich die Bundesregierung leider für das größere Übel entschieden.



Karl Heinz Däke\*

## Steuerreform als konjunktureller Impuls unbedingt notwendig

Zur Finanzierung der Beseitigung der Flutschäden sind in der Wahlkampfhektik allerlei Vorschläge unterbreitet worden, die aus Sicht der Steuerzahler nicht immer schlüssig und sinnvoll sind.

Dies gilt vor allem für die Verschiebung der nächsten Stufe der Steuerreform im Jahre 2003. Denn das ist nichts anderes als eine verdeckte Steuererhöhung. Die Erhöhung der Körperschaftsteuer stellt eine offene Steuererhöhung dar. Beides ist Gift für die schon jetzt lahrende Konjunktur. Die Entlastung, die mit der zweiten Stufe der Steuerreform vorgesehen war, wäre als konjunktureller Impuls unbedingt notwendig gewesen.

Hierbei darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass mit der Verschiebung der Steuerreform negative finanzpsychologische Effekte verbunden sind. So nimmt das Vertrauen der Bürger in die Zuverlässigkeit des Steuergesetzgebers Schaden. Im betrieblichen Bereich werden durch die Steuererhöhungen die Rahmenbedingungen für Investitionen verschlechtert.

Fatal ist, dass die Steuererhöhungen auch diejenigen treffen, die unter den Folgen der Flut zu leiden haben. Auch müssen die gar nicht von den Flutschäden betroffenen Länder und Kommunen im äußerst komplizierten System des deutschen Finanzausgleichs erst einmal dazu gebracht werden, ihre Steuer Mehreinnahmen aus der verschobenen Steuerentlastung dem Fluthilfe-Fonds zur Verfügung zu stellen.

Das Aussetzen der zweiten Reformstufe der Steuerreform belastet die Steuerzahler in 2003 mit 6,3 Mrd. €, die Erhö-

\* Dr. Karl Heinz Däke ist Präsident des Bundes der Steuerzahler.

hung der Körperschaftsteuer mit 791 Mill. €. Einem verheirateten Durchschnittsverdiener mit zwei Kindern (Steuerklasse III/2) stehen damit 353 € im Jahr weniger zur Verfügung.

Doch auch ohne diese Maßnahmen waren für 2003 schon längst massive Mehrbelastungen beschlossen: Die Erhöhung der so genannten Ökosteuer belastet die Steuerzahler um weitere 2,76 Mrd. € und die diesjährige Erhöhung der Tabak- und Versicherungsteuer schlägt im nächsten Jahr mit Belastungen von 1,975 Mrd. € zu Buche. Das alles führt dazu, dass sich die volkswirtschaftliche Einkommensbelastungsquote nächstes Jahr voraussichtlich auf 56,4% erhöhen wird.

Die vom Bundesfinanzminister verhängte Haushaltssperre für den Bundeshaushalt 2002 war zwar ein Schritt in die richtige Richtung, da so die nicht gesetzlich oder vertraglich fixierten Konsumausgaben im laufenden Haushalt beschnitten werden können, dennoch handelt es sich dabei letztendlich nur um den zweitbesten Weg.

Die notwendige Bereitstellung öffentlicher Mittel müsste vielmehr durch Umschichtungen und Einsparungen in den Haushalten von Bund und Ländern erwirtschaftet werden. Dazu sollte eine „Flut-Task-Force“ die Haushalte nach weniger wichtigen Ausgaben durchforsten und diese zugunsten der Hochwasserhilfe streichen oder zurückstellen. Hier bietet sich neben den Konsumausgaben insbesondere der milliarden schwere Topf der Zuwendungen und Subventionen an, die jährlich von Bund und Ländern mit oft zweifelhaften Begründungen gewährt werden. Auch weniger dringende Investitionen sollten zugunsten der Fluthilfe zurückgestellt werden. Dafür werden die Betroffenen sicher Verständnis haben. Da viele Zahlungen erst 2003 haushaltswirksam werden, ist genug Zeit, um mit kühlem Kopf die Haushalte konsequent nach Einsparungen zu durchforsten.

Bei einem Volumen des Bundeshaushalts 2002 von 248 Mrd. € entsprechen die durch die Haushaltssperre erwarteten Einsparungen gerade einmal 0,1%.

Durch konsequente Ausgabenumschichtungen und die Streichung bzw. Zurückstellung weniger wichtiger Ausgaben und Projekte könnte ein wesentlich größerer finanzieller Spielraum für die noch exakt zu beziffernden Hochwasserhilfen geschaffen werden. Aber solche Maßnahmen scheuen sämtliche Parteien in Wahlkampfzeiten wie der Teufel das Weihwasser.

Bei einem Ausgabevolumen des öffentlichen Gesamthaushaltes von über 600 Mrd. € könnten alleine durch Umschichtungen und Einsparungen in Höhe von nur 3% mehr als 18 Mrd. € freigesetzt werden.

Auch der Vorschlag der CDU/CSU, den Bundesbankgewinn für die Finanzierung der Flutschäden zu verwenden, hat einen schalen Beigeschmack. Der 3,5 Mrd. € übersteigende Anteil des Bundesbankgewinns ist nämlich für die Schuldentilgung beim Erblastentilgungsfonds vorgesehen, und das ist auch gut so. Diesen Teil des Bundesbankgewinns in Höhe von 7,7 Mrd. € in 2002 für die Hochwasserhilfen zu verwenden, wäre nichts anderes als eine Ausweitung der Neuverschuldung, da das Geld schon längst nicht mehr zur Verfügung steht.

Angesichts der erdrückend hohen Last der Staatsverschuldung von 1,24 Bill. € und einem aktuellen Zuwachs von 1 333 € pro Sekunde, gibt es keinerlei Spielraum für derartige Dispositionen.

Ein verlässlicher Abbau des Schuldenberges, den die Politiker über Jahrzehnte zulasten jetziger und künftiger Generationen aufgetürmt haben und zu dessen Finanzierung schon jetzt 15% der Steuereinnahmen verwendet werden müssen, muss ganz oben auf der politischen Tagesordnung stehen.

Auch hätte die Opferung des Bundesbankgewinns Präzedenzcharakter für künftige Finanznöte und wäre damit, einmal in die Fänge der Politik geraten, gänzlich der Schuldentilgung entzogen.

In den öffentlichen Haushalten einen Puffer für Naturkatastrophen durch nachhaltige Konsolidierung zu schaffen, ist auch aus einem bisher kaum erwähnten Grund wichtig: Die nächste Flut kommt bestimmt.



Heinrich Traublinger\*

## Das Handwerk ist überproportional betroffen

Die Flutkatastrophe entlang Elbe und Donau sowie ihrer Nebenflüsse erfordert einen nationalen Kraftakt. Zwölf Jahre nach der Deutschen Wiedervereinigung muss es der innerdeutschen Solidarität erneut gelingen, ein umfangreiches Hilfsprogramm auf den Weg zu bringen.

Als prioritäre Zielsetzung steht neben der Unterstützung der von der Flutkatastrophe geschädigten Bürgerinnen und Bürger sowie Hilfen für betroffene Betriebe der Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in den vom Hochwasser betroffenen Regionen im Zentrum der Bemühungen. Wichtige Zielkriterien sind dabei die Konjunktursensibilität der Maßnahmen, die verteilungspolitische Bewahrung der sozialen Symmetrie sowie die Schnelligkeit der Maßnahmenumsetzung.

So groß der gesellschaftliche Konsens bezüglich der Zielsetzungen auch sein mag, so unterschiedlich sind die Meinungen über den geeigneten Weg dorthin. Um eine bestmögliche Maßnahmenwahl zu gewährleisten, sind die in Frage kommenden Finanzierungsalternativen in ihrer Wirksamkeit bezüglich der Zielerreichung zu überprüfen.

Zwei grundsätzliche Finanzierungsalternativen standen sich in der aktuellen politischen Diskussion gegenüber: Die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform zum 1. Januar 2003 um ein Jahr oder eine Kombination aus Ausgabenkürzung und Neuverschuldung. Die Bundesregierung hat sich für die erste Alternative entschieden. Die zweite Alternative wäre aber als überlegene Maßnahme vorzuziehen, da sie sich konjunkturfreundlicher, verteilungspolitisch neutraler und schneller auswirkt.

\* Heinrich Traublinger, MdL, ist Präsident der Handwerkskammer für München und Oberbayern.

Die Verschiebung der Steuerreform schwächt die Wachstumskräfte der ohnehin daniederliegenden Konjunktur weiter. Der Zeitpunkt für eine solche Entscheidung könnte konjunkturpolitisch gar nicht ungünstiger sein. Der dritte Rückgang des ifo Geschäftsklimaindex in Folge signalisiert die Gefahr einer erneuten konjunkturellen Abschwächung und damit einer Fortsetzung der schon überwunden geglaubten Rezession.

Hinzu kommt, dass der beschlossene Anstieg des Körperschaftsteuersatzes für die rund 450 000 Kapitalgesellschaften mit einem Abschöpfungsvolumen von 1,2 Mrd. € – davon 0,8 Mrd. € im Rechnungsjahr 2003 – ebenfalls konjunkturdämpfend wirkt.

Standortpolitisch geht von einer Verschiebung der Steuerreform eine stark negative Wirkung aus. Schon heute ist die im europaweiten Vergleich überdurchschnittliche Grenzsteuerbelastung im Einkommensteuerbereich ein nicht unerheblicher Standortnachteil. Darüber hinaus sind Verlässlichkeit und langfristige Kalkulierbarkeit der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen maßgebliche Standortkriterien für Investitionsentscheidungen. Keine vier Monate vor Inkrafttreten einer Steuerentlastungsstufe von deren Verschiebung zu erfahren, wirft jegliche verlässliche strategische Investitionsplanung über den Haufen und schadet langfristig dem Image des Investitionsstandortes Deutschland.

Die Verschiebung der Steuerreform tangiert ferner besonders die Binnennachfrage. Das abgeschöpfte Steuervolumen von 6,9 Mrd. € entfällt zu drei Viertel auf die unterlassene Anhebung des Grundfreibetrags sowie auf die Verzögerung der Senkung des Eingangsteuersatzes von 19,9 auf 17% und steht damit gerade niedrigen Einkommensschichten nicht zur Verfügung, bei denen ein höheres verfügbares Einkommen überwiegend in den Konsum geflossen wäre. Das Handwerk und andere konsumnahe Wirtschaftsbereiche sind deshalb überproportional von dieser Schwächung der Privatnachfrage betroffen.

Die abgeschöpften Steuereinnahmen wahren daher keineswegs wie oftmals fälschlich behauptet die soziale Symmetrie. Wenn die Steuerreform seinerzeit mit dem Etikett »Entlastung der unteren und mittleren Einkommen« beschlossen wurde, so sind diese Einkommensgruppen auch die Hauptleidtragenden einer zeitlichen Verschiebung.

Auch im Unternehmensbereich ist eine soziale Symmetrie nicht gewährleistet. Mittelständische Personenunternehmer sind durch die Verschiebung der Einkommensteuerreform negativ belastet. Im Bereich der Kapitalgesellschaften können die großen internationalen Unternehmen durch eine geschickte Bilanzpolitik die Mehrbelastung ganz oder teilweise

vermeiden, während die mittelständischen GmbHs voll getroffen werden.

Auch beim Zielkriterium »Schnelligkeit der Maßnahmenumsetzung« ist die Verschiebung der Steuerreform die unterlegene Finanzierungsalternative. Das aus der Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform resultierende Mehraufkommen steht entsprechend der Finanzverfassung Bund, Ländern und Gemeinden zu und ist zudem breit gestreut. Lediglich 0,3 Mrd. € kommen überhaupt den ostdeutschen Ländern und Gemeinden direkt zu Gute.

Um das Gesamtvolumen in den Fonds »Aufbauhilfe« fließen zu lassen, müssen die nicht betroffenen Gebietskörperschaften auf ihren Anteil verzichten. Auch wenn die Ministerpräsidenten der Länder ihre Zusage hierfür bereits gegeben haben, so ist immer noch nicht sichergestellt, dass auch die in einem finanziellen Engpass sich befindlichen Kommunen dem Abkommen zustimmen. Streit ist hier fast zwangsläufig vorprogrammiert!

Sprechen auf der einen Seite bereits sehr viele Gründe gegen die Finanzierungsalternative »Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform zum 1. Januar 2003 um ein Jahr«, so gibt es auf der anderen Seite Argumente, die der zweiten Finanzierungsalternative »Kombination aus Ausgabenkürzung und Neuverschuldung« den Vorzug geben, deren Verwirklichung ja noch nicht ausgeschlossen ist.

Bereits im Herbst 2001 forderten die fünf führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Gutachten, die nächste Stufe der Steuerreform vorzuziehen und zur Gegenfinanzierung eine vorübergehend höhere Neuverschuldung in Kauf zu nehmen. An den konjunkturellen Rahmenbedingungen hat sich seither nichts gebessert. Mit der Verschiebung der Steuerreform schlägt die Bundesregierung damit eine dem wirtschaftswissenschaftlichen Fachverband diametral entgegengesetzte Richtung ein.

Bei der Finanzierungsalternative »Kombination aus Ausgabenkürzung und Neuverschuldung« ist ein Zwei-Stufen-Konzept zu empfehlen. Einer höheren Nettokreditaufnahme ist eine konsequente und vorurteilslose Durchforstung aller öffentlichen Haushalte nach Umschichtungs- und Einsparmöglichkeiten voranzuschalten.

Bereits durch eine Umschichtung von rund 1% der für 2003 insgesamt vorgesehenen öffentlichen Ausgaben könnten die angestrebten 6,9 Mrd. € bereitgestellt werden. Großes Einsparpotential bietet sich insbesondere im Bereich der Subventionen. Mit seinem hohen Anteil an strukturkonservierenden Erhaltungssubventionen ist das deutsche Subventionssystem eine ineffektive Umverteilungsmaschinerie, die dem produktiven Mittelstand nimmt und strukturschwachen Wirtschaftsbereichen und Großkonzernen

gibt. Die Einsparmöglichkeiten sind hier erheblich. Mit einem entschlossenen Subventionsabbau könnte man neben der Finanzierung der Hochwasserkosten auch zusätzlich eine wichtige ordnungspolitische Weichenstellung vornehmen.

Auch die Nutzung von Privatisierungserlösen ist vorurteilslos anzudenken. Nach dem Beteiligungsbericht 2001 sind der Bund und seine Sondervermögen noch immer an 381 Unternehmen mit mehr als 25% beteiligt. Auch hier könnte das ordnungspolitische Gebot der Entstaatlichung mit der Finanzierung der Hochwasserhilfen elegant verbunden werden.

Erst wenn alle haushaltskonsolidierenden Maßnahmen wie Haushaltssperre, Umschichtungen, Einsparungen, Privatisierungen und Subventionsabbau ausgeschöpft sind, sollten über die Restfinanzierung Entscheidungen getroffen werden. Eine dann noch erforderliche maßvolle Neuverschuldung ist im aktuell herrschenden Katastrophenfall wohl keine finanzpolitische Katastrophe.

Hinzu kommt, dass die Verwendung des Bundesbankgewinns, soweit er dem Erblastentilgungsfonds zuzuführen ist, zwar eine Erhöhung der Nettoneuverschuldung darstellt, allerdings nur in der Höhe, in der die Mittel abfließen und nicht in ihrer Gesamtheit von ca. 7,7 Mrd. €. Auch eine Kollision mit dem Stabilitätskriterium des Maastrichter Vertrages stellt keine Gefahr dar. Für den Fall von Naturkatastrophen sieht das Vertragswerk bei einem tatsächlichen Überschreiten der Drei-Prozent-Grenze der Neuverschuldung explizit entsprechende Ausnahmeregelungen vor.

Über die direkt haushaltstechnischen Maßnahmen hinaus wären auch weitergehende kreative Maßnahmen wünschenswert gewesen, bevor man die konjunkturschädigende Idee einer Verschiebung der Steuerreform in Erwägung gezogen hätte. Angesichts der hohen Opferbereitschaft der Bevölkerung, die gar nicht hoch genug gewürdigt werden kann, wäre sicherlich auch Verständnis dafür aufgebracht worden, z.B. einige Feiertage in diesem und im nächsten Jahr als Arbeitstage zu deklarieren und die hieraus resultierende Wertschöpfung den Geschädigten zukommen zu lassen. Dass ein solcher Gedanke keineswegs weltfremd ist, zeigt das Beispiel eines anderen EU-Mitgliedslandes. Italien spielte hier eine Vorreiterrolle, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen.

Immerhin einen solchen kreativen Vorschlag hat die Bundesregierung auf Drängen des Handwerks in den Maßnahmenkatalog mitaufgenommen: Arbeitszeitspenden werden steuer- und abgabenfrei gestellt. Attraktiv für die Spender sind sie im Übrigen auch deshalb, weil sie alternativ steuermindernd geltend gemacht werden können. Die Verwirklichung

dieses Vorschlags zeigt, wie man auf einfachem Wege konjunkturpolitisch sinnvoll helfen kann und dabei die Neuverschuldung schont.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die Bundesregierung hat durch ihre vorschnelle, auf den kurzfristigen Wahlkampfvorteil schieflende Entscheidung, die Verschiebung der Steuerreform als Finanzierungsalternative für die Hochwasserkosten zu wählen, eine große Chance verpasst. Durch diese konjunkturschädliche, sozial unausgewogene und zeitverzögernde Entscheidung beschwört sie die Gefahr herauf, die ungeheuere Solidarität, die in unserem Land zu spüren ist, leichtfertig zu verspielen. Nationale Kraftakte können aber nur dann gelingen, wenn diese Solidarität im breiten gesellschaftlichen Konsens auf die Finanzierungsmaßnahmen übertragen wird.



Werner Heß\*

### Die staatliche Ausgabenflut eindämmen

Die Bilder von der Hochwasserkatastrophe wecken Assoziationen mit dem deutschen Staatshaushalt: Der Pegelstand der Neuverschuldung kommt der kritischen Marke gefährlich nahe, bereits ausgefertigt sind die öffentlichen Ausgaben. Ihre Relation zur gesamtwirtschaftlichen Leistung lag Anfang der sechziger Jahre noch bei knapp 35% – heute sind es fast 50%. Aus dem Ruder läuft vor allem das Sozialsystem, das mittlerweile ein Drittel des Sozialprodukts beansprucht. Hier drohen die notdürftigen Dämme gegen Beitragserhöhungen zu brechen. Auch unser Staat hat also mit Problemen der Flut zu kämpfen: einer Flut von Aufgaben und Ansprüchen, die ihn zusehends überfordern.

Wie aber soll ein selbst in Bedrängnis geratener Staat seinen Bürgern in Not helfen? Überrascht es da noch, dass die Bundesregierung angesichts zusätzlicher Belastungen – schon das zweite Mal binnen Jahresfrist – Zuflucht bei den Steuerzahlern sucht? Fast im Handstreich und ohne große öffentliche Diskussion hat man die zweite Stufe der Steuerreform verschoben, noch bevor das finanzielle Ausmaß der Hochwasserkatastrophe einigermaßen verlässlich abzuschätzen ist. Diese Maßnahme lässt vermuten, dass die öffentliche Haushaltslage schon vor der Flut kritischer war als in der Öffentlichkeit dargestellt.

### Kein Spielraum für neue Schulden

Vergessen wir nicht: Anfang des Jahres hatte sich die Bundesregierung gegenüber Brüssel verpflichtet, bis 2004 einen »nahezu« ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Schon dieses ehrgeizige Ziel verlangt von der Finanzpolitik

\* Werner Heß ist bei der Dresdner Bank AG, Corporate Center Volkswirtschaft, Frankfurt, beschäftigt.

einen gewaltigen Kraftakt. Immerhin geht es darum, eine jährliche Neuverschuldung von rund 50 Mrd. € innerhalb von zwei Jahren auf etwa 10 Mrd. € zu drücken. Stellt man nun noch die volkswirtschaftlichen Kosten aufgrund der Hochwasserschäden mit in Rechnung – erste unsichere Schätzungen reichen bis zu einer Größenordnung von 20 Mrd. € –, wird die eigentliche Dimension der finanzpolitischen Herausforderung sichtbar. Kann Deutschland sie bewältigen, oder drohen nun auch die sorgsam errichteten Dämme gegen die Verschuldung zu brechen?

Um es vorweg zu nehmen: Spielraum für weitere staatliche Kreditaufnahme besteht nicht mehr. Schon bevor hier zu Lande die ersten Deiche brachen, kam die staatliche Defizitquote dem zulässigen Maximum von 3% gefährlich nahe. Angesichts der nur schleppenden Konjunkturerholung – mit entsprechenden Konsequenzen für das Steueraufkommen – wächst die Gefahr, dass Deutschland in diesem Jahr die 3%-Marke sogar überschreitet. Da auch Frankreich, Italien und Portugal mit diesem Problem zu kämpfen haben, überrascht es kaum, dass der Ruf nach einer Lockerung des Stabilitätspakts mit weniger strengen Defizitkriterien immer lauter wird.

Diese Debatte erhält nun mit der fiskalischen Bewältigung der Flutkatastrophe einen neuen Aspekt. Denn der Maastricht-Vertrag lässt das Überschreiten der Defizitgrenze u.a. dann zu, wenn ein nicht kontrollierbares, außergewöhnliches Ereignis vorliegt, das größere Auswirkungen auf die finanzielle Situation eines Landes hat. Selbst wenn dies für Deutschland mit Blick auf die Flutkosten zuträfe, ist davor zu warnen, diese Ausnahmeregelung zu beanspruchen. Die »psychologischen Schleusen« für weniger strenge Defizitregeln wären dann wohl endgültig geöffnet. So schlimm die Folgen der Flut auch sind: Sie dürfen nicht dafür herhalten, auch noch den Stabilitätspakt zu unterspülen oder gar die gemeinsame Währung Europas in ein Desaster zu stürzen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Weg, die Flutschäden über staatliche Kreditaufnahme zu finanzieren, nur unter Inkaufnahme beträchtlicher Risiken gangbar wäre. Im Übrigen läuft der Vorschlag, den Bundesbankgewinn teilweise zur Finanzierung der Schäden zu verwenden, hierauf hinaus. Vom diesem Gewinn fließen 3,5 Mrd. € in den Bundeshaushalt, der Rest – in diesem Jahr knapp 8 Mrd. € – dient der Tilgung von Schulden des Erblastentilgungsfonds. Verwendet man diese Summe für zusätzliche Ausgaben, dann steigt das Budgetdefizit entsprechend.

### Die Steuerreform auf Eis legen?

Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesregierung nicht in eine noch höhere Staatsverschuldung ausgewichen ist,

um die Hochwasserschäden zu stemmen. Doch ihr Weg, die Kosten überwiegend durch den Verzicht auf Steuersenkungen zu finanzieren, ist auch nicht besser. Wie schon erwähnt, soll die zweite Stufe der Steuerreform um ein Jahr auf 2004 verschoben werden, was einen Betrag von knapp 7 Mrd. € freisetzen würde. Geplant ist außerdem, die Körperschaftsteuer für ein Jahr um 1½ Prozentpunkte anzuheben, was knapp 1 Mrd. € an zusätzlichem Aufkommen bringen soll. Diese Maßnahmen gefährden die Konjunkturerholung nicht grundsätzlich; die frei werdenden Mittel kommen nun hauptsächlich den Investitionen zugute und nicht dem privaten Konsum. Rein rechnerisch wären im Fall von Steuersenkungen die positiven Konjunkturreffekte sogar etwas geringer gewesen, da die Verbraucher einen Teil des zusätzlichen Einkommens gespart hätten.

Dennoch ist die Verschiebung der Steuerreform ein falsches Signal. Sie passt nicht in ein makroökonomisches Umfeld, das darauf ausgerichtet sein soll, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die Bundesregierung darf – bei aller Solidarität mit den Flutopfern – ihr wichtigstes wirtschaftspolitisches Ziel nicht aus den Augen verlieren. Auf globalen Märkten sind Unterschiede in den nationalen Steuersystemen für die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen sehr bedeutsam. Der steuerliche Wettbewerb um Industriestandorte und Arbeitsplätze nimmt zu. Steuerpolitik ist deshalb auch Standortpolitik. Grundsätzlich sind die Beschäftigungschancen günstiger, wenn es – nicht zuletzt mit Hilfe der Steuerpolitik – gelingt, mobiles Sachkapital und mobiles technisches Wissen in Deutschland zu halten oder aus dem Ausland anzulocken.

Mit der im Sommer 2000 verabschiedeten Steuerreform ist zwar die effektive marginale und durchschnittliche Steuerbelastung der deutschen Kapitalgesellschaften deutlich zurückgegangen. Da allerdings der internationale Mittelwert in den letzten Jahren ebenfalls deutlich gesunken ist, ergibt sich bei der effektiven Steuerlast keine nennenswerte Rangverbesserung. Mittelständische Unternehmen, die als Personengesellschaft organisiert sind, haben bislang von der Steuerreform kaum profitiert. Im Gegenteil: Die zweite Stufe der Reform, die ab 2003 gerade den Mittelstand entlasten sollte, wird nun ja auf 2004 verschoben. Genau in diesem Jahr aber werden besondere finanzpolitische Anstrengungen notwendig sein, um einen »nahezu« ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Deshalb besteht die Gefahr, dass man die versprochene Steuersenkung nochmals aufschiebt.

Nach wie vor liegt die wichtigste Aufgabe der Steuerpolitik in der drastischen Vereinfachung des Einkommensteuerrechts. Da man über dessen Gestaltung die verschiedensten Einzelziele verfolgt, ist ein undurchdringliches Regelungsdickicht entstanden. Das deutsche Steuerrecht enthält einerseits viele Privilegien und Abzugsmöglichkeiten, ande-

rerseits aber nach wie vor relativ hohe Steuersätze. Viel sinnvoller wäre eine Bemessungsgrundlage ohne Privilegien, die niedrige Steuersätze ermöglicht. Mittelfristig erstrebenswert ist eine stärkere Senkung der Einkommensteuer mit einem Spitzensatz deutlich unter 40%. Wünschenswert ist außerdem eine einheitliche Besteuerung aller Einkünfte – unabhängig davon, wie und wo sie erwirtschaftet und verwendet werden.

### Die Lösung liegt im Sparen

Festzuhalten ist: Die beiden Möglichkeiten, die Hochwasserschäden durch höhere Neuverschuldung oder das Verschieben der Steuerreform zu finanzieren, sind mit erheblichen Problemen behaftet. Bleibt als Ausweg nur noch, der staatlichen Ausgabenflut endlich Herr zu werden. Ein mindestens ebenso klares Zeichen der Solidarität mit den Flutopfern wie der Verzicht auf Steuersenkungen wäre die Umschichtung von Staatsausgaben zu deren Gunsten. Noch scheut sich die Politik, den von der Katastrophe Verschonenen die »Kuscheldecke« staatlicher Wohltaten zu nehmen und sie den wirklich in Not Geratenen zu geben. Die Regierung muss neue Prioritäten setzen und dabei auch Ausgabenkürzungen in Angriff nehmen, die schon immer auf heftigen Widerstand gestoßen sind. Das gilt für den Bereich der Sozialversicherungen ebenso wie für die staatlichen Subventionen. Letztere summieren sich – nach der Definition des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel – auf den stattlichen Betrag von 156 Mrd. € im Jahr 2001. Das sind 7 1/2% des Sozialprodukts und gut ein Drittel des Steueraufkommens.

Die nötigen Finanzmittel durch Umschichtung der Staatsausgaben aufzubringen, erscheint auch unter Beachtung der beiden Ziele, das Budgetdefizit und die Arbeitslosigkeit abzubauen, als die sinnvollste Lösung. Das Ziel der Bundesregierung, den öffentlichen Haushalt mittelfristig auszugleichen, erfordert ohnehin verstärkte Sparanstrengungen. Ebenfalls wichtig für die Haushaltskonsolidierung ist der Abbau der Arbeitslosigkeit, die das öffentliche Budget in hohem Maße belastet. Um aber das Problem der Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen, ist u.a. das Sozialsystem mit größerem Nachdruck zu reformieren. Je schneller die Regierung dies anpackt, umso glaubwürdiger wird ihr mittelfristiger Konsolidierungspfad. Wenn der Staat an dieser Stelle mit seinen Sparanstrengungen ansetzt, unterstützt er damit – im Gegensatz zum Verschieben der Steuerreform – sogar den Abbau der Arbeitslosigkeit.

Von den Vorschlägen der Hartz-Kommission ist diesbezüglich nicht all zuviel zu erwarten. Sie zielen in erster Linie darauf ab, bereits existierende Arbeitsplätze schneller zu besetzen, also die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern. Es ist eine Illusion zu glauben, damit allein las-

se sich die Arbeitslosigkeit innerhalb der nächsten drei Jahre halbieren. In Deutschland ist die hohe Arbeitslosigkeit nicht primär das Resultat einer zu schwerfälligen Vermittlung. Das Hauptproblem ist vielmehr, dass zu wenige Arbeitsplätze vorhanden sind – vor allem für gering Qualifizierte. Um aber Arbeitsplätze zu schaffen, ist neben einer auf Wachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik die entscheidende Voraussetzung, das Regelwerk des Arbeitsmarktes von vielerlei Störeinflüssen zu befreien. Neben dem zu starren Tarifsystem zählen hierzu vor allem die Rückwirkungen des Sozialstaates auf den Arbeitsmarkt. Insbesondere die steigende Last der Sozialbeiträge ist wegen ihrer hemmenden Wirkung auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage für die hohe Arbeitslosigkeit mitverantwortlich.

Um die hohen Sozialabgaben zu senken, führt an Reformen, welche die Ausgabenseite des Sozialhaushalts entlasten, kein Weg vorbei. Dabei ist die prinzipielle Frage zu beantworten, welche Leistungen in Zukunft noch von der Sozialversicherung getragen werden sollen und welche stattdessen individuell abzusichern sind. Sozialpolitik muss heute dazu beitragen, die Kräfte des Marktes über entsprechende Anreizsysteme zu entfesseln. Eine zu weitgehende Verteilungsorientierung lähmt die wirtschaftliche Aktivität und verringert das Niveau des volkswirtschaftlichen Wohlstands. Die soziale Frage lautet heute: Wie schaffen wir mehr wirtschaftliche Dynamik und mehr Arbeitsplätze? Die notwendige soziale Sicherung muss den ökonomischen Möglichkeiten Rechnung tragen und zugleich Eigeninitiative und Eigenverantwortung fördern.

Nur wenn man die auf die lange Bank geschobenen Strukturereformen endlich in Angriff nimmt, erhält der öffentliche Haushalt wieder Spielraum. Das Budgetdefizit eines Landes ist eben mehr als nur der Saldo seiner Ausgaben und Einnahmen. Letztlich bündeln sich hier wie in einem Brennglas auch die Versäumnisse der Wirtschaftspolitik. Der Staat muss sich auf seine wesentlichen Aufgaben konzentrieren. Die Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Gütern, der Umfang der Einkommensumverteilung und das Ausmaß der sozialen Basissicherung beruhen auf politischen Entscheidungen, die allesamt überdacht werden müssen.

Sparpolitik muss nicht zwangsläufig kontraktive Effekte hervorrufen. Zwar bedeutet eine Verringerung der staatlichen Ausgaben für sich genommen einen Nachfrageausfall. Dem steht aber der Vertrauensgewinn gegenüber, den eine Haushaltskonsolidierung bewirken kann. Wenn etwa der eingeschlagene Kurs in der Wirtschaft die begründete Zuversicht weckt, dass er Spielraum schafft, die Steuer- und Abgabenbelastung zu senken, kann dies die private Nachfrage beflügeln und den quantitativen Entzugseffekt mittel- bis längerfristig ausgleichen oder gar überkompensieren.

### Jenseits von staatlichen Hilfen

Wie auch immer die staatlichen Hilfen für die Flutopfer letztendlich finanziert werden – sei es durch Erhöhung der staatlichen Einnahmen oder durch Einsparungen auf der Ausgabenseite des Staatshaushalts –, in jedem Fall werden die Kosten größtenteils »sozialisiert«, da der Steuerzahler mehr oder weniger direkt in die Bresche springen muss. Anders lässt sich kurzfristige Hilfe in größerem Umfang nun einmal nicht mobilisieren. Doch unabhängig von der staatlichen und privaten Soforthilfe stellt sich die Frage, wie man sich gegen die Folgen von Naturkatastrophen wappnen kann, zumal der Umfang solcher Elementarschäden in der Vergangenheit tendenziell zugenommen hat. Darüber hinaus gibt es Indizien dafür, dass infolge der globalen Klimaänderung Naturkatastrophen künftig immer häufiger und intensiver auftreten. Der Staat jedenfalls kann die Rolle des Vollkasko-Versicherers nicht übernehmen. Der vom Bundeskanzler ausgestellte Blankoscheck, niemand dürfe nach der Flut schlechter gestellt sein als vorher, ist leider ungedeckt.

Obwohl Elementarschäden grundsätzlich versicherbar sind, haben nur wenige Haushalte und Unternehmen eine solche Versicherung abgeschlossen. Es gibt deshalb den Vorschlag, eine Versicherungspflicht für Elementarschäden einzuführen. Dem Modell der Kraftfahrtversicherung folgend sei zum Beispiel denkbar, dass der Gesetzgeber eine Versicherung gegen Hochwasser beim Abschluss einer Gebäude- und Hausratsversicherung automatisch vorschreibe. Zwar wäre dann auf eine gesicherte Regulierung solcher Schäden Verlass. Zu bedenken ist aber, dass die Versicherungspflicht erheblichen bürokratischen Aufwand beim Staat und bei den Versicherern verursacht. Es stellt sich zudem die Frage, wie man verfährt, wenn Prämien nicht bezahlt werden. Ein Auto lässt sich in diesem Fall aus dem Verkehr ziehen – ein Haus aber kaum. Gegen eine Versicherungspflicht spricht nicht zuletzt, dass es ungerecht ist, das Risiko von Hochwasserschäden, dem nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung ausgesetzt ist, der gesamten Bevölkerung aufzubürden.



Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn  
Präsident des Ifo Instituts

## Das Herz von Hartz\*

Hätte eines der Wirtschaftsforschungsinstitute dem Arbeitsministerium ein solches Gutachten geschrieben, wie es die Hartz-Kommission nun vorgelegt hat, so hätte das Ministerium das Gutachten zurück gewiesen. Es fehlt der Analyseteil, und es fehlt die Finanzierungsrechnung. Statt dessen gibt es ein buntes Potpourri an kreativen Empfehlungen, viele schöne, bunte Schaubilder, jedoch kaum Zahlen. Wie einfach und erquicklich doch die Politikberatung sein kann!

Gleichwohl sind die Vorschläge der Hartz-Kommission im Grundsatz zu begrüßen, weil sie Leben in die erstarrte politische Diskussion in unserem Lande bringen. Das Tabu, das die Politik über den Arbeitsmarkt verhängt hatte, wurde endlich gebrochen.

Stärken hat das Gutachten dort, wo es darum geht, die Bundesanstalt für Arbeit umzukrempeln und die Vermittlung effektiver zu machen. Es ist sinnvoll, dass die Job-Center nun jeden Arbeitslosen bei der Hand nehmen und ihn durch ein Bündel von Maßnahmen aktivieren sollen, zu denen die Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen und die Umkehrung der Beweislast gehören.

Schwächen hat das Gutachten, wenn es um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht. Durch eine bessere Vermittlung lässt sich hier nicht viel erreichen. Die Drehtür zwischen Arbeitswelt und Arbeitslosen dreht sich schon heute sehr schnell. Mit den Vorschlägen der Hartz-Kommission dreht sie sich nur noch schneller. Die Entlassungen werden genauso steigen wie die Neueinstellungen.

Es fehlt an Jobs, und mehr Jobs gibt es nur, wenn die Lohnkosten fallen. Um diese einfache Wahrheit drückt das Gutachten herum. Die Anspruchslöhne, die durch die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe definiert werden, sind bei gering

Qualifizierten zu hoch, als dass zu diesen Löhnen genug rentable Jobs geschaffen werden könnten. Gering Qualifizierte machen über 40% der Arbeitslosen aus, obwohl ihr Anteil an der Gesamtheit der Erwerbsfähigen nur bei 15% liegt.

Auch wenn eine Analyse fehlt, scheint die Hartz-Kommission die Lohnkostenthematik doch vom Grundsatz her zu akzeptieren. Die steuerbegünstigte Ich-AG und die steuerlich absetzbaren Mini-Jobs bei privaten Haushalten (das alte »Dienstmädchenprivileg«) sind Versuche, Jobs auf dem Wege der Lohnkostensenkung zu schaffen. Leider äußert sich die Kommission nicht dazu, wie sie die in der Ich-AG und auf Mini-Jobs verdienten Einkommen mit den Sozialhilfeansprüchen ehemaliger Schwarzarbeiter verrechnen will. Bei der herrschenden Gesetzeslage sind die Vorschläge weitgehend wirkungslos, weil die Ansprüche auf Sozialhilfe in weiten Bereichen Eins zu Eins gekürzt werden, wenn man bei Mini-Jobs oder in der Ich-AG Einkommen erwirbt. Eine Kommission, die es nicht schafft, einen integrierten Tarifverlauf für staatliche Transfers und Steuern im Niedriglohnbereich vorzulegen, der dieses Problem vermeidet, hat ihr Thema verfehlt.

Das »Herzstück« der Empfehlungen der Hartz-Kommission liegt nach eigenem Bekunden bei der Personal-Service-Agentur (PSA), die Arbeitslose auf dem Wege über Leiharbeitsverhältnisse subventioniert in die private Wirtschaft zurückschleusen soll. Dieser Vorschlag ist dem Ifo Gutachten »Aktivierende Sozialhilfe« entlehnt, das im Mai 2002 herauskam. Arbeitslose müssen die Beschäftigung bei einer Leiharbeitsfirma annehmen, wenn sie keine Kürzung des Einkommens hinnehmen wollen. Der Lohn liegt während der Probezeit von sechs Monaten beim Arbeitslosengeld und nach Ablauf der Probezeit bei einem neu auszuhandelnden PSA-Tariflohn, der ca. 70% des letzten Bruttolohns betragen soll. Die Leiharbeitsfirma verleiht die Betroffenen an die private Wirtschaft. Während der Probezeit tut sie das notfalls umsonst, danach zu einem um 50% unter den Selbstkosten liegenden Lohn. Das Arbeitsverhält-

\* Erschienen als Standpunkt Nr. 37 und in ähnlicher Form im Handelsblatt Nr. 158 vom 19. August 2002, S. 8.

nis mit der PSA ist mit allen Rechten, insbesondere dem vollen Kündigungsschutz ausgestattet.

Nimmt man einmal an, dass die Gewerkschaften bei den Verhandlungen über den neuen PSA-Tarif ihre Unterstützung nicht zurückziehen, so wird dieser Vorschlag ganz sicherlich zu einer massiven Beschäftigungserhöhung führen, denn immerhin läuft er bei den betroffenen Arbeitnehmern auf eine Senkung der Stundenlohnkosten um zwei Drittel hinaus (vgl. S. 155 des Gutachtens). Die Hartz-Kommission geht hier zwar nur von ein paar 100 000 Arbeitsplätzen aus. Aber in Wahrheit würde diese Lohnkostensenkung sogar Vollbeschäftigung herstellen, denn nach allem, was die Ökonometrie an Erkenntnissen zur Verfügung gestellt hat, würde dafür schon eine allgemeine Senkung der Lohnkosten von nur 10%, sicherlich aber eine Senkung von 20% ausreichen.

Das Problem liegt indes bei der Finanzierung. Das ifo Institut hatte die subventionierten staatlichen Leiharbeitsverhältnisse zusammen mit einer Bezuschussung von Löhnen für eine reguläre Tätigkeit im privaten Sektor auf den Bereich der gering Qualifizierten beschränkt. Genauso hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium in seinem Gutachten »Reformen des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit« vom Juni dieses Jahres votiert. Durch die Beschränkung auf das unterste Teilssegment des Arbeitsmarktes bleiben die fiskalischen Belastungen beherrschbar. Eine Vollfinanzierung der Lohnsubvention im Niedriglohnbereich durch die Absenkung der regulären Sozialhilfesätze und die Verschmelzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist möglich.

Wie teuer hingegen die Hartz-Vorschläge werden, kann man wegen der fehlenden Finanzierungsrechnung nur erahnen. Die Kosten werden den Rahmen des Möglichen mit Sicherheit sprengen. Das Problem bei allen Vorschlägen zur Lohnsubventionierung liegt nämlich in einem unvermeidlichen Mitnahmeeffekt. Die Unternehmen entlassen die nicht subventionierten Arbeitnehmer und ersetzen sie durch billigere, subventionierte Arbeitskräfte. Dieser Prozess dauert Jahre an, aber er lässt sich nicht aufhalten. Er soll offenbar auch nicht aufgehalten werden, denn die Kommission fordert explizit, die Regelung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aufzuheben, nach der die Wiederbeschäftigung zuvor entlassener Personen auf dem Wege der Leiharbeit verboten ist (S. 157).

Beim ifo Vorschlag war einkalkuliert worden, dass auf die Dauer 4,5 Millionen gering Qualifizierte subventioniert werden müssen, um 2,3 Millionen neue Jobs für gering Qualifizierte zu schaffen. Nach der gleichen Logik muss man beim Hartz-Vorschlag damit rechnen, auf die Dauer den gesamten privaten Arbeitsmarkt zu subventionieren. Das wären nach heutiger Rechnung 32 Millionen Personen, und wenn

man die von der Kommission selbst genannten Kosten pro PSA-Beschäftigtem hochrechnet (Abb. 23), mehr als 300 Mrd. € oder zwei Drittel des Steueraufkommens der Bundesrepublik Deutschland. Natürlich steht das so nicht im Gutachten, aber die Gesetze der Ökonomie lassen sich durch den bloßen Willen der Hartz-Kommission nicht verbiegen.

Nun wird man von Seiten der Kommission wahrscheinlich schnell nachschieben, die Beschäftigung bei der PSA müsse dann eben zeitlich befristet oder sonst wie begrenzt werden. Das lässt sich machen, nur kommt so der gewünschte Beschäftigungseffekt nicht zustande. Dauerhaft mehr Jobs gibt es nur, wenn die Lohnkosten dauerhaft gesenkt werden, und das geht ohne entsprechende Lohnverzichte nur, wenn dauerhaft subventioniert wird.

Die Idee, die Arbeit in allen Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes auf dem Wege über die Beschäftigung bei der PSA zu subventionieren, führt zur schleichenden Sozialisierung des gesamten Arbeitsmarktes und ist mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vereinbar. Das Herzstück des Hartz-Vorschlags ist nicht realisierbar.

Nur die engeren, speziell auf die gering Qualifizierten abstellenden Vorschläge des ifo Instituts und des Wissenschaftlichen Beirats sind umsetzbar. Gering Qualifizierten, deren Wertschöpfung zu gering ist, um selbst ein auskömmliches Einkommen zu verdienen, muss der Sozialstaat dauerhaft helfen. Aber er sollte es unter der Bedingung tun, dass die Betroffenen selbst einen Beitrag leisten, und nicht unter der Bedingung, dass sie selbst kein Arbeitseinkommen erwerben, wie es heute der Fall ist. Dies ist die Logik der von der Wissenschaft unterbreiteten Vorschläge. Folgt man ihr, dann lässt sich ohne jegliche Kosten für den Staat bereits ein Gutteil der Arbeitslosigkeit beseitigen.

Sobald der Wahlkampf vorbei ist, wird sich die Politik hoffentlich wieder auf die ernsthaften Konzepte besinnen, die auch schon vor den Hartz-Vorschlägen auf dem Tisch lagen.



Michael Vierling\*

### Stärkung der Arbeitsanreize durch veränderte Leistungen und Abgaben?

Die Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (»Hartz-Kommission«) hat am 16. August 2002 ihren Bericht »Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt« vorgestellt. Die Bundesregierung und die sie tragenden Mehrheitsfraktionen im Deutschen Bundestag haben sich ohne Einschränkung zu den Vorschlägen des Berichts bekannt und wollen unmittelbar und so weitgehend wie möglich mit der Umsetzung der Empfehlungen beginnen.

Der Bericht beschreibt eine »neue Arbeitsmarktpolitik«, deren »neue Leitidee« mit dem Motto »Eigenaktivität auslösen – Sicherheit einlösen« umschrieben wird. Ohne jeden Zweifel zählt die Mobilisierung von Eigenaktivität der von Arbeitslosigkeit Betroffenen und Bedrohten zu den wichtigsten Aufgaben staatlicher Arbeitsmarktpolitik, und ebenso zweifellos kommt diese Aktivierungshilfe in der Arbeitsmarktpolitik bisherigen Zuschnitts zu kurz.

So kann der Kommission nur zugestimmt werden, wenn sie die Eigenaktivität als ein Schlüsselkonzept für einen Abbau der Arbeitslosigkeit versteht und wenn ihr die Förderung der Eigenaktivität als Richtschnur für die strategische Neuausrichtung der Bundesanstalt für Arbeit und für die vorgesehenen Maßnahmenpakete – die 13 »Innovationsmodule« – dient. Eigenaktivität kann allerdings mit sehr verschiedenartigen Instrumenten gefördert oder auch gehemmt werden. Rechte und Pflichten, Gebote und Verbote für die Zielgruppen, aber auch Beratungs-, Betreuungs- und Vermittlungsqualitäten auf der Seite der fördernden Institutionen und Personen spielen eine wichtige Rolle.

\* Prof. Dr. Michael Vierling lehrt Öffentliche Finanzwirtschaft an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Bundeswehrverwaltung, in Mannheim.

Der ökonomische Ansatz fragt dagegen in erster Linie nach den Anreizen und Anreizänderungen, die mit einem Wechsel des arbeitsmarktpolitischen Regimes verbunden sind. Denn Anreize werden vom Ökonomen als verhaltenswesentlich anerkannt (»Incentives matter«). Welche Ausweitungen oder Kürzungen und Streichungen von Leistungsbezügen und Abgaben sieht der Bericht also vor? Welche Verhaltensänderungen bei den Begünstigten und Belasteten würden dadurch ausgelöst? Setzen die Pläne zur Aktivierung der von Arbeitslosigkeit Betroffenen oder Bedrohten in ausreichendem Maße auf materielle und finanzielle Anreize?

Unter diesem Blickwinkel sollen im vorliegenden Beitrag die monetär-verhaltenslenkenden Elemente dreier zentraler »Hartz-Vorschläge« überprüft werden. Erfolgt der Einsatz der öffentlichen Finanzen zur Förderung von Arbeit anreizkompatibel? Lohnt sich also individuell die Vermeidung oder Beendigung oder Verringerung von Nicht-Arbeit (Arbeitslosigkeit) nach Umsetzung der Vorschläge mehr und eher als zuvor?

### Innovationsmodul »Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe«

Die Idee einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist in den vergangenen Jahren breit diskutiert worden und hat viele Befürworter gefunden (vgl. Sinn et al. 2002, S. 21–23). Originell im Rahmen der Hartz-Vorschläge wäre daher nur die Ausgestaltung der Reformidee.

Der Vorschlag besteht darin, das System von Arbeitslosengeld und -hilfe durch ein System von Arbeitslosengeld I und II zu ersetzen, wobei Arbeitslosengeld I als beitragsfinanzierte originäre Versicherungsleistung dem bisherigen Arbeitslosengeld entsprechen soll, während das Arbeitslosengeld II als steuerfinanzierte bedürftigkeitsabhängige Leistung an die Stelle der bisherigen Arbeitslosenhilfe tritt. Arbeitslosengeld II soll zur Sicherung des Lebensunterhalts der arbeitslosen erwerbsfähigen Personen dienen und damit die Funktion der bisherigen Sozialhilfe für Arbeitsfähige mit übernehmen. Das neue Sozialgeld ersetzt die bisherige Sozialhilfe für nicht erwerbsfähige Personen.

Künftig soll jeder, der Leistungen bezieht, nur noch eine einzige Leistung (Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) beziehen. Die bisherige Aufstockung von Arbeitslosengeld oder -hilfe um Sozialhilfe ist demnach künftig grundsätzlich nicht mehr vorgesehen, Schnittstellen zwischen den Leistungen sollen weitgehend vermieden werden.

Die Höhe und Dauer des Arbeitslosengeldes I soll »im Grundsatz« den bisherigen Regeln zum Arbeitslosengeld ent-

sprechen, also für einen zwischen sechs und 32 Monate langen Zeitraum (je nach Zeitraum vorheriger Beitragszahlung) lebensstandardorientiert 67% (erhöhter Leistungssatz für Berechtigte mit Kindern) bzw. 60% (allgemeiner Leistungssatz für Kinderlose) des pauschalierten Nettoentgelts betragen, wenn auch in Abbildung 15 »Neugestaltung der Entgeltersatzleistungen« (Kommission 2002, S. 128) lediglich ein Niveau von rund 60% dargestellt ist. Vermutlich soll für Berechtigte mit Kindern auch weiterhin der erhöhte Leistungssatz von 67% gelten und ist in der Abbildung nur aus Vereinfachungsgründen nicht dargestellt.

Arbeitslosengeld II soll wie die bisherige Arbeitslosenhilfe bedürftigkeitsabhängig und mit unbegrenzter Anspruchsdauer gewährt werden. Im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung soll allerdings der »familiäre Kontext des Arbeitslosen« berücksichtigt werden, was offen lässt, ob die derzeit geltende Abhängigkeit der Höhe der Arbeitslosenhilfe vom Status »mit/ohne Kinder« gemeint ist oder aber eine Übertragung des Regelwerks der derzeitigen Sozialhilfe, wonach die Leistung nur gewährt wird, so weit nicht Familienangehörige ersten Grades den Lebensunterhalt finanzieren können. Die Höhe des Arbeitslosengeldes II soll gemäß der Abbildung »Neugestaltung der Entgeltersatzleistungen« ebenfalls lebensstandardorientiert 57% des pauschalierten Nettoentgelts bei mindestens einem Kind, sonst 53% des pauschalierten Nettoentgelts, betragen.

Sowohl bei Arbeitslosengeld I wie auch II ist ein Spielraum nach unten für eine Absenkung der Leistungen etwa auf Grund der Ablehnung von zumutbaren Stellen vorgesehen, wobei die genannte Abbildung den Spielraum mit rund 10% skizziert. Im Rahmen des Innovationsmoduls »Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit« sind, je nach verschiedenen Sachverhalten, Leistungskürzungen in Höhe von z. B. 10, 20 oder 30% angedacht. Im Falle der Nicht-Verfügbarkeit des Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt soll an Stelle des Arbeitslosengeldes II Sozialgeld gezahlt werden. Das Sozialgeld (grundsätzlich nur für nicht erwerbsfähige Personen vorgesehen) soll in seiner Höhe der bisherigen Sozialhilfe entsprechen.

Diese Reformskizze lässt die Frage offen, welche Leistungshöhe Empfänger von Arbeitslosengeld I und II erwarten können, deren Arbeitslosengeldanspruch I oder II unter der Höhe des Sozialgeldes liegt. Denn einerseits soll sich die Höhe des Arbeitslosengeldes (I oder II) auch künftig als Anteil aus dem vorigen Nettoentgelt errechnen, andererseits aber soll es nicht mehr zu Aufstockungen des Arbeitslosengeldes (I oder II) durch Sozialgeld kommen. Ein etwaiges Mindestarbeitslosengeld in der Höhe des Sozialgeldes sehen die Vorschläge aber auch nicht vor. Andererseits kann aber kaum beabsichtigt sein, Arbeitslosengeldempfänger finanziell schlechter zu stellen als Sozialgeldempfänger, da ja die nicht verfügbaren Arbeitslosen mit

der Sanktion belegt werden sollen, nur noch Sozialgeld zu beziehen.

Völlig unklar ist, in welcher Weise im Rahmen von Arbeitslosengeld I und II künftig die Orientierung am Lebensstandard durch Bezugnahme auf das vorige Nettoentgelt und die Orientierung am Bedürftigkeitskonzept durch das Anknüpfen an die Hilfe zum Lebensunterhalt verzahnt werden soll. Damit wird einem der Hauptprobleme bei der beabsichtigten Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgewichen. Die erwähnten Lücken im Konzept erschweren die Beurteilung des Konzepts unter dem Aspekt der finanziellen Anreizstrukturen.

Jedenfalls stellt es einen Fehlanreiz dar, Bezieher von Arbeitslosengeld II im Falle der Nicht-Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt auf die Höhe des Sozialgeldes für nicht erwerbsfähige Personen zu verweisen. Dieser Vorschlag verkennt grundlegend das schon derzeit erhebliche Problem, dass der Sozialhilfebetrag, der zum Zweck einer Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums für den nicht Erwerbsfähigen angemessen ist, zum Zweck einer Mobilisierung des Arbeitsbemühens bei dem Erwerbsfähigen vielfach unangemessen, nämlich zu hoch, ist. Mit der Hartz-Idee würde das Problem noch verschärft, indem dieser Sozialhilfe- oder Sozialgeldbetrag als finanzielle Untergrenze bei anhaltendem Verweigerungsverhalten von Arbeitslosen eingezogen würde. Daher kann dem Hartz-Vorschlag einer Kürzung des Leistungsbezugs im Falle der Nicht-Verfügbarkeit auf das Niveau des Sozialgeldes in keiner Weise zugestimmt werden; statt dessen müsste sicher gestellt werden, dass Bezieher von Arbeitslosengeld II als Dauerleistung auch bei Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt ein niedrigeres Leistungsniveau hinnehmen müssten als nicht erwerbsfähige Bezieher von Sozialgeld (vgl. dazu auch Berthold 2002, S. 459).

Die beabsichtigte Berücksichtigung des familiären Kontextes des Arbeitslosen bei der Gewährung von Arbeitslosengeld II bedeutet möglicherweise eine Übernahme der bisher allein für die Sozialhilfe geltenden Regelung einer Nachrangigkeit der staatlichen Hilfe gegenüber der Unterhaltspflicht durch Verwandte ersten Grades. Für einen Teil der Arbeitslosen, die ohne eine Umsetzung der Hartz-Vorschläge Arbeitslosenhilfe bezogen hätten, nämlich für diejenigen mit finanziell leistungsfähigen Angehörigen, könnte dies die Streichung ihres Arbeitslosengeld II-Anspruchs bedeuten. Konflikte mit ihren dann unterhaltspflichtigen Angehörigen könnten sie zwar zu verstärkten Bemühungen um Arbeitsaufnahme veranlassen. Allerdings würde mit der Verlagerung des Problems der finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit in die Familienverbände das allgemeine sozialpolitische Unterstützungsziel verfehlt. Eine vollständige Streichung von Arbeitslosengeld II für Arbeitslose mit finanziell leistungsfähigen Angehörigen könnte deshalb nicht als verbesserte Aus-

gestaltung von Leistungen zur Begünstigung der Erwerbstätigkeitsneigung beurteilt werden.

Der vorgeschlagene Spielraum für eine Absenkung der Leistungen des Arbeitslosengeldes I und II, etwa auf Grund der Ablehnung einer zumutbaren Stelle<sup>1</sup>, erscheint unter Anreizgesichtspunkten plausibel. Allerdings bedeutet ein solcher Spielraum auch einen Beurteilungsspielraum für die jeweilige zuständige Leistungsbehörde (Berater bzw. Betreuer des Job-Center), der uneinheitlich genutzt werden kann. Außerdem sind derartige Kürzungsandrohungen ebenso wie die Möglichkeiten der Verhängung von Sperrzeiten eher in einen Kontext von repressiven Maßnahmen gegenüber individuellem Fehlverhalten (Strafe für Gebotsverletzung) zu stellen als in ein adäquates System monetärer Anreize zur Entscheidungsbeeinflussung (vgl. Vierling 1996, S. 41–43).

Insgesamt ist nicht zu erkennen, dass mit dem Hartz-Vorschlag einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die vorhandenen erheblichen Anreizprobleme – das zu hohe Niveau des Sozialhilfeanspruchs für Erwerbsfähige und der zu hohe Abbaugrad von Sozial- und Arbeitslosenhilfe bei Hinzuverdienst – verringert würden.<sup>2</sup> Während das erste Problem möglicherweise noch verschärft würde (Sozialgeld als Betragsuntergrenze für nicht verfügbare Erwerbsfähige) wird das zweite Problem gar nicht angetastet.

### Innovationsmodul »Aufbau von Personal-Service-Agenturen« (PSA)

Die Hartz-Vorschläge stellen die PSA, eine neue Form der integrationsorientierten Zeitarbeitsgesellschaft, als Herzstück des Abbaus der Arbeitslosigkeit vor. PSA können entweder von anderen Dienstleistern im Auftrag (z.B. privaten Zeitarbeitsunternehmen), in gemeinsamer Trägerschaft mit privaten Dienstleistern am Markt (Public Private Partnership) oder vom Arbeitsamt selbst als Business Unit in privater Rechtsform unter dem Dach einer BA-eigenen Holding betrieben werden. Alle Arbeit Suchenden sollen sich bei einer PSA bewerben können; die Ablehnung eines zumutbaren PSA-Angebots kann für den Arbeitslosen Leistungskürzungen oder Sperrzeiten zur Folge haben. Die PSA schließt mit dem Arbeit Suchenden einen Arbeitsvertrag; der Arbeit Suchende wird damit bei der PSA zu einem Tariflohn und sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Arbeitgeber erhalten über die PSA die Möglichkeit, neue Mitarbeiter zu geringen Kosten auf Probe und gegen Entgelt zu leihen (Arbeitnehmerüberlassung). Das Arbeitsamt fördert die PSA finanziell für jeden dort eingestellten Arbeitslosen. Das Ar-

beitsamt soll ferner einen Zielgruppenmix bei den von einem PSA beschäftigten Arbeit Suchenden sicherstellen. Das Ziel der PSA-Beschäftigung ist der Wechsel des Arbeitnehmers in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis eines Entleihers oder sonstigen Arbeitgebers auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Unklar ist noch, ein wie hoher Anteil der Arbeitslosen durch die PSA erfasst werden soll (»Ausgewählte Arbeitslose erhalten einen Arbeitsplatz in der PSA«, Kommission 2002, S. 152). Unklar ist ebenso noch, wer als Tarifvertragsparteien die vorgesehenen Tariflöhne aushandeln soll und in welcher Höhe sich derartige Tariflöhne ergeben könnten. Abbildung 21 »Einkommensentwicklung bei Beschäftigung in der PSA« (Kommission 2002, S. 152) suggeriert eine Tarifhöhe etwa mittig zwischen der Höhe des Arbeitslosengeldes I und dem Lohn oder Gehalt bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung. Die Frage ist jedoch, welcher Mechanismus dazu führen soll, dass sich aus Tarifverhandlungen Lohnhöhen auch nur in der Größenordnung dieser ungefähren Richtwerte ergeben. Von der Vertretung der PSA-Beschäftigten ist zu erwarten, dass sie in Tarifverhandlungen weitaus höhere Lohnniveaus durchsetzen will (vgl. dazu auch Weidmann 2002, S. 462 und Handelsblatt vom 20. August 2002, S. 5). Nicht geklärt ist außerdem die Frage, wie lange ein PSA-Beschäftigungsverhältnis maximal andauern kann, ob es als Teilzeitverhältnis ausgestaltet sein kann und ob die PSA Arbeitnehmern im Fall ausbleibender Überlassungs- und Vermittlungserfolge kündigen kann.

Bei der Beurteilung der Anreize für den Arbeitslosen ist zunächst fest zu halten, dass kein unmittelbarer finanzieller Anreiz geboten wird, mit der PSA ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, sondern dass »administrativer Druck« in Gestalt von angedrohten Leistungskürzungen ausgeübt wird (»leistungsrechtliche Konsequenzen«). Denn während der bis zu sechs Monate andauernden Probezeit sollen die PSA-Arbeitnehmer einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes erhalten. Damit stellt sich der PSA-Beschäftigte während seiner Probezeit finanziell nicht besser als der Arbeitslosengeldbezieher. Er erfährt also nicht, dass er durch (Mehr)Arbeitsleistung mehr verdient als bei Nichtarbeit. Die Kritik an diesem Anreizmangel ist aus der Kritik an den verfehlten Anreizwirkungen der traditionellen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bei Hinzuverdienst bekannt. Sie muss hier erneuert werden: Es sollte sich für Arbeitnehmer unmittelbar lohnen, eine PSA-Beschäftigung aufzunehmen. Wenn sich das neue Modell für sie von Anfang an als überzeugend darstellen würde, wäre es weitaus erfolgreicher als bei einer Verknüpfung mit administrativem Druck.

Die vorgeschlagene Lohnhöhe bei PSA-Beschäftigung nach Ablauf der Probezeit, in Abbildung 21 »Einkommensentwicklung bei Beschäftigung in der PSA« (Kommission 2002,

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch Innovationsmodul »Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit«.

<sup>2</sup> Vgl. als Beispiel eines auf die Arbeits- und Einkommensanreize ausgerichteten Reformvorschlags: Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2002).

S. 152) mittig zwischen Arbeitslosengeld I und dem Lohn bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung dargestellt, setzt dagegen angemessene Anreize. Der höhere Betrag gegenüber dem Arbeitslosengeld spiegelt dem Arbeitnehmer seine Mehrleistung gegenüber der Arbeitslosigkeit wider und setzt gleichzeitig den Anreiz, die PSA-Probezeit erfolgreich zu durchlaufen. Zur Erzielung eines wirksamen Anreizes sollte der PSA-Lohn nicht nur knapp oberhalb des Arbeitslosengeldes I liegen. Der niedrigere Betrag gegenüber dem Lohn bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung veranschaulicht dem Arbeitnehmer, dass er sich im Rahmen eines schützenden Arrangements noch nicht wieder vollständig am Markt bewährt hat, und setzt gleichzeitig den wichtigen Anreiz, in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln. Auch für diesen Abstand zwischen (Teil-)Transfereinkommen (PSA-Lohn) und Marktlohn gilt der Grundsatz, das er hinreichend groß sein muss, um einen positiven Anreiz für die Aufnahme einer regulären Beschäftigung darzustellen (vgl. Schneider et al. 2002, S. 9). Probleme bei der PSA-Tariflohnfindung wurden oben bereits angesprochen.

### Innovationsmodul »Ich-AG«

Das Konzept der Ich-AG<sup>3</sup> zielt auf die Reduzierung der Schwarzarbeit Arbeitsloser. Die Ich-AG soll eine Vorstufe zu einer vollwertigen Selbständigkeit sein. Zu diesem Zweck werden Arbeitslose, die eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen, bis zu drei Jahre lang finanziell gefördert, sofern ihre Einnahmen aus der selbstständigen Tätigkeit 25 000 € im Jahr nicht überschreiten. Der Förderbetrag soll maximal die Hälfte der vom Arbeitsamt bei Arbeitslosigkeit aufgebrauchten Kosten betragen und sowohl bei steigenden Einnahmen des Geförderten als auch von Jahr zu Jahr zurück gehen. Es besteht volle Sozialversicherungspflicht; die Förderung soll zumindest anfangs hinreichen, um die anfallenden Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren. Die Einnahmen der Ich-AG sollen einer Pauschalbesteuerung von 10% unterliegen.

Als Vorschlag zur Förderung des Eintritts in die Selbständigkeit nimmt die Ich-AG eine Sonderstellung unter den Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit ein. Das Anliegen des Konzepts ist die Überführung der Schwarzarbeit von Arbeitslosen in eine geregelte Selbständigkeit. Der gewährte Anreiz besteht in einem Zuschuss zur zumindest anteiligen Finanzierung der fälligen Sozialversicherungsabgaben und in einer mäßigen pauschalen Besteuerung.

Fraglich ist allerdings, ob ein erheblicher Anteil der Arbeitslosen den Aufbau einer selbstständigen Existenz erwägt,

bislang vornehmlich durch steuerliche und sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen davon abgehalten wurde und in Folge dessen derzeit der Schwarzarbeit nachgeht. Immerhin fördern die Arbeitsämter mit dem Instrument des Überbrückungsgeldes schon bisher die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit durch Arbeitslose. Überbrückungsgeld wird für die Dauer von sechs Monaten geleistet, seine Höhe setzt sich zusammen aus dem Betrag, den der Arbeitslose als Arbeitslosengeld zuletzt bezogen hat oder bei Arbeitslosigkeit hätte beziehen können sowie die darauf entfallenden pauschalierten Sozialversicherungsbeiträgen. Damit dient die Förderung der Sicherung des Lebensunterhalts und der sozialen Sicherung in der Zeit nach der Existenzgründung.

Das Hartz-Konzept enthält keine Aussage zur Zukunft des Überbrückungsgeldes. Aber unabhängig davon, ob es durch die Förderung der Ich-AG abgelöst werden soll oder alternativ neben dieser weiter bestehen soll: Die finanzielle Förderung der Ich-AG weist keinen systematischen Anreizvorteil gegenüber dem Überbrückungsgeld auf. An Stelle einer nur halbjährigen relativ großzügigen, da auch den Lebensunterhalt absichernden, Förderung (Überbrückungsgeld) kann dann die Unterstützung – aber nur bei eher niedrigen Einnahmen aus der selbstständigen Tätigkeit – bis zu drei Jahre lang mit relativ niedrigen, da nur die Sozialversicherungsbeiträge absichernden, von Jahr zu Jahr weiter sinkenden Förderbeträgen erfolgen. Unter Anreizgesichtspunkten sogar ausgesprochen kritikwürdig ist der Ansatz des Hartz-Vorschlags, die prozentuale Förderung beim Überschreiten von Einnahmeschwellen von 15 000, 20 000 und 25 000 stufenweise zu reduzieren bzw. einzustellen.<sup>4</sup> Die entstehenden Grenzzugseffekte würden Ich-AGs zu dem grotesken Bestreben veranlassen, ihre Einnahmen nicht über diese Schwellenwerte hinaus auszudehnen, um keine Fördereinbußen hinnehmen zu müssen.

Es erscheint außerdem bedenklich, im Rahmen der Förderung einer neuen Kultur der Selbständigkeit auch solche Arbeitslose zur Selbständigkeit bewegen zu wollen, die nicht die erforderliche Initiative und Zielstrebigkeit sowie das nötige organisatorische Geschick aufweisen. Zu befürchten wäre dann das Scheitern zahlreicher Ich-AGs, also zur Selbständigkeit ungeeigneter Arbeitsloser, an Überforderung und Überschuldung. Für die Bewilligung des derzeitigen Überbrückungsgeldes muss der Gründungswillige immerhin die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung vorlegen, für die Gründung und Förderung der vorgeschlagenen Ich-AG ist eine derartige fachliche Begutachtung des Vorhabens jedoch nicht vorgesehen.

<sup>3</sup> Die »Familien-AG« ist eine einfache Erweiterung der Ich-AG durch mitarbeitende Familienmitglieder.

<sup>4</sup> Kommission (2002, Abbildung 26 »Mögliche Staffelung der Zuschüsse der Arbeitslosenversicherung«, S. 166).

Als wahrscheinlicher ist jedoch anzusehen, dass sich nur wenige Arbeitslose in die neue Selbständigkeit locken lassen, denn die Förderung in Gestalt einer anfänglichen Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge und einer pauschalierten niedrigen Besteuerung ohne weitere Einkommenshilfe dürfte sich in der Mehrzahl der Fälle nicht als attraktiv genug erweisen (vgl. auch Ochel und Werding 2002, S. 15). Die Arbeitslosen müssten das sichere und garantierte Arbeitslosengeld oder das relativ sichere Einkommen aus der PSA-Beschäftigung gegen die vollständige Einkommensunsicherheit der Selbständigkeit eintauschen: eine solche Wagnisbereitschaft ist bei den meisten Arbeitslosen nicht anzutreffen, auch weil sie selbst ihre Erfolgchancen durchaus zu Recht skeptisch beurteilen. Zu bedenken ist ferner, dass die von der Hartz-Kommission nicht in Frage gestellte annähernde Vollarrechnung von Sozialhilfe bzw. Sozialgeld auf eigene Einnahmen die Neigung zur Erzielung von offiziellen Einnahmen aus selbstständiger Tätigkeit blockieren muss (vgl. Sinn 2002, S. 8).

Die Hartz-Vorschläge ignorieren den von der Wirtschaftswissenschaft immer wieder vorgetragenen Befund, dass Schwarzarbeit bei fortdauernder Arbeitslosigkeit maßgeblich durch die konfiskatorischen Entzugssätze beim Hinzuverdienst zur Arbeitslosen- und Sozialhilfe hervorgerufen wird. Die Förderung der regulären Beschäftigung und Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die radikale Senkung der Grenzbelastung auf bei Arbeitslosigkeit hinzu verdientes Einkommen erschiene daher als ein weitaus geeigneteres und wirksames Konzept als die Ermunterung zur Selbständigkeit.

## Literatur

- Berthold, N. (2002), »Hartz – Viel Lärm um nichts?«, *Wirtschaftsdienst* 82 (8), 457–460.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002), *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Bericht der Kommission.
- O.V. (2002), »Zeitarbeitsbranche drückt bei Hartz-Plan auf Tempo«, *Handelsblatt* vom 20. August, 5.
- Ochel, W. und M. Werding (2002), »Und wo kommen die Arbeitsplätze her? Kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission«, *ifo Schnelldienst* 55 (15), 10–18.
- Schneider, H., K. F. Zimmermann, H. Bonin, K. Brenke, J. Haisken-DeNew und W. Kempe (2002), *Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich*, IZA Research Report 5, Bonn.
- Sinn, H.-W. (2002), »Das Herz von Hartz«, *Handelsblatt* vom 19. August 2002, 8.
- Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst* 55 (9).
- Vierling, M. (1996), *Lohnsubvention und negative Einkommensteuer. Wirkungen auf Arbeitsangebot und Wohlfahrt*, Berlin.
- Weidmann, J. (2002), »Vorschläge der Hartz-Kommission: Wundertüte oder Mogelpackung?«, *Wirtschaftsdienst* 82 (8), 460–463.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002), *Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit*, BMWi-Dokumentation Nr. 512.

Die Vorstellungen der politischen Parteien über die notwendigen Reformmaßnahmen im Gesundheitswesen gehen zum Teil weit auseinander. Daher erscheint es zu Beginn der Legislaturperiode angebracht, die Probleme des deutschen Gesundheitswesens noch einmal zusammenfassend darzustellen und die Reformvorschläge bzw. Reformvorhaben der relevanten politischen Parteien mit den Vorschlägen von Gesundheitsökonominnen zu vergleichen.

Es ist unstrittig, dass das deutsche Gesundheitswesen dringender Reformen bedarf. Die Meinungen in der Politik, bei den Interessengruppen und in der Wissenschaft darüber, wo die Reformen ansetzen und in welche Richtung sie gehen sollen, divergieren aber erheblich, zum Teil sind die Unterschiede fundamental. Um die verschiedenen Reformansätze besser vergleichen zu können, ist in Übersicht 1 der Versuch unternommen worden, die im deutschen Gesundheitswesen bedeutsamen Problemfelder aufzulisten und sie durch Beispiele sowie durch die Angabe (einiger) ihrer Ursachen zu charakterisieren.

## Die Problemlage

Das in der öffentlichen politischen und wirtschaftspolitischen Diskussion am meisten beachtete und wohl auch am schwersten wiegende Problemfeld ist die Belastung des Arbeitsmarkts durch hohe Kosten und Kostensteigerungen im Gesundheitswesen. Da die Hälfte der Beiträge zur GKV von den Arbeitgebern aufgebracht werden muss, entstehen Lohnnebenkosten, deren Überwälzung auf den Arbeitnehmer – durch entsprechend niedrigere Lohnabschlüsse – vermutlich nicht, vor allem kurzfristig nicht, vollkommen gelingen dürfte.

Unabhängig von der Wirkung, die hohe Kosten(steigerungen) auf den Arbeitsmarkt ausüben, sind diese besonders als Übel zu betrachten, wenn sie »unnötig« hoch sind, wenn also die Patienten und Versicherten für ihre Beiträge und Zuzahlungen nicht den Gegenwert erhalten, den sie bei wettbewerblicher Organisation der Märkte und sinnvollen Anreizen – für Leistungserbringer und Versicherungen eben-

so wie für sie selbst – erhalten könnten. Dabei kann allein die Tatsache, dass die Kosten im Gesundheitswesen permanent und schneller als das nominale BIP steigen, noch nicht zur Schlussfolgerung führen, die Kosten seien zu hoch oder unnötig hoch. Denn bis zu einem gewissen Grade sind höhere Aufwendungen erwünscht und notwendig, nämlich dann, wenn dadurch bisher unbehandelbare Krankheiten behandelt oder wirksamer behandelt werden und mehr Menschen ein längeres gesundes Leben führen können. Allein schon wegen der Alterung der deutschen Gesellschaft ist mit einem steigenden Aufwand für ärztliche Behandlung zu rechnen.

Dennoch geht die Mehrheit der Gesundheitsökonominnen davon aus, dass die Kosten im deutschen Gesundheitswesen unnötig hoch sind, weil die Märkte, auf denen Gesundheitsdienstleistungen, Arzneimittel und Krankenversicherungen angeboten und nachgefragt werden, nicht wettbewerblich organisiert sind und erhebliche Fehlanreize aufweisen. Derartige Fehlanreize bestehen für die Erbringer von Gesundheitsdienstleistungen (Tagespauschalen im Krankenhaus; Abrechnung nach Einzelleistung in den Praxen) ebenso wie für die Nachfrager (sehr großzügig ausgestaltetes System, praktisch ohne Mengenbeschränkungen [Osterkamp 2001; 2002]).

Dass trotz hoher Kosten auch die Qualität der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen in Deutschland Mängel aufweist, haben manche chronisch kranke Patienten vielleicht schon immer gewusst oder geahnt. Dokumentiert wurden derartige Mängel bei der Behandlung einiger schwerwiegender Erkrankungen nun in einer groß angelegten Studie des

Sachverständigenrats für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVR-Gesundheit 2000/2001).<sup>1</sup>

Die geringen Wahlmöglichkeiten, die der Einzelne bei der Gestaltung seines Krankenversicherungsschutzes in

Deutschland besitzt, sind sicher ein Nachteil des gegenwärtigen Systems. Allerdings muss man die Wirkungen beachten, die von einer erhöhten Gestaltungsfreiheit auf die Verteilung der Belastungen und auf die Zugangsmöglichkeiten zu einer erforderlichen Krankheitsbehandlung ausgehen. Viele GesundheitsökonomInnen sind der Ansicht, dass zwischen diesen beiden – im Konflikt liegenden – Zielen ein besserer Kompromiss möglich ist als der derzeit in Deutschland realisierte.

Unabhängig von den Verteilungseffekten, die durch erhöhte Wahlmöglichkeiten beim Versicherungsschutz ausgelöst

<sup>1</sup> Die Studie basiert überwiegend auf Umfragen bei Experten. Die aktuellen Arbeiten des SVR-Gesundheit behandeln vor allem medizinische und betriebswirtschaftliche Fragen des Gesundheitssektors. Der SVR-Gesundheit sollte nicht verwechselt werden mit dem Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR-Wirtschaft). Dieser hat sich – unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten – mehrfach mit dem deutschen Gesundheitswesen befasst.

**Übersicht 1  
Problemfelder im deutschen Gesundheitswesen**

Problemfelder	Beispiele	Ursachen
1. Belastung des Arbeitsmarkts durch Kostensteigerungen im Gesundheitswesen	Laufende Kostensteigerungen des Gesundheitswesens erhöhen die Lohn(neben)kosten und beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit; in späteren Lohnverhandlungen vermutlich nur teilweise Überwälzung auf die AN.	(Häufige) Mitfinanzierung der GKV-Beiträge durch die AG
2. Unnötig hohe Kosten (-steigerung)		
a. durch mangelnden Wettbewerb	Die KVen sind Regionalkartelle; Verhandlungen über Ärzthonorare und -leistungen nur zwischen den (regionalen) KÄV und GKV; Wettbewerb zwischen PKV und GKV eingeschränkt durch „Friedensgrenze“; eingeschränkter Wettbewerb und hohe Kosten auf dem Arzneimittelmarkt	Zwangsmitgliedschaft der KÄ in den KVen; Kontrahierungszwang der GKV mit jedem Arzt der KÄV und jedem KH (aus dem Bedarfsplan)
b. durch Fehlanreize für LE und Versicherer	KH: hohe KH-Kosten, auch durch hohe Aufenthaltsdauer und Überkapazitäten an Betten; Ambulante Behandlung: Anreiz zur Angebotsausweitung, Doppeluntersuchungen; Der jetzige Wettbewerb zwischen den GKV-Kassen um Versicherte führt zu volkswirtschaftlich ineffizienter Risikoselektion; daher RSA notwendig. keine volle Ausschöpfung der Möglichkeit, Generika-Präparate zu verschreiben	KH-Tagespauschalen; gemischte Finanzierung (Bund und Länder); Interesse der Länder an KH mit hoher regionaler Dichte; Praxen: Honorar nach Einzelleistung; kapitalintensiv ausgestattete Facharztpraxen; RSA zu einfach ausgestaltet, da Morbidität als Ausgleichsparameter fehlt;
c. durch Fehlanreize für Nachfrager	Intensive Inanspruchnahme der Leistungen des Gesundheitssystems; sehr hohe Zahl von Arzt-Patienten-Kontakten; passive Haltung der Patienten, dadurch Begünstigung einer medikamentenintensiven Behandlung	Geringe Selbstbeteiligung; kein materieller Anreiz für Vorsorge; kostenintransparentes Sachleistungsprinzip; sehr umfassender Leistungskatalog; freie Arztwahl, auch freie Facharztwahl (einzig in der Welt); im Prinzip keine Wartezeiten für Konsultation, Behandlung und Operation; großzügige Regelung von LFZ und KG; insgesamt luxuriöses System
d. durch Organisationsmängel	Strikte Trennung zwischen stationärer und ambulanter Behandlung; Bettenüberangebot in KH; Doppeluntersuchungen; mangelnde Kenntnis über individuelle Krankheiten, Behandlungsart und Behandlungskosten; diese ist detailliert nur bei KV, nicht bei GKV verfügbar	Verbot von Polikliniken; sektorale Budgets; duale KH-Finanzierung führt zu Bettenüberangebot; GKV führt keine individuellen Konten für die Versicherten
3. Geringe Wahlmöglichkeiten beim Versicherungsschutz	Zwar seit 1996 freie GKV-Kassenwahl, aber keine Möglichkeit der Wahl von Zuzahlungen oder Abwahl von Leistungen	System der Pflichtversicherung, nicht der Versicherungspflicht
4. Leistungsniveau niedriger als möglich	Über-, Unter- und Fehlversorgung, v.a. bei Herzinfarkt, Brustkrebs, Diabetes, Schmerztherapie und anderen chronischen Krankheiten; Existierende Behandlungsleitlinien (evidenzbasierte Behandlung) werden überwiegend von den Ärzten nicht akzeptiert.	Weitgehende, auch weitgehend unkontrollierte Therapiefreiheit; Chronisch Kranke sind „schlechte Risiken“ für die GKV

Fortsetzung Übersicht 1:

5. Verteilungseffekte der GKV	Solidarität in der GKV ist mangelhaft und intransparent; z.T. unerwünschte Verteilungseffekte (Bezieher hoher Einkommen mit einem Verdiener und vielen Kindern profitieren von GKV-Beiträgen); nicht „alterungsresistent“ (unterschiedliche Belastung von Generationen nicht nur in der RV, auch in der GKV)	Exit-Option für „Besserverdienende“ in die PKV; Bemessungsgrundlage für Beiträge in der GKV nur Arbeitseinkommen; Umlageverfahren; Pflichtversicherung; GKV als „Verschiebehahnho“ für versicherungsfremde Leistungen
6. Drohender Ärztemangel	Ärzteeinkommen (v.a. Einkommen über das gesamte Leben) im intern. Vergleich nicht mehr sehr hoch; Ärzteeinkommen auch regional unterschiedlich; Krankenhausärzte belastet mit hohen Arbeitszeiten	Budgets; Variierende und regional unterschiedliche Geldwerte der „Punkte“
7. GKV-System im europäischen Wettbewerb	GKV nicht wettbewerbstauglich in Europa	EU-Wettbewerbsordnung verlangt langfristig die Einbeziehung auch der nationalen Gesundheitssysteme.

AN: Arbeitnehmer; AG: Arbeitgeber; BBG: Beitragsbemessungsgrenze; GKV: Gesetzliche Krankenversicherung; KÄ: Kassenärzte; KV: Kassenärztliche Vereinigung; KG: Krankengeld (durch GKV); KH: Krankenhaus; LE: Leistungserbringer; LFZ: Lohnfortzahlung (durch Arbeitgeber); PKV: Private Krankenversicherung; RSA: Risikostrukturausgleich; RV: Rentenversicherung; SVR: Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; VPG: Versicherungspflichtgrenze.

Zusammenstellung: ifo Institut.

würden, ist aber schon das bisherige System der Gesetzlichen Krankenversicherung durch umfassende Umverteilungswirkungen gekennzeichnet. Diese machen zwar teilweise Sinn und sind erwünscht, teilweise aber sind sie fragwürdig und ineffizient, in jedem Fall aber wenig transparent.

Der Behauptung, dass in Deutschland ein Ärztemangel drohe, sollte man zunächst einmal Skepsis entgegenbringen, da diese Befürchtung ja vor allem von Seiten der ärztlichen Interessenvertreter vorgebracht wird. Allerdings wird die Behauptung nicht allein dadurch schon falsch. Jedenfalls scheint es so zu sein, dass die ärztlichen Einkommen, die ja die Berufswahl mitentscheiden, keineswegs – anders als früher – außergewöhnlich hoch sind. Die Einkommen frei praktizierender Ärzte – besonders über das gesamte Leben gesehen – differieren erheblich zwischen den einzelnen Sparten und zwischen einzelnen Praxen, sind aber im Durchschnitt weder im Vergleich mit anderen Berufsgruppen noch im Vergleich mit Ärzten im Ausland besonders hoch.<sup>2</sup>

Schließlich besteht das Problem, dass das System der Gesetzlichen Krankenversicherung insofern noch nicht »in Europa angekommen« ist, als es von europaweiten wettbewerblichen Prozessen nach wie vor ausgenommen wird.

### Die Reformvorstellungen der politischen Parteien

In Übersicht 2 sind die gesundheitspolitischen Reformabsichten der relevanten politischen Parteien zusammengestellt. Quelle der Übersicht sind die Wahlprogramme, die die Parteien für die Bundestagswahl 2002 vorgelegt haben.<sup>3</sup> Es

erscheint sinnvoll, hier auch die Vorstellungen des kleineren Koalitionspartners sowie die der Oppositionsparteien mit aufzunehmen, da tatsächliche Reformschritte in jedem Fall Ergebnis eines politischen Kompromisses (im Rahmen von Koalitionsverhandlungen oder/und über den Bundesrat) sein werden.

Zum Problem der Belastung des Arbeitsmarkts mit hohen und steigenden Beitragssätzen äußern sich die beiden großen Parteien nur summarisch und wollen eine Entlastungswirkung durch Maßnahmen auf anderen Problemfeldern erzielen. Dagegen scheuen sich die beiden kleineren Parteien nicht, das Problem direkt anzusprechen. Die Grünen bleiben mit ihren Vorstellungen ganz im Rahmen des gegebenen Systems und wollen die Basis verbreitern, auf der die Beiträge erhoben werden. Im Unterschied dazu läuft die Absicht der FDP auf einen (gewissen) Systemwechsel hinaus, denn sie will die – von den meisten Ökonomen seit langem geforderte – Abkoppelung der Lohnnebenkosten von den Kosten des Gesundheitswesens erreichen. Zu diesem Zweck soll der bisherige Arbeitgeberanteil an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden – und zwar einkommensteuerneutral, also so, dass die Einkommensteuerlast des einzelnen Arbeitnehmers durch diese Umstellung nicht steigt. Anschließend wäre dann die gesamte Beitragslast – ebenso wie jegliche zukünftige Steigerung der Beitragslast – allein vom Arbeitnehmer aufzubringen.

Eine verbreitete Vorstellung über ein etwas moderateres Vorgehen besteht darin, dass es bei einer geteilten AG-AN-Finanzierung bleibt, die Teilung aber nicht mehr hälftig ist, sondern der AG-Anteil auf dem jetzigen Stand eingefroren wird. Die zukünftigen Steigerungen würden dann voll von den Arbeitnehmern aufzubringen sein. Materiell besteht aller-

<sup>2</sup> Vgl. Breyer und Zweifel (1997, S. 421 ff.); Zentralinstitut für die kassenärztliche Versorgung (2002); Osterkamp (2002).

<sup>3</sup> Die PDS hat kein derartiges Programm vorgelegt und fehlt daher hier.

dings kein Unterschied zwischen der erst genannten und der moderateren Version.

Dem Problem der **unnötig hohen Kosten(steigerungen)** wollen alle Parteien, außer den Grünen, durch verstärkten Wettbewerb begegnen. Die CDU/CSU will den Kassen erlauben, ihr Angebot zu differenzieren und wahlweise Selbstbehalte einzuführen, während die SPD Einzelverträge ermöglichen und den Kontrahierungszwang lockern will.

Die FDP will die Gesundheitskosten durch eine Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf Arzneimittel reduzieren, was ei-

ne Lastverschiebung von den Beitragszahlern auf die Steuerzahler bedeutet. Die SPD beabsichtigt, an die Neuzulassung von Medikamenten strengere Maßstäbe der Wirksamkeit anzulegen, während die Grünen konsequenter sind und die – von Gesundheitsökonomern seit langem geforderte – Positivliste einführen wollen.

**Fehlanreize im Angebotsverhalten der Ärzte** – etwa ausgelöst durch das Honorierungssystem der Vergütung von Einzelleistungen – werden von keiner der Parteien angesprochen. Allerdings wollen CDU und SPD wenigstens durch einen – allerdings freiwilligen – Gesundheitspass der Pa-

**Übersicht 2**  
**Die Reformabsichten der politischen Parteien**

Problemfelder	Bündnis 90/ Die Grünen	CDU/CSU	FDP	SPD
	Geplante (Änderungs-) Maßnahmen			
1. Belastung des Arbeitsmarkts durch Kostensteigerungen im Gesundheitswesen	Einbeziehung von Selbständigen und Beamten; Anhebung der BBG; Einbeziehung von Nicht-Arbeitseinkommen, z.B. Zinsen, Mieten, Spekulationsgewinne	Hinwirken auf stabile Beiträge, v.a. durch Maßnahmen im 2. Problemfeld	Einkommensteuer-neutrale Auszahlung des gegenwärtigen AG-Beitrags zur KV; dadurch Abkoppelung der Beiträge von den Lohnzusatzkosten; Entlastung der GKV von versicherungsfremden Leistungen	Hinwirken auf stabile Beiträge, v.a. durch Maßnahmen im 2. Problemfeld
2. Unnötig hohe Kosten (-steigerung)				
a. durch mangelnden Wettbewerb	Positivliste für Arzneimittel	Mehr Wettbewerb zwischen Kassen und zwischen LE; Kassen sollen ihr Angebot differenzieren können (Mehrleistungen, Selbstbehalte)	Mehr Wettbewerb zwischen Kassen und zwischen LE; Senkung des MWSt-Satzes auf Arzneimittel	Mehr Wettbewerb zwischen Kassen und zwischen LE; neben Kollektivverträgen sollen auch Einzelverträge möglich werden; Kontrahierungszwang ist dementsprechend zu lockern; Erstattung neuer und teurerer Arzneimittel nur, wenn Zusatznutzen gegeben ist; Liberalisierung von Vertrieb und Preisbildung von Arzneimitteln
b. durch Fehlanreize für LE und Versicherer	Keine Ausführungen	RSA soll beibehalten, aber vereinfacht werden; „intelligente Versicherungskarte“ auf freiwilliger Basis soll Doppeluntersuchungen vermeiden helfen.	RSA soll schrittweise abgebaut werden.	RSA soll um Morbidität erweitert werden; Gesundheitspass auf freiwilliger Basis soll Doppeluntersuchungen vermeiden helfen.
c. durch Fehlanreize für Nachfrager	Keine Ausführungen	Wahrmöglichkeit zwischen Sachleistungs- und Kostenerstattungsprinzip; Patientenquittung über die erbrachten Leistungen und deren Kosten; Anreize für mehr Vorsorge; Verbesserung der Prävention	Kostenerstattung statt Sachleistungsprinzip	Keine Ausführungen
d. durch Organisationsmängel	Integrierte Versorgung als Regelversorgung; Zentrale Rolle für Hausärzte	Abschaffung aller Budget	Abschaffung der Budgets	Aufbau von integrierter (ambulant-stationär) Versorgung

Fortsetzung Übersicht 2:

3. Geringe Wahlmöglichkeiten beim Versicherungsschutz	Keine Ausführungen	Größere Wahlfreiheiten für die Versicherten über Leistungsumfang und Selbstbehalte	Größere Wahlfreiheiten für die Versicherten über Leistungsumfang und Selbstbehalte; Zwangsbeiträge senken durch Beschränkung auf Kernleistungen	Günstigere GKV-Tarife mit Hausarzt/Lotsenarzt
4. Leistungs-niveau niedriger als möglich	Schaffung eines Instituts für Qualitätssicherung im Gesundheitswesen; Stärkung von Prävention und Rehabilitation	Keine Ausführungen	Keine Ausführungen	Behandlungsleitlinien auf Evidenzbasis sollen bei der Vertragsgestaltung zwischen Kassen und LE (bzw. zwischen Kassen und KÄV) berücksichtigt werden.
5. Verteilungseffekte der GKV	Bekenntnis zur Solidarität des Systems	Bekenntnis zur Solidarität des Systems	Bekenntnis zur Solidarität des Systems	Bekenntnis zur Solidarität des Systems
6. Drohender Ärztemangel	Keine Ausführungen	Keine Ausführungen	Leistungsgerechte, feste Preise für die einzelnen ärztlichen Leistungen; Lockerung des Werbeverbots	Umsetzung der geltenden Normen des Arbeitszeitrechts
7. GKV-System im europäischen Wettbewerb	Keine Ausführungen	Keine Ausführungen	Keine Ausführungen	Keine Ausführungen

Abkürzungen: siehe Tab. 1.

Zusammenstellung: ifo Institut.

tienten die Ärzte besser über frühere Untersuchungen bei anderen Ärzten informieren und dadurch wiederholte Untersuchungen derselben Art vermeiden helfen.

Die einzelnen gesetzlichen Versicherungen befinden sich durch die 1996 eingeführte Wahlfreiheit der Pflichtversicherten im Wettbewerb um Kunden. Um ihr Wettbewerbsstreben auf preisgünstige Angebote hinzulenken – und von dem Werben um Kunden »guter Risiken« wegzulenken –, war es notwendig, einen Risikostrukturausgleich (RSA) einzuführen, der den Einfluss, den Versichertenbestände mit unterschiedlichem Risiko auf den Beitragssatz haben, ausgleichen soll. Diese Aufgabe erfüllt der gegenwärtige RSA aber nur unzureichend, da in ihm nicht alle relevanten, das Risiko bestimmenden Variablen erfasst werden, wozu vor allem die tatsächliche Anfälligkeit für Krankheiten, die Morbidität, gehört.

Wie soll es nun mit diesem RSA nach Meinung der Parteien weitergehen? Außer den Grünen machen hier alle Parteien eine Aussage, und zwar eine dezidierte und jeweils sehr unterschiedliche. Die CDU will den RSA beibehalten, aber »vereinfachen« – was auch immer das bedeutet. Die SPD nimmt den Vorschlag der Mehrheit der Gesundheitsökonominnen auf und will den RSA um die Erfassung der Morbidität ergänzen. Ganz anders die FDP, die ihn – in Übereinstimmung mit einer strikt marktwirtschaftlichen Gruppe von Gesundheitsökonominnen – schrittweise abschaffen will, weil ein RSA – wenn er funktioniert – den

Wettbewerb letztlich einschränkt, nämlich auf einen reinen Preiswettbewerb.

Besondere Zurückhaltung legen sich die Parteien auf, wenn es um die Beseitigung von Fehlanreizen für die Nachfrager von Gesundheitsdienstleistungen geht. Während die SPD und die Grünen sich zu diesem Punkt überhaupt nicht äußern, geht die FDP mit ihrer Forderung nach Ersetzung der Sachleistung durch die – wie in der privaten Krankenversicherung praktizierte – Kostenerstattung noch am weitesten. Die CDU/CSU will lediglich eine Wahlmöglichkeit zwischen Sachleistung und Kostenerstattung schaffen, aber darüber hinaus alle Patienten durch eine »Patientenquittung« über die erbrachten ärztlichen Leistungen und deren Kosten informieren. Erhöhte obligatorische Zuzahlungen – möglicherweise nach Einkommen und Behandlungskosten gestaffelt – zieht keine Partei in Betracht.

Erhöhte Zuzahlungen und ein eingeschränkter Leistungsumfang – bei entsprechend reduziertem Beitragssatz – sollen allerdings nach Ansicht von CDU/CSU und FDP freiwillig vereinbart werden können, um die Wahlmöglichkeiten der Versicherten zu erhöhen. Dagegen sieht die SPD günstigere Tarife dann vor, wenn sich die Versicherten zu einer Einschränkung ihres Rechts auf freie Arztwahl verstehen und vor einem Facharztbesuch zunächst einen Hausarzt aufsuchen.

Der die Behandlungseffizienz hemmende Organisationsmangel der weitgehenden Trennung von stationärer und

ambulanter Versorgung (in der Welt einmalig) wird von allen Parteien als Problem gesehen. CDU/CSU und FDP wollen die Abschottung durch die Aufhebung aller Budgets erreichen, wobei es aber in diesem Zusammenhang ausreichen würde, die *sektoralen* Budgets abzuschaffen. Die SPD und die Grünen formulieren nur das Ziel, geben aber keinen Weg dahin an. Die Grünen wollen darüber hinaus allerdings den Hausärzten eine zentrale Rolle zuweisen.

Außer den Grünen wollen alle Parteien den Versicherten eine größere Wahlfreiheit (z.B. höhere Zuzahlungen, Hausarzt-Modell) einräumen, wobei dies auch zu niedrigeren Prämien führen können soll.

Das Problem, dass das Leistungsniveau des deutschen Gesundheitswesens niedriger ist, als es angesichts der Kosten sein könnte, sprechen nur SPD und die Grünen an. Zentrale Vorstellung bei der SPD ist die Einführung evidenzbasierter Behandlungsleitlinien, deren Beachtung oder Nicht-Beachtung durch die Ärzte auch in den Honorarverträgen zwischen Krankenkassen und Ärzten eine Rolle spielen soll. Die Grünen wollen dagegen ein Institut zur Qualitätssicherung im Gesundheitswesen schaffen und im Übrigen Prävention und Rehabilitation – anstelle der vorherrschenden kurativen Behandlung – stärken.

Zu dem Problem der intransparenten und zum Teil unerwünschten Verteilungseffekte, die von der Gesetzlichen Krankenversicherung ausgelöst werden, nimmt keine Partei Stellung. Sie bekennen sich jedoch alle pauschal zum Solidarcharakter der Versicherung. Insbesondere wird von keiner Partei das Problem der unterschiedlichen Belastung der Generationen angesprochen, das nicht nur bei der Rentenversicherung, sondern auch bei der Krankenversicherung besteht.

Auch das Problem eines möglicherweise drohenden **Ärztemangels** wird von keiner Partei explizit thematisiert. Die FDP will allerdings die Attraktivität des Arztberufs durch »leistungsgerechte« und feste Preise (gegenwärtig schwanken sie) für Leistungen niedergelassener Ärzte bewahren und das bestehende Werbeverbot lockern. Die SPD hat vor allem die angestellten Ärzte in Krankenhäusern im Blick und will erreichen, dass dort die geltenden Normen des Arbeitszeitrechts eingehalten werden.

Die gegenwärtige »Europa-Untauglichkeit« des Systems der Gesetzlichen Krankenversicherung wird ebenfalls von keiner Partei angesprochen.

### Die Reformvorschläge der Gesundheitsökonominnen

Die von Ökonomen gemachten Vorschläge zur Reformierung des deutschen Gesundheitswesens lassen sich grob

in zwei Kategorien einteilen. Die erste kann als »Systemevolution«, die zweite als »marktwirtschaftliche Lösung« bezeichnet werden. Für die Systemevolution hat der Sachverständigenrat (Wirtschaft) in seinem Jahresgutachten 2000/2001 ein detailliertes Konzept vorgelegt. In eine ähnliche Richtung gehen die Vorstellungen von Dieter Cassel (2001) und (weniger weitgehend) von Jürgen Ahrens (2001), dem Vorstandsvorsitzenden des AOK-Bundesverbands. Erst kürzlich ist Peter Zweifel zusammen mit Michael Breuer (2002a; 2002b) für eine radikal marktwirtschaftliche Lösung eingetreten, während Günter Neubauer (2002) und Klaus Dirk Henke (2002) etwas weniger radikale Positionen vertreten, aber dabei unterschiedliche Schwerpunkte setzen.<sup>4</sup> Auch der Sachverständigenrat (Wirtschaft) hat in seinem Jahresgutachten 2000/2001 neben der systemevolutionären Konzeption eine marktwirtschaftliche Lösung erarbeitet.<sup>5</sup>

Um die Vorstellungen der politischen Parteien umfassend beurteilen zu können, sind in Übersicht 3 die systemevolutionären – und nicht die radikaleren – Vorschläge des Sachverständigenrats zusammengefasst und anhand der auch in den Übersichten 1 und 2 verwendeten Problemklassifizierung dargestellt. Der Vergleich zeigt, dass die Vorstellungen aller Parteien zusammengenommen gar nicht so weit von den Vorschlägen der Ökonomen entfernt sind. Bei der Korrektur von Fehlanreizen für die Marktteilnehmer geht der Sachverständigenrat zum Teil weniger weit als die Parteien. So hält er z.B. die Umstellung auf das Kostenerstattungsprinzip für organisatorisch zu aufwendig und glaubt auch nicht, dass durch erhöhte Zuzahlungen ein erheblicher Einspareffekt zu erzielen ist.<sup>6</sup>

### Die radikale Konzeption

Der Sachverständigenrat (Wirtschaft) lässt jedoch keinen Zweifel daran, dass das eigentliche Ziel eine deutlich weitergehende Reform sein müsste. Die dazu entwickelten Vorschläge werden weiter unten dargelegt. Zunächst soll hier aber die radikalste Reformvariante erwähnt werden, die Zweifel und Breuer entwickelt haben. Danach würden alle wesentlichen Regulierungen des Gesundheitssektors – bis auf zwei – entfallen. Die eine wäre das Gebot einer obligatorischen Mindestversicherung für die gesamte Wohnbevölkerung. Die Bürger müssten unter den Angeboten auf dem freien Versicherungsmarkt wählen und sich individuell versichern. Das impliziert vor allem, dass die Krankenversicherungsprämien individuell risiko-äquivalent wären. Die Versicherten müssten Prämien zahlen, deren Höhe ihrem indi-

<sup>4</sup> Ausführlicher in Henke, Neubauer et al. (2002).

<sup>5</sup> Eine Übersicht über Reformoptionen findet sich auch in Osterkamp (2001).

<sup>6</sup> Im Hinblick auf den Effekt von Zuzahlungen vertritt der SVR unter den Gesundheitsökonominnen eine Minderheitsmeinung.

**Übersicht 3:**

**Reformkonzeption „Systemevolution“ (des Sachverständigenrats Wirtschaft)**

Problemfelder	Reformelemente
1. Belastung des Arbeitsmarkts durch Kostensteigerungen im Gesundheitswesen	Einkommensteuer-neutrale Auszahlung des gegenwärtigen AG-Beitrags zur KV; Erweiterung der Beitragsgrundlage um Vermögenseinkommen; Einbeziehung aller Erwerbstätigen; Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen
2. Unnötig hohe Kosten (-steigerung) a. durch mangelnden Wettbewerb	Fehlleitung des Wettbewerbs zwischen den GKV-Kassen beseitigen durch Einschluss von Morbidität in den RSA; Schaffung eines Hochrisikopools
b. durch Fehlanreize für LE und Versicherer	Positivliste für Medikamente; Kopf- und Fallpauschalen statt Einzelleistungsvergütung für LE
c. durch Fehlanreize für Nachfrager	Begrenzung des Leistungskatalogs durch Aufspaltung in Grund- und Wahlleistungen oder durch erweiterte Negativliste; Praxisgebühr bei Erstbesuch; (Dagegen wird eine Umstellung von Sachleistungs- auf Kostenerstattungsprinzip als organisatorisch aufwendig und mit Budgetierung nicht kompatibel angesehen. Eine Anreizfunktion erhöhter Zuzahlungen wird skeptisch gesehen.) Anreize zur Einschränkung des Rechts auf freie Arztwahl
d. durch Organisationsmängel	Ausbau der integrierten Versorgung
3. Geringe Wahlmöglichkeiten beim Versicherungsschutz	Wahlmöglichkeit für Hausarztssystem
4. Leistungsniveau niedriger als möglich	Evidenzbasierte Behandlungsleitlinien; Ausbau der integrierten Versorgung;
5. Verteilungseffekte der GKV	Umverteilung innerhalb der GKV-Systems nur noch zwischen Gesunden und Kranken; weitere Umverteilungen durch Steuern und Transfers; d.h. auch, dass die beitragsfreie Mitversicherung vom Familienangehörigen durch Steuerfinanzierung ersetzt wird; Überprüfung, ob die Exit-Option (von der GKV in die PKV) beibehalten werden kann
6. Drohender Ärztemangel	Keine Ausführungen
7. GKV-System im europäischen Wettbewerb	Kostenerstattung muss grenzüberschreitend ermöglicht werden; GKV-Kassen müssen auch mit ausländischen LE kontrahieren dürfen;

Abkürzungen: siehe Tab. 1.

Zusammenstellung: ifo Institut.

viduellen Erkrankungsrisiko entspricht. Das heißt aber auch, dass die Prämien in manchen Fällen außerordentlich hoch wären und auch untragbar hoch sein könnten, so dass in solchen Fällen direkte Unterstützungszahlungen – die zweite Art von Regulierung – vorzusehen wären.

Die Vorteile eines derartigen Systems würden insbesondere darin liegen, dass

- das Gesundheitswesen kein wettbewerblicher Ausnahmehereich mehr wäre;
- mit einem großen Angebot an differenzierten Krankenversicherungsverträgen zu rechnen wäre, die auf die individuellen Präferenzen eingingen;
- kein Versicherter – auch keiner mit hohem Risiko – mehr unwillkommen wäre;
- ein Risikostrukturausgleich nicht mehr erforderlich wäre;
- die Versicherungen Interesse hätten, die Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen zu einem kostengünstigen Ver-

halten anzureizen und entsprechende Angebotsstrukturen (z.B. integrierte Versorgung, Hausarztprinzip, Behandlungsleitlinien) zu fördern;

- die Kosten des Gesundheitswesens zu einem privaten Problem würden.

Die Nachteile bzw. Risiken würden jedoch darin bestehen, dass

- die Belastung des öffentlichen Haushalts mit direkten Unterstützungszahlungen außerordentlich groß sein kann – je nachdem, wo die Grenze für eine »untragbare Prämienbelastung« gezogen wird;
- für (besonders hohe) Risiken, die die Versicherungen möglicherweise nicht versichern wollen, eine Sonderlösung (z.B. »Hochrisikopool«) gefunden werden muss;
- ein gleichmäßiger Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen nicht mehr bestehen bzw. sich auf die Leistungen im Rahmen der Mindestversicherung beschränken würde;

- eine Belastung mit Prämien nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit nicht mehr stattfinden würde.

Nicht zuletzt kann als Nachteil bzw. Risiko dieser radikalen Reformkonzeption auch die Tatsache angesehen werden, dass ein derartiges System in keinem Land der Welt besteht, auch nicht in den Ländern mit einem traditionell individualistischen Gesundheitswesen, nämlich in der Schweiz und den USA. Die Schweiz hat sogar vor einigen Jahren ihr altes System individuell risiko-äquivalenter Prämien abgeschafft, u.a. weil die dabei erforderlichen Unterstützungszahlungen an die Versicherten für den öffentlichen Haushalt zu hoch wurden. Jetzt gibt es – stark regulierte – Tarife, die nicht individuell, sondern für ganze Gruppen risiko-äquivalent sind. Diese Tarife gelten für die Versicherten eines Versicherungsunternehmens in einem Kanton und sind nur (dürfen nur) nach Eintrittsalter und Geschlecht differenziert (werden).

Die Gruppentarife in den USA (community rating) werden vor allem für die Beschäftigten eines Unternehmens vereinbart. (Sie unterliegen im Übrigen nicht der Einkommensteuer.) Echte individuell risiko-äquivalente Prämien sind die Ausnahme. Um Bürger außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses (Rentner) oder solche geringen Einkommens nicht diesen individuell risiko-äquivalenten Prämien auszusetzen, wurden die öffentlich finanzierten Krankenversicherungen Medicare (für die Rentner) und Medicaid (für die Geringverdiener) geschaffen – anstatt den Weg der direkten Unterstützung zu gehen.

### Reform des deutschen Gesundheitswesens nach Schweizer Vorbild?

Neben der systemevolutionären Konzeption hat der Sachverständigenrat (Wirtschaft) eine Variante entwickelt, die etwas weniger radikal ist als das Konzept von Zweifel und Breuer, aber deutlich »marktwirtschaftlicher« als das gegenwärtige – und das in den kommenden Jahren zu erwartende – System. Eine solche »gemäßigt marktwirtschaftliche Konzeption« findet sich auch in den oben erwähnten Diskussionsbeiträgen von Neubauer (2002) und Henke (2002). Diese gemäßigte Variante wird, soweit sie über die reine Systemevolution hinausgeht, im Folgenden kurz charakterisiert. Die Konzeption ist von folgenden Eigenschaften geprägt:

- Obligatorische Mindestversicherung für die gesamte Wohnbevölkerung;
- zu einer solchen Mindestversicherung müsste auch das Lohnersatzgeld (bisher: Lohnfortzahlung und Krankengeld) gehören;
- Erhebung von individuell zu zahlenden Kopfprämien, die nur nach Alter und Geschlecht, nicht nach Einkommen und nicht nach Krankheitsanfälligkeit differenziert sind;

das hieße auch, dass es keine beitragsfreie Mitversicherung mehr geben würde;

- es würde Zuzahlungen geben; diese könnten einen obligatorischen und einen frei zu vereinbarenden Teil enthalten;
- die Übernahme von Gesundheitsrisiken wäre damit vollständig vom Beschäftigungsverhältnis abgekoppelt;
- Beschränkung der Umverteilung auf den Risikoausgleich zwischen Gesunden und Kranken; weitere Umverteilungen wie gegenwärtig (von Reich zu Arm, von Jung zu Alt, von kleinen zu großen Familien, von Ledigen zu Verheirateten) wären im Rahmen des Steuersystems vorzunehmen;
- die Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen würden von aktiveren Krankenversicherungen (»players statt payers«) zu innovativen und effizienteren Formen der Angebotserstellung angeregt (z.B. »managed care«, Praxisnetze, Hausarztmodell) und müssten auch andere Formen der Honorierung (z.B. Fallpauschalen statt Einzel Leistungsvergütung) akzeptieren;
- die Versicherungen müssten Altersrückstellungen bilden (wie jetzt bereits in der Privaten Krankenversicherung vorgeschrieben und praktiziert), die beim Wechsel der Versicherung mitgenommen werden können (gegenwärtig nicht der Fall); dadurch würde die individuelle Beitragslast nicht nur unabhängig vom Altersaufbau der Bevölkerung sein, sondern auch nicht (oder weniger als ohne Altersrückstellung) mit zunehmendem Alter des Einzelnen ansteigen;<sup>7</sup>
- nach dem in diesem Punkt weitergehenden Vorschlag von Henke soll die GKV-Versicherung grundsätzlich (schrittweise) von der Umlagenfinanzierung auf die Kapitaldeckung umgestellt werden.

Die Grundzüge einer derartigen gesundheitspolitischen Konzeption sind in der Schweiz durch die Reform von 1996 weitgehend umgesetzt worden. Die aufgetretenen Probleme konnten damit allerdings nicht vollständig gelöst werden. Insbesondere ist eine Eindämmung der steigenden Kosten des Gesundheitswesens bisher nicht im erhofften Maße möglich geworden. Außerdem waren Ergänzungen der Reform notwendig und werden es wohl auch weiterhin sein. Mängel bestehen z.B. nach wie vor im System des Risikostrukturausgleichs zwischen den Krankenkassen sowie in unzureichenden Anreizen für Prozessinnovationen (statt nur Produktinnovationen) auf der Seite der Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen. Dennoch scheint es vielversprechend, in Deutschland die Erfahrungen der Schweiz zu verfolgen, vor allem dann, wenn sich am Ende der kommenden Legislaturperiode in Deutschland an dem bestehenden Reformdefizit im Gesundheitswesen wenig geändert haben sollte.

<sup>7</sup> Der Vorschlag von Henke (2002) bzw. Henke und Neubauer (2002) geht weiter, da er eine grundsätzliche (schrittweise) Umstellung von der Umlagenfinanzierung auf die Kapitaldeckung vorsieht.

## Literatur

- Ahrens, H.-J. (2001), »Es braucht Mut zu den richtigen Reformen, nicht zu radikalen«, *ifo Schnelldienst* 54 (16), 6–7.
- Breyer, F. und P. Zweifel (1997), *Gesundheitsökonomie*, Berlin et al.: Springer.
- Cassel, D. (2001), »Das deutsche Gesundheitswesen braucht weniger Regulierung und mehr Wettbewerb«, *ifo Schnelldienst* 54 (16), 3–5.
- Henke, K.-D. (2002), »Mehr Markt erfordert starken Staat«, *ifo Schnelldienst* 55 (17), 10–14.
- Henke, K.-D., G. Neubauer et al. (2002), *Zukunftsmodell für ein effizientes Gesundheitswesen in Deutschland*, hrsg. von der Vereinten Krankenversicherung AG, München.
- Neubauer, G. (2002), »Generelle Marktfähigkeit von Gesundheitsdienstleistungen«, *ifo Schnelldienst* 55 (17), 3–7.
- Osterkamp, R. (2002), »Warten auf Operationen«, *ifo Schnelldienst* 55 (10), 14–21.
- Osterkamp, R. (2001), »The German Health Care System in an International Comparison: Assessment and Reform Options«, *CEifo Forum*, Herbst 2001.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2001), *Jahresgutachten 2000/2001*.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (2001), *Gutachten 2000/2001: Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit*, Bd. 1–3.
- Zentralrat für die Kassenärztliche Versorgung (2002), *Kostenstrukturanalyse in der Arztpraxis*, Köln.
- Zweifel, P. und M. Breuer (2002a), »Mehr Markt im Gesundheitswesen tut Not«, *ifo Schnelldienst* 55 (17), 7–10.
- Zweifel, P. und M. Breuer (2002b), *Das Gesundheitssystem zukunftsfähig machen*, Verband Forschender Arzneimittelhersteller, Reihe »Zur Sache«, Heft 7, Berlin.
- Programme der politischen Parteien zur Bundestagswahl 2002.

# Wechsel an der Spitze der Bank Russlands – Bankenreformen im Aufwind?

30

Josephine Bollinger-Kanne\*

Auch wenn sich Wachstumstendenzen und Anzeichen von Stabilität in der russischen Volkswirtschaft in den letzten Jahren gezeigt haben, geben Unterkapitalisierung, Privatisierungsdefizite und die Neigung zu kurzfristigen Krediten russischer Banken nach wie vor Anlass zu Kritik und lassen Forderungen nach durchgreifenden Bankenreformen nicht verstummen. Um dem Reformstau im russischen Bankwesen beizukommen, waren bestimmte Änderungen im Zentralbankgesetz unumgänglich. Gleichzeitig hatten die Auseinandersetzungen um die Neufassung des Zentralbankgesetzes einen verfrühten Wechsel an der Zentralbankspitze zur Folge, den Präsident Vladimir Putin, seine wirtschaftsliberalen Berater und Amtsinhaber in der Präsidentenadministration und den einschlägigen Ministerien sicherlich begrüßt haben dürften. Ob die angedachten Reformen des russischen Bankensektors die Banken als Finanzierungsmittler zwischen den einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren etablieren werden, bleibt zurzeit abzuwarten.

## Neues russisches Zentralbankgesetz

Zu den grundlegenden Aufgaben der Bank Russlands zählt nach Artikel 3 des geltenden russischen Zentralbankgesetzes die Entwicklung und Stärkung des Bankensystems der Russischen Föderation.<sup>1</sup> Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, benötigen die russischen Zentralbanker dementsprechende Leitlinien und Zielsetzungen. Derartige Leitlinien und Zielsetzungen sind in einschlägigen Dokumenten, allen voran im Zentralbankgesetz, niedergelegt. Das Zentralbankgesetz weist der Zentralbank nicht nur eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und Stärkung des Bankensystems im Land zu, sondern setzt auch fest, wie und in welchem Rahmen die russischen Zentralbanker für die Banken des Landes Sorge zu tragen haben. Insofern waren die Korrekturen und die Inkraftsetzung des Zentralbankgesetzes im Juli 2002 eine unabdingbare Voraussetzung, um Restrukturierungsvorhaben im gesamten russischen Bankensektor auf den Weg zu bringen und voranzutreiben.

Die Beschließung des Zentralbankgesetzes erfolgte in Übereinstimmung mit dem Reglement der verfassungsmä-

gen Gesetzgebung<sup>2</sup>, da die Zentralbank des Landes eine Einrichtung öffentlichen Interesses ist. Demnach können die Zentralbankmitarbeiter über ihre Arbeitsgrundlage, das Zentralbankgesetz, nicht selbst abstimmen, sondern müssen dies den Vertretern der gesetzgebenden Organe des Landes überlassen. Ihre Einflussmöglichkeiten beschränken sich hier ausschließlich auf beratende Funktionen, die sie z.B. bei Tagungen der befugten Fachausschüsse zur Geltung bringen können. Mit Blick auf die nachstehende Übersicht zum Gesetzgebungsprozess in der Russischen Föderation durchlief die Gesetzgebung zum Zentralbankgesetz von 2002 im Einzelnen nun folgende Stufen<sup>3</sup>:

- 5. Juli 2000 erste Lesung in der Staatsduma;
- 6. April 2002 zweite Lesung in der Staatsduma;
- 22. Mai 2002 erneute zweite Lesung in der Staatsduma;
- 5. Juni 2002 dritte Lesung in der Staatsduma;
- 14. Juni 2002 Ablehnung des Gesetzes durch den Föderationsrat;
- 27. Juni 2002 Überstimmung des Vetos des Föderationsrates durch Staatsduma;
- 10. Juli 2002 Unterschrift des Präsidenten.

\* Dr. Josephine Bollinger-Kanne ist Osteuropa-Expertin mit Schwerpunkt »Wirtschaft und Politik Russlands« in München.

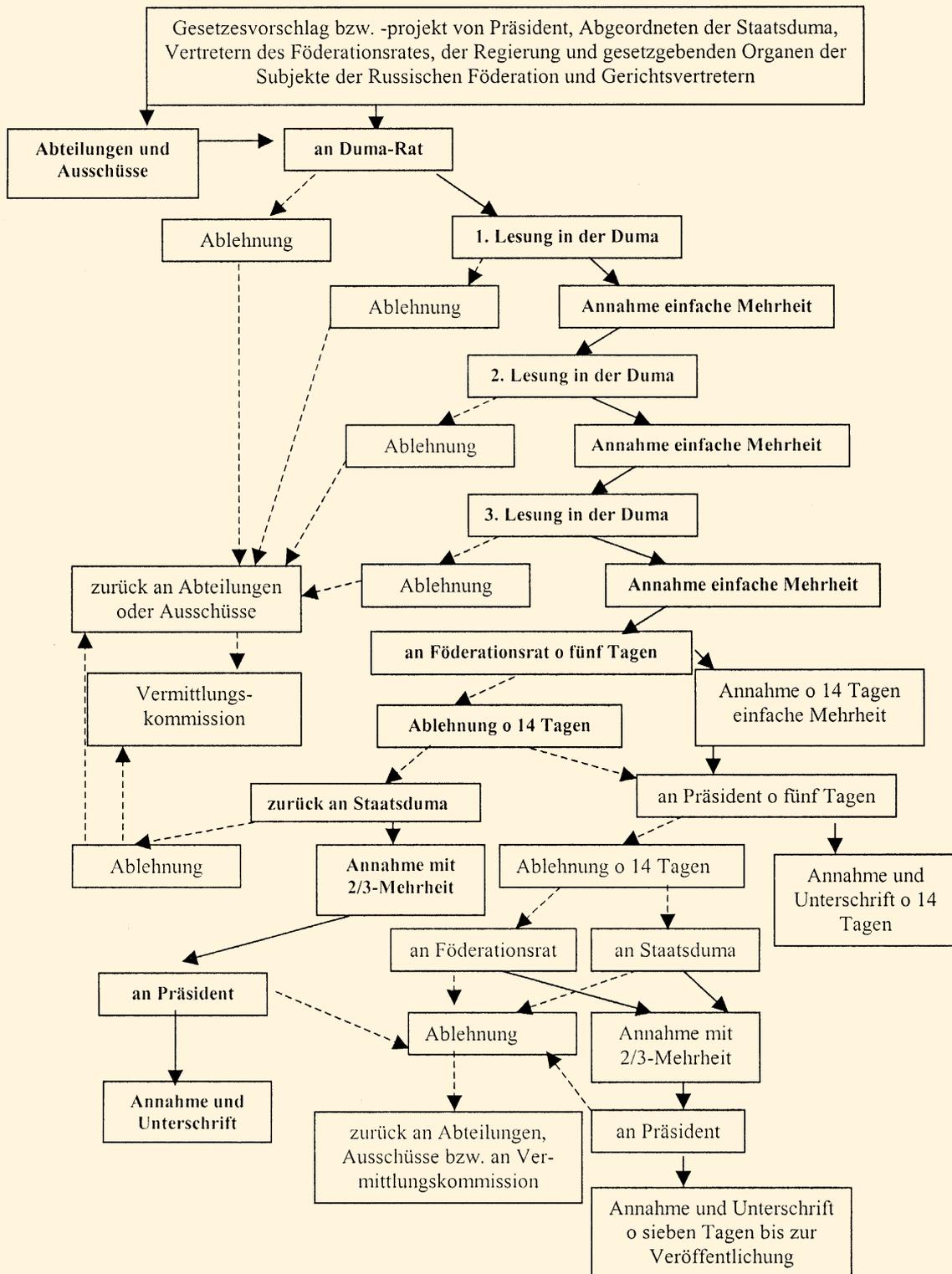
<sup>1</sup> Rechenschaftsbericht der Bank Russlands 2000, S. 120 und Artikel 3 im Zentralbankgesetz 2002, in: [http://www.cbr.ru/today/status\\_functions/print.asp?file=law.htm](http://www.cbr.ru/today/status_functions/print.asp?file=law.htm).

<sup>2</sup> Konstitucija Rossijskoj Federacii, Moskva 1997.

<sup>3</sup> Die hervorgehobenen Kästchen in der Übersicht kennzeichnen den Gang der Zentralbankgesetzgebung.

Übersicht

Der Gang der Gesetzgebung in der Russischen Föderation nach Artikel 104,105 und 107 in der Verfassung der RF



Quelle: Darstellung der Autorin.

Auffällig an den einzelnen Zentralbankgesetzgebungsstufen ist, dass zwischen der ersten Lesung und der ersten zweiten Lesung in der Staatsduma fast zwei Jahre liegen, die zweite Lesung zweimal stattfand und die Beschlussfassung am Ende im Vergleich zum Zeitraum zwischen den beiden ersten Lesungen nur ca. drei Monate dauerte.

Bereits nach der Inkraftsetzung des Zentralbankgesetzes von 1995 setzte ein stetiger Kampf um Korrekturen ein. Einige von ihnen fanden in den folgenden Jahren Schritt für Schritt Eingang in das 95-er Gesetz. Sie berührten den Status und die Vollmachten der Bank Russland jedoch nicht grundlegend (Bollinger-Kanne 2001, S. 192 ff.) Die Beteiligung der Bank Russlands an Kreditinstitutionen war im Zentralbankgesetz von 1995 grundsätzlich zwar untersagt, ließ aber Ausnahmen zu. Durch die Beteiligungen an der Außenhandelsbank, der Sperbank und an einer Reihe von Banken mit Sitz im Ausland steht die Bank Russlands allerdings permanent unter Verdacht, diese bei der Ausübung ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktion über das gesamte russische Bankensystem zu begünstigen bzw. zu übervorteilen, so dass Wettbewerbsverzerrungen Vorschub geleistet wird.<sup>4</sup>

Anfang Juni 2000 kam es in der Staatsduma schließlich zu einer *ersten* Lesung über ein Zentralbankgesetz mit Korrekturen, die den Status, die Vollmachten und die strittigen Beteiligungen der Bank Russlands auf die politische Tagesordnung brachte (Kulakova 2000). Verschiedene Vertreter aus der Präsidentenadministration, Staatsduma, Regierung und Zentralbank beteiligten sich in der Folgezeit an der Ausarbeitung von Vorschlägen und Kompromissformeln. Vonseiten der Duma nahm der einstige Duma-Abgeordnete und Vorsitzende des Ausschusses für Kreditorganisationen und Finanzmärkte Alexandr Šochin eine meinungsführende Position ein. Er plädierte für eine Ausweitung der Kompetenzen des Nationalen Bankenrats, der bis dahin als beratendes Organ in der Bank Russlands tätig war. Fortan sollte der Bankenrat neben dem Direktorenrat als zweites Leitungsorgan in Gestalt eines Aufsichtsrates in Erscheinung treten<sup>5</sup> und sich vor allem aus Staatsvertretern zusammensetzen. Dagegen setzte sich der zu dieser Zeit amtierende Zentralbankvorsitzende Viktor Geraščenko vehement zur Wehr. Er wertete dies als einen Angriff auf die Unabhängigkeit seiner Bank.<sup>6</sup>

In Fragen der Ausgliederung der Außenhandelsbank aus dem russischen Zentralbanksystem und in der Strategie der Bankenreform im gesamten geriet Geraščenko mit den Re-

gierungsvertretern in Streit.<sup>7</sup> Während die Regierungs- und Staatsduma-Vertreter bzw. Ausschussvertreter im Verlauf der Verhandlungen um Kompromisse rangen, führte Geraščenko gegen sie einen Zweifrontenkrieg und stellte sich einer geplanten zweiten Lesung in der Staatsduma entgegen. Am 15. März 2002 griff Putin schließlich ein und veranlasste Geraščenko zum Rücktritt. Den ersten stellvertretenden Finanzminister Sergej Ignat'ev ernannte er zu seinem Nachfolger. Diesen bestätigten die Duma-Abgeordneten mit einer Mehrheit von 276 Stimmen am 19. März 2002.<sup>8</sup>

Der *zweiten* Lesung stand somit nichts mehr im Wege. Die Kompetenzen des Nationalen Bankenrats blieben zwischen Duma- und Regierungsvertretern nach der zweiten Lesung am 5. April 2002 weiterhin ein Stein des Anstoßes. Wollten die Duma- bzw. Ausschussvertreter einen starken entscheidungsfähigen Bankenrat mit einer maximalen Anzahl von Duma-Vertretern durchsetzen, setzten sich die Regierungsvertreter für einen weniger einflussreichen Bankenrat ein, um die Unabhängigkeit der Bank Russland nicht zu arg zu beschneiden. Der Streit um die Kompetenzen des Bankenrats machte weitergehende Aushandlungen und Kompromisse erforderlich, die letztlich in einer wiederholten zweiten Lesung am 22. Mai 2002 mündeten. Die *dritte* Lesung folgte unmittelbar in der ersten Juniwoche.

Beide Seiten steckten im Verlauf der Verhandlungen zurück. Die Duma-Abgeordneten begnügten sich mit einem Bankenrat mit den Funktionen eines Kollegialorgans, das den Rechenschaftsbericht der Bank Russlands und das Projekt über die Grundlinien einer einheitlichen Kredit- und Geldpolitik prüft und nicht, wie vorgesehen, bestätigen soll. Dafür wurde ihnen zugesichert, dass der Bankenrat den Auditor der Bank Russlands zu ernennen, die buchhalterischen Regeln und die Ausgaben der Bank Russlands zu bestätigen hat.<sup>9</sup> Gleichzeitig bestanden die Duma-Abgeordneten darauf, dass die Mitarbeiter der Bank Russlands bei den Geschäftsbanken im laufenden Geschäftsjahr nur einmal Kontrollen durchführen dürfen. Bei den Regierungsvertretern und Zentralbankern rief diese Forderung Unmut hervor.<sup>10</sup> Der Föderationsrat berief sich in seinem Veto ebenfalls darauf und versuchte gleichzeitig mehr Vertreter aus seinen Reihen für den Bankenrat einzufordern.<sup>11</sup> Am Ende scheiterte er wie schon im Jahr 1995, weil sich die Beteiligten aus der Du-

<sup>4</sup> G. Griščenko, Popytki lišit' Centrobank ékonomičeskoj vlasti ni k čemu ne priveli: CB v rjad li vyidet iz kapitalov VTB i Sperbanka, in: <http://www.polit.ru/printable/473814.html>.

<sup>5</sup> Zu den Vorschlägen genauer bei A. Šochin Interview der Woche vom 24. Juli 2001, in: [www.shohin.ru/week/010724.html](http://www.shohin.ru/week/010724.html).

<sup>6</sup> V. Geraščenko's Brief an den Duma-Sprecher vom 5. Dezember 2001 ist hierfür ein einschlägiges Beispiel, in: [http://www.cbr.ru/today/publications\\_reports/print.asp?file=letter.htm](http://www.cbr.ru/today/publications_reports/print.asp?file=letter.htm).

<sup>7</sup> Dazu A. Šochins Tageskommentar vom 13. November 2001, in: <http://www.shohin.ru/documents/020313.html>; sein Tageskommentar vom 18. März 2002, in: <http://www.shohin.ru/documents/020318.html> und N. Kulikova/E. Kiseljova; The New Face of the Banking Reform, in: <http://therussianissues.com/print/13833.html>.

<sup>8</sup> Russia Tightens Central Bank Control, in: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1883307.stm>.

<sup>9</sup> Artikel 12 und 13 im Zentralbankgesetz 2002.

<sup>10</sup> Povtorenje projdenogo: pravitel'stvo snova nedovol'no prijatnymi vo vtorom čtenii popravkami v zakon o CB i grozit prezidentskim veto (22. Mai 2002), in: <http://www.polit.ru/printable/topnews.html?date=2002-05-22>.

<sup>11</sup> SF nameren uveličit' čislo svoich ljudej v Centrobanke, in: <http://www.pronews.ru/print/week/id/439504.html>.

ma, Regierung und der Präsident einigen konnten. Am 10. Juli 2002 hat Präsident Vladimir Putin mit seiner Unterschrift das neue Zentralbankgesetz in Kraft gesetzt.

**Sergej Ignat’evs Amtsübernahme**

Wie aus den obigen Ausführungen deutlich wird, ging der jüngste Zentralbankgesetzgebungsprozess mit einer folgenschweren Personalentscheidung einher. Geraščenko beharrte im Verlauf des Verhandlungen auf seine Positionen und geriet dadurch wie seinerzeit der erste Zentralbankvorsitzende Georgij Matjuchin zwischen die Fronten der Duma-Abgeordneten und Regierungsvertreter. Putin sah darin eine Gunst der Stunde und setzte einen Kandidaten durch, der das Konzept der Wirtschaftspolitik seiner wirtschaftsliberalen Berater und Regierungsvertreter unterstützt. Da Putin auf eine respektable ihn unterstützende Mehrheit in der Duma zählen kann, hatte er damit Erfolg. Zudem war Sergej Ignat’ev im Amt des ersten stellvertretenden Finanzministers als Vermittler in Zentralbank- und Bankangelegenheiten zwischen Duma- und Zentralbankvertretern tätig gewesen und hatte dabei Anerkennung und Einfluss erworben, so dass Putin mit seiner Ernennung einen für alle Beteiligten akzeptablen Kandidaten ins Spiel gebracht hatte.<sup>12</sup>

Geraščenkos Einwände gegen die Einschnitte der Unabhängigkeit der Zentralbank durch die Ausweitung der Kompetenzen des Nationalen Bankenrat lassen sich nicht so einfach von der Hand weisen. Sie fanden im Zentralbankgesetz 2002 in der Weise Berücksichtigung, dass das Gesetz dem Nationalen Bankenrat zwar mehr Kompetenzen zugesteht, aber nicht in dem Umfang, wie es Meinungsführer aus der Duma ursprünglich geplant hatten. Viel nachhaltiger auf Geraščenkos Rücktritt dürften seine zögerlichen Maßnahmen im Bankensektor gewirkt haben. So war er im Gegensatz zu seinem Nachfolger Sergej Ignat’ev gegen eine zügige Ausgliederung der Außenhandelsbank aus der Bank Russlands, die Ignat’ev neben der Schaffung eines Systems zur Garantierung von Einlagen bzw. Sparguthaben der Bevölkerung für einen entscheidenden Be-

standteil der Bankenreform hält.<sup>13</sup> Auch die Bankenaufsicht war unter Geraščenko nicht ausreichend entwickelt und fand nur in einem geringen Umfang statt.<sup>14</sup> Vor diesem Hintergrund setzte Putin mit Ignat’evs Berufung zum neuen Chefbanker des Landes ein deutliches Zeichen in Richtung Bankenreform.

Ignat’ev berief kurze Zeit nach seiner Amtsübernahme zwei neue Mitglieder in den Direktorenrat der Bank Russlands, Oleg Vjugin und Andrej Kozlov. Besonders Kozlovs Wiedereintritt in die Russische Zentralbank ist als ein Signal zu betrachten, dass Ignat’ev mit Bankenreformen Ernst machen will. Kozlov war seit seinem Austritt aus der Bank Russlands kurz nach Geraščenko abermaliger Amtsübernahme als Zentralbankvorsitzender im September 1998 beim Financial Services Volunteer Corps (FSVC) als Managing Director tätig und hat zusammen mit dem U.S. – Russischen Bankendialog 29 Reformempfehlungen ausgearbeitet, die sie im Mai 2002 an die Präsidenten George Bush und Vladimir Putin überreicht haben.<sup>15</sup>

Ignat’evs Reformmaßnahmen im Bankensektor richten sich u.a. auch auf Restrukturierungen in seiner Bank. Hierbei geht es ihm insbesondere um die Schaffung von Voraussetzungen für eine angemessene und nach internationalen Standards ausgerichtete Bankenaufsicht und um durchsichtige Entscheidungsstrukturen. Um den mit den Jahren angewachsenen Bürokratisierungstendenzen und Personalkosten entgegen zu treten, sind Personalabbau und Schließungen von Zentralbankeinrichtungen in der Region geplant.<sup>16</sup> Die untenstehende Tabelle zeigt auf, dass sich die Anzahl der Mitarbeiter im Russischen Zentralbankwesen von 1992 bis 1998 nahezu verdoppelt hat und danach ein Rückgangstrend eingetreten ist. In welchem Umfang und in welchem Zeitraum Personal weiterhin abgebaut wird, wird sich zeigen.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Tageskommentar von A. Šochin vom 18. März 2002, in: <http://www.shohin.ru/comment/020318.html>.

<sup>13</sup> N. Kulikova/E. Kiseljova, The New Face of the Banking Reform (Kommersant, 21. März 2002), in: <http://www.therussianissues.com/topics/56/02/03/21/13833.html>.

<sup>14</sup> Vgl. A. Zobotkin, New CBR Team: Policy Style Two Months on, in: <http://www.prime-tass.com/news/65/opened/2002/212320.asp>.

<sup>15</sup> Hierzu FSVC Recent Events May 24, 2002, in: <http://www.fsvc.org/news/News.asp?FilterUID=264> und FSVC Recent Events April 2002, in: <http://www.fsvc.org/news/News.asp?FilterUID=245>.

<sup>16</sup> Vgl. R. Nash, Reforming Russia – Building Banks, in: <http://prime-tass.com/news/65/opened/2002/215293.asp>.

**Tab 1**  
**Mitarbeiter in der Bank Russlands**

	1. 1. 1993	1. 1. 1994	1. 1. 1995	1. 1. 1996	1. 1. 1997	1. 1. 1998	1. 1. 1999	1. 1. 2000	1.1. 2001
Anzahl der Mitarbeiter	45364	52042	62805	70067	81805	88879	90438	88369	80699

Quelle: Rechenschaftsberichte der Bank Russlands 1992-2000.

### Schritte zu einem effektiveren Bankensystem der Russischen Föderation

Einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zu einem effektiveren und funktionstüchtigen Bankensystem stellt das in diesem Sommer verabschiedete Zentralbankgesetz dar. Ein zentraler Punkt unter den zahlreichen Korrekturen im Gesetz ist mit Blick auf durchgreifende Bankenreformen die gesetzliche Festlegung der Ausgliederung der Außenhandelsbank aus dem System der russischen Zentralbank zum 1. Januar 2003.<sup>17</sup> Die Verminderung der Anteile der Bank Russlands an der Sberbank und an den betreffenden Auslandsbanken wird an dieser Stelle ebenfalls festgeschrieben. Dadurch hat die Rückführung staatlicher Anteile, hier in Gestalt der Anteile der Bank Russlands, am Bankensystem des Landes endlich eine rechtliche Basis erhalten, so dass Privatisierungsdefizite und damit verbundene Wettbewerbsverzerrungen sowie Interessenkonflikte bei der Bankenaufsicht vonseiten der Bank Russlands abgebaut werden können. Immerhin nehmen die Sberbank und die Außenhandelsbank innerhalb der russischen Banken die Spitzenplätze ein.<sup>18</sup>

Bereits in der *Strategie* über die Entwicklung des Bankensystems der Russischen Föderation, die die russische Regierung und Zentralbanksitze am 30. Dezember 2001 unterschrieben haben, wird die Ausgliederung der Außenhandelsbank aus dem russischen Zentralbankwesen bis zum 1. Januar 2003 festgeschrieben.<sup>19</sup> Kapitalanteile der Regierung und der Bank Russlands an Kreditorganisationen sollen laut Strategie nur dann zulässig sein, wenn:

1. die Tätigkeit der betreffenden Kreditorganisationen für die staatliche Wirtschaftspolitik des Landes strategische Bedeutung hat und
2. dadurch eine optimalere Erhöhung der Kapitalisierung, Qualitätssteigerung des Kapitals und Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Kreditorganisationen hinsichtlich des Heranziehens von Mitteln aus der Bevölkerung und von Unternehmen möglich ist.<sup>20</sup>

Diese Ausnahmeregelungen lassen Spielraum für Interpretationen, so dass es für Geraschenko keine große Überwindung gewesen sein dürfte, die Strategieerklärung zu unterschreiben. Sie unterliegt dem Status einer Absichtserklärung und enthält darüber hinaus keine konkreten Schritte, wie die Ausgliederung der Außenhandelsbank vorstatten gehen soll.

<sup>17</sup> Artikel 8 im Zentralbankgesetz 2002.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu z.B. Profile Magazine, Nr. 31, 26.08.2002: Top-10 Largest Russian Banks in Terms of Capital (On 01. 07. 2002), in: <http://www.globexbank.ru/ratinge.html>.

<sup>19</sup> Strategija Razvitija Bankovskogo Sektora Rossijskoj Federacii vom 30. Dezember 2001, in: [http://www.minfin.ru/off\\_inf/92010401.doc](http://www.minfin.ru/off_inf/92010401.doc) sowie [http://www.cbr.ru/today/publications\\_reports/print.asp?file=strat\\_2002.htm](http://www.cbr.ru/today/publications_reports/print.asp?file=strat_2002.htm) (nachfolgend kurz: Bankenstrategie).

<sup>20</sup> Siehe Bankenstrategie, S. 5.12.

Erst mit der Inkraftsetzung des revidierten Zentralbankgesetzes ist die Ausgliederung der Außenhandelsbank schließlich rechtskräftig geworden, obgleich das Prozedere der Ausgliederung dort ebenfalls nicht thematisiert wird.

Um das Bankensystem im Gesamten zu stabilisieren und die Interessen der Anleger und Kreditoren zu schützen, weist das geltende Zentralbankgesetz den russischen Zentralbankern die Aufgabe zu, als gesetzgebende Instanz die Rahmenbedingungen bzw. Regeln des Bankengeschäfts festzulegen und ihre Einhaltung zu gewährleisten. Hieraus ergibt sich die Regulierungs- und Bankenaufsichtsfunktion der Bank Russlands.<sup>21</sup> Als wichtigstes Instrument für die Bankenaufsicht gilt die Durchführung von Kontrollen bei Kreditorganisationen bzw. Banken im laufenden Geschäftsjahr, um Finanzengpässen rechtzeitig auf die Spur zu kommen und Krisen zu vermeiden oder einzugrenzen. Der endgültige Beschluss über die Anzahl derartiger Kontrollen steht noch aus.<sup>22</sup> Er wurde aus den Verhandlungen zum Zentralbankgesetz in den Herbst des laufenden Jahres vertagt, da sich die Kontrahenten aus der Regierung, Zentralbank und Duma nicht einigen konnten.

Als Stabilitätsparameter für Kreditorganisationen und Banken gelten laut Zentralbankgesetz u.a.

- die Mindesthöhe des Satzungskapitals von Kreditorganisationen,
- die Höhe des maximalen Risikos für einen Kreditnehmer bzw. eine Gruppe von Kreditnehmer,
- die maximale Höhe großer Kreditrisiken inklusive Währungsrisiken,
- die maximale Höhe für Kredite, Garantien und Forderungen.<sup>23</sup>

Diese Parameter sollen Auskunft darüber geben, ob die Kapitalausstattung der Kreditorganisationen für bestimmte Bankoperationen ausreicht und nicht ein bestimmtes unkalkulierbares Risikoniveau überschritten wird. Die untenstehende Tabelle und Abbildung zeigen auf, dass das Satzungskapital der führenden Kreditorganisationen des Landes in den letzten drei Jahren sich stetig erhöht hat und sich ein Trend hin zu Banken mit höherer Kapitalausstattung abzeichnet, wobei die Anzahl der Banken im Bereich von 10 bis 60 Mill. Rubel ziemlich gleichmäßig verteilt ist und sich die prozentualen Anteile von 13,8% für Banken mit 3 Mill. Rubel Satzungskapital im Jahr 2000 auf 8,2% im Jahr 2002 stark verringert haben und sich die Anteile für Banken mit mehr als 300 Mill. Rubel Satzungskapital sich nahezu verdoppelt haben.

<sup>21</sup> Artikel 56 im Zentralbankgesetz von 2002.

<sup>22</sup> Tageskommentar von A. Sochin vom 12. Juli 2002, in: [http://www.shohin.ru/comment/020712\\_2.html](http://www.shohin.ru/comment/020712_2.html) und sein Tageskommentar vom 26. Juli 2002, in: <http://www.shohin.ru/comment/020726.html>.

<sup>23</sup> Artikel 62 im Zentralbankgesetz von 2002.

Tab. 2  
Verteilung der führenden Kreditorganisationen nach der Höhe ihres registrierten Satzungskapitals in Millionen Rubel und in Prozent

Mill. Rubel/Anzahl	Bis 3 Mill.	3-10 Mill.	10-30 Mill.	30-60 Mill.	60-150 Mill.	150-300 Mill.	>300 Mill.	Gesamt
01.09.2000	183	308	316	260	119	60	79	1325
01.09.2001	139	245	313	254	154	92	125	1322
01.09.2002	109	200	304	261	190	117	154	1335
in %								
01.09.2000	<b>13,8</b>	23,2	23,8	19,6	9,0	4,5	<b>6,0</b>	100
01.09.2001	10,5	18,5	23,7	19,2	11,6	7,0	9,5	100
01.09.2002	<b>8,2</b>	15,0	22,8	19,6	14,2	8,8	<b>11,5</b>	100

Gleichzeitig zeichneten sich von 1998 bis zum Frühjahr 2002 positive Tendenzen bei den Guthaben der Bevölkerung in den Banken und bei den Investitionen der Banken in den realen Sektor ab.

Der in Tabelle 3 verzeichnete Anstieg der Sparguthaben der Bevölkerung in den Banken sowie die Erhöhung der Investitionen der Banken in den realen Sektor legen die Einschätzung nahe, dass die russischen Banken ihre Funktion, als Finanzvermittler in der Volkswirtschaft des Landes tätig zu sein, schon viel besser erfüllen. Problematisch bleibt jedoch nach wie vor, dass die Banken gemessen an den Modernisierungserfordernissen der heimischen Produktionskapazitäten in den realen Sektor immer noch zu wenig investieren und sich zu einseitig auf den Exportbereich sowie auf Währungsgeschäfte konzentrieren.<sup>24</sup> Darüber hinaus bilden viele Banken Satzungskapital nicht auf der Grundlage von wirklich erwirtschafteten Mittel, sondern nehmen Umbewertungen auf der Basis von Subventionskrediten vor, die sie früher oder später zurückzahlen müssen (Paramonova 2002, S. 14).

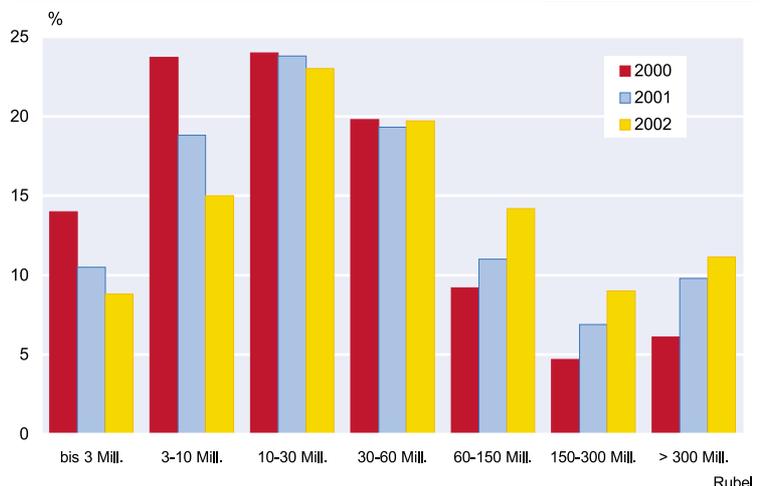
Vor diesem Hintergrund hat der erste Vizepräsident der Bank Russlands Andrej Kozlov auf dem internationalen Bankenkongress in St. Petersburg Anfang Juni diesen Jahres seine Vorstellungen über die Modernisierung des russischen Bankensystems im Einzelnen vorgetragen. Als unmittelbare Aufgaben der Modernisierung nannte er:

1. die Ausarbeitung und Einführung von Methoden und Kriterien für eine qualitative Diagnostik (Bewertung) der Banken (Ende 2002)

2. die Reorganisation der Bankeninspektion (Ende 2002)
3. den Übergang zu internationalen Standards der finanziellen Rechnungslegung und Rechenschaftslegung (2004)
4. die Vorbereitung und Annahme von erforderlichen Gesetzesakten (Veränderungen in den Gesetzen über Banken, Insolvenzverfahren von Banken, Garantierung von Einlagen bzw. Sparguthaben etc. (Herbst 2002)
5. die Schaffung eines Systems zur Garantierung von Einlagen bzw. Sparguthaben (Ende 2002-2004)
6. die Optimierung der Durchführung der Bankenaufsicht durch die Bank Russlands (2002-2003)
7. die Organisation einer Übergangsperiode bis zur Schaffung eines Systems zur Garantierung von Einlagen bzw. Sparguthaben (2002-2004) (Kozlov 2002, S. 11).

Diese Aufgaben sind allesamt auf die Schaffung positiver Bedingungen für ein zivilisiertes und effektives Bankgeschäft im Land und die Optimierung der Bankenaufsicht gerichtet. Sie sollen im Einzelnen die Qualität des Bankengeschäfts verbessern, für Finanzstabilität, ein optimales Risikoniveau

Verteilung der führenden Banken von 2000 bis 2002 nach der Höhe ihres Satzungskapitals



Quelle: Nationalbank Russland.

<sup>24</sup> Vgl. Russian Premier Says Banking Sector Does Not Fulfill One Of Its Major Functions, in: [http://english.pravd.ru/economics/2002/07/10/32223\\_.html](http://english.pravd.ru/economics/2002/07/10/32223_.html) und A. Kozlov (2002, S. 8).

**Tab. 3**  
**Sparguthaben der Bevölkerung und Kredite der Banken an den realen Sektor in % zum BIP**

	Januar 1998	April 2002
Sparguthaben der Bevölkerung in den Banken	6,3	7,4
Investitionen der Banken in den realen Sektor	4,4	7,6

Quelle: A. Kozlov, Voprosy Modernizacii Bankovskoj Sistemy Rossii, in: Den'gi i Kredit, 6, 2002, S. 6.

und eine genaue Finanzplanung aufseiten der Banken sorgen sowie zu mehr Vertrauen der Kreditoren und Sparer, verlässlichen Wettbewerbsbedingungen und wirksamen Regeln bei Insolvenzverfahren von Banken führen. Erst dann können die russischen Banken erfolgreich als Finanzvermittler zwischen den einzelnen volkswirtschaftlichen Sektoren tätig sein und das volkswirtschaftliche Wachstum des Landes befördern. Das wiederum wirkt auf Putins Präsidialamt bestätigend und bestärkend ein, so dass er Kozlovs und Ignat'evs Bemühungen mit Sicherheit unterstützt. Wie schnell die Maßnahmen umgesetzt werden und wie weit sie wirklich greifen, bleibt zur Zeit noch abzuwarten.

## Literatur

- Bollinger-Kanne, J. (2001), *Die Institutionalisierung der Russischen Zentralbank*, München.
- Kozlov, A. (2002), »Voprosy modernizacii bankovskoj Sistemy Rossii«, *Den'gi i Kredit* (6).
- Kulakova, N. (2000), »CB otstojal svoju nezavisimost'«, *Kommersant* vom 6. Juli, 2.
- Paramonova, T. (2002), »Ot stabilizacii k ustojč ivomu razvitiju: itogi, strategija i perspektivy«, *Den'gi i Kredit* (6).

# DV-Dienstleister: Geschäftsverlauf knickt weiter ein, Beschäftigungsabbau hält an

Joachim Gürtler

Ernüchternde Zahlen kommen derzeit aus der deutschen Software- und DV-Dienstleistungsbranche, dennoch gibt es durchaus Anzeichen, dass die Talsohle im Laufe des Jahres 2002 durchschritten wird. Dafür sprechen die Ergebnisse der 30. Konjunkturumfrage für DV-Dienstleistungen, die schwerpunktmäßig im Juli und August 2002 stattfand. Insgesamt haben 301 Unternehmen einen auswertbaren Fragebogen zurückgeschickt, 169 Testteilnehmer haben an der Online-Befragung über das Internet teilgenommen. Die insgesamt einbezogenen Betriebe erwirtschafteten 2001 einen Umsatz von 9,0 Mrd. €. Gemessen am geschätzten Gesamtumsatz nach Diebold repräsentieren die Erhebungsergebnisse damit 28,4% des deutschen Marktes für Software und DV-Dienstleistungen.<sup>1</sup>

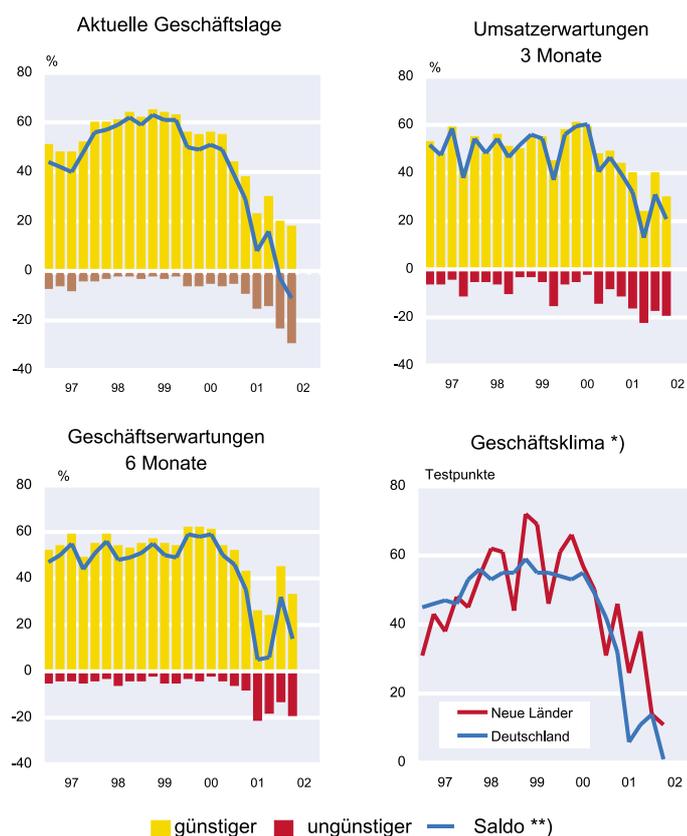
## Stimmung verschlechtert sich, Geschäftserwartungen bleiben aber noch zuversichtlich

Ernüchternde Zahlen kommen derzeit aus der deutschen Software- und DV-Dienstleistungsbranche: Die überaus positiven Erwartungen vom 1. Vierteljahr 2002 wurden enttäuscht, die aktuelle Geschäftslage hat sich weiter verschlechtert, die negativen Stimmen hatten (mit per saldo – 11%) jetzt ein klares Übergewicht: Nur noch 18% der Unternehmen beurteilten ihren Geschäftsverlauf als günstig, 53% als befriedigend, und mittlerweile 29% der Testteilnehmer empfanden ihre derzeitige Situation als schlecht. Binnen Jahresfrist hat sich der Anteil der negativen Geschäftslageurteile verdreifacht, binnen zwei Jahren sogar verfünffacht. Die Softwareunternehmen setzten zudem weniger Vertrauen in die kommende Entwicklung als noch im März, dennoch werden im zweiten Halbjahr konjunkturelle Fortschritte erwartet, per saldo 14% der Unternehmen rechnen mit einem günstigeren Geschäftsverlauf. Das Geschäftsklima – das geometrische Mittel aus Geschäftslage und Geschäftserwartungen – hat sich dementsprechend wieder eingetrübt, Hoffnungen ruhen derzeit ausschließlich auf den Erwartungen für die zweite Jahreshälfte (vgl. Abb. 1).

Nachdem die DV-Dienstleister im ersten Quartal erstmalig mit rückläufigen Umsätzen konfrontiert wurden, blieben die Ergebnisse des zweiten Quartals sogar

noch stärker hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Per saldo fast jedes fünfte Unternehmen registrierte ein Umsatzminus. Die Nachfrage zeigte sich bis zuletzt äußerst zögerlich, den Angaben der Unternehmen zufolge hat sich der Rückgang

Abb. 1  
**DV-Dienstleister: Geschäftslage trübt sich weiter ein**  
 2. Berichtsquartal 2002



<sup>1</sup> Der nominale Umsatz im deutschen Software- und Services-Markt betrug (nach Diebold Markt-Forum 2001, unveröffentlichte Ergebnisse) 2001: 31,7 Mrd. €.

\*) 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, DV-Dienstleistungen.

aber verlangsamt (per saldo – 10% gegenüber – 20% im ersten Quartal). Mit den Aufträgen schwanden auch die Auftragsbestände, sie wurden ab der zweiten Jahreshälfte 1999 Schritt für Schritt abgebaut. Die Auftragsreserven erschienen jedem zweiten Betrieb als zu klein, die Urteile haben sich aber zuletzt nicht weiter verschlechtert. Auch die Umsatzerwartungen waren unverkennbar von Vorsicht geprägt, nur noch per saldo jeder zehnte Testteilnehmer rechnete für das dritte Quartal mit einem Umsatzplus. Die Mehrzahl der Unternehmen geht allerdings eher von gleichbleibenden Umsätzen in der nächsten Zeit aus.

Sehr differenziert ist die Entwicklung nach Größenklassen: Insbesondere bei den großen Dienstleistungsanbietern (ab 50 Mill. € Umsatz) hat sich der vorsichtige Optimismus vom Vorquartal bestätigt. Die positiven Geschäftslageurteile überwogen wieder, Nachfrage und Umsätze haben etwas zugelegt, und auch das Vertrauen in eine konjunkturelle Erholung ist nahezu unverändert vorhanden. Ganz anders bei den kleineren und mittleren Unternehmen der Branche: Die Unzufriedenheit mit der Geschäftslage hat sichtlich zugenommen, Nachfrage und Umsatz waren rückläufig, und auch die Urteile über die Auftragsreserven spiegeln den jähen Einbruch wider. Eine durchgreifende Wende zum Besseren ist nicht in Sicht, für die nächsten Monate befürchteten die Testteilnehmer eine weitere Verschlechterung ihrer Geschäftslage, mit höheren Umsätzen wird kaum noch gerechnet.

Nach der erdrutschartigen Verschlechterung im Vorquartal zeigten sich die ostdeutschen DV-Dienstleister erneut enttäuscht über die aktuelle Geschäftssituation. Nachfrage und Umsätze gaben deutlich nach – wenn auch weniger stark als zuvor – die Urteile über die Auftragsreserven verschlechterten sich aber weiter. Mittlerweile werden die Auftragsbestände von rund zwei Drittel der Unternehmen als völlig unzureichend angesehen. Vorsichtige Zuversicht lassen dennoch die Umsatzerwartungen erkennen (per saldo + 6%), und auch bei den Geschäftserwartungen für die zweite Jahreshälfte 2002 ist noch kräftiger Optimismus vorhanden (per saldo + 31%). Günstiger waren allerdings die Perspektiven im Vorquartal.

### Beschäftigung geht zurück

Bereits seit den Sommermonaten 2000 schlägt die Ernüchterung der deutschen Software- und Dienstleistungsbranche immer stärker auf die Beschäftigung durch: Erstmals seit Einführung der Konjunkturumfrage sinkt in beträchtlichem Umfang die Zahl der Beschäftigten. Nach den aktuellen Befragungsergebnissen hatte zwar immerhin noch jedes zehnte Unternehmen im zweiten Quartal 2002 Personal eingestellt, dem standen aber fast 30% mit Personalentlassungen gegenüber. Insgesamt verringerte sich die Zahl der Beschäftigten in der deutschen Softwarebranche

um fast 2% (1. Quartal: – 1%). Ein Jahr zuvor (vergleichbares Vorjahresquartal) lag das Plus noch bei 1%, vor zwei Jahren sogar bei 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%. Am stärksten betroffen waren die Mitarbeiter bei den mittleren Dienstleistungsunternehmen (10 bis 25 Mill. € Umsatz). Hier verringerte sich die Zahl der Beschäftigten um fast 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub>%. Auch die Perspektiven für die nächste Zeit waren unverkennbar von Vorsicht geprägt, die Beschäftigung dürfte weiter sinken (per saldo – 7%).

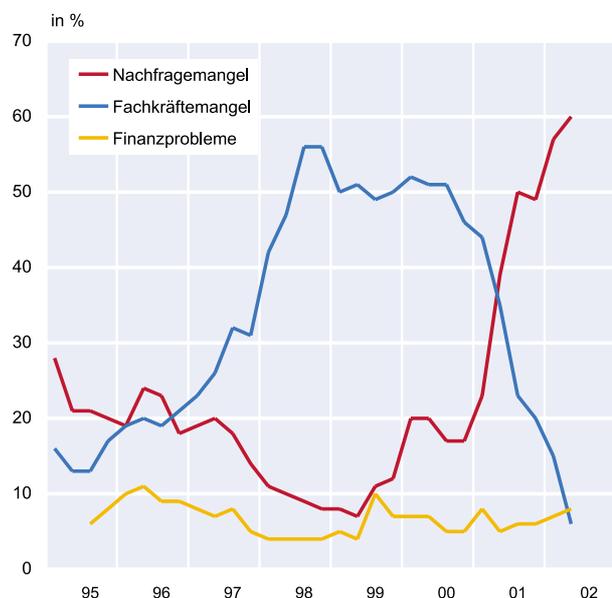
### Auftragsmangel erreicht neuen Spitzenwert

Die weltwirtschaftliche Abschwächung macht den deutschen Software- und Dienstleistungsanbietern schwer zu schaffen, die Sorgen über schwach gefüllte Auftragsbücher nehmen rasant zu: 60% der Unternehmen klagten im zweiten Quartal 2002 über fehlende Aufträge. Die Anzeichen einer schwierigen Auftragslage zeichneten sich bereits zum Jahrtausendwechsel ab, binnen drei Jahren hat sich der Nachfragemangel mehr als versiebenfacht (vgl. Abb. 2). Noch etwas häufiger (mit 71%) waren die DV-Dienstleister in den neuen Bundesländern davon betroffen.

Die konjunkturelle Entwicklung hat den Fachkräftemangel von Softwareexperten fast vergessen lassen, nur noch vereinzelt waren diese Klagen zu hören (6%). Unterschiede zwischen West und Ost sind nicht mehr auszumachen, auch in den neuen Ländern ist Fachkräftemangel so gut wie kein Thema mehr. Finanzierungsschwierigkeiten kamen mit 8% der Nennungen ebenfalls relativ wenig zur Geltung, sie sind

Abb. 2

#### Behinderungen der Geschäftstätigkeit: Auftragsmangel erreicht neuen Spitzenwert



Quelle: ifo Konjunkturtest, DV-Dienstleistungen.

offenbar nur bei den kleineren Dienstleistern ein Hemmschuh: 14% der kleineren Unternehmen gegenüber 4% der größeren registrierten im Berichtszeitraum Finanzierungsprobleme.

### Auftragsmangel, Umsatz- und Beschäftigungseinbußen in allen DV-Sparten

Die Entwicklung von Standard-, Anwender- und Systemsoftware sowie die Beratungsdienstleistungen (*Consulting und Projekt-Services*<sup>2</sup>) stellen mit einem Anteil von 67% das größte Marktsegment dar. Die Unternehmen zeigten sich abermals enttäuscht über die aktuelle Geschäftssituation, die negativen Urteile hatten noch ein deutlicheres Übergewicht als zuvor. Der rückläufige Bestelleingang verlangsamte sich zwar, die Vorjahresumsätze wurden jedoch noch klarer verfehlt. Per saldo fast jedes fünfte Unternehmen registrierte im zweiten Quartal 2002 (gegenüber dem Vorjahr) ein Umsatzminus. Die schwache Nachfrage hinterlässt nach wie vor tiefe Spuren in den Auftragsbüchern, die Auftragsbestände erschienen – auch nach Abnahme der negativen Urteile – mehr als zwei Fünftel der Testteilnehmer als zu klein. Nachgelassen hat der Optimismus in Bezug auf die künftige Geschäftsentwicklung, und auch die Umsatzerwartungen wurden nun etwas vorsichtiger gesehen. Per saldo jedes zehnte Unternehmen rechnet aber noch mit steigenden Umsätzen in den nächsten Monaten. Der Beschäftigtenabbau hat sich offenbar im Berichtszeitraum verstärkt (– 1 1/2%).

Über einen enttäuschenden Geschäftsverlauf berichteten erneut die Testteilnehmer aus dem Bereich *System-/Net-*

*work Operation*<sup>3</sup> (Facilities Management, Outsourcing), per saldo jedes vierte Unternehmen empfand die aktuelle Lage negativ. Die Umsätze lagen noch deutlicher unter dem Stand des Vorjahres, zur weiteren Entwicklung hielten sich positive und negative Stimmen lediglich die Waage. Die Geschäftserwartungen für das zweite Halbjahr lassen zwar noch Optimismus erkennen, das Vertrauen hat aber auch hier nachgelassen. Das Geschäftsklima rutschte erstmalig in die Unterkühlungszone. Die Zahl der Beschäftigten sank mit – 3% überdurchschnittlich.

Auch die Sparte *Processing und Network Services*<sup>4</sup> beurteilte die Geschäftssituation vermehrt negativ. Nachfrage und Umsätze gingen verstärkt zurück, die Urteile über die Auftragsreserven verschlechterten sich aber nicht weiter. Der Beschäftigtenabbau verstärkte sich. Hoffnungen auf eine Wende zum Besseren sind durchaus in Sicht, bei der Einschätzung der Perspektiven gewannen die optimistischen Stimmen wieder die Oberhand. Auch hoffen die Firmen auf Umsatzsteigerungen im dritten Quartal, die Firmen äußerten sich mit zaghafter Zuversicht – nachdem in den beiden Vorquartalen noch die Skepsis überwog.

Bei deutlich rückläufigen Bestelleingängen (per saldo – 46%) und Umsatzeinbußen (per saldo – 52%) überwogen auch in der Sparte *Environmental Services*<sup>5</sup> klar die negativen Geschäftslageurteile. 60% der Testteilnehmer beurteilten die Auftragsreserven als zu klein, zwei von drei kritisierten die unzureichende Nachfrage. Die im Vorquartal aufkommen-

<sup>2</sup> Beratung und Unterstützung bei der Beschaffung von Hard- und Software, Technologie und Systemberatung, Beratung über Systemsicherheit, Entwicklung von Standard-, Anwender- und Systemsoftware, Systemanalyse und Programmierung, Systemintegration.

<sup>3</sup> Dienstleistungen zur Übernahme von DV-Aufgaben für andere Unternehmen.  
<sup>4</sup> Leasing oder Vermietung von Rechenzeit, Mehrwertdienste, Datenfernübertragungs- und Datenfernverarbeitungsdienste, Datenerfassung.  
<sup>5</sup> Dienstleister, die die Unternehmen zur Unterstützung im DV-Bereich engagieren können, wie z.B. Kundenunterstützung beim Betrieb und bei der Produktion, Software-Installation, Umzug und Installation von DV-Equipment, Bereitstellung von Vorsorge-Dienstleistungen.

Berichtszeitraum: 2. Quartal 2002

## ifo Konjunkturspiegel für DV-Dienstleistungen

Bereich	Beurteilung und Entwicklung im Berichtsquartal										Erwartungen																
	Geschäftslage Beurteilung	Umsatz geg. Vorquartal	Umsatz geg. Vorjahresquartal	Auftragsseingang geg. Vorquartal	Auftragsvolumen Beurteilung	Beschäftigte in % geg. Vorquartal	Behinderung der Geschäftstätigkeit				Umsatz im nächsten Quartal	Geschäftsentwickl. für 2 Quartale															
	gut	befriedigend bzw. saisonal	schlecht	höher	etwa gleich	geringer	höher	etwa gleich	geringer	gestiegen	gleichgeblieben	gesunken	verhältnismäßig groß	ausreichend	zu klein	unzureichende Nachfrage	Mangel an qualif. Fachkräften	Finanzierungs-schwierigkeiten	Sonstiges	steigen	gleichbleiben	zurückgehen	günstiger	etwa gleich	ungünstiger		
<b>DV-Dienstleistungen insgesamt</b>																											
Consulting + Projekt-Services																											
System-/Network Operation																											
Processing und Network Services																											
Environmental Services																											
Wartung																											
Ausbildung und Schulung																											

de Zuversicht in Bezug auf die Geschäftsperspektiven ist weitgehend abgeklungen, lediglich bei den Umsatzerwartungen versprechen sich die Unternehmen eine marginale Besserung.

Als verschlechtert, aber noch zufriedenstellend wurde die aktuelle Geschäftslage bei den *Wartungsdienstleistern*<sup>6</sup> beurteilt. Die Nachfrage zeigte sich aber auch hier äußerst zurückhaltend, die Umsätze verfehlten durchweg das Ergebnis vom Vorjahr, der Arbeitsplatzabbau hielt an. Die Auftragsbestände gingen verbreitet zurück, die Auftragsreserven galten noch häufiger als zu klein (per saldo – 45%). Eine wesentliche Änderung der augenblicklichen Situation zeichnete sich offenbar für das kommende halbe Jahr nicht ab, positive und negative Stimmen hielten sich lediglich die Waage. Nur wenige Unternehmen versprechen sich höhere Umsätze in den nächsten Monaten, per saldo 8% der Teilnehmer waren zuversichtlich.

Auf ein äußerst unbefriedigendes Niveau hat sich die Geschäftslage bei den *ausbildungs- und schulungsorientierten Dienstleistern*<sup>7</sup> verschlechtert, fast die Hälfte der Testteilnehmer beurteilte sie negativ. Die Nachfrage war außerordentlich schwach, die Umsätze lagen (mit per saldo – 40%) erneut deutlich unter dem vergleichbaren Vorjahreswert. In den Geschäftserwartungen drückte sich erstmals Skepsis aus, die Umsätze werden wohl auch in den nächsten Monaten weiter zurückgehen. Der Stellenabbau verstärkte sich, einen weiteren Personalabbau erwartet die Mehrzahl der Testteilnehmer.

<sup>6</sup> Kostenpflichtige Wartungsdienstleistungen für DV-Equipment, wie z.B. Reparatur, Installation, Abbau, vorbeugende Wartung.

<sup>7</sup> Kostenpflichtige Schulungs- und Trainingsleistungen, die im Hause des Anbieters, beim Kunden oder bei Dritten erbracht werden und die dazu benötigten Schulungsunterlagen.

**ifo Institut für Wirtschaftsforschung**

im Internet:

<http://www.ifo.de>

