



10 | 2003

56. Jg., 21.–22. KW, 30. Mai 2003

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Mathias Kifmann, Achim Wambach und Berthold U. Wigger

- Die Vorschläge der Kommission zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenkassen: Bürgerversicherung oder Kopfprämien?

Tagungsbericht

Rigmar Osterkamp

- Reform des deutschen Gesundheitswesens

Vortrag

Albert J. Rädler

- Neue Trends im europäischen und internationalen Steuerrecht

Daten und Prognosen

Oscar-Erich Kuntze

- Griechenland: Olympiade 2004 und EU-Zahlungen stimulieren die Konjunktur

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,
Thomas J. Darcy, Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Dr. Heidemarie C. Sherman, Dr. Martin Werding.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design

Satz und Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Die Vorschläge der Kommission zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenkassen: Bürgerversicherung oder Kopfprämien?

3

Das gegenwärtige Finanzierungssystem der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) steht auf der Kippe. Die »Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme«, besser bekannt als Rürup-Kommission, hat zwei verschiedene Finanzierungskonzepte vorgeschlagen: die »Bürgerversicherung« und die »Kopfprämien«. Nach Überprüfung der jeweiligen Vor- und Nachteile der beiden Konzepte zieht Dr. *Mathias Kifmann*, Universität Konstanz, das Fazit, »dass beide Vorschläge die Finanzierungsprobleme der GKV teilweise lösen. Die Befürworter von Kopfprämien haben ein schlüssiges Konzept zur Einbeziehung weiterer Einkunftsarten bei der Finanzierung der GKV vorgelegt. Bei der Gestaltung der Transferleistungen sollte noch sichergestellt werden, dass möglichst viele Versicherte den Anreiz besitzen, eine kosteneffiziente Krankenkasse zu wählen. Die Bürgerversicherung hat den Vorteil, dass sie über eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen den Solidaritätsgedanken in der GKV stärken und eine Beitragsentlastung der heute Versicherten erreichen würde.« Schließlich betont er auch, dass sich die beiden Vorschläge nicht grundsätzlich ausschließen müssen. Für Prof. *Achim Wambach*, Ph.D., und Prof. Dr. *Berthold U. Wigger*, beide Universität Erlangen-Nürnberg, ist der Unterschied zwischen den Reformkonzepten eher formaler Art: »Auf den ersten Blick scheint das Kopfpauschalensystem die sauberere Finanzierungsvariante zu sein, weil es klar zwischen staatlichen Umverteilungsaufgaben im Allgemeinen und einem staatlichen Ausgleich von Krankheitsrisiken im Besonderen trennt und nur dieses in den Bereich der GKV stellt, während es jenes dem allgemeinen Steuer- und Transfersystem zuweist. Werden freilich bei einem Kopfpauschalensystem genau jene Umverteilungselemente in das Steuer- und Transfersystem eingearbeitet, die bei der Bürgerversicherung in der GKV verbleiben, dann nimmt der Unterschied zwischen den beiden Reformvarianten eher formale als inhaltliche Gestalt an. Selbst ohne flankierende Änderungen im jetzigen Steuer- und Transfersystem bieten beide Varianten erheblichen Spielraum für mehr oder weniger Umverteilung der Einkommen. Bereits durch ein entsprechendes Ausstarieren der steuerfinanzierten Prämienzuschüsse kann das Kopfpauschalensystem die Umverteilungskomponenten der Bürgerversicherung in weiten Teilen nachahmen. Andererseits wirkt die Bürgerversicherung faktisch wie ein Kopfpauschalensystem, wenn nur die Beitragsbemessungsgrenze hinreichend niedrig und der Beitragssatz entsprechend hoch angesetzt werden. ... Bei genauerer Betrachtung entpuppt sich das Problem, ob Bürgerversicherung oder Kopfpauschalensystem, also nicht als ein Problem, das in seinem Kern die Finanzierung der GKV und den damit verbundenen sozialen Ausgleich betrifft. ... Tatsächlich scheint die Frage, ob Bürgerversicherung oder Kopfpauschalensystem, nämlich eher das Problem zu berühren, welche Bevölkerungsteile die GKV einschließen soll.«

Tagungsbericht

Reform des deutschen Gesundheitswesens: Bürgerversicherung oder Pauschalbeiträge?

11

Rigmar Osterkamp

Während die Arbeit der Rürup-Kommission über die Zukunft der deutschen Sozialversicherungssysteme, speziell über die der Krankenversicherung, in ihre entscheidende Phase trat, veranstalteten die Akademie für Politische Bildung, Tut-

zung, und das ifo Institut Ende März eine dreitägige Fachkonferenz über »Reformoptionen im deutschen Gesundheitswesen«. Die Stellungnahmen der Gesundheitsexperten aus Politik und Wirtschaftswissenschaft sowie der Verbandsvertreter beleuchteten die vielfältigen Aspekte der Problematik und lösten lebhafte Diskussionen aus. Eine zentrale und besonders kontrovers diskutierte Frage war dabei, ob die Reformen in die Richtung einer Bürgerversicherung gehen oder vielmehr Pauschalbeiträge anstreben sollten. Auf der Tagung wurden die entsprechenden Positionen von Karl Lauterbach und einem Vertreter des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgestellt. Wie sich bald darauf zeigte, hat sich auch die Rürup-Kommission in dieser Frage nicht einigen können. In diesem Beitrag sind die wichtigsten Argumente pro und contra dargelegt.

Vortrag

Neue Trends im europäischen und internationalen Steuerrecht

15

Albert J. Rädler

Prof. Dr. *Albert J. Rädler* gibt in seinem Vortrag, den er beim D-A-CH Steuer-Kongress am 28. März 2003 in Wien gehalten hat, einen Überblick über neue Trends des europäischen und internationalen Steuerrechts, die sich im Zuge der Europäisierung und Globalisierung abzeichnen. Insbesondere geht er auf die Auswirkungen der grenzüberschreitenden Marktöffnung auf die Körperschaft-, Einkommen- und Mehrwertsteuer ein, zeigt die Einwicklung des Doppelbesteuerungsabkommens auf und geht der Frage nach, welche Folgen es für die Wirtschaft hätte, würde die IAS-Bilanzierung für die Besteuerung maßgeblich.

Daten und Prognosen

Griechenland: Olympiade 2004 und EU-Zahlungen stimulieren die Konjunktur – zunächst noch. Aber dann?

25

Oscar-Erich Kuntze

In Griechenland entwickelte sich die Konjunktur im Jahr 2002 – besser als ursprünglich erwartet – erheblich günstiger als im westeuropäischen Durchschnitt. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg um 4%. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt verbesserte sich etwas, und die Arbeitslosenquote verringerte sich auf 9,9% im Jahresdurchschnitt. Mit 3,9% Anstieg blieb die Inflationsentwicklung bedenklich. 2003 dürfte das reale BIP um etwa 3% expandieren und die Arbeitslosenquote auf $9\frac{3}{4}\%$ fallen. Die Preise werden um $3\frac{1}{2}\%$ über dem Niveau des Vorjahres liegen. 2004 wird das reale BIP um reichlich $3\frac{1}{2}\%$ zunehmen, die Preise werden sich im Schnitt des Jahres um $3\frac{1}{2}\%$ erhöhen, und die Arbeitslosenquote wird auf $9\frac{1}{4}\%$ sinken.

Die Vorschläge der Kommission zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenkassen: Bürgerversicherung oder Kopfprämien?

Das gegenwärtige Finanzierungssystem der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) steht auf der Kippe. Die »Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme«, besser bekannt als Rürup-Kommission, hat zwei verschiedene Finanzierungskonzepte vorgeschlagen: die »Bürgerversicherung« und die »Kopfprämien«. Welche Vor- und Nachteile haben diese Konzepte?

Beide Vorschläge nur teilweise geeignet

Die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) besitzt eine lange Tradition. Bereits im Krankenversicherungsgesetz von 1883 wurden ihre Grundprinzipien der Finanzierung festgeschrieben. So umfasste schon damals der Kreis der Versicherungspflichtigen die abhängig Beschäftigten bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze. Die Beiträge wurden nach dem Arbeitsverdienst bemessen und von den Arbeitern und Arbeitgebern gemeinsam aufgebracht. Es wird jedoch immer deutlicher, dass sich nach 120 Jahren die Rahmenbedingungen entscheidend geändert haben. Die durch den medizinisch-technischen Fortschritt und die demographische Entwicklung verursachte Ausgabendynamik hat zu einem starken Anstieg der Beitragssätze geführt. Die lohnabhängige Finanzierung erweist sich als immer größere Belastung für den Arbeitsmarkt. Eine Reform der Finanzierung erscheint dringend angebracht. Sie sollte den solidarischen Charakter der GKV erhalten, d.h. allen Bürgern eine medizinische Grundversorgung unabhängig von ihrem Einkommen und ihrem Gesundheitszustand sichern, aber gleichzeitig die gegenwärtigen und anstehenden Herausforderungen lösen. Insbesondere drei Reformbereiche sind dabei von zentraler Bedeutung:

1. Die ausschließliche Finanzierung der Krankenkassenbeiträge durch das Lohn Einkommen wirkt wie eine selektive Besteuerung des Faktors Arbeit und trägt damit zur hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland bei. Sie widerspricht auch dem Gedanken der Solidarität. Daher sollten andere Einkunftsarten bei der Umverteilung von Reich zu Arm ebenfalls herangezogen werden.

2. Die Regelung, dass sich Personen, deren Einkommen die Versicherungspflichtgrenze überschreitet, in der privaten Krankenversicherung (PKV) versichern können, führt zu einer Abwanderung gesunder und gut verdienender Personen aus der GKV. Dies schwächt das öffentliche Solidarsystem und trägt zu den Finanzierungsproblemen der GKV bei.
3. Die Alterung der Gesellschaft und der medizinisch-technische Fortschritt machen es wünschenswert, in Zukunft mehr für Gesundheit auszugeben. Bei der Finanzierung dieser Leistungen bahnt sich jedoch ein Generationenkonflikt an. Zukünftige junge Erwerbstätige werden nur begrenzt bereit sein, höhere Ausgaben für ihre älteren Mitbürger zu finanzieren. Es liegt daher im Interesse der heute Versicherten, selbst für ihre zukünftigen Gesundheitsausgaben vorzusorgen. Andernfalls müssen sie mit einer verschärften Rationierung von Leistungen im Alter rechnen.

Die von der Bundesregierung einberufene Rürup-Kommission hat zwei Vorschläge vorgelegt, die auf diese Probleme in unterschiedlicher Weise eingehen. Bei dem Vorschlag, Kopfprämien einzuführen, steht vor allem der erste Aspekt im Mittelpunkt. In der GKV fände durch Kopfprämien nur noch der Ausgleich zwischen Personen mit niedrigen und hohen Gesundheitsrisiken statt. Die Einkommensumverteilung würde in das Steuer- und Transfersystem ausgegliedert. Konkret sollen Haushalte, deren Ausgaben für Krankenversicherungsprämien einen bestimmten Prozentsatz ihres Einkommens übersteigen, eine entspre-



Mathias Kifmann*

* Dr. Mathias Kifmann ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.

chende Steuererminderung oder Transferzahlung erhalten. Dies soll durch eine Umwandlung des bisherigen Arbeitgeberanteils in steuerpflichtiges Einkommen finanziert werden. Die Möglichkeit, bei Überschreiten einer Versicherungspflichtgrenze in die PKV wechseln zu können, soll weiter bestehen.

Der Vorschlag, die GKV zu einer »Bürgerversicherung« auszubauen und alle Erwerbstätigen einzubeziehen, legt den Schwerpunkt auf eine Neuordnung des Verhältnisses von GKV und PKV. Die privaten Krankenversicherungen würden bei der Verwirklichung dieses Konzepts ihr Vollversicherungsgeschäft zum großen Teil verlieren und müssten sich in Zukunft auf den Verkauf von Zusatzversicherungen konzentrieren oder einen Grundversicherungsschutz im Rahmen der GKV anbieten. Das Konzept der Bürgerversicherung sieht aber auch vor, die Bemessungsgrundlage auf alle Einkunftsarten auszuweiten. Im Gegensatz zum Kopfprämienkonzept soll aber die Einkommensumverteilung innerhalb der GKV verbleiben.

Bei den Vorschlägen fällt auf, dass sie sich nicht grundsätzlich ausschließen. Die Einführung von Kopfprämien und die Ausweitung der Versicherungspflicht in der GKV auf alle Bürger lassen sich ohne weiteres gemeinsam verwirklichen. Dies zeigt die Schweiz. Dort wird eine allgemeine Bürgerversicherung durch Kopfprämien finanziert. Es ist also durchaus möglich, gleichzeitig für die Einführung von Kopfprämien und für eine Bürgerversicherung zu sein. Allerdings sind in der aktuellen politischen Debatte die Befürworter der Kopfprämien gegen eine Ausweitung des Versichertenkreises, während die Vertreter der Bürgerversicherung Kopfprämien ablehnen.

Überraschend ist, dass keiner der Vorschläge besondere Maßnahmen vorsieht, um dem steigenden Finanzierungsbedarf aufgrund der Alterung der Gesellschaft und des medizinisch-technischen Fortschritts zu begegnen. Dies ist zu bedauern, weil hier in der mittleren bis langen Frist der größte Handlungsbedarf besteht. Nur eine solide langfristige Finanzierung kann sicherstellen, dass alle Bürger von neuen Behandlungsmethoden profitieren. Ansonsten besteht die Gefahr, dass diese Leistungen nicht im Rahmen eines solidarischen Systems finanziert werden.

Die beiden zentralen Unterschiede der Vorschläge bestehen in der Organisation der Einkommensumverteilung und in der Regelung des Verhältnisses von GKV und PKV. Auf diese Aspekte möchte ich im Folgenden genauer eingehen. Anschließend erörtere ich weiterführende Maßnahmen, mit denen den Finanzierungsproblemen, die durch die demographische Entwicklung und den medizinisch-technischen Fortschritt hervorgerufen werden, begegnet werden kann.

Zur Organisation der Einkommensumverteilung

Der große Vorteil des Kopfprämienvorschlags liegt darin, dass er mit der Übertragung der Einkommensumverteilung in das Steuer- und Transfersystem eine praktikable Lösung zur Abkopplung der Finanzierung vom Lohneinkommen vorsieht. Zwar wollen auch die Vertreter der Bürgerversicherung künftig alle Einkunftsarten bei der Beitragsbemessung berücksichtigen. Wer die Einkünfte feststellen und die Beiträge erheben soll, steht jedoch bislang nicht fest. Die Krankenkassen erscheinen hierfür ungeeignet. Nicht nur der Verwaltungsaufwand, den eine Beitragserhebung seitens der Kassen erfordern dürfte, ist dabei problematisch. Es besteht zudem die Gefahr, dass die Kassen ihren Spielraum bei der Beitragserhebung zur Risikoselektion nutzen. Niedrige Risiken könnten dann mit einer oberflächlichen Ermittlung bzw. Erhebung der Einkünfte gelockt werden, hohe Risiken ließen sich durch eine pedantische Einkommenskontrolle abschrecken. Dies würde die Solidarität innerhalb der GKV untergraben. Deshalb spricht alles dafür, die Einkunftsfeststellung und Beitragserhebung den Finanzämtern zu überlassen.

Ein Problem beim Kopfprämienvorschlag könnte sein, dass Personen mit geringen Einkommen keinen Anreiz mehr besitzen, eine kosteneffiziente Krankenkasse zu wählen. Übersteigen die Krankenversicherungsausgaben den Prozentsatz des Einkommens, ab dem ein Anspruch auf einen Transfer besteht, dann werden höhere Prämien vollkommen aus der Staatskasse finanziert. Dies könnte die Effektivität des Kassenwettbewerbs stark einschränken. Um dies zu vermeiden, sollten bei der Berechnung des Transfers nicht die tatsächlich gezahlte Prämie, sondern eine Referenzgröße, z.B. die Durchschnittsprämie, zugrunde gelegt werden. Auch Transferempfänger würden dann von der Wahl einer kosteneffizienten Kasse profitieren.

Gegen den Kopfprämienvorschlag lässt sich anführen, dass die Transferleistungen bei der Auslagerung der Einkommensumverteilung in das Steuer- und Transfersystem stärker von der allgemeinen Haushaltslage abhängig sein könnten. Soll dies vermieden werden, bietet sich eine zweckgebundene Krankenversicherungsabgabe an, bei deren Bemessung das gesamte steuerpflichtige Einkommen zugrunde gelegt wird.¹ Das Aufkommen dieser Abgabe würde im Rahmen eines Risikostrukturausgleichs an die Kassen ausgezahlt. Dabei erhielten die Kassen für jeden Versicherten monatlich einen Geldbetrag, der den erwarteten Ausgaben des Versicherten abzüglich eines fixen Betrags, z.B. 30 €, entspräche. Die restlichen Ausgaben müssten die Kassen in Form von Kopfprämien selbst aufbringen. Effizienzvorteile von Kassen kämen dann voll in ihren Kopf-

¹ Die Krankenversicherungsabgabe könnte wie eine Einkommensteuervorauszahlung im Quellenabzugsverfahren erhoben und beim endgültigen Einkommensteuerbescheid bereinigt werden.

prämien zur Geltung. Dies sichert, dass alle Bürger einen Anreiz haben, eine kosteneffiziente Kasse zu wählen. Die Kopfpauschalen würden aber wesentlich geringer ausfallen als bei einem reinen Kopfprämienystem und wären daher auch für die meisten Bürger mit geringem Einkommen finanzierbar.

Zur Regelung des Verhältnisses von GKV und PKV

Bei der gegenwärtigen Regelung können Personen mit hohem Einkommen das öffentliche Solidarsystem verlassen. In der privaten Krankenversicherung erhalten sie ein Prämiangebot in Abhängigkeit von ihrem Gesundheitszustand. Deshalb wechseln in der Regel gesunde und gut verdienende Personen in die PKV, also diejenigen, die im Rahmen eines solidarischen Systems Kranke und Geringverdiener unterstützen. Dagegen lässt sich einwenden, dass die PKV-Versicherten höhere Preise für medizinische Leistungen bezahlen und dadurch die GKV-Versicherten quersubventionieren. Allerdings ist es fraglich, ob die Quersubventionierung ausreicht, um den Verlust des Solidarbeitrags zu kompensieren. Nach einer Modellrechnung des DIW könnten die bisher Versicherten in der GKV bei einer Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen mit einer Entlastung von ca. 1,5 Beitragssatzpunkten rechnen (vgl. DIW 2001, S. 191).

Die Einführung von Kopfprämien würde den gegenwärtigen Zustand insofern ändern, als der Wechsel in die PKV nicht mehr zu einer Verringerung der ins Steuer- und Transfersystem ausgegliederten Einkommensumverteilung führen könnte. Nach wie vor hätten aber gesunde Personen den Anreiz, allein deshalb in die PKV zu wechseln, um den Solidarbeitrag für Personen mit hohen Gesundheitsrisiken zu vermeiden. Die Bürgerversicherung würde diese Möglichkeit mit einer allgemeinen Versicherungspflicht ausschließen.

Eine Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen würde allerdings die Wahlfreiheit für einen Teil der Bürger verringern. Während in der PKV die Versicherten zwischen unterschiedlichen Versicherungsleistungen wählen können, bieten die Kassen in der GKV praktisch das gleiche Leistungspaket an. Zwar kann in einem solidarischen System durch die Gestaltung des Leistungsangebots auch Risikoselektion betrieben werden. Dennoch wäre es wünschenswert, dass auch innerhalb der GKV unterschiedliche Versicherungsoptionen angeboten werden, z.B. Rabatte, wenn Versicherte sich verpflichten, nur Ärzte zu konsultieren, die sich in einem Ärztenetz zusammengeschlossen haben. Die Verringerung der Wahlfreiheit durch eine Bürgerversicherung würde dann weniger ins Gewicht fallen.

Problematisch bei einer Ausweitung des Versichertenkreises ist auch, dass in der GKV im Gegensatz zur PKV keine Altersrückstellungen gebildet werden. Deshalb würde es unter den jetzigen Umständen zu einer Ausweitung des Umlageverfahrens kommen. Da die Verzinsung des Umlageverfahrens aller Wahrscheinlichkeit nach dauerhaft unterhalb des Kapitalmarktzins liegt, bedeutet dies eine Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen. Angesichts der demographischen Entwicklung erscheint dies wenig wünschenswert. Der Kopfprämienvorschlag, der das gegenwärtige Verhältnis von GKV und PKV beibehalten möchte, vermeidet diese zusätzliche Belastung kommender Generationen. Aus dieser Perspektive gesehen handelt es sich bei der Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen um eine grundsätzliche Wertentscheidung zwischen intra- und intergenerativen Verteilungszielen. Dieser Zielkonflikt ist jedoch nicht zwangsläufig, wenn gleichzeitig ausreichend Vorkehrungen getroffen werden, die zukünftige Generationen entlasten (vgl. Felder und Kifmann 2003). Die Frage nach einer Entlastung kommender Generationen stellt sich aber nicht nur im Kontext einer Bürgerversicherung, sondern auch allgemein im Hinblick auf die demographische und medizinisch-technische Entwicklung.

Zur Alterung der Gesellschaft und zum medizinisch-technischen Fortschritt

Beide Vorschläge können nur kurzfristig die Finanzierungsprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung lindern. So dürfte von der Berücksichtigung weiterer Einkunftsarten und der damit verbundenen Entlastung des Faktors Arbeit ein positiver Impuls auf die Beschäftigung ausgehen. Eine Ausweitung des Versichertenkreises auf alle Erwerbstätigen würde zudem die bisher Versicherten entlasten. Mittelfristig bis langfristig dürfte die Belastung der Beitragszahler durch die Alterung der Gesellschaft und den medizinisch-technischen Fortschritt wieder stark zunehmen. Nach Modellrechnungen könnte eine Erhöhung der Beitragssätze um über 10 Prozentpunkte nötig sein, wenn auch in Zukunft der Leistungskatalog der GKV neue medizinische Behandlungsverfahren enthalten soll (vgl. DIW 2001, S. 117). Für diese Entwicklung sehen die Vorschläge keine besonderen Maßnahmen vor. Eine Dämpfung des Beitragsanstiegs durch die Alterung tritt nur insofern ein, als die Rentner bei Einbeziehung weiterer Einkunftsarten stärker zur Finanzierung der Gesundheitsausgaben herangezogen werden.

Durch das Ausschöpfen weiterer Effizienzreserven im Gesundheitswesen können vermutlich die zukünftigen Finanzierungsprobleme der Krankenversicherung etwas gemildert werden. Letztlich kann die Finanzierung der Krankenversicherung aber nur durch eine stärkere Eigenvorsorge der Bürger für ihre Gesundheitsausgaben im Alter gesichert werden. Dies erfordert unpopuläre zusätzliche Ausgaben für

die heute Erwerbstätigen. Aus ökonomischer Sicht muss allerdings auf die Alternative hingewiesen werden: Zukünftigen Generationen können nur begrenzt Beitragserhöhungen zugemutet werden. Es besteht deshalb die Gefahr, dass der Druck auf eine schlechtere Behandlung gerade von älteren Menschen größer wird, die sich gegen eine unzureichende Versorgung häufig schlecht wehren können. Eine Eigenvorsorge hingegen schafft zusätzlichen finanziellen Spielraum in der Zukunft, der eine angemessene Versorgung im Alter sichern kann.

Für die Eigenvorsorge bieten sich zwei Modelle an. Bei einer kollektiven Lösung würde eine Kapitalbildung innerhalb der GKV aus den Beitragseinnahmen erfolgen (vgl. Henke et al. 2002; Felder 2003). Die Kapitalerträge würden in der Zukunft genutzt, um die höheren Gesundheitsausgaben zu finanzieren. Ein kollektiver Kapitalbestand weckt allerdings leicht Begehrlichkeiten von Politikern und Interessenverbänden und läuft Gefahr, für andere Zwecke missbraucht zu werden. Dies spricht für eine private Vorsorgelösung, bei der die Individuen selbst sparen. Die Versorgung im Alter könnte dann ähnlich wie bei der Riester-Rente über eine private Zusatzversicherung erreicht werden. Alternativ könnten die Ersparnisse dafür verwendet werden, die Einnahmen der GKV in Zukunft zu erhöhen. Die Versicherten müssten dann im Alter höhere Beiträge zahlen, was zu einer entsprechenden Entlastung der jüngeren Beitragszahler führen würde. Ein erster Schritt hierzu wäre, dass alle Renteneinkommen voll beitragspflichtig würden. Gegenwärtig zahlen Rentner für Betriebs- und Zusatzrenten nur den halben Versicherungsbeitrag.

Fazit

Als Fazit lässt sich ziehen, dass beide Vorschläge die Finanzierungsprobleme der GKV teilweise lösen. Die Befürworter von Kopfprämien haben ein schlüssiges Konzept zur Einbeziehung weiterer Einkunftsarten bei der Finanzierung der GKV vorgelegt. Bei der Gestaltung der Transferleistungen sollte noch sichergestellt werden, dass möglichst viele Versicherte den Anreiz besitzen, eine kosteneffiziente Krankenkasse zu wählen. Die Bürgerversicherung hat den Vorteil, dass sie über eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen den Solidaritätsgedanken in der GKV stärken und eine Beitragsentlastung der heute Versicherten erreichen würde. Sie schränkt allerdings die Wahlfreiheit für einen Teil der Bürger ein, falls nicht innerhalb der GKV mehr Wahloptionen angeboten werden. Des Weiteren führt eine Bürgerversicherung zu einer Ausweitung des Umlageverfahrens, was angesichts der demographischen Entwicklung nicht wünschenswert ist. Um dies zu vermeiden, aber auch um sicherzustellen, dass ältere Menschen in Zukunft am medizinisch-technischen Fortschritt teilhaben kön-

nen, sind Maßnahmen zur stärkeren Eigenvorsorge für die Gesundheitsausgaben im Alter notwendig.

Schließlich muss betont werden, dass sich die beiden Vorschläge nicht grundsätzlich ausschließen. Dies zeigt die durch Kopfprämien finanzierte allgemeine Bürgerversicherung in der Schweiz. Die Vorschläge erscheinen nur deshalb nicht vereinbar, weil die Vertreter beider Konzepte jeweils den anderen Vorschlag ablehnen. Zumindest sind sich aber beide Lager einig, dass es dringend geboten ist, die Bemessungsgrundlage für die Einkommensumverteilung in der GKV auszuweiten. Es ist deshalb besonders bedauerenswert, dass die Bundesregierung nicht einmal diesen Reformvorschlag verwirklichen will, sondern ausschließlich auf Spar- und Umfinanzierungsmaßnahmen setzt, die nur kurzfristig Luft verschaffen. Das Krankenversicherungsgesetz aus dem 19. Jahrhundert wird uns damit vorerst auch noch im 21. Jahrhundert begleiten.

Literatur

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001), *Wirtschaftliche Aspekte der Märkte für Gesundheitsleistungen, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Berlin.
- Felder, S. (2003), »Kapitaldeckung in der gesetzlichen Krankenversicherung über den Risikostrukturausgleich«, Faculty of Economics and Management Magdeburg, *Working Paper 06/2003*.
- Felder, S. und M. Kifmann (2003), *Die Vereinigung von GKV und PKV: Kurzfristige Entlastung, langfristige Belastung?*, Arbeitspapier, Universität Magdeburg.
- Henke, K.-D. et al. (2002), *Kapitaldeckung auch im Gesundheitswesen? Auf dem Wege zu einer ordnungspolitischen Erneuerung der Krankenversicherung*, Veröffentlichungsreihe des Berliner Zentrum Public Health, Blaue Reihe A, Nr. 2.



Achim Wambach*



Berthold U. Wigger**

Kopfpauschalen oder Bürgerversicherung?

Die gegenwärtige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) weist mindestens zwei Systemfehler auf, die sowohl massive allokativen Fehlentwicklungen verursachen als auch dem Anliegen einer solidarisch finanzierten Absicherung der individuellen Krankheitsrisiken eklatant widersprechen. Erstens orientieren sich die Beiträge der Versicherten ausschließlich an den Einkommen aus unselbständiger Arbeit, und zweitens werden die Einkommen nur bis zu einer Bemessungsgrenze von zurzeit 3 450 € pro Monat berücksichtigt, wobei Personen mit höherem Einkommen die Wahl haben, in der GKV zu bleiben oder sich stattdessen privat zu versichern.

Systemfehler des bisherigen Systems

Die ausschließliche Orientierung an den Arbeitseinkommen führt dazu, dass höhere Ausgaben der GKV – seien diese nun durch den medizinisch-technischen Fortschritt oder durch den demographischen Wandel bedingt – stets zu höheren Lohnkosten führen und dementsprechende beschäftigungsfeindliche Effekte auslösen. Dabei ist es übrigens nicht erheblich, ob die Beiträge paritätisch, sprich von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu gleichen Teilen finanziert werden wie in der GKV der Fall oder aber – wie gelegentlich gefordert – allein von den Arbeitnehmern. Entscheidend ist vielmehr, dass die Beiträge einen Keil treiben zwischen dem, was die Arbeitnehmer für ihren Arbeitseinsatz erhalten und dem, was die Arbeitgeber dafür bezahlen. Mit welcher formaljuristischen Etikette man diesen Keil versieht,

spielt weder für die negativen Beschäftigungseffekte noch für die tatsächliche finanzielle Belastung der beiden Seiten eine besondere Rolle. Die ausschließliche Orientierung an den Arbeitseinkommen steht ferner in einem klaren Missverhältnis zur postulierten Solidargemeinschaft, auf die sich die GKV ihrem Selbstverständnis nach gründet. Es ist nämlich nicht einzusehen, was solidarisch daran sein soll, dass etwa eine Person mit einem Einkommen von 3 000 € aus unselbständiger Arbeit und sonst keinen weiteren Einkünften einen höheren Beitrag zahlen muss als eine Person mit einem Einkommen von 2 000 € aus unselbständiger Arbeit und Kapitaleinkommen in Höhe von 1 000 € oder mehr.

Mit dem zweiten Systemfehler, der Bemessungsgrenze und der daran gekoppelten Wahlmöglichkeit für Personen mit höheren Einkommen, institutionalisiert die GKV gewissermaßen so etwas wie Negativselektion. Legitimerweise und aus rationaler Überlegung heraus wird eine Person, deren Arbeitseinkommen die Bemessungsgrenze übersteigt und die sich deshalb auch privat versichern könnte, in der GKV bleiben, wenn sie darin einen individuellen Nettovorteil erkennt. Das ist etwa dann der Fall, wenn die Person ein entsprechend hohes Krankheitsrisiko hat und deshalb für die gleiche Versicherungsleistung im privaten Markt eine Prämie zahlen müsste, die ihren Beitrag zur GKV übersteigt. Ähnliches gilt für Personen, bei denen Familienmitglieder in der GKV mitversichert sind, die sich im privaten Markt jeweils einzeln versichern müssten. In der Konsequenz werden sich nur jene Personen mit höheren Einkommen für einen Verbleib in der GKV entscheiden, die mehr Leistungen aus der GKV erhalten, als sie darin einzahlen. Wiederum ist schwerlich einzusehen, was das mit dem auf sozialen Ausgleich beruhenden Prinzip der Solidargemeinschaft zu tun haben soll. Das Problem des zwar postulierten, aber in der Tat mehrfach durchbrochenen Solidarprinzips wird noch dadurch verschärft, dass mit den Beiträgen der Pflichtversicherten auch Leistungen finanziert werden, die nicht eigentlich mit Krankheitsrisiken in Verbindung stehen – beispielsweise Schwangerschafts- und Mutterschaftsleistungen sowie Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsabbruch und Sterilisation. Zwar übernimmt die GKV diese Leistungen nur für ihre Mitglieder. Gleichwohl verbergen sich dahinter eher gesellschaftspolitische Anliegen, deren Finanzierung auf den isolierten Kreis der gesetzlichen Versicherten abgewälzt wird.

Die Finanzierungskonzepte der Kommission – die Unterschiede ...

Die »Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme«, besser bekannt als Rürup-Kommission, hat zwei verschiedene Finanzierungskonzepte vorgeschlagen, mit denen sich die beschriebenen Systemfehler in der GKV beseitigen lassen. Bei dem ersten

* Prof. Achim Wambach, Ph.D. lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, der Universität Erlangen-Nürnberg.

** Prof. Dr. Berthold U. Wigger lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, der Universität Erlangen-Nürnberg.

Konzept handelt es sich um eine die gesamte Bevölkerung umfassende Erwerbstätigenversicherung (kurz: Bürgerversicherung) und bei dem zweiten um ein einkommensunabhängiges Gesundheitsprämiensystem in Verbindung mit einem steuerfinanzierten Ausgleich (kurz: Kopfpauschalen). Bei ihren Vorschlägen betont die Kommission, dass beide Konzepte beschäftigungsfreundlicher seien als die gegenwärtige Form der Finanzierung, wobei die Bürgerversicherung den Solidaraspekt stärker betone und die Kopfpauschalen stärker effizienzorientiert seien.

Bei der Bürgerversicherung werden alle Einkommensarten der Beitragszahler gleichermaßen berücksichtigt. Entsprechend sind die Beiträge in der Bürgerversicherung nicht proportional zum Arbeitseinkommen, sondern zur Steuerschuld der Versicherten. Genauso wie im jetzigen System könnte man für die Bürgerversicherung eine Beitragsbemessungsgrenze definieren. Damit es aber nicht zu den oben beschriebenen negativen Selektionseffekten kommt, wäre es notwendig, dass die Beitragspflicht nicht für bestimmte Einkommens- oder Berufsgruppen durch eine Wahlmöglichkeit ersetzt wird. Sollen einige Berufsgruppen, etwa Beamte, von der Beitragspflicht ausgeschlossen werden, dann muss dieser Ausschluss bindend sein und darf keine Wahlmöglichkeit zulassen. Da alle Einkommensarten berücksichtigt werden, wäre für die Beitragsberechnung die Einschaltung der Finanzämter notwendig. Deren Verwaltungskosten würden dadurch zwar erhöht. Andererseits würden aber die Verwaltungskosten bei den Arbeitgebern sinken, wenn nicht mehr sie, sondern die Finanzämter die Beiträge an die Krankenkassen ausbezahlen hätten. Bei der Bürgerversicherung würde nur noch ein Teil der Beiträge aus Arbeitseinkommen finanziert, und erhöhte Ausgaben der GKV würden nicht mehr automatisch in voller Höhe den Faktor Arbeit belasten, sondern anteilig auf alle Einkommensquellen umgelegt. Die Befürworter der Bürgerversicherung versprechen sich davon freilich nicht nur positive Beschäftigungseffekte. Sie sehen darin auch einen Beitrag zu sozialer Gerechtigkeit, weil die Bürgerversicherung nicht nur zwischen Personen mit höheren und geringeren Krankheitsrisiken umverteilt, sondern auch zwischen Personen mit höheren und geringeren Einkommen.

Beim Konzept der Kopfpauschale zahlen alle Versicherungspflichtigen eine einkommensunabhängige Prämie, die sich am durchschnittlichen Krankheitsrisiko der Gesamtheit der Versicherungspflichtigen orientiert. Um negative Selektionseffekte zu vermeiden, darf auch bei der Kopfpauschale keiner Personen- oder Berufsgruppe eine Wahlmöglichkeit zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung gegeben werden. Im Unterschied zur Bürgerversicherung basiert das Kopfpauschalensystem auf der Idee, dass in der GKV nur ein Ausgleich geschaffen werden soll zwischen Personen mit hohem und niedrigem Krankheitsrisiko, nicht aber zwischen Personen mit unterschied-

lichen Einkommen. Dieses Prinzip soll nur insofern durchbrochen werden, als einkommensschwache Personen, die die Kopfpauschale kaum in voller Höhe selbst finanzieren können, staatliche Prämienzuschüsse erhalten, die freilich aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren sind. Alle anderen Umverteilungselemente werden beim Konzept der Kopfpauschale aus der GKV ausgegliedert und in das allgemeine Steuer- und Transfersystem integriert. Im Unterschied zur Bürgerversicherung würde die Kopfpauschale nicht nur keine verminderten, sondern gar keine beschäftigungsfeindlichen Effekte auslösen. Sie wäre vielmehr beschäftigungsneutral, weil sie dem Wesen nach vollkommen einkommens- und damit auch lohnunabhängig erhoben würde. Freilich wäre zu prüfen, welche Beschäftigungseffekte dadurch ausgelöst würden, dass das allgemeine Steuer- und Transfersystem jene Umverteilungsaufgaben übernimmt, die beim Bürgergeld Bestandteil der GKV sind.

... eher formal als inhaltlich

Auf den ersten Blick scheint das Kopfpauschalensystem die sauberere Finanzierungsvariante zu sein, weil es klar zwischen staatlichen Umverteilungsaufgaben im Allgemeinen und einem staatlichen Ausgleich von Krankheitsrisiken im Besonderen trennt und nur dieses in den Bereich der GKV stellt, während es jenes dem allgemeinen Steuer- und Transfersystem zuweist. Werden freilich bei einem Kopfpauschalensystem genau jene Umverteilungselemente in das Steuer- und Transfersystem eingearbeitet, die bei der Bürgerversicherung in der GKV verbleiben, dann nimmt der Unterschied zwischen den beiden Reformvarianten eher formale als inhaltliche Gestalt an. Selbst ohne flankierende Änderungen im jetzigen Steuer- und Transfersystem bieten beide Varianten erheblichen Spielraum für mehr oder weniger Umverteilung der Einkommen. Bereits durch ein entsprechendes Austarieren der steuerfinanzierten Prämienzuschüsse kann das Kopfpauschalensystem die Umverteilungskomponenten der Bürgerversicherung in weiten Teilen nachahmen. Andererseits wirkt die Bürgerversicherung faktisch wie ein Kopfpauschalensystem, wenn nur die Beitragsbemessungsgrenze hinreichend niedrig und der Beitragssatz entsprechend hoch angesetzt werden. Wenn die Kommission deshalb betont, bei der Entscheidung zwischen Bürgerversicherung und Kopfpauschale gehe es letztlich darum, welches Gewicht der Verteilungsgerechtigkeit und welches der Allokationseffizienz beigemessen werde, dann wird damit in gewissem Maße eine Scheindiskussion entfacht, weil die beiden vorgeschlagenen Konzepte bei näherer Betrachtung keine echte Grundlage für eine solche Polarisierung liefern. Beide Konzepte sind geeignet, die beschriebenen Systemfehler in der Finanzierung der GKV zu beseitigen und mit beiden Konzepten lassen sich variierende Umverteilungsniveaus verbinden.

Argumente für eine GKV

Bei genauerer Betrachtung entpuppt sich das Problem, ob Bürgerversicherung oder Kopfpauschalen, also nicht als ein Problem, das in seinem Kern die Finanzierung der GKV und den damit verbundenen sozialen Ausgleich betrifft. Das heißt aber nicht, dass es ganz und gar unerheblich sei, für welche der beiden Reformvarianten man sich entscheidet. Tatsächlich scheint die Frage, ob Bürgerversicherung oder Kopfpauschalen, nämlich eher das Problem zu betreffen, welche Bevölkerungsteile die GKV einschließen soll. Damit ist noch ein grundsätzlicheres Problem angesprochen, nämlich wofür eine GKV überhaupt gebraucht wird. Es lohnt sich deshalb, sich die Argumente für eine GKV vor Augen zu halten, weil diese dann tatsächlich Aufschluss darüber geben, welche der beiden Reformvarianten die überlegene ist.

Jeder angehende Wirtschaftswissenschaftler hört bereits in den volkswirtschaftlichen Grundlagenfächern von den beiden Hauptsätzen der Wohlfahrtsökonomik. Im Krankenversicherungskontext besagen diese, dass ein privater Krankenversicherungsmarkt unter gewissen Voraussetzungen zu einem optimalen Versicherungsschutz der Bevölkerung führt und dass dem Staat, wenn überhaupt, dann umverteilende Aufgaben zukommen. Unter den meisten Ökonomen herrscht indessen Einverständnis darüber, dass die Voraussetzungen, die die beiden Hauptsätze formulieren, im Bereich der Krankenversicherung in verschiedener Weise verletzt werden und dass deshalb eine allein auf Marktmechanismen basierende Versicherungsversorgung nicht ausreicht. Zwei Argumente spielen dabei eine besondere Rolle. Das Erste betrifft die so genannte altruistische Externalität und das daran gekoppelte Phänomen der strategischen Unterversicherung und das Zweite betrifft fehlende Informationen über individuelle Krankheitsrisiken und das daran gekoppelte Phänomen der adversen Selektion.

In der altruistischen Externalität – gelegentlich auch als das Dilemma des Samariters bezeichnet – sieht beispielsweise der amerikanische Gesundheitsökonom Marc Pauly den Hauptgrund für die Regulierung des Krankenversicherungsmarkts. Darunter wird das Phänomen verstanden, dass die Gesellschaft aus altruistischen Beweggründen nicht glaubhaft damit drohen kann, einer kranken Person wesentliche medizinische Leistungen zu verwehren, wenn diese keinen Krankenversicherungsschutz hat und die Leistungen auch nicht selbst finanzieren kann. Das löst zumindest bei Personen mit geringen Einkommen einen Anreiz aus, keinen oder nur einen unzureichenden Versicherungsschutz zu kaufen, da sie in Notfällen ohnehin auf Kosten der Gesellschaft behandelt werden. In den USA beispielsweise haben ca. 15% der Bevölkerung keine Krankenversicherung. Gleichwohl werden ihnen nicht jegliche Gesundheitsleistungen verwehrt, weil so genannte Charity-

Krankenhäuser und -Ärzte auch Personen ohne Versicherungsschutz behandeln, ohne von ihnen eine finanzielle Gegenleistung zu erhalten. Schätzungen belegen, dass Unversicherte in den USA immer noch gut halb so viel an Gesundheitsleistungen konsumieren wie vergleichbare Versicherte. Die aus strategischen Motiven gewählte Unterversicherung führt zu einem Wohlfahrtsverlust, dem beispielsweise mit einer staatlich administrierten Versicherungspflicht begegnet werden könnte. Letztere reicht aber im Allgemeinen nicht aus, weil dann etwa mit Versicherungen, die zwar aufwendige Kuraufenthalte finanzieren, nicht aber medizinische Behandlungen in Notfällen, das Unterversicherungsproblem in ein Fehlversicherungsproblem mündet. Neben der Pflicht sich zu versichern, muss deshalb auch das in der Versicherung enthaltene Leistungspaket vorgegeben werden, sprich der Staat muss eine Pflichtversicherung mit wohldefinierten Leistungen erzwingen.

Für den ehemaligen Finanzminister der Vereinigten Staaten, Lawrence Summers, ist die adverse Selektion das stärkere Argument für einen staatlichen Eingriff in den Gesundheitsmarkt. Adverse Selektion beschreibt eine Situation, in der Versicherungskunden ihr Krankheitsrisiko besser einschätzen können als die Versicherungsunternehmen und diesen Informationsvorteil bei der Vertragswahl ausnutzen. Summers versteht dabei unter adverser Selektion beispielsweise auch den Fall eines HIV-Infizierten, der zwar von seiner Infektion weiß, darüber aber die Versicherung vor dem Vertragsabschluss nicht informiert. Es ließe sich argumentieren, dass solche Fälle prinzipiell unproblematisch seien, weil es sich bei einer HIV-Infektion um ein verifizierbares Merkmal handelt. Man könnte also zum Beispiel verlangen, dass bei Vertragsabschluss die Krankheitsakten offen gelegt und damit Vorerkrankungen vor Vertragsabschluss für das Versicherungsunternehmen zugänglich werden. Aufgrund seiner höheren zu erwartenden Behandlungskosten müsste dann ein HIV-Infizierter eine entsprechend hohe Versicherungsprämie zahlen. Wenn die Gesellschaft es als notwendig erachtet, HIV-Infizierte zu unterstützen, so könnte das mit Hilfe einer Subvention der ansonsten fairen Prämie ins Werk gesetzt werden. An die vollkommene Offenlegung bereits erkannter Gesundheitsrisiken sind aber mindestens zwei Probleme gekoppelt. Erstens können Testergebnisse verschwiegen werden, und zweitens stößt die Offenlegung auf Vorbehalte einer offenbar an der persönlichen (Informations-)Integrität interessierten Gesellschaft. Das zeigt sich z.B. im Zusammenhang mit den Fortschritten in der Gentechologie. Durch Gentests werden zwar immer bessere Einblicke in die individuellen Gesundheitsrisiken möglich. In vielen Ländern besteht aber eine eindeutige Tendenz, Versicherungsunternehmen den Zugang zu Gentests zu verwehren – mit der Konsequenz, dass sich zumindest das Problem der adversen Selektion erheblich verschärft.

Bei adverser Selektion werden Versicherungsunternehmen versuchen, durch entsprechende Ausgestaltung ihrer Versicherungsverträge Personen mit hohem Krankheitsrisiko fernzuhalten und solche mit geringem Krankheitsrisiko anzuziehen. Klassisches Instrument der Risikoselektion sind Versicherungsverträge mit Selbstbeteiligung der Versicherten. Weiterhin lassen sich mit spezifisch definierten Leistungspaketen günstige von weniger günstigen Risikotypen trennen. Die wettbewerbsbedingte Risikoselektion führt dazu, dass Personen mit geringem Krankheitsrisiko keinen vollen Versicherungsschutz erwerben, während Personen mit hohen Krankheitsrisiken Versicherungsprämien zu zahlen haben, die sie entweder finanziell sehr stark belasten oder die sie sich sogar gar nicht leisten können. Ersteres Problem impliziert eine ineffiziente gesellschaftliche Versicherungsver-sorgung, letzteres Problem mag dagegen aus gerechtigkeitsorientierten Verteilungsmotiven heraus inakzeptabel sein.

Grundsätzlich lassen sich mit einer GKV sowohl das Problem der strategischen Untersicherung als auch das der ad-versen Selektion lösen. Die Zwangsmitgliedschaft in der GKV lässt keinen Spielraum für strategische Unterversicherung und die einheitlichen oder gar einkommensbezogenen, jedenfalls nicht risikoabhängigen Prämien beheben die Gefahr der Risikoselektion und die daran geknüpften Versicherungsver-sorgungs- und Gerechtigkeitsprobleme. Dabei ist freilich darauf zu achten, dass die gesetzlichen Krankenversicherungen nicht in einen Leistungswettbewerb eintreten, sondern einheitliche Leistungspakete anbieten, weil ansonsten das Problem der Risikoselektion innerhalb der GKV neu entfacht würde.

Mit den Pro-Argumenten für die GKV ist indes noch nicht bestimmt, welche Bevölkerungsteile in die GKV aufgenommen werden sollten. Tatsächlich hängt die Frage nach der Größe des Versichertenkreises davon ab, welchem der beiden Pro-Argumente – altruistische Externalität oder ad-verser Selektion – größere Bedeutung beigemessen wird. Das Problem der altruistischen Externalität tritt primär bei einkommensschwächeren Haushalten auf, weil wohlhabendere Haushalte weniger leicht altruistisch motivierte Fürsorge mobilisieren können und sich selbst ausreichend versichern werden. Das spricht dafür, den Versichertenkreis in der GKV auf den einkommensschwächeren Teil der Bevölkerung zu beschränken. Das Problem der ad-versen Selektion dagegen betrifft auch jene Teile der Bevölkerung, die über höhere Einkommen verfügen, und legt deshalb eine sehr breite Definition des Versichertenkreises in der GKV nahe. Empirische Studien zeigen freilich, dass ad-verser Selektion im Krankenversicherungskontext noch keine so große Bedeutung hat, dass damit etwa eine Ausweitung des Versichertenkreises auf die gesamte Bevölkerung zu rechtfertigen wäre. Das kann sich allerdings in

näherer Zukunft durch neue Test- und Diagnoseformen nachhaltig verändern.

Solange die altruistische Externalität das dominierende Argument für eine GKV bleibt, besteht keine Notwendigkeit, den Versichertenkreis in der GKV auszudehnen. Nur die bisherige Wahlmöglichkeit für Personen mit höheren Einkommen sollte beseitigt werden. Die Vertreter der Kopfpauschalen scheinen keine Ausdehnung des Versichertenkreises vor Augen zu haben und könnten sich deshalb mit ihrem Anliegen auf die Beseitigung einer altruistischen Externalität berufen. Gewinnt freilich das Problem der ad-versen Selektion an Bedeutung, dann spricht einiges für eine Ausdehnung des Versichertenkreises, wie sie von den Vertretern der Bürgerversicherung favorisiert wird. Diese beiden Argumente scheinen indes für die Rürup-Kommission bei der Entwicklung der beiden alternativen Reformvarianten keine große Rolle gespielt zu haben. Sie hat den Fokus vielmehr auf Allokationseffizienz und deshalb Kopfpauschalen einerseits versus Verteilungsgerechtigkeit und deshalb Bürgerversicherung andererseits eingestellt. Das geht aber am Kern des Problems vorbei. Es führt die Reformdiskussion nur auf einen Nebenkriegsschauplatz, wo sie sich dann, so ist zu befürchten, verzetteln wird.

Während die Arbeit der Rürup-Kommission über die Zukunft der deutschen Sozialversicherungssysteme, speziell über die der Krankenversicherung, in ihre entscheidende Phase trat, veranstalteten die Akademie für Politische Bildung, Tutzing, und das ifo Institut Ende März eine dreitägige Fachkonferenz über »Reformoptionen im deutschen Gesundheitswesen«. Die Stellungnahmen der Gesundheitsexperten aus Politik und Wirtschaftswissenschaft sowie der Verbandsvertreter beleuchteten die vielfältigen Aspekte der Problematik und lösten lebhafte Diskussionen aus. Eine zentrale und besonders kontrovers diskutierte Frage war dabei, ob die Reformen in die Richtung einer Bürgerversicherung gehen oder vielmehr Pauschalbeiträge anstreben sollten. Auf der Tagung wurden die entsprechenden Positionen von Karl Lauterbach und einem Vertreter des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgestellt. Wie sich bald darauf zeigte, hat sich auch die Rürup-Kommission in dieser Frage nicht einigen können. Im Folgenden werden die wichtigsten Argumente pro und contra dargelegt.

Ein »Bürgerversicherung« genanntes System ist dadurch charakterisiert, dass

- alle Haushalte (unabhängig von ihrer Stellung im Erwerbsleben, also Arbeitnehmer, Selbständige, Beamte, Rentner etc.),
- unabhängig von der Höhe ihres Einkommens (also ohne Pflichtversicherungs- und Beitragsbemessungsgrenze) und
- alle Einkommensarten (also nicht nur das Arbeitseinkommen)

in die – weiter einkommensabhängige – Beitragspflicht zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) einbezogen werden.

Demgegenüber werden von den Mitgliedern der GKV in einem Modell mit Pauschalprämien

- pauschale Kopfbeiträge erhoben, die in Euro beziffert sind und unabhängig vom Einkommen festgesetzt werden.
- Dabei können für Kinder reduzierte Sätze gelten.
- Der jetzige Arbeitgeberbeitrag zur Krankenversicherung entfällt. Er wird stattdessen einkommenserhöhend an die Arbeitnehmer ausgezahlt.

In der Rürup-Kommission ist Karl Lauterbach, Professor für Gesundheitsökonomie an der Universität Köln, der Exponent des Vorschlags der Bürgerversicherung, während das Modell der Pauschalprämien von den meisten Ökonomen in der Rürup-Kommission, an der Spitze von

Bert Rürup, Professor für Finanz- und Wirtschaftspolitik, TU Darmstadt, selbst vertreten wird.

Die Beurteilung dieser beiden alternativen Reformvorschläge muss danach erfolgen, inwieweit sie die drängenden Probleme des deutschen Gesundheitswesens adressieren und lösen oder wenigstens mindern. Diese Probleme können folgendermaßen zusammengefasst werden (vgl. Osterkamp 2002):

Das gegenwärtige Gesundheitssystem

1. belastet den Arbeitsmarkt,
2. ist durch unnötig hohe Kosten gekennzeichnet,
 - a wegen mangelnden Wettbewerbs,
 - b aufgrund von Fehlanreizen für Leistungserbringer und Versicherer,
 - c aufgrund von Fehlanreizen für Versicherungsnehmer,
 - d wegen Organisationsmängeln,
3. bringt unfaire und intransparente Verteilungseffekte hervor,
4. bietet nur wenig Wahlmöglichkeiten beim Versicherungsschutz,
5. ist nicht »Europa-tauglich«,
6. ist durch ein geringeres Qualitätsniveau der Versorgung gekennzeichnet, als möglich wäre,
7. ist durch einen potentiellen Ärztemangel bedroht.

Die für die Entscheidung zwischen einer Bürgerversicherung und einem System

*Für aufschlussreiche Gespräche danke ich Martin Albrecht vom Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

von Pauschalbeiträgen relevanten Problembereiche werden im Folgenden angesprochen.

Belastung des Arbeitsmarkts

Die Bürgerversicherung führt zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes, da die Beitragssätze, die wie eine Besteuerung des Faktors Arbeit wirken, durch die Einbeziehung aller Einkommen aller Bürger gesenkt werden können. Allerdings tritt dieser Effekt nur einmalig ein. Auf dem dann niedrigeren Niveau würden die Beiträge – wenn keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden – derselben Dynamik wie jetzt folgen, so dass eine Belastung der Arbeitseinkommen – direkt, aber auch indirekt über die darauf basierenden Sparentscheidungen – erhalten bleibt.

Demgegenüber ist das Modell der Pauschalprämie in dieser Hinsicht radikal, denn es löst die Verbindung zum Arbeitsmarkt vollständig auf. Die Arbeitgeberbeiträge zur GKV würden abgeschafft, indem sie in ihrer aktuellen Höhe an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Diese müssten das zusätzliche Einkommen versteuern.¹ Einen Arbeitgeberbeitrag würde es dann nicht mehr geben. Zukünftige Kostensteigerungen im Gesundheitswesen würden somit vollständig von den Versicherten zu tragen sein und den Faktor Arbeit nicht mehr direkt verteuern. Im Unterschied zur Bürgerversicherung tritt bei der einkommensunabhängigen Pauschalprämie – wenn keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden – eine Entlastung des Arbeitsmarkts nicht sofort, sondern erst zukünftig ein.

Mangelnder Wettbewerb

In ökonomischer Sicht ist der Schlüssel für das Funktionieren eines Marktes der Wettbewerb, wobei auf dem Markt für Gesundheitsdienstleistungen dem Wettbewerb zwischen den Versicherern eine besondere Bedeutung zukommt. Gegenwärtig steht den gesetzlichen Krankenkassen als einziges Wettbewerbsinstrument der einkommensbezogene Beitragssatz zur Verfügung. Damit dieser die Leistungseffizienz der Kassen zum Ausdruck bringt und einen fairen Wettbewerb ermöglicht, muss der Kosteneffekt unterschiedlicher Morbidität und unterschiedlicher Einkommen der jeweiligen Versichertengruppen ausgeschaltet werden. Dies versucht man mit einem Risikostrukturausgleich zwischen den Kassen, der jedoch die Morbidität gegenwärtig nur unzureichend erfasst. Ob eine Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs, v.a. in Form einer differenzierteren Er-

fassung der Morbidität, die Separierung der reinen Leistungseffizienz erreichen kann oder ob der Versuch der Vervollkommnung des Risikostrukturausgleichs letztlich den Wettbewerb eher einschränkt als fördert, ist umstritten.

Die Bürgerversicherung würde – vorausgesetzt, dass die bestehenden gesetzlichen Krankenversicherungen nicht zu einer Einheitskasse zusammengeführt werden – an der Notwendigkeit (und Problematik) eines umfassenden Risikostrukturausgleichs nichts ändern.

Demgegenüber würde das System der einkommensunabhängigen Pauschalbeiträge dazu führen, dass die Einkommenskomponente beim Risikostrukturausgleich entfallen und dieser somit vereinfacht würde. Auf diese Weise ließe sich das Ziel, dass in der unterschiedlichen Höhe der (Pauschal-)Prämie die unterschiedliche Leistungseffizienz der Kassen zum Ausdruck kommt, wohl leichter erreichen.

Fehlanreize und Organisationsmängel

Das gegenwärtige System des Gesundheitswesens ist durch erhebliche Fehlanreize für Leistungsanbieter, Versicherer und Versicherte sowie durch Organisationsmängel gekennzeichnet. Bisher hat man in zahlreichen – letztlich wenig erfolgreichen – Anläufen versucht, diesen Problemen und der dadurch verursachten unnötigen Kosten überwiegend durch administrative Eingriffe Herr zu werden (z.B. durch Budgetierung, zentralisierte Vereinbarungen zwischen Kassen und Leistungserbringern, einheitliche Leistungskataloge der Kassen, Risikostrukturausgleich, Eingriffe in die Preisgestaltung bei Arzneimitteln, Einschränkung der Niederlassungsfreiheit). Die Einführung einer Bürgerversicherung würde weder die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen verringern noch an ihrem administrativen und z.T. marktfeindlichen Charakter etwas ändern.

Demgegenüber würde ein System der Pauschalbeiträge zumindest den Wettbewerb zwischen den Versicherern stärken, die dadurch ein erhöhtes Eigeninteresse hätten, die Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen innovativ und effizient zu organisieren.

Unfaire und intransparente Verteilungseffekte

Im gegenwärtigen System treten u.a. folgende Verteilungseffekte auf, die man für unfair halten kann:

- Da nur Arbeitseinkommen und keine Vermögenseinkommen erfasst werden, ist die Beitragsbelastung nicht an der Leistungsfähigkeit orientiert.
- Bezieher von Arbeitseinkommen über der Pflichtversicherungsgrenze können sich der Umverteilung, die in der GKV stattfindet, entziehen.

¹ Im Unterschied zu dem Ergebnis der Rürup-Kommission vertritt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schon seit langem und auch in seinem neuesten Gutachten die Position einer einkommensteuerneutralen Auszahlung des Arbeitgeberbeitrags.

- Freiwillig in der GKV Versicherte mit hohem Einkommen zahlen in der GKV wegen der Beitragsbemessungsgrenze einen geringeren Anteil ihres Einkommens als Versicherte geringeren Einkommens.
- Der Familienlastenausgleich innerhalb der GKV ist zumindest insofern fragwürdig, als es dazu kommen kann, dass gering verdienende Einpersonenhaushalte gut verdienende Mehrpersonenhaushalte subventionieren.
- Die Belastung von Versicherten unterschiedlicher Generationen ist ungleich.

Diese und andere Verteilungseffekte sind nicht nur fragwürdig, sondern auch intransparent. Der Familienlastenausgleich innerhalb des Systems einer Krankenversicherung ist als Überfrachtung anzusehen und könnte über ein Steuertransfersystem vermutlich zielgenauer – und damit fairer – durchgeführt werden.

Eine Bürgerversicherung würde die ersten drei genannten Fälle unfairer Verteilungseffekte aufheben, da alle Einkommensarten einbezogen wären und es weder eine Pflichtversicherungsgrenze noch eine Beitragsbemessungsgrenze geben würde. Der Familienlastenausgleich würde – wenn er im System bleibt – weniger ungleich wirken. Das bestehende Problem der ungleichen Belastung unterschiedlicher Generationen würde durch eine Bürgerversicherung zwar kurzfristig (und sozusagen »optisch«) entschärft werden, weil die Beitragssätze (einmalig) sinken können, langfristig aber weiter verschärft werden, weil durch den Wegfall der privaten Krankenversicherung (jedenfalls in der alten Funktion) die dort vorgeschriebene und erreichte Kapitaldeckung entfallen würde.

Demgegenüber würde ein System von Pauschalbeiträgen in der GKV zu einer – gemessen am Einkommen – unterschiedlichen Belastung führen, die für geringe Einkommen hoch, für hohe niedrig wäre. Um die größten Untragbarkeiten abzuwenden, ist daher in diesem System vorgesehen, dass die Belastung einen bestimmten Prozentsatz des (gesamten) Einkommens nicht überschreiten darf. Insoweit dies doch der Fall wäre, tritt ein Ausgleich über das Steuertransfersystem in Kraft. Die mit höheren Einkommen abnehmende Beitragslast setzt also erst oberhalb dieser Schwelle ein. Der erforderliche Transferaufwand für die Entlastung der Beziehender niedriger Einkommen würde – zumindest überwiegend – aus dem Aufkommen der Besteuerung der ausgezahlten Arbeitgeberbeiträge gedeckt werden können. In einem »reinen« Pauschalssystem müssten auch Kinder diese Beitragspauschale zahlen. Der konkret diskutierte Vorschlag sieht jedoch realistischerweise vor, Kinder auszunehmen oder für sie den halben Satz zu veranschlagen.²

² Die Berücksichtigung der Familiengröße und -struktur kann auch noch differenzierter vorgenommen werden. Eckhart Knappe und Robert Arnold (2002) legen ihrem Modell von Pauschalprämien »äquivalente« Pro-Kopf-Einkommen von Familien zugrunde. Dabei wird die Zahl der Erwachsenen, die Zahl der Kinder und das Alter der Kinder berücksichtigt.

Anders als in einem noch weitergehend marktorientierten System ist aber bei den Pauschalbeiträgen eine Differenzierung der Prämien nach Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand oder Vorerkrankungen den Krankenkassen (bzw. Krankenversicherungen) nicht erlaubt. Vielmehr besteht für sie Kontrahierungszwang zu dem von ihnen jeweils festgelegten Pauschalpreis.

Die (oberhalb einer Schwelle) einkommensunabhängigen Pauschalbeiträge rücken die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen (bzw. die vorgeschalteten Versicherungsleistungen) in die Nähe der Nachfrage nach »gewöhnlichen Gütern« wie Wohnungen, Nahrungsmitteln, Fernreisen oder Autos. Denn bei unterschiedlichen Einkommen bedeutet ein einheitlicher Preis für dasselbe Gut eine unterschiedliche Belastung des Einkommens. Das aber ist – jedenfalls bei den »gewöhnlichen« Gütern – im Allgemeinen gesellschaftlich akzeptiert und folgt letztlich aus der gesellschaftlichen Akzeptanz unterschiedlicher Einkommenshöhen – also ungleicher Einkommensverteilung. Die Frage ist allerdings, inwieweit eine unterschiedliche Belastung der Einkommen durch die Nachfrage speziell nach Gesundheitsdienstleistungen gesellschaftliche Akzeptanz findet.

Was die ungleiche Belastung der Mitglieder verschiedener Generationen anbelangt, so geht das System der Pauschalbeiträge – im Unterschied zur Bürgerversicherung – in die richtige Richtung. Ähnlich wie heute schon die privaten Krankenversicherungen könnten – und müssten – dann alle Anbieter von Krankenversicherungsleistungen Altersrückstellungen bilden, die die genannte Ungleichheit – wenigstens langfristig – aufheben würden. Zur Ermöglichung eines intensiven Wettbewerbs müssten die Altersrückstellungen auch »portabel« gemacht werden, also bei einem Wechsel zu einem anderen Versicherer mitgenommen werden können. Das ist gegenwärtig bei den privaten Krankenversicherungen nicht der Fall. Ob es möglich ist, wird von ihnen bestritten. Die meisten Ökonomen sehen jedoch nur die Frage des Wie, nicht die des Ob.³

Geringe Wahlmöglichkeiten

Gegenwärtig können Arbeitnehmer zwischen verschiedenen Kassen des gesetzlichen Systems wählen. Soweit ihr Einkommen über der Versicherungspflichtgrenze liegt, können sie auch zwischen einer Kasse des gesetzlichen Systems und einer privaten Krankenversicherung wählen. Der Leistungskatalog der GKV-Kassen ist einheitlich, eine differenzierte Ausgestaltung von (Zusatz-) Leistungspaketen für bestimmte Zielgruppen nicht möglich.

Die derart eingeschränkten Wahlmöglichkeiten der Versicherten (und der Versicherer) würden im Rahmen einer Bür-

³ Eine detaillierte theoretische Diskussion der Problematik bietet Meier (2003).

gerversicherung noch weiter eingengt werden, da dann alle Haushalte in das gesetzliche System einbezogen wären und die privaten Krankenversicherungen nur noch Zusatzleistungen versichern könnten.

Demgegenüber würde es das System der einkommensunabhängigen Pauschalbeiträge auch den gesetzlichen Kassen ermöglichen, bestimmte Zielgruppen mit differenziert ausgestalteten (über einen Grundkatalog hinausgehenden) Leistungspaketen anzusprechen, die mit kostendeckenden Prämien belegt sind. Neben das Wettbewerbsinstrument des Preises träte auch das der Produktgestaltung, was allen Marktteilnehmern erweiterte Handlungsmöglichkeiten eröffnen und somit den Wettbewerb verstärken würde.

Nicht »Europa-tauglich«

Die sich vollziehende und letztlich unvermeidliche Aufhebung der nationalen Grenzen auch für Systeme der sozialen Sicherung und für ausländische Anbieter solcher Leistungen erfordert die Abkehr von der einkommensbezogenen Beitragsgestaltung. Deswegen ist das in Deutschland bestehende System des sozialen Schutzes im Bereich der Gesundheit nicht Europa-tauglich, und die Bürgerversicherung wäre es auch nicht. Dies wäre in einem System der Pauschalbeiträge anders.

Gesamtbewertung

Die Bürgerversicherung würde den Arbeitsmarkt kurz- und mittelfristig, aber nicht dauerhaft entlasten können. Sie würde wichtige Inkonsistenzen des bestehenden Systems und die damit verbundenen Ungerechtigkeiten beseitigen. Das Problem der ungleichen Behandlung von Generationen würde jedoch eher noch verschärft werden. Die bestehenden Fehlanreize und Organisationsmängel des deutschen Gesundheitswesens würden von der Bürgerversicherung als solcher nicht tangiert werden. Vielmehr müsste man an diese Probleme mit eigenen zusätzlichen Maßnahmen herangehen, die vermutlich wie bisher – und durchaus systemadäquat – überwiegend administrativer Natur sein würden.

Die Einführung von Pauschalbeiträgen würde demgegenüber ein neues System darstellen, und zwar eines, das gemäßigt marktwirtschaftlich und wettbewerbsfördernd ist. Eine Entlastung des Arbeitsmarkts würde sich nicht kurzfristig, aber mittel- und langfristig ergeben. Die heute bestehenden verteilungspolitischen Ungereimtheiten würden nicht auftreten, aber die oft als Ziel verfolgte gleichmäßige Belastung unterschiedlicher Einkommenshöhen mit Krankenversicherungskosten würde ebenfalls nicht erreicht werden. Das Problem der ungleichen Behandlung unterschiedlicher Generationen im Hinblick auf die Krankenversicherungskosten würde jedoch in der richtigen Richtung angegangen und langfristig gelöst werden.

Zur Bewältigung der bestehenden Fehlanreize und Organisationsmängel würde ein System von Pauschalbeiträgen einen eigenen und automatischen Beitrag leisten, der insoweit administrative Maßnahmen überflüssig machen würde. Die von der Bundesregierung geplante Ausweitung der Möglichkeit der GKV-Kassen, Direktverträge mit Leistungserbringern zu schließen, und die sich daraus ergebenden Wirkungen würden von einem System mit Pauschalbeiträgen noch verstärkt werden.

Welches Reformkonzept wird sich durchsetzen?

Am Schluss sei eine Antwort auf die Frage gewagt, welches Reformkonzept sich durchsetzen wird.

Die Einführung einer Bürgerversicherung ist v.a. deswegen zweifelhaft, weil dies die Aufhebung der privaten Krankenversicherung – jedenfalls in der bestehenden Art und Funktion – bedeuten würde. Die bisher stets beachtete »Friedensgrenze« würde fallen. Außerdem ist es fraglich, ob die Einbeziehung auch der Vermögenseinkommen – angesichts der geplanten Abgeltungssteuer – überhaupt noch gelingen bzw. mit vertretbarem Verwaltungsaufwand geleistet werden kann.

Demgegenüber dürfte der Einführung eines Systems der Pauschalbeiträge v.a. das Argument entgegen gehalten werden, dass Pauschalbeiträge sozial unausgewogen seien, da dann die Belastung bei höheren Einkommen geringer ist als bei niedrigen. Der politisch entscheidende Einwand gegen dieses System aber mag darin bestehen, dass die sog. Selbstverwaltung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im Bereich des Gesundheitswesens entfallen würde, da die Finanzierung nicht mehr paritätisch erfolgen, sondern nur noch von den Versicherten geleistet werden würde.

Daher sei die Prognose gewagt, dass sich keines der Reformkonzepte politisch durchsetzen können. Das würde bedeuten, dass wie bisher überwiegend administrative Maßnahmen gegen die jeweils größten aktuellen Probleme ergriffen werden, aber eine wesentlich darüber hinaus gehende Politik im deutschen Gesundheitswesen nur konzipiert, aber nicht umgesetzt werden kann.

Literatur

- Knappe, E. und R. Arnold (2002), *Pauschalprämie in der Krankenversicherung – Ein Weg zu mehr Effizienz und mehr Gerechtigkeit*, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, München.
- Meier, V. (2003), »Efficient Transfer of Aging Provisions in Private Health Insurance«, *CESifo Working Paper* No. 862
- Osterkamp, R. (2002), »Das deutsche Gesundheitswesen: Reformvorstellungen der politischen Parteien und der Gesundheitsökonomien«, *ifo Schnelldienst* 55 (18), 21–29.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002), *Jahresgutachten 2002/03*.
Außerdem Ausführungen auf der genannten Fachkonferenz in Tutzing.

Neue Trends in der Besteuerung

Mit Eintritt in das dritte Jahrtausend entstand der Eindruck, dass es auch im Steuerrecht mehr oder weniger gemütlich weitergeht. Doch nicht nur in der Politik zeigten sich bald Überraschungen. Auch im Steuerrecht und für die tägliche Arbeit des Steuerberaters ergaben sich bald ganz neue Entwicklungen, die die Arbeit des Steuerberaters in den nächsten Jahren beeinflussen werden. Ob sie positiv oder negativ sind, das muss sich noch herausstellen.

Im Steuerbereich sind eine Reihe von Trends erkennbar, die den Steuerbürger, seinen Berater, die Staaten inner- und außerhalb der Union vor neue Bewährungsproben stellen. **Europäisierung** und **Globalisierung** sind solche **Megatrends**, die wir aus dem 20. Jahrhundert übernommen haben. Europa und die Welt verlieren dadurch ihre alten Grenzen, auch die Steuergrenzen:

- Es zeigen sich die steuerlichen Folgen der New Economy mit ihren Kommunikationsmitteln, wie z. B. das Internet.
- Es finden sich aber auch andere neue Entwicklungen: Es gibt neue Gedanken zum Sparen und seine Besteuerung, zum Steuersystem im Allgemeinen, zur Steuerreform und – ganz aktuell – neue Gedanken zur Gewinnermittlung. Soziologische Entwicklungen wie das Altern der Bevölkerung haben einen wichtigen Einfluss auf die Besteuerung. Die Europäischen Richter überschütten uns geradezu mit neuen Urteilen¹; eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zu einem minimalen Streitwert kann enorme Auswirkungen auf demnächst über 300 Mill. Marktbürger haben.²

Speziell für Europa stellen sich auf dem Steuersektor folgende neue Gedanken:

- Wann werden wir eine echte, einheitliche europäische Mehrwertsteuer erhalten?
- Werden wir in wenigen Jahren ein einheitliches europäisches und damit multilaterales Doppelbesteuerungsabkommen bekommen?
- Werden unsere Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz, den USA und anderen wichtigen Drittstaaten demnächst von der Kommission ausgehandelt?
- Können wir Meistbegünstigung innerhalb der Gemeinschaft verlangen gegenüber Drittstaaten?
- Wird der europäische Steuerbürger ein Recht auf freien Zugang zum Europäischen Gerichtshof bekommen?

Neue Ideen werden nicht nur in den Ministerien oder bei Gericht erdacht. Sie entstehen auch im akademischen Bereich. Gute Beispiele dafür haben wir hier am Ort, wo im letzten Jahrzehnt ein florierendes Zentrum der europäischen Steuerforschung an der Wirtschaftsuniversität entstanden ist und die Steuerinstitute der Universität Wien diesem Vorbild kraftvoll nacheifern.

Stehen unsere internationalen Steuerprinzipien zur Diskussion?

Als Beispiel für eine neue Idee möchte ich auf eine Arbeit aus den Niederlanden eingehen. Eric Kemmeren hat am 15. Oktober 2001 seine in Englisch geschriebene Dissertation über »Principles of Origin and Tax Conventions« an der Universität Tilburg verteidigt, wo sich ebenfalls ein wichtiges Europäisches Forschungszentrum befindet.

Die Arbeit von Kemmeren beschäftigt sich mit den folgenden drei Problembereichen:

1. Welche Rolle soll das Ursprungsprinzip bei der Verteilung des Besteuerungsrechts auf die Vertragsparteien von bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) für Einkommen und Vermögen spielen?
2. Welche Rolle spielt (heute) das Ursprungsprinzip bei der Verteilung des Besteuerungsrechts in solchen Verträgen?
3. Soll ein Modell für ein bilaterales DBA auf der Basis des Ursprungsprinzips entwickelt werden?

Doppelbesteuerungsabkommen teilen die Besteuerungsrechte über Einkünfte und Vermögen auf. Seit über 100 Jahren kommt dem Wohnsitzstaat dabei ein Besteuerungsrecht zu; vorwiegend ist dies ein primäres Besteuerungsrecht, nur bei enger wirtschaftlicher Bindung an den Quellenstaat ist es ein sekundäres Besteuerungsrecht. Dieses Prinzip ist bekannt als das Wohnsitzprinzip. Ob die Einkünfte in dem betreffenden Land auch tatsächlich entstanden oder erzielt worden sind, tut dabei nichts zur Sache. Das Wohnsitzprinzip formt die Grundlage für verschiedene Vertragsmodelle, die von größtem Einfluss auf die Abkommenspraxis sind. In der Dissertation werden die Modellverträge der OECD, der UN, der USA, der Niederlande und ein früher Entwurf der EWG untersucht.

Eric Kemmeren versucht zu beweisen, dass das Wohnsitzprinzip veraltet ist.³ Es schafft seiner Auffassung nach ein Spielfeld für Steuerplanung und Missbrauch der DBA. Nicht allein die Steuerpflichtigen und ihre Berater profitieren davon, sondern auch die Vertragsstaaten. Mit Wohnen allein lässt sich seiner Ansicht nach kein Einkommen oder Ver-

* Prof. Dr. Albert J. Rädler ist Professor für internationale betriebswirtschaftliche Steuerlehre i.R., Universität Hamburg, und Steuerberater in München.

¹ Neuerdings auch in Form eines Gerichtsbeschlusses ohne mündliche Verhandlung: Philippe Mertens, C-431/01 vom 12. September 2002, Slg. 2002, I-7073.

² Siehe Fall Jessica Safir, C-118/96 vom 28. April 1998, Slg. 1998, I-1897, Streitwert SKR 75 (ca. Eur 8).

³ Vgl. dazu auch National Foreign Trade Council, Inc., The NFTC's Report on Territorial Taxation, TNI, 5. August 2002, S. 687.

mögen schaffen. Wohnen ist vielmehr nur eine Form des Verbrauchs von Einkommen oder Vermögen.⁴ Daher sollte man das Wohnsitzprinzip auch nicht mehr in den DBA als Grundlage für die Verteilung der Besteuerungsrechte heranziehen. Dies begründet er sowohl mit juristischen als auch ökonomischen Prinzipien und Überlegungen. Gemäß Kemmeren macht das Wohnsitzprinzip eine richtige Verteilung von Besteuerungsrechten und eine effiziente Allokation der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital unmöglich. Dies belegt er auch mit den Zielen der EU.

So bietet das Wohnsitzprinzip keine oder nur eine ungenügende Lösung für relativ neue ökonomische Entwicklungen wie den E-Commerce. Vom Prinzip her erschwert es den Binnenmarkt in der EU und ganz besonders die ökonomischen Beziehungen zwischen Entwicklungsländern und den Industrieländern.

Kemmeren sieht die Lösung in dem sog. **Ursprungsprinzip**. Einkünfte müssen dem Staat zur Besteuerung zugewiesen werden, in dem sie erzielt werden. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass allein Menschen Einkünfte schaffen können; dies im Gegensatz zu reinen Wirtschaftsgütern, wie z.B. Computer, die es allein nicht tun können. Der von ihm vorgeschlagene Weg führt zu einer radikalen Änderung im fiskalen Denken und Handeln, sowohl der Staaten als auch der Steuerpflichtigen und ihrer Berater. Diese Vorschläge sind gerichtet auf eine weltweite Übernahme. Die EU soll dabei vorausgehen.⁵

Vielleicht liegt in den Überlegungen von Kemmeren eine Lösung unserer grenzüberschreitenden Steuerprobleme? Auch wenn die zunehmende Quellenbesteuerung bei Unternehmens- und Immobilieneinkünften, bei Löhnen usw. in diese Richtung weist, so zeigt die soeben erreichte Grundsatzvereinbarung über eine Europäische Besteuerung der Zinsen wieder eher in die andere Richtung.

Wohin driften unsere Steuersysteme?

Europäisierung und Globalisierung

Unsere Steuersysteme werden derzeit sehr stark beeinflusst durch **Globalisierung** und **Europäisierung**. Zu beiden gehört die grenzüberschreitende Marktöffnung für Waren, Arbeitskräfte, Direktinvestitionen, Dienstleistungen und Kapital. Dem liegen auch die **Grundfreiheiten** der Europäischen Gemeinschaft zugrunde: der freie Warenverkehr, die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen, die Dienstleistungsfreiheit und der freie Kapitalverkehr.

⁴ In diesem Sinne auch die schweizerischen Vorschriften zur Pauschalierung von zuziehenden natürlichen Personen.

⁵ Vgl. dazu P.J.J.M. Peeters: Verslag promotie Mr. E.C.C.M. Kemmeren, Weekblad Fiscaal Recht 21. März 2002, S. 410.

Die Globalisierung bietet für Unternehmen weitgehende Möglichkeiten zum Warenverkehr und zur Unternehmensansiedlung. Ausgenommen sind davon im Wesentlichen die Landwirtschaft und einige andere Bereiche wie z.B. Textilien. Leider müssen die übrigen Grundfreiheiten, die für uns selbstverständlich sind, für die Entwicklungsländer und ihre Bewohner ein Wunschtraum bleiben.

Wie hat sich diese europäische Entwicklung auf unser Steuerrecht ausgewirkt?

Grundfreiheiten des Vertrages prägen

Die erwähnten Grundfreiheiten des Vertrages prägen heute auch wesentliche Teile unseres Steuersystems. Ihre Interpretation und Durchsetzung verdanken wir zum Großteil dem Europäischen Gerichtshof, der deshalb vielfach der Motor der Steuerintegration genannt wird. Dazu hat sicherlich beigetragen, dass sich die Mitgliedstaaten selbst seit mehreren Jahrzehnten sehr zurückgehalten haben, wenn es darum ging, das Steuerrecht auf Gemeinschaftsebene zu harmonisieren.⁶ Eine wichtige Ausnahme stellt die Mutter-Tochter-Richtlinie von 1990 dar, die sich gerade in der Praxis sehr bewährt hat. Die Zurückhaltung der Regierungen der Mitgliedstaaten hat dazu geführt, dass der Europäische Gerichtshof zur stärksten Kraft auf dem Sektor der direkten Steuern wurde. Fälle wie *avoir fiscal*⁷, *Schumacker*⁸, *Royal Bank of Scotland*⁹, *Saint-Gobain*¹⁰, *Metallgesellschaft/Hoechst*¹¹, *Verkooijen*¹², *Lankhorst*¹³ usw. sind dafür Meilensteine.

Auswirkung auf die Körperschaftsteuer

Besonderen Einfluss hatten die EG-Grundfreiheiten auf das Körperschaftsteuersystem. Vor zehn Jahren war das steuerliche Anrechnungssystem (*avoir fiscal*, *imputation system*) das vorherrschende System in Europa. Mit dem Ablauf der Frist zur Umsetzung der Kapitalverkehrsrichtlinie 88/361/EWG am 1. Juli 1990 wurde auch für die grenzüberschreitenden Kapitalflüsse von Privatinvestoren (Zinsen, Dividenden usw.) freier Kapitalverkehr eingeführt. Damit war ziemlich unbemerkt auch für die Besteuerung ein Diskriminierungsverbot entstanden, das vor allem die Finanzminister lange Zeit nicht zur Kenntnis nehmen wollten. Erst mit der Entscheidung *Verkooijen* C-35/98 vom 6. Juni 2000¹⁴

⁶ Vgl. z.B. O. Ruding, *The Long Way to Removing Obstacles in Company Taxation in Europe*, *European Taxation*, 2002, S. 3.

⁷ 270/83 vom 21. Januar 1986, Slg. 1986, 273.

⁸ C-279/93 vom 14. Februar 1995, Slg. 1995, I-225.

⁹ C-311/97 vom 29. April 1999, Slg. 1999, I-2651.

¹⁰ C-307/97 vom 21. September 1999, Slg. 1999, I-6161.

¹¹ C-397/98, C-410/98 vom 8. März 2001, Slg. 2001, I 1727.

¹² C-35/98 vom 6. Juni 2000, Slg. 2000, I-4071.

¹³ C-324/00 vom 12. Dezember 2002, Slg. 2002, I-...

¹⁴ Slg. 2000, I-4071. Vorher schon *Bordessa* C-358/93 vom 23. Februar 1995, Slg. 1995, I-361; *Trummer und Mayer* C-222/97 vom 16. März 1999, Slg. 1999, I-1661; *Sandoz* C-439/97 vom 14. Oktober 1999, Slg. 1999, I-1041.

wurde dies einigermaßen deutlich. Leider kam der österreichische Fall *Walter Schmid* (C-516/99)¹⁵ materiell nicht zur Entscheidung, dafür bekamen die Österreicher ein unabhängiges Finanzgericht. Der Generalanwalt im Fall *Walter Schmid* hat allerdings sehr deutlich gemacht, was er von dieser Diskriminierung von inländischen Investoren mit ausländischen Aktien hielt. Ein neuer, gleichgelagerter Fall *Lenz* (C-315/02) liegt seit 2002 vor dem Gerichtshof, ebenso ein finnischer Fall *Petri Manninen* (C-319/02). Über den Ausgang der beiden Verfahren sind sich die Experten weitgehend einig.

Inzwischen hat Deutschland sein Anrechnungssystem durch das Halbeinkünfteverfahren abgelöst, Großbritannien hat wesentliche Veränderungen angebracht, und auch Finnland und Italien sind auf dem Wege dazu. Der Vorschlag von Präsident Bush, die Einkommensteuer auf amerikanische Dividenden, die eine amerikanische Körperschaftsteuer getragen haben, völlig aufzugeben, passt allerdings mehr zum Anrechnungssystem.

Die vorherrschende Form der Dividendenbesteuerung ist heute eine Körperschaftsteuer mit einheitlichem relativ niedrigen Satz und eine ermäßigte Einkommensbesteuerung beim Aktionär. Dieses System von zwei relativ niedrigen Steuern erlaubt die diskriminierungsfreie Besteuerung von in- und ausländischen Aktien, dafür mussten allerdings Vorzüge des alten Anrechnungssystems aufgegeben werden. So begünstigt z.B. das Halbeinkünfteverfahren die Einbehaltung von Gewinnen.

In den nächsten Jahren werden höchstwahrscheinlich die Grundzüge der Konzernfinanzierung im nationalen, europäischen und internationalen Bereich neu geregelt. Den ersten Ansatz hat dazu der EuGH mit seiner Entscheidung *Lankhorst-Hohorst* C-324/00 vom 12. Dezember 2002 geschaffen, in der die deutsche Gesellschafter-Fremdfinanzierung für vertragswidrig erklärt wurde. Eine weitere Entscheidung zum Zinsabzug bei einem holländischen Fall der Schachtelbeteiligung wird in Kürze erwartet (*Bosal* C-168/01, Schlussanträge des Generalanwalts vom 24. September 2002). Ich bin recht optimistisch, dass – aufbauend auf diese Entscheidungen – wir in wenigen Jahren eine einheitliche Regelung in Europa für in- und ausländische Beteiligungen haben werden.

Bei der Einkommensteuer geht Bedeutung des Wohnsitzes zurück

Bei der Einkommensteuer habe ich den Eindruck, dass die Bedeutung des Wohnsitzes insgesamt zurückgeht. Ein Grund mag sein, dass die Steuerpflichtigen mit mehreren Wohnsitzen ständig zunehmen. Dem Namen nach haben

wir zwar weiterhin das Wohnsitzprinzip mit weltweiter Besteuerung, es ist jedoch ausgehöhlt, einmal durch die Doppelbesteuerungsabkommen mit weitgehender Freistellung sowie zum anderen im rein nationalen Bereich durch Übernahme der gleichen Prinzipien wie die Dividendenfreistellung. Auch das deutsche Außensteuergesetz hat durch die letzten Gesetzesänderungen an Bedeutung verloren. Die Quellenbesteuerung hat umgekehrt etwas an Bedeutung gewonnen. Manchmal hat man den Eindruck, dass sich die Einkommensteuer insgesamt in Richtung der **Zedularbesteuerung** bewegt.¹⁶ Der politische Zinsbeschluss stärkt dagegen wieder mehr das Wohnsitzprinzip durch den institutionalisierten Auskunftsverkehr sowie dadurch, dass die Länder mit Bankgeheimnis und Quellensteuer drei Viertel des Aufkommens an den Wohnsitzstaat abführen müssen. Von der Systematik her hielte ich es für zweckmäßiger, wenn die Mitgliedstaaten zu einer Dreiteilung der persönlichen Steuerpflicht übergehen würden: Ansässige, andere EU-Ansässige, Drittlands-Ansässige.

Bedeutung des Wohnsitzwechsels im Detail noch ungeklärt

Schwierigkeiten bereitet nach wie vor die steuerliche Freizügigkeit für Bürger und Unternehmer. Hier kann man wohl schon in einigen Monaten neue Grundsätze vom EuGH erhoffen, da in dem französischen Fall *de Lasteyrie* (C-9/02) bereits die Schlussanträge des Generalanwalts Mlscho vorliegen.¹⁷ Bei den Europäischen Gesellschaften, die ab Oktober 2004 gegründet werden können, fehlt nach wie vor das Steuerstatut, insbesondere bei Sitzverlegungen.

Der Stand der Mehrwertsteuer

Bei der Mehrwertsteuer ist die Harmonisierung eigentlich am weitesten fortgeschritten. Trotzdem oder gerade deshalb zeigen sich in den letzten Jahren vermehrt Probleme. Diese kommen darin zum Ausdruck, dass das Steueraufkommen nicht mehr im selben Tempo wächst, wie dies aufgrund des nominalen Wachstums der Volkswirtschaften der Fall sein sollte. Gründe für den zugrunde liegenden **Mangel an Compliance**¹⁸ sind einmal eklatante Fälle des grenzüberschreitenden Steuerbetrugs, aber auch wachsende Unsicherheit und Unklarheit über die Rechtslage. Letzteres lässt sich zurückzuführen auf immer noch unterschiedliche Re-

¹⁵ Vom 30. Mai 2002, Slg. 2002, I-4573.

¹⁶ Vgl. dazu T. Viherkenttä, Das Nordische Modell – ein alternativer Ansatz der Besteuerung von Kapitaleinkommen, in Jacobs und Spengel (Hrsg.), Aspekte der Unternehmensbesteuerung in Europa, Bd. 4 ZEW Wirtschaftsanalysen 1996, S. 117.

¹⁷ Schlussanträge vom 13. März 2003; siehe zu diesem Fragenbereich bereits B. Knobbe-Keuk, Umzug von Gesellschaften in Europa, ZHR 1990, S. 325–356. Als Ziel des Beitrages wurde die Vertreibung der Sitztheorie aus Europa genannt. Dieses Ziel erscheint inzwischen erreicht. Die steuerliche Behandlung des Wohnsitzwechsels natürlicher Personen war auch Generalthema II des IFA-Kongresses 2002 in Oslo.

¹⁸ Vgl. Widmann, Chancen und Risiken eines Umsatzsteuer-Systemwechsels, USt-Rundschau 2002, S. 588.

gelingen in den einzelnen Mitgliedstaaten, auf unterschiedliche nationale Auslegungen des Gemeinschaftsrechts durch die 15 Mitgliedstaaten sowie die zunehmende Verfahrensdauer beim Europäischen Gerichtshof, der immer mehr Mehrwertsteuerfälle zu entscheiden hat. Systematisch gesehen ist ein erheblicher Teil der Steuerausfälle auch auf das Versäumnis der Mitgliedstaaten zurückzuführen, die sich beim Übergang zum Europäischen Binnenmarkt am 1. Januar 1993 nicht darauf einigen konnten, ein systemgerechtes und damit relativ betrugssicheres Ausgleichssystem zu schaffen.

Was bleibt bei der Mehrwertsteuer zu tun? Die Kommission arbeitet derzeit an einer konsolidierten Neufassung der 6. Richtlinie und der nachfolgenden Richtlinien, die von Übersetzungsfehlern usw. bereinigt werden. Im Hinblick auf die Verwaltungskosten sowohl beim Steuerpflichtigen als auch bei der Steuerverwaltung wäre es zweifellos am sinnvollsten, die Neufassung des Textes in eine Europäische Verordnung einzubringen, die dann unmittelbare Wirkung hat.¹⁹ Die nationalen Mehrwertsteuergesetze würden sich dann nur noch auf den nicht harmonisierten Bereich erstrecken.

Vereinfachte Besteuerung von ausländischen Kapitalerträgen (Vorschlag von Jacques Sasseville, OECD)

Immer mehr Aktionäre mit großen, mittleren und sogar kleinen Depots besitzen heute ausländische Aktien und Obligationen. Die allgemeine Regelung der Doppelbesteuerungsabkommen ist, dass der Quellenstaat 15% der Dividenden als Steuer behalten darf; Zinsen bleiben regelmäßig quellensteuerfrei, es finden sich aber auch Quellensteuersätze von 5 oder 10%. Zuvor darf der Quellenstaat aber seine volle Quellensteuer nach nationalem Recht abziehen. Für den Kleininvestor bedeutet dies eine richtige Schikane. Er muss dann einen besonderen Antrag an den ausländischen Fiskus auf Erstattung der Quellensteuer stellen, den vorher noch sein eigenes Finanzamt abstempeln muss. Abgesehen von Zinsverlusten bedeutet das unnötige Kosten. Vor zehn Jahren haben bereits zwei Europaabgeordnete diese Situation kritisiert.²⁰ Wünschenswert wäre, dass bei Investoren mit einem ständigen Bankkonto die Bestätigung der Bank über den Wohnsitz genügt, um auf die Erstattung zu verzichten und sofort nur den Abkommenssatz abzuziehen. Interessanterweise ist dies beim Bezug von US-Dividenden durch deutsche Aktionäre möglich, für Dividenden-

bezug aus den übrigen EU-Ländern dagegen nicht. Dies ist eine unverständliche Schlechterstellung der EU-Bürger.

Was könnte dagegen geschehen? Die EU-Kommission könnte sich dieser Angelegenheit zugunsten der europäischen Bürger annehmen und einen entsprechenden Vorschlag dem Ministerrat vorlegen. Man kann sich kaum vorstellen, woran dieses Projekt scheitern sollte. Die Kommission hat für 2003 eine Mitteilung zum Thema grenzüberschreitende Dividenden angekündigt. Ich hoffe, dass sie auch diesen Punkt anspricht.

Zurückkommen könnte man dabei auf einen Vorschlag, den Jacques Sasseville, ein langjähriger Mitarbeiter in der Steuerabteilung der OECD, in Vorträgen seit längerem immer wieder vorbringt: Jede Person mit Wohnsitz in einem der OECD-Mitgliedstaaten hat die Möglichkeit, eine besondere Steuernummer zu beantragen. Wird sie nach eingehender Prüfung gewährt, wenden alle Mitgliedstaaten bei Wertpapieren den endgültigen Abkommenssatz bereits bei der Ausschüttung an. Dies ist allerdings mit automatischem Informationsaustausch mit dem Heimatstaat verbunden. Der Steuerpflichtige erklärt sich in seinem Antrag damit ausdrücklich einverstanden

Entwicklung der Doppelbesteuerungsabkommen

Von Anfang an waren Doppelbesteuerungsabkommen im EG-Vertrag insoweit erwähnt, als den Mitgliedstaaten die Aufgabe übertragen war, dafür zu sorgen, dass untereinander die Doppelbesteuerung beseitigt wird. Dies bedeutet aber nicht, dass die allgemeinen Vorschriften des Vertrages wie z.B. über die Grundfreiheiten bei den Doppelbesteuerungsabkommen nicht gelten. Der EuGH hat in einer Reihe von Entscheidungen hierfür den Vorrang des Gemeinschaftsrechtes aufgezeigt. Ein besonderes Beispiel ist hierfür der Fall *Saint Gobain*, wonach beschränkt Steuerpflichtige aus einem anderen Mitgliedstaat so gestellt werden müssen, dass sie das Abkommen unmittelbar in Anspruch nehmen können.²¹ Man wundert sich aber, dass die Grundfreiheiten des Vertrages immer noch durch unterschiedliche Regeln in den Doppelbesteuerungsabkommen mit den verschiedenen Mitgliedstaaten verletzt werden, z.B. beim Quellensteuersatz.

Warum darf ein Mitgliedstaat von Steuerpflichtigen aus verschiedenen anderen Mitgliedstaaten heute noch unterschiedliche Steuersätze erheben?

Diese Frage stellt sich z.B. bei Zinsen, wenn ein Mitgliedstaat gegenüber Ansässigen aus einem Mitgliedstaat 5% Quellensteuer verlangt, während die aus anderen Mitglied-

¹⁹ Auch die gegenläufigen Grundlinien der Rechtsentwicklung wären damit beseitigt, die Kirchhof zu recht sieht und die nach seiner Meinung »derzeit fast zu einer Orientierungslosigkeit und geschwächten Legalität der Umsatzbesteuerung geführt hat«. Kirchhof, Entwicklungsmöglichkeiten der Umsatzsteuer im Rahmen von Verfassungs- und Europarecht, UR 2002, S. 541 (547).

²⁰ Chr. Randzio-Plath und K. Peijs, Schriftliche Anfrage Nr. 647/92 an die Kommission, Amtsblatt C 40 vom 15. Februar 1993, S. 13.

²¹ C-307/97 vom 21. September 1999, Slg. 1999, I-6161.

staaten steuerfrei bleiben. Das kann sich auch ergeben, wenn verschiedene Doppelbesteuerungsabkommen des gleichen Staates unterschiedliche Fristen für das Bestehen einer Betriebsstätte vorsehen, so z.B. sechs Monate, neun Monate oder zwölf Monate. Für mich ist in solchen Fällen die Verletzung von Gemeinschaftsrecht völlig eindeutig. Aber wie lange wird es dauern, bis ein Finanzgericht dem EuGH diese Frage vorlegt? Ist dies einmal geschehen, und hat der EuGH geurteilt, so sollte sich sehr rasch ein Kernbereich für ein multilaterales Doppelbesteuerungsabkommen innerhalb der Mitgliedstaaten herausbilden. Diese Fragen entscheiden auch, ob Meistbegünstigung innerhalb der Gemeinschaft besteht im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten und vielleicht auch zu Drittstaaten? Es war doch sehr überraschend und eigenartig, dass Deutschland unter seinem alten Körperschaftsteuersystem eine besondere Vergünstigung nur für Aktionäre gegeben hat, die in zwei Drittstaaten ansässig waren, nämlich in den USA und in der Schweiz? Soweit sie keine Muttergesellschaften waren, konnten sie eine besondere Anrechnung des Körperschaftsteuerguthabens von 5% erhalten. Warum haben Angehörige aus Mitgliedstaaten nie dagegen geklagt? Warum ist die Frage nie vor den EuGH gekommen?

Wir haben seit letztem Jahr eine neue Entwicklung. Im Bereich der Luftfahrtabkommen besteht die Kommission darauf, dass sie für den Abschluss von sog. Open-Sky-Abkommen mit den USA zuständig ist. Der EuGH hat ihr dabei Recht gegeben.²² Müsste dasselbe nicht auch für Doppelbesteuerungsabkommen gelten?

Zum Schluss sei nochmals an den schwierigen Zugang zum EuGH erinnert. Der Steuerpflichtige muss dazu nicht nur einen guten Fall, sondern auch Glück haben. Glück darin, nationale Richter zu finden, die den Fall dem EuGH vorlegen. Unser Bundesfinanzhof ist in den letzten Jahren wesentlich vorlagefreudiger geworden. Früher hatte der Steuerpflichtige eigentlich nur dann eine Chance, wenn das Finanzgericht den Fall vorgelegt hat, wozu es nur berechtigt, aber nicht verpflichtet ist. Ansonsten bleibt dem Steuerpflichtigen nur die Möglichkeit, eine Beschwerde bei der Kommission vorzubringen. Wie der EuGH bestätigt hat, kann die Kommission darüber sehr politisch entscheiden, d.h. sie kann nach Gutdünken den Fall vorwärts treiben, kann aber auch zu dem Entschluss kommen, dass eine Weiterverfolgung derzeit nicht opportun ist. Dem Steuerpflichtigen hilft das ohnedies nicht immer. Geht die Kommission gegen einen Mitgliedstaat vor und ändert er daraufhin seine Gesetzgebung, so besteht für den vorher unterlegenen Steuerpflichtigen allerdings eine gute Chance, dass er einen Billigkeitserlass erhält. Damit können aber wir Steuerberater nicht zufrieden sein. Im Europäischen Konvent sollte hierfür eine Regelung gefunden werden.

Denkbar wäre für die Zukunft auch eine Beschwerdemöglichkeit beim Gericht Erster Instanz, der in einer Schnellkammer im summarischen Verfahren entscheidet, ob der Fall beim EuGH selbst vorgelegt werden darf.

Ist die Betriebsstätte noch ein sachgerechtes Anknüpfungsmoment?

Im internationalen Steuerrecht ist heute die Betriebsstätte wohl eines der wichtigsten Anknüpfungsmomente für die Steuerpflicht (§ 12 AO und Art. 5 OECD-Muster); dazu kommt der Begriff des ständigen (so § 13 AO) oder abhängigen Vertreters (so Art. 5 Abs. 5 OECD-Muster).

Konkrete Zweifel an der Sachgerechtigkeit der Vertreterbetriebsstätte sind vor allem laut geworden im Zusammenhang mit dem E-Commerce. Die grundsätzlichen Zweifel gehen jedoch viel weiter zurück. Die Betriebsstätte ist eine Erfindung der zweiten Hälfte des vorletzten Jahrhunderts. Dies war die Zeit des wachsenden Eisenbahnnetzes, das erstmals eine schnelle Beförderung von Personen und Waren zuließ. Auch die Post wurde damit schneller. Wer noch schneller kommunizieren wollte, musste ein Telegramm aufgeben, das dann gemorst wurde. Telefon, Auto und Flugzeug waren Science Fiction.

In diese Zeit fiel die Erfindung der Betriebsstätte. Sie erleichterte den nationalen und den internationalen Handel, weil dann nur noch solche fremde Unternehmen besteuert wurden, die am jeweiligen Steuerstandort eine feste Niederlassung hatten. Auch der Binnenhandel und die Wirtschaftsbeziehungen im gleichen Land wurden durch die Verwendung der Betriebsstätte wesentlich erleichtert. Damit durch die Zwischenschaltung von abhängigen Personen die Entstehung einer Betriebsstätte nicht vollständig vermieden werden kann, wurde zusätzlich der Begriff des ständigen Vertreters eingeführt. Vor allem im internationalen Bereich bei Bestehen eines DBA wurde dieser nur einer Betriebsstätte gleichgesetzt, wenn er Zeichnungsvollmacht besitzt.

Wie stellt sich das heute dar?

Heute erfolgt die Kommunikation innerhalb des weltweiten Unternehmens per Telefon, Fax, E-Mail oder SMS. Der Vertreter, der aus steuerlichen Gründen kein gewöhnlicher oder abhängiger sein soll, erhält keine Vollmacht. Er wird daher seine Aufträge vorbehaltlich der Genehmigung seiner Zentrale einsammeln, die innerhalb von 24 Stunden per Fax oder auch per Kurier vorliegt. In ähnlicher Weise werden volle Vertreibsfunktionen einer Tochtergesellschaft reduziert zu Kommissionärsbeziehungen.²³ Staaten mit hohen Steuersätzen sehen sich dadurch einer Erosion ihrer Steuerbasis ausgesetzt.

²² Siehe z.B. Rs. C-476/98 Kommission/Bundesrepublik Deutschland vom 5. November 2002.

²³ Vgl. dazu Ch.H. Lee, Instability of the Dependent Agency Permanent Establishment Concept, TNI 9 September 2002, S. 1325.

Was können sie dagegen tun? Sie werden versuchen, mit Hilfe von Fiktionen Betriebsstätten zu konstruieren. Der Vertreter, der von seiner Privatwohnung aus arbeitet, wird zur Betriebsstätte oder die Tochtergesellschaft wird zur Betriebsstätte. So bereits 1930 das Shell-Urteil²⁴ des RFH oder 2002 die Philip-Morris-Urteile des italienischen Kassationshofes.²⁵ Letzterer hat dazu die »multiple« Betriebsstätte erfunden. Diese geht davon aus, dass eine nichtansässige Konzerngesellschaft eines ausländischen Konzerns eine italienische Betriebsstätte einfach deshalb begründen kann, weil dieser Konzern eine eingegliederte Tochtergesellschaft in Italien unter der Voraussetzung besitzt, dass der Konzern mit einer einheitlichen Strategie geführt wird. Als objektive Tests gelten dabei das Bestehen eines einheitlichen Zieles des Konzerns und von organschaftsähnlichen Strukturen innerhalb des Konzerns.

Die OECD versucht heute, das brüchig gewordene Gebäude des klassischen Doppelbesteuerungsabkommens zu retten, indem immer mehr neue Abgrenzungen in den Kommentar aufgenommen werden. Dasselbe gilt für die Rechtsprechung in den verschiedenen Ländern.²⁶ Eigentlich müsste man sich aber fragen, ob wir nicht etwas Neues schaffen sollen, das zum Beginn eines neuen Jahrhunderts passt; man muss dabei gar nicht an das neue Jahrtausend denken.

Die Ermittlung der Verrechnungspreise

Bei den Verrechnungspreisen ist die Situation ähnlich wie bei den Betriebsstätten: Man weiß, dass das Konzept des Doing-business-at-arm's-length mit der Realität sehr oft wenig zu tun hat, aber wir haben nichts Besseres.²⁷ Auch die sog. indirekte Methode der gemeinsamen einheitlichen Ermittlung und Aufteilung nach Faktoren hat seine Schwächen.

Beide Methoden gehen von Fiktionen aus. Einmal ist es die Fiktion, dass sich Käufer und Verkäufer wie Fremde gegenüber stehen, und zum anderen die Fiktion, dass der Gewinn so entsteht, wie es den gewählten Faktoren entspricht. Die Steuerberater sollten mehr für die direkte Methode sein, denn sie bietet mehr Chancen für Steuerplanung. Bei der indirekten Methode ist es dagegen ziemlich schwer, Steuerplanung zu betreiben, es sei denn, man darf seinen Zer-

legungsfaktor selbst wählen. Als einzelner Faktor eignet sich wohl am besten die Lohnsumme, bei Beschränkung auf Industrieländer bringt die Zahl der Mitarbeiter mehr oder weniger das gleiche Ergebnis. Die indirekte Methode hat insbesondere für den Fiskus den Vorteil, dass sie zwar falsch ist, aber die Abweichungen vom unbekanntem richtigen Ergebnis mehr dem Zufall unterliegen. Dergestalt kann der Fiskus ebenso wie der Steuerpflichtige darauf hoffen, dass im nächsten Jahr der Zufall zu seinen Gunsten zuschlagen wird.

In Deutschland hat sich eigentlich bei der Gewerbesteuer die Zerlegung ganz gut bewährt. Es gibt natürlich auch Verzerrungen, wenn z.B. Norderfriedrichskoog mit 47 Einwohnern Holdingzentrum wird, weil es keine Gewerbesteuer erhebt, oder wenn Großstädte mit ihren Hebesätzen übertreiben, und die Wirtschaft deshalb in Randgemeinden abwandert. Ich finde es schade, dass Deutschland letztes Jahr bereits die automatische Organschaftsregelung für Unternehmen mit Tochtergesellschaften aufgegeben hat und dieses Jahr die Koalition auch noch die Organschaft selbst in den Fällen aufgeben wollte, in denen sie zivilrechtlich und körperschaftsteuerlich besteht.

Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts sind sog. APAs (advance pricing agreements) häufiger geworden, bei denen vor allem im Niederlassungsstaat der Gewinn von vornherein für eine Reihe von Jahren pauschaliert wird. Der Staat hat dabei einen Vorteil: der Optimismus der Unternehmer wirkt zu seinen Gunsten.

Die Arm's-length Regelungen können dazu neigen, Unternehmen zu benachteiligen, die ein langfristiges strategisches Konzept besitzen. Die Strategie führt sie nämlich dazu, langfristige Anlaufverluste in Kauf zu nehmen, die der Niederlassungsstaat in aller Regel nach spätestens fünf Jahren nicht mehr anerkennt. Vielleicht sind dabei auch die Verluste nicht real, wenn sie in einem System entstehen, das auf dem Vorsichtsprinzip aufbaut und damit die Aktivierung von stillen Reserven verhindert.

Leider müssen wir in den nächsten Jahren mit einer zunehmenden Bürokratisierung der Verrechnungspreise rechnen. Der Unternehmer wird verpflichtet, die Preisfindung bei Transaktionen mit seinen nahestehenden Unternehmen genau zu dokumentieren und nachzuweisen. Vielfach wird ihm das nicht möglich sein. Innerhalb der EU sind derartige Nachweispflichten m.E. schon deshalb vertragswidrig und damit unzulässig, solange sie innerhalb des gleichen Landes nicht gelten (siehe z.B. den Fall Lankhorst).²⁸

Abschließend lässt sich bemerken: ganz gleich, wohin die Entwicklung geht, der spezialisierte Steuerberater wird bei

²⁴ RFH vom 21. Januar 1930, RStBl. 1930 S. 148.

²⁵ Vom 7. März 2002 und 25. Mai 2002, englische Übersetzung in International Tax Law Reports 2002, S. 903 und 947.

²⁶ Vgl. z.B. für die Zusammenrechnung von Baubetriebsstätten nach DBA, BFH vom 16. Mai 2001, BStBl. II 2002, S. 846 und dazu BMF-Schreiben vom 18. Dezember 2002, DStR 2003, S. 332; U. Riemenschneider, Zum Seminar H: Betriebsstättenfragen in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Rohrleitungen, IStR 2002, S. 561.

²⁷ Auch nicht als allgemeine Regel die Grenzkosten, wofür Dieter Schneider kürzlich sehr vehement plädierte: Wider Marktpreise als Verrechnungspreise internationaler Konzerne, Der Betrieb 2003, S. 53. Siehe auch kürzlich Rehkugler und Vögele, Quantitative Verfahren der Prüfung von Verrechnungspreisen – Perspektiven und offene Fragen, BB 2002, S. 1937.

²⁸ Vgl. dazu Hahn und Suhrbier-Hahn: Mitwirkungspflicht bei Auslandsachverhalten europarechtswidrig? IStR 2003, S. 84. U. Scheuerle, § 1 AStG und Gemeinschaftsrecht, IStR 2002, S. 798.

den Verrechnungspreisen ein sicheres Arbeitsfeld und Auskommen finden.

Wird die IAS-Bilanzierung für die Besteuerung maßgeblich?²⁹

Ab 2005 müssen rund 7 000 kapitalmarktorientierte Aktiengesellschaften in Europa ihren konsolidierten Jahresabschluss einheitlich nach den International Accounting Standards (IAS) aufstellen (künftig: IFRS – International Financial Reporting Standards).³⁰ Für alle anderen der weit über 5 Mill. Unternehmen in der EU und auch für die Einzelabschlüsse der ersten Gruppe gelten vorläufig die bisherigen Bilanzierungsrichtlinien der EG³¹ und die darauf aufbauenden nationalen Vorschriften weiter. Die Mitgliedstaaten können ihren nicht kapitalmarktorientierten Gesellschaften entweder erlauben oder ihnen vorschreiben, dass sie IAS in ihren konsolidierten Jahresabschlüssen verwenden. Sie können gleichfalls ihren gelisteten und nicht gelisteten Gesellschaften erlauben oder ihnen vorschreiben, dass sie IAS in ihren Einzelabschlüssen verwenden.³²

Was bedeutet dies vor allem für die mittelständische Wirtschaft?

Meines Erachtens bringt diese doppelte Option des einzelnen Mitgliedstaates zusätzliche Erschwernisse für die mittelständische Wirtschaft. Auch die mittelständische Wirtschaft ist heute international vernetzt. Nach der Erweiterung muss sich dann der mittelständische Unternehmer mit bis zu 25 verschiedenen Handelsrechten und Steuerrechten herumschlagen. Relativ gesehen sind dabei die Kosten für die mittelständische Wirtschaft größer als für die Großindustrie.

Ich halte es nicht für wünschenswert, dass wir in Zukunft im gleichen Land zwei ganz verschiedene Bilanzierungsstandards für Zwecke der Handelsbilanz haben. Ob jetzt gesetzlich vorgeschrieben oder nicht, die Situation wird sich mit Sicherheit dahin entwickeln, dass auch andere Kapitalgesellschaften und auch die Personenunternehmen in ihrer

Handelsbilanz zu IAS übergehen werden. Auch die Vorschriften nach Basel II werden darauf hinwirken.

Der mittelständische Unternehmer möchte aber nicht zwei oder drei unterschiedliche Bilanzen aufstellen, sondern es bei einer Bilanz belassen, die er dann für die einzelnen Zwecke anpassen kann.

Was bedeutet dies für die Steuerermittlung?

Bekanntlich gibt es innerhalb der Gemeinschaft zwei Ländergruppen, die eine mit Maßgeblichkeit der Handelsbilanz für die Steuerbilanz und die andere ohne eine solche Maßgeblichkeit. Dabei sind innerhalb der beiden Gruppen die Regelungen über das Verhältnis zur Steuerrechnung durchaus nicht einheitlich, sondern abgestuft. Zur Gruppe ohne Maßgeblichkeit zählen vor allem die Niederlande, Dänemark, Großbritannien und Irland; zu den Maßgeblichkeitsländern alle anderen. Die Maßgeblichkeit hat in Deutschland im Laufe der Jahrzehnte auch erhebliche Komplikationen erfahren: Während die Maßgeblichkeit ursprünglich nur Grenzpfähle setzte, wurde dies hauptsächlich durch die Rechtsprechung des BFH aber auch durch die Gesetzgebung immer wieder verfeinert, bis wir zu den heutigen komplizierten Regelungen gelangt sind. Die wissenschaftliche Durchdringung der Maßgeblichkeit ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Wenn wir dazu die Literatur in Deutschland und Österreich nach laufenden Metern zählen können, so sind es in Frankreich und Italien lediglich Zentimeter. Durch die Maßgeblichkeit ergibt sich heute die klare Zuständigkeit des EuGH auch in rein nationalen Bilanzsteuerfragen.³³

Dabei kommt der Gedanke: Wäre der Übergang zu IAS ab 2005 nicht gleichzeitig auch die einmalige Jahrhundertchance, die Bemessungsgrundlage für die Gewinnsteuer zu koordinieren, zu harmonisieren oder vielleicht sogar zusammen mit dem Handelsrecht zu vereinheitlichen?

Die Interessenlage von HGB- und Steuerbilanz

Dazu zunächst einmal einige grundsätzliche Überlegungen: Unsere klassische Handelsbilanz ist weitgehend vorsichtsbestimmt. Damit steht sie in Widerspruch zur Steuerbilanz, die eigentlich dazu dienen soll, den Steuergewinn nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit angemessen auszuweisen. Die Maßgeblichkeit schützt aber sowohl den Steuerpflichtigen wie den Fiskus. Soweit keine steuerlichen Sondervorschriften bestehen, muss der Steuerpflichtige in der Regel keine Erträge ausweisen, wenn er diese nicht auch in der Handelsbilanz ausweisen muss oder darf. Umgekehrt gilt dies auch für die Ausgaben. Der Kauf-

²⁹ Siehe dazu sehr ausführlich Spengel, International Accounting Standards (IAS) und Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union (Teil I und II), IStR 2003, S. 29 und 67 mit zahlreichen Verweisungen. Im Februar 2003 hat die Kommission (Taxud) ein Communication Document zu diesen Fragen veröffentlicht: The application of International Accounting Standards (IAS) in 2005 and the implications for the introduction of a consolidated tax base for companies' EU-wide activities, 25 S.

³⁰ Verordnung EG Nr. 1606/2002, All. L 243 vom 11. September 2002.

³¹ Im Wesentlichen Richtlinien des Ministerrats 68/660/EWG und 83/349/EWG. Auf Sondervorschriften für besondere Wirtschaftszweige wie Banken und Versicherungen wird hier nicht eingegangen.

³² Vgl. dazu Herzog und Bähr, Die Zukunft der steuerlichen Gewinnermittlung im Licht des europäischen Bilanzrechts, DB 2003, S. 1; sehr gegen eine nationale Übernahme der IAS J. Schulze-Osterloh, Internationale Rechnungslegung für den Einzelabschluss und für Unternehmen, die den öffentlichen Kapitalmarkt nicht in Anspruch nehmen, ZIP 2003, S. 93; siehe auch Zabel, IAS zwingend für Konzern- und Einzelabschluss? Die Wirtschaftsprüfung 2002, S. 919.

³³ Vgl. DE+DS, C-275/97, vom 14. September 1999, Slg. 1999, I-5331; BIAO, C-306/99, vom 7. Januar 2003, Slg. ...

mann darf in der Steuerbilanz nur solche Aufwandsposten abziehen, die er auch in der Handelsbilanz ausweisen muss oder darf. Letzteres schützt den Fiskus. Ich habe an der Universität noch gelernt, dass der Kaufmann in der Steuerbilanz nur der Handelsbilanz folgen muss, soweit keine besonderen Steuervorschriften bestehen. Der Große Senat des BFH hat dies jedoch im Jahr 1969 im Sinne der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit dahin abgeändert, dass bei Optionsmöglichkeit in der Handelsbilanz der Steuerpflichtige immer die im Regelfall für ihn ungünstigere Variante nehmen muss.³⁴

Wie würde das nun bei der IAS-Bilanz aussehen?

Die EU-Kommission berichtet von einer Studie, wonach zwischen 70 und 80% der gelisteten Gesellschaften gerne auch IAS für ihre Tochtergesellschaften verwenden möchten und mehr als 70% für ihre interne Managementrechnung verwenden wollen oder bereits benutzen.³⁵ Die EU-Kommission berichtet auch davon, dass für die übrigen Gesellschaften keine Untersuchungen vorliegen, sie selbst aber glaubt, dass das nur wenige sein werden.³⁶ Dieser Annahme möchte ich eigentlich widersprechen.

Im Gegensatz zum HGB-Abschluss ist der IAS-Abschluss weniger vorsichtsorientiert und stärker **informationsorientiert**. Der Investor soll eine objektive Darstellung der Situation der Gesellschaft erhalten, den »true and fair view«. Für den Fiskus erscheint dieser Ausgangspunkt vorteilhafter als die vorsichtsorientierte Handelsbilanz mit dazugehörigen steuerlichen Korrekturposten. Auf die besonderen Schwierigkeiten einer Übernahme der IAS-Grundsätze auf die Steuerrechnung möchte ich anschließend kurz eingehen.

Bei den IAS unterscheidet man zwischen allgemeinen Grundsätzen, die in dem sog. IASB-Framework niedergelegt sind und den Standards selbst. Der IASB-Framework setzt mehr die Grundzüge und Grundsätze auf, die zur Vorbereitung und der Darstellung der Jahresabschlüsse zugrunde liegen. Ich werde auf diese zusammen mit den einzelnen IAS-Regeln kurz eingehen.

• Materiality

Ein wichtiger Begriff ist beispielsweise die **Materiality**, die Wesentlichkeit, die das IAS-Regelwerk beherrscht. Sie lässt sowohl in der Darstellung als auch in der Prüfung gewisse Großzügigkeiten zu. Vom absolute Betrag her schafft sie Unterschiede zwischen großen und kleinen Gesellschaften. Hierfür ein Beispiel: Ein Multi kann ohne weiteres beschließen, dass alle Anlagegüter von unter 1 000 € sofort abgeschrieben werden, während dies bei einer kleinen Ge-

sellschaft nicht geht. Für die Steuerrechnung sind derartige Unterschiede nicht akzeptabel.

Ähnliches gilt für die Warenbewertung. IAS 2 schreibt first-in-first-out (FIFO) oder gewichteten Durchschnitt als Regelfall vor, last-in-first-out (LIFO) ist als Alternative im Auslaufen. Der Steuergesetzgeber könnte m.E. mit einer Option durchaus einverstanden sein.

• Langfristige Fertigungsaufträge

Schwieriger ist die Situation bei **langfristigen Fertigungsaufträgen**. Dort sieht IAS 11 vor, dass bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nach dem jeweils geschätzten Stand der Fertigstellung abgerechnet und damit auch Gewinne vor Abnahme realisiert werden (die sog. percentage of completion method). Von dieser Teilgewinnrealisierung darf nur abgewichen werden, wenn das Auftragsergebnis und dessen Verteilung nicht abgeschätzt werden können.

Der Übergang von der bisherigen Praxis des Gewinnausweises bei Fertigstellung würde eine erhebliche Gewinnvorziehung zur Folge haben.

• Leasingverträge

Leasingverträge werden nach IAS im Großen und Ganzen entsprechend unserer deutschen Praxis abgewickelt. Sie werden damit beherrscht von dem Grundsatz der wirtschaftlichen Betrachtungsweise und damit des wirtschaftlichen Eigentums. Die steuerliche Behandlung in den einzelnen Ländern der Europäischen Union weist demgegenüber nach wie vor große Unterschiede auf (IAS 17). Eine langsame Angleichung wäre wünschenswert.

• Finanzierungskosten

Die Regel für Finanzierungskosten ist, dass diese laufend abgesetzt werden. Die Kapitalisierung ist eine zulässige Alternative für die Finanzierung eines Vermögenswerts, »für den ein beträchtlicher Zeitraum erforderlich ist, um ihn in seinen beabsichtigten gebrauchsfähigen Zustand zu versetzen«. ³⁷ Beispiele sind derartige Vorräte, Fabrikationsanlagen, Energieversorgungsanlagen und als Finanzinvestitionen gehaltene Grundstücke und Bauten.

Der Steuerpflichtige wird natürlich in aller Regel dem sofortigen Zinsabzug den Vorzug geben. Ich meine eine Kapitalisierung in Ausnahmefällen wäre bei langen Übergangsfristen zumutbar.

• Equitybeteiligungen

Bei sog. Equitybeteiligungen von regelmäßig zwischen 20 und 50% sieht IAS 28 den unabhängig von der Dividendenausschüttung anteiligen Ansatz von Gewinnen und Verlusten vor.

³⁴ BFH vom 3. Februar 1969, GrS 2/68, BStBl. II 1970, S. 35.

³⁵ Communication Document 2003, a.a.O.

³⁶ Communication Document 2003, a.a.O.

³⁷ IAS 23 Nr. 4.

Ich meine, auch dies ließe sich als Steuerregelung übernehmen, wenn vorher materielle Fragen der Behandlung von Dividenden und mehr formale Fragen der steuerlichen Corporate Governance geklärt werden. Darf dem 20%-Beteiligten die Steuersituation offenbart werden, wenn sie den übrigen Aktionären verschlossen bleibt?

- **Rückstellungen und Haftungsverhältnisse**

Der Bereich der zu bildenden Rückstellungen nach IAS geht nicht soweit als nach derzeitigem deutschen Handels- und Steuerrecht.³⁸ Haftungsverhältnisse werden im Übrigen nicht in die Bilanz aufgenommen, sondern nur in den Notes vermerkt.

Ein Übergang zu IAS würde bei der deutschen Besteuerung bedeuten, dass in der Regel weniger Rückstellungen in Betracht kommen, andererseits z.B. die Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen mit dem hohen tatsächlichen Wert ausgewiesen werden müssen, da Dynamisierungsfaktoren einzubeziehen sind.

In den meisten anderen Ländern würde der Übergang zu IAS und deren Anerkennung für Steuerzwecke höhere Rückstellungen nach sich ziehen als heute. Bei uns würden die abzugsfähigen Rückstellungen abnehmen mit Ausnahme der Pensionsrückstellungen. Es würde mich wundern, wenn die deutsche Haushaltssituation eine volle Rückstellung der Pensionskosten erlauben würde.

- **Immaterielle Wirtschaftsgüter**

Nach IAS 38 sind immaterielle Wirtschaftsgüter regelmäßig mit den historischen Kosten anzusetzen. Aber als Alternative ist auch der Ansatz des tatsächlichen Wertes zugelassen. Dies gilt auch für die selbstgeschaffenen immateriellen Wirtschaftsgüter.

Hier würden sich steuerlich ganz erhebliche Abweichungen in beide Richtungen ergeben. Selbstgeschaffener Goodwill oder Erfindungen müssten z.B. aktiviert werden, während erworbener Goodwill nur noch bei echten Wertverlusten (= Impairment) abgeschrieben werden darf.

- **Finanzinstrumente**

Für den Ansatz der Finanzinstrumente sind IAS 32 und IAS 39 maßgeblich, die auf der wirtschaftlichen Betrachtungsweise beruhen. Die Höhe des Ansatzes richtet sich anfangs nach den Anschaffungskosten und später nach dem tatsächlichen Wert.

Auch hier haben wir somit den Ansatz von unrealisierten Gewinnen und Verlusten. Der steuerliche Ansatz erscheint mir allerdings vertretbar.

³⁸ Es wird davon berichtet, dass deutsche börsengängige Gesellschaften durchschnittlich rund 15% der Bilanzsumme als Rückstellungen ausgewiesen haben, britische Gesellschaften dagegen nur rund 5%. Pensionsrückstellungen werden dabei eine wichtige Rolle spielen.

Zwischenergebnis aus steuerlicher Sicht

Der generelle steuerliche Übergang zu IAS hätte den großen Vorteil der einheitlichen Bemessungsgrundlage in der EU. Der Nachteil wäre ein deutliches Vorziehen der Steuergewinne. Man müsste davon ausgehen, dass gerade für wachsende Unternehmen die laufende Besteuerung höher wird, da die Möglichkeiten zur Rückstellungsbildung und zum Steueraufschub bis zur Gewinnrealisierung schlechter werden. Die Gewinnermittlung wird pagatorischer.

Bei den Pensionsrückstellungen müssten umgekehrt regelmäßig um 30 bis 40% höhere Ansätze passiviert werden, als dies heutzutage in Deutschland der Fall ist.

Während wir im deutschsprachigen Raum mit der Bilanzierung von nicht realisierten Verlusten durchaus vertraut sind, kommt uns der Ansatz von nicht realisierten Gewinnen, den wir bei IAS immer wieder finden, vor allem bei der Steuer sehr »spanisch« vor.

In dem Ausweis von nicht realisierten Gewinnen liegt m.E. das größte Problem für die Übernahme von IAS ins Steuerrecht. Eine Lösung könnte sich vielleicht dadurch ergeben, dass die Übergangsgewinne und -verluste über eine lange Frist von z.B. über zehn Jahre dem neuen IAS-Steuerertrag mit entsprechenden Raten zu- bzw. abgebucht werden. Besser wäre wohl die Beibehaltung der Realisierung von Gewinnen für Steuerzwecke.³⁹ Die Jahresergebnisse werden insgesamt volatil und damit die Möglichkeit des Verlustrücktrags und -vortrags wichtiger.

Die Chancen, dass wir die 15 Mitgliedstaaten dazu bringen, dass sie der einheitlichen Lösung zustimmen, sehe ich nicht für sehr rosig an. Dies hängt auch damit zusammen, dass in den einzelnen Ländern die unterschiedlichsten Interessen vorherrschen. Nachdem inzwischen der Nizza-Vertrag am 1. Februar dieses Jahres in Kraft getreten ist, bestünde auch die Möglichkeit, dass sich mindestens acht Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Steuerregelung zusammenfinden. Dies wäre ein großer Erfolg, doch auch hierfür sehe ich die Chancen für nicht besonders gut. Vielleicht könnte aber die gemeinsame Regelung auf IAS-Basis die Lösung für die Europäische Gesellschaft sein, die ab Oktober 2004 gegründet werden kann?

Steuerberatungstätigkeit der Wirtschaftsprüfer

Zum Abschluss noch eine Frage zum Berufsrecht, die zwar schon lange diskutiert wird, aber jetzt mit Enron und ähnlichen Skandalen näher in das allgemeine Interesse gerückt ist: Dürfen Wirtschaftsprüfer zur Steuerplanung beraten und anschließend das Ergebnis ihrer Tätigkeit testieren?

³⁹ Vgl. Herzig und Bar, a.a.O.

Die Antwort auf die so gestellte Frage ist klar. Heute fragt man sich eigentlich, wie ist es überhaupt zu dieser Frage gekommen? Eine Reihe von Großkonzernen haben bereits von sich aus mit ihren Wirtschaftsprüfern vereinbart, dass sie auf beratende Tätigkeit bei dem Prüfungsmandant verzichten. Im Übrigen wurde vor kurzem die Steuerberatung für börsengängige Gesellschaften in den USA nochmals erlaubt⁴⁰, bedarf jedoch im Einzelfall grundsätzlich der Genehmigung durch das audit committee der Gesellschaft. Dies ist eine Sonderstellung, da die meisten anderen Dienstleistungen grundsätzlich verboten sind.

Ich habe keine Zweifel, dass in den nächsten Jahren eine einschränkende Regel auch bei uns übernommen werden wird. Zweifel können sich nur ergeben bei der Frage, was zur steuerlichen Beratung gehört? Gehört dazu auch die Vorbereitung und Abgabe der Steuererklärungen? Meine Meinung dazu ist zwiespältig: Einerseits sollte man die reine Vorbereitung und Abgabe der Steuererklärungen aus Gründen der Ökonomik zulassen. Andererseits wird sich diese beschränkte Tätigkeit nicht ohne Steuerberatung durchführen lassen. Die Richtigkeit der Steuererklärung ist im Übrigen auch ein Prüfungssektor, den man als wesentlich zu bezeichnen hat.

Die neue Entwicklung wird wohl im Wesentlichen zum Austausch von Beratungsmandaten zwischen den Big Four führen; andererseits ist sie auch eine Chance für unabhängige Steuerberater, vor allem auch für junge Kollegen, stärker ins Geschäft zu kommen.

Schlussbemerkung

Damit bin ich am Ende meines Überblicks. Leider musste aus Zeitgründen vieles unerwähnt bleiben. Lediglich erinnern möchte ich hier nur an eine Reihe von Steuerbereichen:

- die Steuerprobleme bei WTO⁴¹ und GATS,
- an die vielen unerwähnt gebliebenen Problembereiche der EU wie z.B.
- die institutionellen Fragen der Einstimmigkeit,
- die Aspekte des »soft law«,
- die Integration der neuen Mitgliedstaaten,

- die Diskussion um den Steuerwettbewerb (Wann ist die Tax Competition fair und wann nicht mehr?)⁴²,
- die wachsende Bedeutung der Beihilfen,
- die Einzelprobleme der Zinsrichtlinie und der Zinsbesteuerung überhaupt,
- die europäische Ökosteuer,
- die Besteuerung der ausländischen Manager,
- der Grenzgänger und der Stock Options,
- die zunehmenden Fälle der Erbschaftsteuer mit der speziellen Problematik der Freizügigkeit.

Nicht vergessen werden dürfen auch die Fragen der Tax Compliance, der gerade im grenzüberschreitenden Bereich immer mehr Bedeutung zukommt. Vor allem bei der Mehrwertsteuer nimmt der Steuerbetrug aufgrund von grenzüberschreitenden Karussellgeschäften usw. immer mehr zu und hat gesamtwirtschaftliches Gewicht gewonnen. In Deutschland haben wir in den neunziger Jahren auch eine Reform der Steuerverwaltung versäumt, so wie dies sehr viele Industrieländer durchgeführt haben; die zeitgleichen Probleme der Wiedervereinigung machen dies allerdings verständlich.

Im nächsten Jahrzehnt wird die europäische Steuerharmonisierung sicherlich im Takt der Echternacher Springprozession – zwei Schritte vor, einen zurück – weitergehen, möglicherweise noch weiter verlangsamt durch die Emanzipationsbestrebungen der neuen Mitgliedstaaten. Es ist schade, dass die alten Mitgliedstaaten in den letzten Jahren keinen ausgeprägten europäischen Geist bei der Steuerharmonisierung gezeigt haben⁴³; es käme fast einem Wunder gleich, wenn sich dies ändern würde. Umso mehr bleibt die Aufgabe des Motors der Steuerintegration beim Europäischen Gerichtshof.

Mit der Zeit wird sich auch zeigen müssen, ob es der OECD gelingt, die Wettbewerbsverzerrungen erfolgreich abzubauen, die zwischen den großen Blöcken immer mehr auch im Steuerbereich bestehen.⁴⁴

⁴⁰ Vgl. dazu aus der Sicht des Berufsstandes der Wirtschaftsprüfer H. Ring, Trennung von gleichzeitiger Prüfung und Beratung, Die Wirtschaftsprüfung 2002, S. 1345. Dagegen besteht auf eine sehr strenge Trennung zwischen Prüfung und Beratung der Arbeitskreis Bilanzrecht der Hochschullehrer der Rechtswissenschaft, Zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur Prüferunabhängigkeit, BB 2002, S. 2663. J. Tobin, What Sarbanes-Oxley means for corporate buyers of tax services, International Tax Review, December – January 2003, S. 4, beschreibt die neue Situation aus der Sicht der Big Four. Vgl. auch Wirtschaftsprüfer bangen um die Steuerberatung. Financial Times Deutschland, 25. Januar 2003, S. 20; Call for SEC to reverse stance on tax advise, Financial Times, 5. März 2003, S. 20.

⁴¹ Siehe M. Daly, Some Taxing Issues for the World Trade Organization, Canadian Tax Journal, 2000, S. 1053.

⁴² Siehe W. Schön, Steuerwettbewerb in Europa, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 2002/2003, S. 337.

⁴³ Vgl. O. Ruding, The Long Way to Removing Obstacles in Company Taxation in Europe, European Taxation, 2002, S. 3.

⁴⁴ Vgl. z.B. D.J. Mitchell, Tax Harmonization Threatens U.S. Competitive Advantage in Global Economy, TNI 11. März 2002, S. 1079.

Griechenland: Olympiade 2004 und EU-Zahlungen stimulieren die Konjunktur – zunächst noch. Aber dann?

Oscar-Erich Kuntze

Anhaltend hohes Wirtschaftswachstum 2002. 2003 und 2004 kräftige Impulse durch die Olympiade 2004. Auch Geld-, Lohn- und Finanzpolitik stimulieren. Aufwertung des Euro brems. Wirtschaftsreformen stocken. Weitere allmähliche Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Anhaltend rascher Preisanstieg. Weiterhin beträchtliche Defizite der Leistungsbilanz.

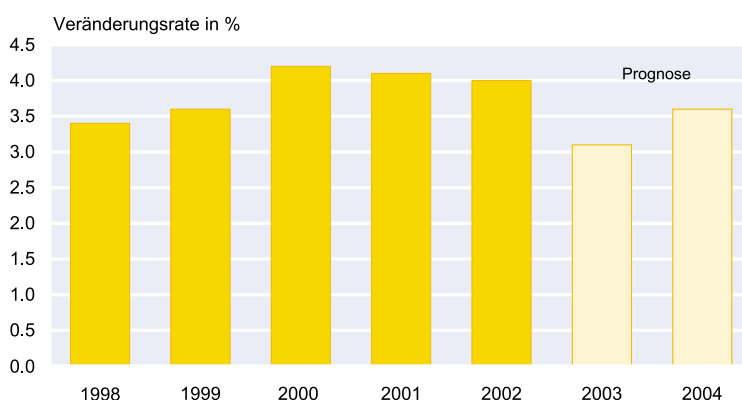
Das soziale und politische Umfeld bleibt geprägt vom Spannungsfeld zwischen der aktionswilligen, aber durchsetzungsschwachen Administration einerseits und starken oppositionellen Strömungen mit den von großen Teilen der Bevölkerung gestützten Gewerkschaften als Speerspitze andererseits. Mittels massiver Streiks werden Anläufe zu strukturellen Reformen – vor allem der Rentenversicherung – immer wieder abgeblockt. Zwar musste die Regierungspartei PASOK bei den Kommunalwahlen im Herbst 2002 erhebliche Stimmenverluste hinnehmen, und ihre Sympathiewerte bei der Bevölkerung gingen erheblich zurück. Aber die griechische EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2003, besonders die Aufnahme des südlichen Teils von Zypern – dessen Chancen auf eine Wiedervereinigung mit dem seit 1974 abgespaltenen Norden zuletzt erheblich gestiegen sind – in die EU haben das Ansehen der Regierung inzwischen wieder gehoben. In vielfacher Weise günstig wirkt sich zudem die anhaltende Entspannung des Verhältnisses zur Türkei aus.

Das im Parlament auf eine absolute Mehrheit gestützte Kabinett Simitis kann den Parlamentswahlen im April 2004 keineswegs beruhigt entgegensehen. Nicht nur die ihr ideologisch eigentlich nahestehenden kampffreudigen Gewerkschaften (Organisationsgrad im Jahre 2000 32,5%), sondern auch der linke Flügel der PASOK legen ihr nach wie vor große Steine in den Weg. Beide werfen dem Premier permanenten Verrat an sozialistischen Idealen vor, gestützt auf jene Wähler, die durch Deregulierungen und Liberalisierungen Nachteile erleiden oder erleiden könnten. Außerdem entfremdet sich die Landbevölkerung, lange Zeit eine wesentliche Stütze der PASOK, dieser immer mehr. Zwar kam es bei den Kommunalwahlen im Herbst 2002 nicht zum vielfach erwarteten Erdrutschsieg der ein-

zigen bedeutenden Oppositionspartei Nea Demokratia (ND). Doch hat sich diese innerlich erheblich gefestigt, seitdem ihre bis Mitte 2000 ausgeprägte Zerstrittenheit beendet werden konnte. Sie und ihr Vorsitzender Karamanlis profitieren von den scheiternden Reformanläufen der Regierung und liegen Umfragen zufolge in der Wählergunst nun vor der PASOK. Doch ist nicht zu sehen, wie sie die Reformunwilligkeit im Lande überwinden will, käme sie 2004 an die Regierung.

Es ist daher weiterhin mit sozialer Unrast zu rechnen, falls die Regierung mit ihren Reformversuchen fortfährt. Bereits im Herbst 2000 hatte ein erfolgreicher, gegen die Privatisierung von Staatsunternehmen gerichteter Generalstreik stattgefunden. Im Frühjahr 2001 folgte ein weiterer, welcher eine Neuordnung der hochdefizitären Sozialversicherung abblockte und an dem sich sogar gesellschaftliche Kräfte – wie etwa die griechisch-orthodoxe Kirche – beteiligten, die noch nie in der Geschichte des modernen Griechenlands in den Ausstand getreten waren. Mitte 2002 wiederholte sich diese Übung, erneut mit einer geplanten Sanierung der Sozialversicherung als Ursache, die den

Reales Bruttoinlandsprodukt



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Arbeitgebern noch nicht weit genug, den Arbeitnehmern aber schon zu weit ging. Der reformpolitische Spielraum jedweder Regierung dürfte auch auf mittlere Sicht sehr gering bleiben. Das gilt auch für die Bemühungen um moderate Lohnaufbesserungen, wie der Mitte Mai erfolgte eintägige Generalstreik im öffentlichen Dienst zeigt. Auf diesem Wege wollen die Gewerkschaften höhere Gehaltsaufbesserungen durchsetzen.

Ein wesentliches Ereignis war die **griechische EU-Präsidentschaft**, welche sich wohltuend von vorherigen Stabführungen Griechenlands unterschied. Sie wurde dominiert von der bereits im zweiten Halbjahr 2002 unter dänischer Regie abschließend ausgehandelten EU-Erweiterung. Die Verträge zur Aufnahme von drei baltischen und fünf mitteleuropäischen Ländern sowie Maltas und Zyperns zum 1. Mai 2004 wurden im April 2003 in Athen unterzeichnet. Neben anderen Ambitionen ist allerdings der Versuch gescheitert, diese Präsidentschaft zu einer verstärkten Wahrnehmung griechischer Interessen auf dem Balkan zu nutzen.

Die vor einigen Jahren angebahte **Entspannung des Verhältnisses zur Türkei** wurde fortgeführt und vertieft. Griechenland ist sogar zu einem der beredtesten Befürworter einer türkischen EU-Mitgliedschaft geworden. Und es sieht so aus, als ob die historisch bedingt ausgeprägte Gegnerschaft der beiden Länder tatsächlich zu einem Abschluss gebracht werden könnte. Das Ende des gegeneinander gerichteten Wettrüstens wirkt sich schon jetzt positiv auf die griechischen Staatsfinanzen aus.

Die **Wirtschaftspolitik** wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode weiterer Reformvorstöße und anderer unpopulärer Maßnahmen enthalten. Das bedeutet u. a. auch eine eher lasche Finanzpolitik, wie sie die aus dem Ruder laufenden Kosten für die Olympiade ohnehin bedingen. Von dieser Seite wird die Konjunktur also nicht gebremst. In gleicher Richtung wirkt die Lohnpolitik, zumal sich Regierung und Unternehmen mit Blick auf die 2004 in Athen stattfindenden Olympischen Spiele und die hierzu auf Hochtouren laufenden Vorbereitungen keine Arbeitskämpfe leisten können und beträchtliche Lohn erhöhungen konzedieren müssen.

Wirtschaftsentwicklung 2002

Die **weltwirtschaftlichen Rahmendaten** stellten sich etwa folgendermaßen dar: In den **Vereinigten Staaten** stieg das reale Bruttoinlandsprodukt um 2,4%. In **Japan** übertrafen Nachfrage und Produktion das Volumen von 2001 um 0,3%. In **Mitteleuropa** expandierte die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um 2,4%. In **Westeuropa**, wie auch in der EU, nahm das reale Bruttoinlandsprodukt um rund 1% zu; im Euroraum erhöhte es sich um 0,8% und in Deutschland um 0,2%.

Der Einfuhrpreis für **Rohöl** betrug in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt 25 US-Dollar pro Barrel; gegenüber dem Vorjahr ist das eine Verteuerung um rund 4%. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) verbilligten sich gegenüber dem Jahr 2001 auf Dollar-Basis um etwa 3%. Der **Wechselkurs des Euro** betrug im Schnitt des Jahres 0,95 US-Dollar; im Jahre 2001 waren es 0,90 US-Dollar gewesen. Das Volumen des **Welthandels** hat gegenüber 2001 um knapp 2³/₄% expandiert.

In **Griechenland** entwickelte sich die Konjunktur – ganz im Gegensatz zu den anderen westeuropäischen Ländern – besser als ursprünglich erwartet und erheblich günstiger als im westeuropäischen Durchschnitt. Die Zunahme von Nachfrage und Angebot blieb unverändert kräftig aufwärts gerichtet, wenn man auf die, wie 2001 4% betragende, **Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts** abstellt. Im Verlauf ergab sich jedoch nach einer sehr kräftigen Aufwärtsentwicklung im ersten Halbjahr eine Verlangsamung während der zweiten Jahreshälfte, da die Inlandsnachfrage etwas an Schwung verlor und der Export zurückgegangen ist. Die kräftigsten Impulse kamen von den **Bruttoanlageinvestitionen**, die ihrerseits von den Vorbereitungen auf die Olympiade und den kräftigen Zuflüssen von Mitteln aus EU-Fonds stimuliert wurden. Auch der **Staatsverbrauch** weist (nach einer Abnahme im Jahre 2001) eine hohe Zuwachsrate auf. Der private Konsum verlor im Laufe des Jahres allmählich an Dynamik. Beim Export verstärkte sich der vorjährige Rückgang zu einem kräftigen Einbruch. Das Defizit der Leistungsbilanz erhöhte sich in Relation zum BIP auf 4,7%. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt besserte sich etwas, und die Arbeitslosenquote fiel auf 9,9% im Jahresdurchschnitt. Bedenklich blieb die Inflationsentwicklung. Mit 3,9% im Schnitt des Jahres stiegen die **Konsumentenpreise** noch etwas lebhafter als 2001, während sich die Teuerung im Euroraum insgesamt leicht verlangsamte.

Die **Bruttoanlageinvestitionen** (sie beliefen sich 2001 auf 22,8% des BIP, wovon knapp zwei Drittel auf Bauinvestitionen entfielen) sind beschleunigt gestiegen und übertrafen das Niveau von 2001 um 6,7%. Der Boom wurde allerdings weitestgehend von den Bauinvestitionen getragen, angestoßen durch reichlich fließende Mittel aus EU-Fonds – u. a. wird das für den Ausbau von Häfen, Straßen und öffentlichen Verkehrsmitteln konzipierte Programm 2001/2006 im Umfang von 9,3 Mrd. € zu einem Drittel von der EU finanziert – sowie die forcierten Baumaßnahmen im Zusammenhang mit der Olympiade 2004. Letztere konzentrierten sich auf den Großraum Athen, was teilweise auf Kosten anderer Landestelle ging, wie u. a. die Verschiebung dringender Projekte in Thessaloniki. Auch das Hotel- und Gaststättengewerbe bereitet sich mit Renovierungen und Neubauten intensiv auf die Olympischen Spiele vor. Zudem erhielt der private Wohnungsbau erhebliche Anstöße von den erheblich gesunkenen Hypothekenzinsen und den kräftig gestiegenen

realen verfügbaren Einkommen. Die Ausrüstungsinvestitionen haben nur um 3,4% und damit etwas langsamer als im Vorjahr expandiert, obwohl die Kapazitätsauslastung bis zum Herbst spürbar gestiegen ist und die Kreditzinsen gesunken sind. Die ab Jahresmitte erkennbare Abschwächung der Weltkonjunktur und die deutlich verschlechterte Auftragslage haben das Investitionsklima wohl erheblich stärker negativ beeinflusst, als das im Geschäftsklima der verarbeitenden Industrie zum Ausdruck kommt. Trotz bis zum Herbst merklich erhöhter Kapazitätsauslastung scheint auch unter dem Druck des starken Lohnauftriebs ganz überwiegend in Rationalisierung und in den Ersatz veralteter Anlagen investiert worden zu sein, worauf u.a. der spürbare Anstieg der Arbeitsproduktivität hindeutet.

Der **private Konsum** (Anteil am BIP 2001 68,4%) ist bei stagnierender Beschäftigung um 2,5% expandiert. Stimulierend wirkten vor allem die mit 3,1% kräftig erhöhten Reallöhne; im Schnitt der EU errechnen sich nur 1%. Hinzu addieren sich Effekte der Einkommensteuersenkung, welche vorwiegend Beziehern geringer und mittlerer Einkommen zugute kam. Zusätzlich erhielten einkommensschwache Familien im Rahmen der »Politik für soziale Solidarität« eine Erhöhung des Kindergeldes sowie zusätzliche Beihilfen, so sie in Berg- oder wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen leben. Steuerlich wurden also Bevölkerungskreise begünstigt, deren marginale Konsumquote überdurchschnittlich hoch ist. Zudem verharrte die Sparquote auf dem Niveau der beiden Vorjahre. Und schließlich regten die gesunkenen Zinsen, unterstützt von einem aggressiven Marketing der Kreditinstitute, die Konsumentenverschuldung weiter an. Der Absatz von dauerhaften Gütern nahm überdurchschnittlich zu. Besonders Einrichtungsgegenstände wurden im Zuge der boomenden Wohnbautätigkeit lebhaft gekauft. Der **Staatsverbrauch** (BIP-Anteil 2001 15,3%) erhöhte sich um 6,2%, wesentlich bedingt durch die stark gestiegenen Bezüge im öffentlichen Sektor.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen ist um 4,5% eingebrochen; im westeuropäischen Durchschnitt errechnet sich ein leichtes Plus. Dies ist ein Indiz für eine strukturelle, angebotsseitig bedingte Exportschwäche, verstärkt durch sinkende preisliche Wettbewerbsfähigkeit u.a. infolge hoher Lohnsteigerungen und nachhinkender Produktivitätszunahme. Obwohl sich die Einnahmen aus dem Seetransport einigermaßen hielten und der Ausländertourismus sogar kräftig zulegen konnte, ging der Warenexport auf breiter Front zurück – besonders ausgeprägt in Richtung Nordamerika, was auch auf die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar zurückzuführen ist. Allerdings liegt der Ausfuhranteil dieser Destination lediglich bei 6%. Sehr viel schwerer wogen hingegen die ebenfalls vorwiegend konjunkturell bedingt erheblich gesunkenen Lieferungen nach dem übrigen Westeuropa, das rund die Hälfte der Warenexporte abnimmt. Da die **Einfuhr** nur etwa halb so stark

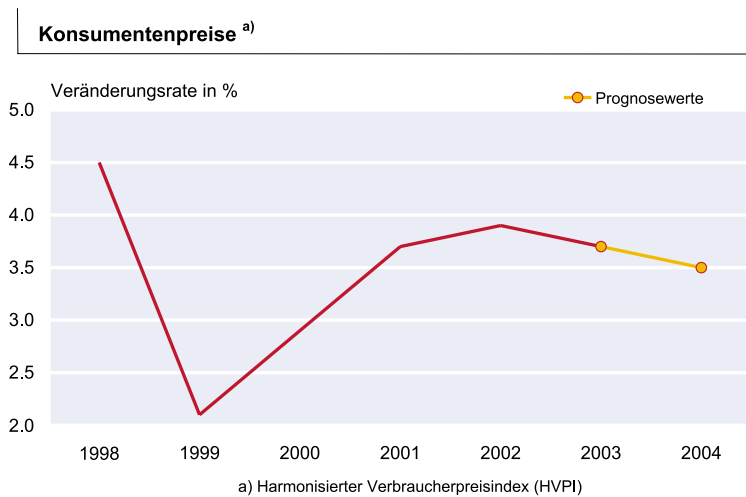
schrumpfte wie die Ausfuhr, weist die Leistungsbilanz einen auf 4,7% des BIP gestiegenen Fehlbetrag aus, obwohl sich die Terms of Trade wesentlich verbessert haben.

Die Preisentwicklung blieb ein Schwachpunkt der Wirtschaftsentwicklung. Im Schnitt des Jahres stiegen die **Konsumentenpreise** um 3,9%; im westeuropäischen Durchschnitt waren es 2%. Die Einführung des Euro-Bargelds – der Umtausch von Noten und Münzen verlief problemlos und war bereits nach zwei Wochen nahezu abgeschlossen – hat hierbei auch eine Rolle gespielt, obwohl die Geschäfte das ganze Jahr über ihre Preise in Drachmen und Euro ausgezeichnet haben und die Bevölkerung in praxi weiter in Drachmen (1 € gleich 340,75 Drachmen) rechnete. Abgesehen von einer Phase sinkender Preise um die Jahresmitte, nahm die Teuerung im Verlauf kräftig zu. Ursachen waren neben der guten konjunkturellen Entwicklung starke Preisaufschläge vor allem bei frischen Nahrungsmitteln (wetterbedingt), Anhebungen administrierter Preise (etwa im Juli bei Arzneimitteln) und bei Dienstleistungen. Dieser Sektor hat die Euro-Bargeldeinführung recht ungeniert zu Preisaufschlägen genutzt, die vielfach bis zu einer Verdoppelung reichten.

Auf dem **Arbeitsmarkt** hat sich die Lage trotz kräftig wachsender Wirtschaft nur leicht gebessert. Die Beschäftigung hat gegenüber 2001 annähernd stagniert. Denn die Arbeitsproduktivität ist spürbar gestiegen, da die Unternehmen durch forcierte Rationalisierung die hohen Lohnsteigerungen zu kompensieren versuchten und per saldo keine Neueinstellungen vorgenommen haben. Die Arbeitslosenrate ist im Jahresdurchschnitt leicht auf 9,9% gesunken. Weiterhin weit überdurchschnittlich blieb die Arbeitslosenquote bei Frauen (15,4%) sowie bei Jugendlichen unter 25 Jahren (27%).

Wirtschaftspolitik

Primäres wirtschaftspolitisches Ziel bleibt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die weitere Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sowie eine tragfähige finanzielle Fundierung der sozialen Sicherungssysteme. Hinzu addieren sich Deregulierungen sowie die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen, zunächst fokussiert auf den Treibstoff- und Energiesektor. Auch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – seit Jahren ein wichtiges wirtschaftspolitisches Traktandum – soll vorangetrieben werden, zumal die bisherigen Fortschritte sehr bescheiden ausfielen. Auf die Konjunktur gehen von der Wirtschaftspolitik unterschiedliche Impulse aus, die insgesamt einen leichten Impuls ergeben. Anregungen kommen von der Geld- und von der Lohnpolitik. Die Finanzpolitik wird leicht expansiv wirken. Andererseits wird der bremsende Effekt der seit Anfang 2002 laufenden Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar heuer voll spürbar.



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

Von der Geldpolitik bekommt die Konjunktur im laufenden Jahr und bis weit nach 2004 hinein deutliche Anregungen. Dabei hält die Europäische Zentralbank (EZB) seit Mai 2003 nicht mehr an ihrem Ziel, einem Anstieg der Konsumentenpreise im Euroraum auf mittlere Sicht von unter 2% im Durchschnitt der Jahre, fest (seit Mai 2003 soll die Inflationsrate mittelfristig »nahe 2%« liegen). Dieses war in den letzten Jahren – mit Ausnahme von 1999 – regelmäßig überschritten worden, weshalb die monetäre Lockerung im Gefolge der Ereignisse vom 11. September 2001 weniger ausgeprägt war als in den USA, wo die Notenbank neben dem Ziel der Geldwertstabilisierung auch zur Förderung des Wirtschaftswachstum verpflichtet ist. Allerdings hatte die EZB bereits im Mai 2001 ihren zuvor deutlich restriktiven Kurs gelockert, obwohl der durch massive Rohölverteuerung, Dollaraufwertung sowie durch die Tierseuchen MKS und BSE verursachte Preisschub noch nicht ausgestanden war und die Expansion der neben dem Inflationsziel als Referenzgröße für die Geldpolitik dienenden Geldmenge M3 das Ziel von 4,5% p.a. deutlich übertraf; diese Vorgabe wird ab Mai 2003 nicht mehr jährlich festgelegt, sondern bei Bedarf angepasst. Auch 2002 lag die Ausweitung mit 7,3% (im März 2003 um 7,9% über dem Niveau vom März 2002) deutlich über dem Richtwert – Liquidität zur Finanzierung eines Aufschwungs ist also reichlich vorhanden. Der Leitzins war im Mai 2001 um 1/4 Prozentpunkt auf 3,5% und danach in mehreren Schritten im Schulterschluss mit Zentralbanken in Europa und in den USA auf 3,25% gesenkt worden. Im Dezember 2002 wurde er auf 2,75% und im März 2003 auf 2,5% herabgesetzt. Hiervon wird die Konjunktur heuer spürbar gestützt. Im Laufe dieses Jahres kann mit einer oder zwei weiteren Lockerungen gerechnet werden, so dass der monetäre Impuls infolge der üblichen zeitlichen Verzögerung bis weit nach 2004 hinein reicht. Für Griechenland wären die Zinsen unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten mit Blick auf die pro Kopf der Bevölkerung immer noch erheblich unter dem EU-Durchschnitt liegende Wirtschaftsleistung

etwa angemessen. Unter stabilitätspolitischen Aspekten sind sie hingegen angesichts der kräftigen Teuerung zu niedrig. Nach dem ölpreisbedingten Teuerungsschub im zurückliegenden Winterhalbjahr ist ab dem zweiten Quartal 2003 konjunkturbedingt eine nur leichte Beruhigung des Preisauftriebs wahrscheinlich; 2004 liegt die Inflationsrate trotz der preisstabilisierenden Dollar-Abwertung weiter erheblich über dem westeuropäischen Mittel: der Euro hat 2002 im Vergleich zum Vorjahr gegenüber dem US-Dollar um 5,6%, gegenüber dem Yen um 8,6% und gegenüber dem Pfund Sterling um 1,1% an Wert gewonnen. Im April 2003 betrug die Aufwertung gegenüber dem US-Dollar im Vorjahresvergleich 22,6%, wobei der Euro-Kurs aber immer noch unter den Niveau der Jahre 1997 und 1998 lag, dieses zuletzt aber gestreift hat. Zu dieser Aufwertung haben neben der Zinsdifferenz gegenüber den USA, wachsende Zweifel an der amerikanischen Wirtschaft sowie die im Zuge der Irak-Krise Europa zugefallene Funktion eines »save haven« für internationales Kapital beigetragen. Sollte die EZB die geldpolitischen Zügel ab Mitte kommenden Jahres allmählich wieder straffen, dann hat das erst 2005 konjunkturdämpfende Auswirkungen.

Die Finanzpolitik dürfte im laufenden Jahr und auch 2004 leicht expansiv auf die Konjunktur wirken. Der konsolidierungsorientierte Kurs soll jedoch grundsätzlich fortgesetzt werden, wesentlich begünstigt durch die fortgesetzte Umwandlung hochverzinslicher öffentlicher Anleihen aus den Inflationszeiten in niedrigverzinsten Bonds. Hinzu addiert sich das Abgleiten des Dollarkurses gegenüber dem Euro, was den Tilgungs- und Zinsendienst auf die in US-Dollar denominierten Anleihen – sie machen etwa ein Viertel der öffentlichen Auslandsverschuldung aus – erheblich verbilligt. Zudem sollen allein heuer 2,2 Mrd. € an Privatisierungserlösen hereinkommen und zur Schuldentilgung verwendet werden. Dies ist trotz der international und auch in Athen darniederliegenden Kapitalmärkte eine einigermaßen realistische Annahme, handelt es sich doch vor allem um Anteile an attraktiven Gesellschaften des Elektrizitäts- und Erdölsektors. Außerdem konnten bei dem weit überzogenen Rüstungsprogramm infolge des sich zunehmend entspannenden Verhältnisses zur Türkei Abstriche vorgenommen werden; der Verteidigungsetat entspricht knapp 5% des BIP. Und schließlich kann ein hohes öffentliches Investitionsvolumen beibehalten werden, dank der aus EU-Fonds hereinströmenden Mittel, die in Höhe von 20 Mrd. € für den Zeitraum 2000/2006 zugesagt worden sind; im Schnitt der Jahre 1997/2001 machten die Zuwendungen der EU 5% des BIP aus und deckten 12% der Staatsausgaben. Im Staatshaushalt 2003 ist eine Zunahme der Einnahmen um 5,1% vorgesehen, wäh-

rend die Ausgaben um 6% steigen sollen. Diese annähernd konjunkturalneutral konzipierte Linie ist indes kaum durchzuhalten, denn die Ausgaben dürften stärker expandieren als geplant. Erstens erscheint das dem Budget zugrunde liegende reale Wirtschaftswachstum angesichts der sich nur schleppend erholenden Weltkonjunktur mit 3,8% zu hoch angesetzt. Zweitens zeichnet sich ab, dass die ganz überwiegend vom Staat zu tragenden Kosten der Olympischen Spiele 2004 mit 7,3 Mrd. € (1997 waren 2,5 Mrd. € veranschlagt worden) immer noch zu niedrig budgetiert sind, da u.a. die Bauvorhaben viel mehr kosten als geplant. Dies, obwohl bereits eine Reihe von bei der Bewerbung zugesagten Projekten gestrichen wurden. Zudem wird die 2001 gestartete Steuerreform fortgeführt, was auf einen Einnahmeausfall von reichlich 3 Mrd. € hinausläuft. So sind die Grundsteuern sowie der Körperschaftsteuersatz nicht börsennotierter Unternehmen auf 35% gesenkt worden. Ferner wurde der Spitzensatz der Einkommensteuer von 45% im Jahre 2000 sukzessive auf heuer 40% herab- und der allgemeine Grundfreibetrag so kräftig heraufgesetzt, dass die Mehrheit der Bevölkerung überhaupt keine Einkommensteuer mehr zahlt. Die Steuertarife sind zudem mit der Inflation indiziert worden. Auch die hohen Erbschaftssteuern hat man ermäßigt. Mit Schwerpunkt bei den eine hohe marginale Konsumneigung aufweisenden unteren Einkommensschichten wurde der gesamte Steuertarif abgesenkt. Zudem läuft das staatliche 10 Mrd.-€-Programm 2002/2004 zur verstärkten Bildungs- und Beschäftigungsförderung, zur Armutsbekämpfung sowie zum rascheren Ausbau des Gesundheitswesens nun voll an. Ein Problem bildet auch hier die hochdefizitäre Sozialversicherung – das Defizit belief sich 2002 auf 4³/₄% des BIP – (deren Zuschussbedarf vermutlich unterschätzt wurde), da die Renten durchschnittlich 80% des letzten Lohnes ausmachen, ca. 40% der Rentner bereits ab 60 eine volle Rente beziehen und vor allem die Lebenserwartung bei sinkender Geburtenrate – aber beträchtlicher Zuwanderung – noch schneller steigt als in den anderen westeuropäischen Ländern. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die mit der EU-Kommission abgesprochenen Konsolidierungsziele in diesem und im kommenden Jahr erreicht werden können, d.h. die öffentlichen Haushalte werden weiterhin keine Überschüsse, sondern Fehlbeträge ausweisen, und die Verschuldung der öffentlichen Hand sinkt in Relation zum BIP lediglich auf eine Größenordnung von 100%. Zusammen mit der Sozialversicherungsproblematik und dem generell zähen Reformprozess resultiert hieraus in Zukunft ein erhebliches finanzpolitisches Risiko, auch wenn ab 2005 die Olympia-Belastungen entfallen. Denn mit der Ost-Erweiterung der EU werden die Zuweisungen aus den Fördertöpfen für die Altmitglieder gekürzt. Die privatisierungswürdigen Filetstücke der Staatsunternehmen sind bis dahin weitestgehend veräußert. Und es zeichnet sich nicht ab, dass die griechische Wirtschaft auf mittlere Sicht genügend Potenz entwickelt, um aus eigener Kraft weiterhin schneller als der EU-Durchschnitt wachsen zu können, zumal wenn man die seit

einiger Zeit überrissenen Lohnsteigerungen beibehält. Die vorgesehene Senkung der Staatsschuldenquote auf 60% des BIP im Jahre 2010 droht damit zur Fata Morgana zu werden. Für 2002 wird die öffentliche Verschuldung mit 104,9% des BIP (1996 war mit 111,3% der bisherige Höhepunkt erreicht worden) ausgewiesen, nachdem man ursprünglich 99,7% gemeldet hatte. Die EU hatte diese Revision unter Hinweis auf nicht oder nur teilweise verbuchte Steuerrückzahlungen sowie auf den ungenau angegebenen Kreditbedarf der Armee durchgedrückt. Auch hatte die Regierung Firmen gegründet, die auf dem Luxemburger Kapitalmarkt Kredite aufnahmen, welche mit künftigen Zuflüssen aus dem EU-Strukturfonds besichert wurden. Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand dürfte heuer auf 1,3% des BIP steigen, nachdem es 2002 auf 1,2% gesunken war. Die Staatsverschuldung sinkt nur auf ca. 102,5% des BIP und dürfte 2004 bei 100% liegen.

Die seit Jahren praktizierte Einkommenspolitik – Steuer-senkungen als Gegenleistung für die Zusage moderater Lohnsteigerungen – erzielt im Unterschied zu anderen westeuropäischen Ländern nicht die angestrebten Erfolge, da die Löhne notorisch aus dem Ruder laufen. Das erklärt wesentlich den nach wie vor schnellen Preisanstieg; nach Irland der höchste in Westeuropa. Der im Anschluss an das Ende 2001 ausgelaufene Lohntarifabkommen für die Jahre 2002/2003 vereinbarte Rahmenwerk sieht für die Privatwirtschaft folgende Vereinbarungen vor: Im Nicht-Bankensektor steigen die Mindestlöhne 2002 um 4,9% und 2003 um 3,9% oder – und dieser Fall trat ein – um wiederum 4,9%, falls die Inflationsrate höher liegt als unterstellt worden war. Im Finanzbereich vereinbarte man Gehaltssteigerungen um 4,2% in 2002 und um 3,8% in 2003. Infolge einer verschiedentlich nicht unbeträchtlichen Wage-drift und der im öffentlichen Dienst erfolgten Anhebung der Bezüge um rund 7% sind die Löhne pro Beschäftigten im Durchschnitt 2002 um 6³/₄% gestiegen. Diese stärkste Erhöhung aller westeuropäischen Länder (der EU-Mittelwert betrug 3%) resultierte in einem Reallohnanstieg um reichlich 3%. Zwar werden die Bezüge der öffentlich Bediensteten heuer und 2004 weniger stark heraufgesetzt als 2002. Aber die vielfach in Verzug geratenen Olympiabauten – wodurch Bauunternehmen und Auftraggeber ordentlich erpressbar werden – heizen vor allem die Baukonjunktur kräftig an, was auch auf die anderen Bereiche ausstrahlt. Die Wage-drift wird folglich heuer kräftig sein und die Durchschnittslöhne auch in diesem Jahr wieder erheblich über den westeuropäischen Durchschnitt heben. 2004, im Jahr der Athener Olympiade, wird man sich keine Lohnstreiks leisten wollen. Daher ist auch dann noch nicht mit einer Dämpfung des schnellen Lohnauftriebs zu rechnen, dem erheblich geringere Steigerungs-raten bei der Arbeitsproduktivität gegenüberstehen.

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen beschleunigt sich wieder etwas, nachdem sie zuletzt an Dynamik einge-

büßt hatte. Einige Privatisierungsvorhaben sind geplatzt (u.a. die Veräußerung von Hellenic Aerospace an den Airbus-Produzenten EADS). Ausländische Investoren zeigten sich sehr zurückhaltend, auch weil das gesetzliche Umfeld als wenig attraktiv gilt und der Staat infolge des starken gewerkschaftlichen Drucks in der Regel erheblichen Einfluss auf die Geschäftsführung privatisierter Unternehmen behalten will. Heuer sollen die zweite Tranche des Elektrizitätsunternehmens DEI sowie 23,1% von Hellenic Petroleum zum Verkauf kommen. Obenan auf der Privatisierungsliste steht ferner die Post (ELTA). Auch wird weiterhin an der Veräußerung des notorischen Verlustbringers Olympic Airlines gearbeitet. Doch scheint ein Erfolg nach wie vor in einiger Ferne zu liegen. Dies nicht nur, weil sich die Gewerkschaften der dann fälligen und mit erheblichen Entlassungen verbundenen Neustrukturierung der Fluglinie widersetzen, sondern weil zwischen EU-Kommission und der griechischen Regierung noch ein Streit um – nach Ansicht der Kommission – ungerechtfertigt erfolgte Subventionen in Höhe von insgesamt 194 Mill. € schwelt, der nun dem Europäischen Gerichtshof vorliegt. Doch auch der Deregulierungs- und Liberalisierungsprozess läuft, soweit er nicht von der EU vorgegeben wird, aus politischen Gründen erheblich langsamer als geboten. Das gilt zumal für die vielfach ineffiziente, aufgeblähte Bürokratie. Ordnungspolitisch besteht also noch erheblicher Nachholbedarf, der so schnell nicht zu beheben sein wird.

Wirtschaftsentwicklung 2003

Als weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen werden angenommen: In den USA erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um ca. 2%. Die gesamtwirtschaftliche Erzeugung expandiert in Japan um etwa 1%. In Mitteleuropa nehmen Nachfrage und Produktion um knapp 3% zu. In Westeuropa wird das reale Bruttoinlandsprodukt um gut 1% ausgedehnt; für die EU ist eine etwa gleich hohe, für den Euroraum eine etwas niedrigere Rate zu erwarten, und in Deutschland steigt es um 1/2%. Der Einfuhrpreis für Rohöl liegt in den westlichen Industrieländern im Schnitt des Jahres bei 26 US-Dollar pro Barrel. Die Preise für Industrierohstoffe (ohne Öl) steigen im Jahresmittel um 8%. Der Wechselkurs des Euro bewegt sich im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1 bis 1,10 US-Dollar. Das Volumen des Welthandels expandiert in einer Größenordnung von 4%.

Griechenland hat es, anders etwa als Irland und Spanien, nicht verstanden, aus seiner seit 1981 bestehenden EU-Mitgliedschaft etwas zu machen. Bis in die späten neunziger Jahre hinein lagen die wirtschaftlichen Wachstumsraten unter und die Inflationsraten weit über dem westeuropäischen Durchschnitt. Die Leistungsbilanz wies beständig hohe Defizite aus, desgleichen der Staatshaushalt, obwohl seitens

der EU reichlich Mittel flossen zur Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur, zur Stützung der Agrarpreise etc. Die Staatsverschuldung kletterte beständig und überschritt 1993 die Marke von 100% des BIP. Ausländische Investoren machten einen Bogen um das Land; zuletzt belief sich der Zufluss aus Direktinvestitionen auf 1/2% des BIP, für ein aufstrebendes Schwellenland ein viel zu geringer Satz. Ab 1997 hat sich die Lage zwar spürbar gebessert, doch hält diese bezüglich Dynamik und Fundierung keinen Vergleich aus mit Irland und Spanien. In punkto Wirtschaftswachstum befindet sich das Land seither auf der Überholspur, die Teuerungsraten sind drastisch gesunken ebenso wie die Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hand (infolge der Computerisierung der Finanzämter sind die Steuereinnahmen fünf Jahre lang außergewöhnlich stark gestiegen); in Relation zum BIP geht die Staatsverschuldung ab 1997 zurück. Sehr günstig haben sich zunächst die Bemühungen um Aufnahme in die Euroraum und anschließend die Mitgliedschaft ausgewirkt. Auch erwiesen sich die beträchtlichen Investitionen in die Infrastruktur zuletzt als wachstumsfördernd. Mittelfristig entlasten die im Zuge des entspannteren Verhältnisses zur Türkei weiter sinkenden Rüstungsaufwendungen den Staatshaushalt. Für die Jahre 2003 und 2004 garantieren Vorbereitungen und Durchführung der Olympischen Spiele in Athen ein weiterhin sehr lebhaftes Wirtschaftswachstum. Anschließend fällt dieser wesentliche Investitionsstimulus weg, doch bleibt es bis 2006 bei den hohen Zuflüssen aus EU-Fonds, welche den Rückgang abfedern. Ab 2007 werden diese Mittel jedoch zugunsten der im Mai 2004 beitretenden Länder gekürzt. Dann muss die Volkswirtschaft zunehmend auf eigenen Beinen stehen. Doch sind hierfür noch keine überzeugenden Vorkehrungen zu erkennen. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung liegen mit 0,7% weit unter dem EU-Durchschnitt von 1,9% des BIP. Liberalisierung und Deregulierung kommen nicht in einem Maße voran, welches schon in absehbarer Zeit eine nennenswert größere Anziehungskraft auf ausländische Investoren erwarten lässt. Die Gründe hierfür liegen, wie einem Bericht des Griechischen Zentrums für Investitionen (Elke) zu entnehmen ist, in komplizierten und aufwendigen Genehmigungsverfahren, Kompetenzenwirwar, rechtlichen und steuerlichen Unsicherheiten, Inkompetenzen, unzulänglicher Infrastruktur etc. Eine Sanierung der hochdefizitären Sozialversicherung (obwohl mit knapp einem Drittel der Erwerbstätigen der Anteil der Selbständigen weitaus höher ist als in allen anderen OECD-Ländern) ist nicht absehbar, und es ist auch nicht zu erkennen, wie die preisliche Wettbewerbsfähigkeit mittels moderater Lohnerhöhungen deutlich verbessert werden könnte. Derzeit kann man der griechischen Wirtschaft daher eine nur verhaltene Prognose stellen, selbst wenn der Tourismussektor seine noch ungenutzten Möglichkeiten im bisherigen Tempo nutzen sollte.

Die griechische Konjunktur bleibt auch heuer recht dynamisch und im westeuropäischen Vergleich auf der Überhol-

spur. Stimulierend wirken die ihren Höhepunkt erreichenden Aufwendungen für die Vorbereitung der Olympischen Spiele 2004, die hohen Zuflüsse aus den EU-Fonds, sowie die expansiv wirkende Geldpolitik der Europäischen Zentralbank. Allerdings dämpft die kräftige Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar und dem Pfund Sterling den konjunkturellen Schwung. Das reale Bruttoinlandsprodukt, dessen Volumen man wegen der umfänglichen Schattenwirtschaft (Schätzungen sprechen von 30% des BIP, was doppelt so hoch wäre wie die Annahmen für die EU insgesamt) nicht annähernd genau kennt, dürfte um etwa 3% expandieren, wobei auf die Wachstumsverlangsamung im Winterhalbjahr eine allmähliche Beschleunigung folgt. Diese wird wesentlich getragen von der Ausfuhr, welche im Zuge der weltwirtschaftlichen Erholung endlich aus der Rezession heraus findet, sowie den Bruttoanlageinvestitionen, denen die mit Blick auf Olympia 2004 laufenden Baumaßnahmen starken Auftrieb geben. Demgegenüber nimmt der private Konsum in wenig verändertem Tempo zu, und der öffentliche Verbrauch steigt deutlich schwächer als 2002. Der Teuerung bleibt trotz stabilisierend wirkender Einfuhrpreise lebhaft und lässt im Verlauf nur wenig nach, da die Lohnsteigerungen weiterhin deutlich über dem Produktivitätsfortschritt liegen und schon im Vorfeld der Olympiade »Preisanpassungen« vorgenommen werden; die Konsumentenpreise dürften um 3³/₄% steigen. Auf dem Arbeitsmarkt bessert sich die Lage weiter, und die Arbeitslosenquote sinkt auf 9³/₄%. Das Defizit der Leistungsbilanz dürfte bei spürbar expandierendem Import sowie günstigeren Terms of Trade eine Größenordnung von 4¹/₂% des BIP erreichen.

Die Bruttoanlageinvestitionen (ca. 20% des BIP) dürften sich um knapp 7% erhöhen. Treibende Kraft bleiben die Bauinvestitionen, auf die etwa zwei Drittel des Investitionsvolumens entfallen. Der im Zusammenhang mit der Olympiade zu beobachtende Bauboom erreicht seinen Höhepunkt. Vor allem

in die Olympiabauten sowie in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur wird wesentlich mehr investiert als im Vorjahr. Gleiches gilt für die auf den Großraum Athen konzentrierten Renovierungs- und Neubauaktivitäten im Beherbergungs- und Gaststättensektor. Auch die im Rahmen eines längerfristigen Programms zum Ausbau der Häfen fälligen Investitionen legen vor allem in Piräus und Thessaloniki nochmals zu. Die Bauinvestitionen expandieren lebhaft, aber etwas verlangsamt, angeregt durch günstige Hypotheken, spürbar zunehmende reale verfügbare Einkommen sowie vom günstigen Wirtschaftsklima. Da sich die Mieten für Geschäftsräume allmählich fangen, bessern sich die Perspektiven auch in diesem Segment. Große Bauunternehmen bereiten sich jetzt schon auf das Ende des Baubooms vor und sondieren Möglichkeiten zur Expansion auf dem Balkan und in Osteuropa. Die Ausrüstungsinvestitionen erholen sich infolge günstigerer Zinsen, verbesserter Absatz- und Ertragserwartungen sowie steigender Kapazitätsauslastung. Sie dienen vorwiegend der Rationalisierung, um bei anhaltend kräftigen Lohnerhöhungen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wenigstens einigermaßen zu halten. Zudem sind die Produktivitätsreserven erheblich.

Der private Konsum, auf den rund die Hälfte des BIP entfällt, dürfte um knapp 2¹/₂%, also fast so lebhaft wie 2002 zunehmen. Zwar wird die Beschäftigung etwa stagnieren. Aber die realen verfügbaren Einkommen erhöhen sich um ca. 2¹/₂%, mitbedingt durch weitere Steuererleichterungen im Zuge der laufenden Steuerreform. Trotz zunächst noch sinkenden Zinsen und günstiger Konjunktorentwicklung ist mit einer bei ungefähr 19% stagnierenden Sparquote zu rechnen. Dauerhafte Güter werden weiter bevorzugt gekauft. Der Boom bei Einrichtungsgegenständen lässt allerdings infolge des etwas weniger stürmisch expandierenden Wohnungsbaus etwas nach, und der Markt für Mobiltelefone zeigt Sättigungerscheinungen. Aber der Absatz von Personenautos dürfte nach zweijährigem Rückgang wieder ausgeweitet wer-

Veränderungsraten des realen BIP und seiner Komponenten
– in % –

	2001	2002 ^{a)}		2003 ^{a)}			2004 ^{a)}		
		EU ^{c)}	KEPE ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	KEPE ^{b)}	EU ^{c)}	OECD ^{d)}	
Bruttoinlandsprodukt	4,1	4,0	3,3	3,6	3,6	3,9	3,8	3,9	
Inlandsnachfrage	3,1	3,9	3,6	3,3	3,7	3,6	3,6	3,5	
Privater Verbrauch	2,9	2,5	2,5	2,3	2,7	3,1	3,0	2,9	
Staatsverbrauch	-0,9	6,2	2,5	1,4	0,0	2,3	1,0	0,2	
Bruttoanlageinvestitionen	5,9	6,7	7,1	7,9	8,6	6,5	6,7	6,8	
Exporte ^{e)}	-1,6	-4,5	1,0	2,7	2,9	7,7	6,8	7,3	
Importe ^{e)}	-3,4	-2,7	2,6	1,8	3,3	5,6	5,4	5,2	
Industrieproduktion (ohne Bau)	1,4	0,3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
Konsumentenpreise (HVPI)	3,7	3,9	3,5	3,8	3,4	3,0	3,5	3,5	
Arbeitslosenquote	10,4	9,9	n.a.	9,5	9,5	n.a.	9,2	9,1	
Leistungsbilanz (Saldo) ^{f)}	-4,4	-4,7	-4,3	-3,9	-6,2	-3,9	-3,2	-5,8	
Finanzierungssaldo des Staates ^{f)}	-1,4	-1,2	-1,5	-1,1	-1,0	-1,7	-1,0	-0,7	

^{a)} Schätzungen. – ^{b)} Centre of Planning and Economic Research, Athen, vom April 2003. – ^{c)} Kommission der EU, Brüssel, vom März 2003. – ^{d)} Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, vom April 2003. – ^{e)} Güter- und Dienstleistungen. – ^{f)} In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

den. Der Staatsverbrauch (ungefähr 15% Anteil am BIP) steigt um $2\frac{3}{4}\%$. Die Bezüge der öffentlich Bediensteten nehmen zwar nicht mehr so exorbitant wie in den Vorjahren, aber immer noch deutlich zu, und es erfolgen im Vorfeld der olympischen Spiele zusätzliche Einstellungen von Personal.

Die **Ausfuhr** von Gütern und Dienstleistungen (Anteil am BIP etwa 22%) dürfte um 2% steigen. Es erhöhen sich nicht nur die Warenlieferungen dank der allmählichen konjunkturellen Erholung in Westeuropa und dem fortgesetzten Aufschwung in Mittel- und Osteuropa, sondern auch die Einnahmen aus dem Ausländertourismus und aus der Seeschifffahrt – sie trägt fast 5% zur Wertschöpfung bei und ist einer der wichtigsten Devisenbringer –, die im weltwirtschaftlichen Aufwind segelt (etwa 95% der Frachtschifflotte verdient ihr Geld im Verkehr zwischen Drittländern). Infolge des geringen Anteils der in den Dollarraum gehenden Exporte schlägt die starke Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar nicht nennenswert zu buche. Bedenklicher ist schon die infolge der hohen Preissteigerungen weiter sinkende preisliche Konkurrenzfähigkeit, die allmählich auch für den Tourismussektor (er hält einen Anteil am BIP von rund 9%) gefährlich wird, besonders wenn die Türkei mit der Beruhigung im Nahen Osten wieder einen höheren touristischen Stellenwert erlangt. Auch die **Einfuhr** (Anteil am BIP rund 30%) findet im Zuge der lebhaft zunehmenden Inlandsnachfrage aus der Rezession heraus und steigt etwa im Rhythmus des Exports. Trotz verbesserter Terms of Trade dürfte die **Leistungsbilanz** einen Passivsaldo in der Größenordnung von $4\frac{1}{2}\%$ des BIP ausweisen, bedingt durch das strukturell sehr hohe Defizit der Handelsbilanz.

Auf dem **Arbeitsmarkt** bessert sich die Situation erneut, wenn auch nur wenig. Die Beschäftigung wird nur langsam zunehmen, da sich die Wirtschaft angesichts rigider Kündigungsregeln und hoher Lohnsteigerungen mit Personalaufstockungen zurückhält und die Rationalisierung forciert. Die Arbeitslosenquote dürfte im Schnitt des Jahres lediglich auf $9\frac{1}{2}\%$ sinken, auch weil die Erwerbsbevölkerung bei anhaltender Zuwanderung weiter wächst. Die Teilzeitarbeit ist auch hier weiter auf dem Vormarsch. Allerdings sind die Statistiken bezüglich Beschäftigung und Erwerbspersonenpotential wenig verlässlich. Dies auch weil Griechenland, bis vor kurzem ein klassisches Auswanderungsland, vor einigen Jahren netto zum Einwanderungsland geworden ist. Die Zahl der dort ganz überwiegend illegal lebenden und üblicherweise in Baugewerbe und Landwirtschaft beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte wird auf ungefähr eine Million geschätzt. Hiervon kommen rund zwei Drittel aus Albanien, woher seit dem Ende des Mittelalters Arbeitsemigranten nach Griechenland kommen, und zu gut einem Fünftel aus Mittel- und Osteuropa.

Trotz der kräftigen Verteuerung von Rohöl und Nahrungsmitteln sind die Preise während der ersten Monate stabil geblieben, weil auf anderen Gebieten Verbilligungen registriert wurden. Anschließend werden die Preise wieder spürbar

steigen, obwohl der Ölpreis weiter sinkt. Denn die Konjunktur bleibt lebhaft, die Löhne erhöhen sich kräftig, der Wettbewerb spielt ungenügend, und schon im Vorfeld der Olympiade kommt es zu Preiserhöhungen bei Hotels und Gastronomie. Die **Konsumentenpreise** dürften um $3\frac{1}{2}\%$ über dem Niveau von 2002 liegen, wobei etwa 2 Prozentpunkte allein auf den zu Jahresbeginn bestehenden Überhang entfallen. Das ist wieder eine der höchsten Inflationsraten in Westeuropa, obwohl u.a. die inflationären Effekte der Euro-Bargeinführung von 2002 entfallen.

Wirtschaftsentwicklung 2004

Als **weltwirtschaftliche Rahmendaten** werden angenommen: In den **Vereinigten Staaten** expandiert das reale Bruttoinlandsprodukt um knapp 3%. Nachfrage und Produktion nehmen in **Japan** um $1\frac{1}{4}\%$ zu. In **Mitteleuropa** steigt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung um $3\frac{1}{4}\%$. In **Westeuropa**, der EU und im Euroraum erhöht sich das reale Bruttoinlandsprodukt um $2\frac{1}{4}\%$; in Deutschland expandiert es um $1\frac{3}{4}\%$. Der Importpreis für **Rohöl** liegt in den westlichen Industrieländern im Jahresdurchschnitt bei 23 US-Dollar pro Barrel. **Industrierohstoffe** (ohne Öl) kosten etwa 10% mehr als 2003. Der **Wechselkurs des Euro** liegt im Schnitt des Jahres innerhalb einer Bandbreite von 1,05 bis 1,15 US-Dollar. Das Volumen des **Welthandels** dürfte in einer Größenordnung von $7\frac{1}{4}\%$ ausgeweitet werden.

In **Griechenland** verstärkt sich der konjunkturelle Aufwind im Laufe des Jahres spürbar, hauptsächlich stimuliert vom Export im Zuge des weltwirtschaftlichen Aufschwungs und immer noch kräftig gestützt von den Bruttoanlageinvestitionen. Auch der private Verbrauch gewinnt etwas an Tempo. Von der Wirtschaftspolitik kommen nur noch schwache Impulse. Zwar wirkt die Geldpolitik weiter stimulierend, aber mit abnehmender Tendenz. Der Lohnanstieg lässt später etwas nach. Die Finanzpolitik ist etwa konjunkturneutral ausgerichtet. Und die Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar bremst, wiewohl die retardierenden Effekte allmählich schwächer werden. Das **reale Bruttoinlandsprodukt** dürfte um reichlich $3\frac{1}{2}\%$ zunehmen. Auf dem Arbeitsmarkt wird die Lage trotz anhaltend lebhafter Immigration erneut günstiger. Die Beschäftigung steigt etwas, und die Arbeitslosenquote sinkt auf $9\frac{1}{4}\%$. Der Preisauftrieb, wesentlich bedingt durch Lohnanstieg und Olympiade, bleibt lebhaft und deutlich stärker als im westeuropäischen Durchschnitt; im Schnitt des Jahres erhöhen sich die Konsumentenpreise um $3\frac{1}{2}\%$. Das Passivum der Leistungsbilanz dürfte auf eine Größenordnung von 4% des BIP zurückgehen.

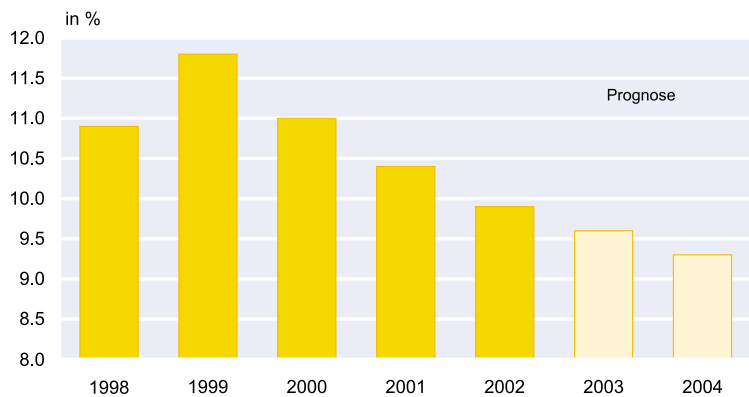
Der **Export** von Gütern und Dienstleistungen dürfte sich in einer Größenordnung von $6\frac{1}{2}\%$ erhöhen, wobei der wesentliche Schub von den Dienstleistungen – namentlich vom Ausländertourismus und der Seeschifffahrt – kommt, und weni-

ger von den Warenlieferungen. Zwar erholt sich die Konjunktur auch im Euroraum, also auf dem wichtigsten Markt für den Absatz von Gütern. Aber die Dynamik ist nicht stark, und die preisliche Konkurrenzfähigkeit griechischer Produkte nimmt vor allem lohnkostenbedingt nochmals ab. Letzteres gilt umso mehr für den Export in die Dollar-Zone infolge der Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Aber für den Ausländertourismus mit seinem beträchtlichen Anteil am BIP ist ein Boom zu erwarten, da sich die Olympischen Spiele als starker Magnet erweisen werden und die günstigere Konjunkturlage in den wichtigsten Herkunftsländern die Reiselust der Bevölkerung stimuliert. Die ebenfalls als Devisenbringer mit bedeutendem Beitrag zur griechischen Wertschöpfung wichtige Seeschifffahrt bekommt vom weltwirtschaftlichen Aufschwung Rückenwind. Da nun auch der Import im Sog der kräftiger expandierenden Inlandsnachfrage ordentlich zulegt, dürfte das Defizit der Leistungsbilanz trotz nochmals verbesserter Terms of Trade nur auf eine Größenordnung von 4% des BIP zurückgehen.

Bei den **Bruttoanlageinvestitionen** lässt der Schwung zwar nach, bleibt aber immer noch beträchtlich. Mit 6% ist die Zuwachsrate nach wie vor noch hoch, zumal im westeuropäischen Vergleich. Der Boom bei den unmittelbar der Olympiade dienenden Bauten läuft in der ersten Jahreshälfte aus. Doch werden die Infrastrukturinvestitionen erneut erheblich ausgeweitet, zumal viele Projekte nicht rechtzeitig zur Olympiade fertig werden dürften und die bis 2010 terminierte Erweiterung des Athener Metro-Netzes erst jetzt voll in Gang kommt. Hinzu addieren sich die Impulse von langlaufenden öffentlichen Investitionsprogrammen (z.B. das 2003 begonnene und bis 2010 reichende Programm zum Ausbau und zur Modernisierung der Häfen mit Schwergewicht bei den 94 wichtigsten Anlegeplätzen). Im Wohnungsbau lässt der Boom spürbar nach – teils weil ein erheblicher Teil der Nachfrage gedeckt worden ist, teils weil im Verlauf des Jahres die langfristigen Zinsen wieder steigen. Der gewerbliche Bau erholt sich allmählich, doch dürfte der Schwung schon im zweiten Halbjahr wieder nachlassen. Dann nämlich sind alle mit Blick auf die Olympiade in Angriff genommenen Projekte (Hotels, Restaurants, Büroraum etc.) realisiert. Allerdings nehmen nun die industriellen Bauinvestitionen nach längerer Durststrecke langsam zu. Die Auslastung der Kapazitäten in der verarbeitenden Industrie liegt nämlich seit 2003 spürbar über dem langjährigen Durchschnitt, so dass neben der nochmals forcierten Rationalisierung zunehmend auch Erweiterungsinvestitionen getätigt werden, zusätzlich stimuliert von günstigeren Absatz- und Ertragserwartungen.

Der **private Konsum** dürfte um reichlich $2\frac{3}{4}\%$ ausgeweitet werden, im Wesentlichen getragen von Realloohnerhöhun-

Arbeitslosenquote



Quelle: EUROSTAT, Prognose des ifo Instituts.

gen und dem Anstieg der Beschäftigung, während weitere Steuerentlastungen keine nennenswerte Rolle mehr spielen. Angesichts der in den letzten Jahren stark ausgeweiteten und auf einen hohen Grad gestiegenen Verschuldung mit Verbraucherkrediten ist auf diesem Gebiet mit einem verlangsamttem Wachstum und bremsenden Effekten auf die Konsumausweitung zu rechnen. Die Sparquote dürfte bei 20% stagnieren. Dauerhafte Güter werden nach wie vor überdurchschnittlich gekauft. Allerdings lässt bei Einrichtungsgegenständen infolge des langsamer expandierenden Wohnungsbaus die Dynamik weiter nach, bleibt aber immer noch beträchtlich. Die Aufwärtstendenz bei Personenaautos dürfte sich fortsetzen, u.a. angeregt von dem billiger gewordenen Treibstoff. Der **öffentliche Verbrauch** nimmt vermutlich wieder in einer Größenordnung von $2\frac{1}{2}\%$ zu.

Auf dem **Arbeitsmarkt** bessert sich die Lage bis in den Sommer hinein. Die Beschäftigung wird weiter ausgeweitet, u.a. mittel- und unmittelbar bedingt durch die Olympiade. Anschließend entfällt dieser Faktor, und es kommt verschiedentlich zu Freisetzungen. Im Jahresdurchschnitt dürfte die Zahl der Beschäftigten um $\frac{3}{4}\%$ zunehmen. Die Arbeitslosenquote sinkt indes nur auf $9\frac{1}{4}\%$, weil die Zuwanderung anhält und die Erwerbsbevölkerung steigt.

Der Preisauftrieb wird sich kaum abschwächen, so dass die **Konsumentenpreise** mit wiederum $3\frac{1}{2}\%$ im Jahresdurchschnitt nach Irland den stärksten Anstieg in Westeuropa verzeichnen, obwohl die Einfuhrpreise weiterhin stabilisierend wirken. Inflationär wirken nicht nur die kräftigen Lohnerhöhungen, sondern auch die lebhaftete Konjunktur im Allgemeinen sowie die Olympiade im Besonderen.

Abgeschlossen am 21. Mai 2003



Postfach 86 04 60
81631 München
Telefon (089) 92 24-0
Telefax (089) 98 53 69
e-mail: ifo@ifo.de

**Einladung zur
54. Jahresversammlung
des ifo Instituts
für Wirtschaftsforschung e.V.**

*Die Mitgliederversammlung ist eine geschlossene Veranstaltung, die auch der Information der anderen Organe über die Arbeit des ifo Instituts dient. Neben den Vereinsmitgliedern sind die Mitglieder aller Organe des ifo Instituts, insbesondere des Kuratoriums und des Verwaltungsrates, sowie die Mitglieder der Freundesgesellschaft und die Mitarbeiter von ifo, CESifo und CES eingeladen.

**Die Sitzung des Kuratoriums ist eine geschlossene Veranstaltung, in der die auf der Mitgliederversammlung präsentierten Arbeitsergebnisse und Entwicklungen mit den Kuratoren, Mitgliedern der Freundesgesellschaft und geladenen Gästen erörtert werden.

München, 24. Juni 2003
im Haus der Bayerischen Wirtschaft

In Abstimmung mit dem Vorsitzenden
des Kuratoriums,
Prof. Dr. Wilhelm Simson,

lade ich Sie ein für

Dienstag, 24. Juni 2003,
in das Haus der Bayerischen Wirtschaft,
Max-Joseph-Straße 5, 80333 München,
Europasaal,

zur 54. Ordentlichen
**Jahresversammlung
des ifo Instituts**
für Wirtschaftsforschung e.V.

Wir freuen uns über Ihre Teilnahme
an dieser Veranstaltung.

U.A.w.g. bis spätestens 16. Juni 2003

ifo Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident

Tagesordnung

10.00 Uhr **Mitgliederversammlung***

11.30 Uhr Kaffeepause und Besichtigung der Informations-
stände

Parallel

11.30 Uhr **Sitzung des Kuratoriums****

Öffentlicher Teil

13.00 Uhr Kaffeepause

13.30 Uhr **Begrüßung durch den
Staatsminister
Dr. Otto Wiesheu**

13.45 Uhr **Der Blick auf die Wirtschaft
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des ifo Instituts**

14.30 Uhr Kaffeepause

15.00 Uhr **Herausforderungen der Weltwirtschaft
Dr. Horst Köhler
Geschäftsführender Direktor
Internationaler Währungsfonds**

Diskussion

16.00 Uhr Kaffeepause

16.30 Uhr **Aus der Arbeit von ifo und CESifo**
Präsentationen der Mitarbeiter

17.00 Uhr **Preisverleihung an ifo Mitarbeiter**
Dr. Ferdinand Graf von Ballestrem, Vorsitzender
der Gesellschaft der Freunde,
Prof. Dr. Karl-Hans Sauerheimer, stellvertreten-
der Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats
des ifo Instituts
und der Präsident des ifo Instituts überreichen
die Preise des Jahres 2002.

17.15 Uhr **Empfang**

19.00 Uhr Ende der Veranstaltung

Erscheint in Kürze

DICE REPORT

Journal for Institutional Comparisons

VOLUME 1, No.1

SPRING 2003

PENSION REFORM IN EUROPE

Forum

Eric Thode
Martin Werding

SHADOW ECONOMY
ELECTORAL CAMPAIGN FINANCE RULES
REDISTRIBUTIVE TAXES AND INEQUALITY
HOW DECENTRALISED IS GOVERNMENT
ACTIVITY

Research Reports

Friedrich Schneider
Thomas Stratmann
Kjetil Bjorvatn and
Alexander W. Cappelen
Rigmor Osterkamp and
Markus Eller

REFORM OF THE SAVINGS BANK SYSTEM
IN FRANCHE

Reform Models

Stefan Klein

TAX PRIVILEGES FOR FAMILIES
GOVERNMENT SPENDING: EARLY AND
LATE REFORMERS
EMPLOYMENT POTENTIAL OF OLDER
EMPLOYEES

Benchmarking

OECD HEALTH DATA 2002
AND MORE

News



The international platform of Ludwig-Maximilians University's
Center for Economic Studies and the Ifo Institute for Economic Research

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

<http://www.cesifo.de/IfolInstitute>

