



23 2004

57. Jg., 49.-51. KW, 17. Dezember 2004

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

*Christa Stewens, Andreas Haufler, Hans Fehr,
Friedrich Breyer, Gerrit Roth*

- Gesundheitspauschale: Pro und Kontra

Forschungsergebnisse

Herbert Hofmann

- Minijobs im Handel: Kaum Chancen für Arbeitslose

Daten und Prognosen

Arno Städtler

- Mobilien-Leasing in Deutschland und Europa:
Weiter auf Wachstumskurs

Joachim Gürtler

- DV-Dienstleister: Erholungskurs wieder aufgenommen?

Im Blickpunkt

- Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in
OECD-Ländern

Hans G. Russ

- ifo Konjunkturtest November 2004

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

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

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

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

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Druck: Fritz Kriechbaumer, Taufkirchen.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Der CDU/CSU-Vorschlag zur Gesundheitspauschale: Pro und Kontra

3

Die Einführung einer Pauschalprämie in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wird von wirtschaftswissenschaftlichen Experten schon seit Jahren gefordert. Der Kompromiss, der zwischen CDU und CSU gefunden wurde und von *Christa Stewens*, bayerische Sozialministerin, hier erläutert wird, enthält zwar im Grundsatz die Pauschalprämie, schwächt aber ihre verteilungspolitischen Wirkungen gegenüber dem reinen Konzept ab. Prof. Dr. *Andreas Haufler*, Universität München, erwartet von dieser Reform keine nennenswerten Effizienzgewinne und *Gerrit Roth*, ebenfalls Universität München, lehnt eine Gesundheitsprämie generell ab. Für Prof. Dr. *Hans Fehr*, Universität Würzburg, fällt das vereinbarte Kompromissmodell bei nahezu allen relevanten Kriterien gegenüber dem ursprünglichen Konzept zurück, und für Prof. Dr. *Friedrich Breyer*, Universität Konstanz, weist das CDU/CSU-Modell ein Höchstmaß an Intransparenz auf.

Forschungsergebnisse

Minijobs im Handel – beliebt, aber kaum Chancen für Arbeitslose

22

Herbert Hofmann

Mit der so genannten Minijob-Regelung, die im April letzten Jahres eingeführt wurde, sollte die Beschäftigungsschwelle gesenkt und Arbeitsplätze geschaffen werden. Im März 2004 übten 4,7 Mill. Personen ausschließlich eine geringfügig entlohnte Tätigkeit und weitere 1,6 Millionen den geringfügig entlohten Job als Nebentätigkeit aus. Die steigende Zahl von Minijobs wird von den Initiatoren der Reform als Erfolg gewertet, Kritiker befürchten dagegen, dass die Minijobs zu einer massiven Substitution von sonstigen Formen der Erwerbstätigkeit durch die geringfügige Beschäftigung führen. Am Beispiel der Handelsbranche wird hier gezeigt, dass es sich bei der Verbreitung der Minijobs um kein Nullsummenspiel handelt. Zwar sank im Zeitraum Juni 2001 bis März 2004 die Zahl der im Handel beschäftigten voll sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitkräfte um 5,5%, und die geringfügig entlohten Beschäftigungsverhältnisse stiegen um 7,4%, es wäre jedoch voreilig, dies als Ergebnis der Reformmaßnahmen zu interpretieren. Denn in der Handelsbranche zwingt ein intensiver Preis- und Systemwettbewerb die Unternehmen seit Jahren zu kostensparenden Maßnahmen, so dass sich die Struktur der im Handel Beschäftigten schon vor der Hartz-II-Reform in Richtung Teilzeitbeschäftigung und Geringfügigkeit entwickelt hat. Für die Integration der Beziehher von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe (ab 1. Januar 2005 Arbeitslosengeld II) sind die Minijobs allerdings wegen der hohen Transferenzugsrate unbedeutend.

Daten und Prognosen

Mobilien-Leasing in Deutschland und Europa weiter auf Wachstumskurs

26

Arno Städtler

Nach den Ergebnissen des neuesten ifo Investitionstests bei den deutschen Leasinggesellschaften konnte das Neugeschäft mit Mobilien 2003 um 2,1% und 2004 um etwa 5% gesteigert werden, während das Immobilien-Leasing zurückging

(2003: – 16%; 2004: – 20%). Vom Potential her könnten die Leasinggesellschaften auch 2005 im Neugeschäft ein deutliches Plus erzielen, das die gesamtgesellschaftliche Investitionsentwicklung ohne den Wohnungsbau überträfe, wobei – wie schon in den Jahren zuvor – das Leasingwachstum nur von der Mobiliensparte getragen wird. Das Immobilien-Leasing wird nicht nur wegen der anhaltend schwachen Baukonjunktur, sondern auch in Folge der Mindestbesteuerung 2005 erneut stark rückläufig sein.

DV-Dienstleister: Erholungskurs wieder aufgenommen?

37

Joachim Gürtler

Nach den Ergebnissen der jüngsten Konjunkturumfrage für DV-Dienstleistungen, die im Oktober 2004 stattfand, dürfte sich der Erholungskurs fortsetzen. Der Geschäftsklimaindex verbesserte sich leicht. Sowohl die Geschäftslage als auch die Perspektiven für das nächste halbe Jahr wurden günstiger beurteilt. Der Beschäftigungsabbau in der deutschen Software- und DV-Dienstleistungsbranche scheint nun langsam auszulaufen. Erstmals seit den Herbstmonaten 2001 hielten sich positive und negative Stimmen wieder die Waage.

Im Blickpunkt

Hohe Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in OECD-Ländern

41

Der Grad der Inanspruchnahme von Sozialhilfe, der als Anteil der Sozialhilfeempfänger an den Anspruchsberechtigten gemessen wird, wird nur selten in Statistiken ausgewiesen. Die für fünf OECD-Länder vorliegenden Arbeiten zeigen, dass Sozialleistungen von rund 40 bis 80% der Berechtigten beansprucht werden. Die Inanspruchnahme ist umso größer, desto großzügiger die Leistungen bemessen und desto länger sie gewährt werden. Auch der Informationsstand über die Anspruchsvoraussetzungen und die Antragsprozeduren sowie die Erwartungen bezüglich einer zügigen Entscheidung über den Antrag und des Ergebnisses der Entscheidung spielen eine Rolle für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe. Schließlich können auch sozial-psychologische Faktoren dazu führen, dass Anspruchsberechtigte ihre Ansprüche verfallen lassen.

ifo Konjunkturtest November 2004 in Kürze

43

Hans G. Russ

Das Geschäftsklima in der gewerblichen Wirtschaft Deutschlands hat sich im November, nachdem es in den letzten drei Monaten stabil geblieben war, abgekühlt. Die Unternehmen beurteilten ihre aktuelle Geschäftssituation wieder ungünstiger, vor allem aber verschlechterten sich die Geschäftserwartungen. In Westdeutschland tendierte der Klimaindikator und seine beiden Teilkomponenten nach unten. In den neuen Bundesländern stieg er dagegen an. Hier besserten sich insbesondere die Urteile zur aktuellen Geschäftssituation.

**Wir wünschen unseren Lesern ein frohes Weihnachtsfest
und ein gutes und erfolgreiches Jahr 2005**

Die Einführung einer Pauschalprämie in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wird von wirtschaftswissenschaftlichen Experten schon seit Jahren gefordert. Der Kompromiss, der zwischen CDU und CSU gefunden wurde, enthält zwar im Grundsatz die Pauschalprämie, aber schwächt ihre verteilungspolitischen Wirkungen gegenüber dem reinen Konzept ab. Wie ist der Vorschlag zu beurteilen?

Die CDU/CSU-Gesundheitsprämie: Solidarisch, gerecht und unbürokratisch

Die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen, bedarfsgerechten und flächendeckenden Gesundheitsversorgung, die allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem Alter und Gesundheitszustand sowie ihren sozialen, familiären und einkommensmäßigen Verhältnissen zukommt, ist eine zentrale Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge. Das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip sowie rechtsstaatliche Grundsätze fordern den Staat zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit auf. Der Staat hat ferner die Grundrechte der Menschen auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf Gleichbehandlung, auf Schutz und Förderung der Familie und nicht zuletzt auf Sicherung eines menschenwürdigen Daseins zu schützen. Ökonomische Konzepte, die diese grundlegenden Schutzsphären nicht berücksichtigen, mögen zur Unterhaltung von Seminaren taugen, sie gehen jedoch an der politischen Realität vorbei.

Bei der Gestaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben hat der Staat einen weiten Gestaltungsspielraum. Dies gilt zum einen für die Gestaltung der Leistungen. Zum anderen ist der Gesetzgeber auch bei der Ausgestaltung des Finanzierungssystems grundsätzlich frei. Insbesondere kann aus dem Sozialstaatsprinzip allein eine verfassungsrechtliche Garantie für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) in ihrer heutigen Form als Sozialversicherung nicht hergeleitet werden.

Dass die Finanzsituation der GKV Deutschlands geprägt ist durch kontinu-

ierlich steigende Beitragssätze, die den Arbeitgebern und Arbeitnehmern immer höhere Belastungen auferlegen, hat sich zwischenzeitlich herumgesprochen und fördert die unerlässliche Reformbereitschaft der Bevölkerung. Einschneidende Reformmaßnahmen, wie z.B. Zuzahlungen, die vor wenigen Jahren noch – neben anderem – ein Grund für einen Regierungswechsel gewesen sind, werden heute im Wesentlichen von den Menschen mitgetragen.

Entwicklung der Einnahmen

Während die Leistungsausgaben in der GKV nur entsprechend dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) angestiegen sind – das ist ein veritabler Erfolg der Kostensteuerung des GKV-Systems auf der Makroebene, wovon die private Krankenversicherung (PKV) noch weit entfernt ist – war im Zeitraum von 1980 bis 2000 eine signifikante Wachstumsschwäche auf der Einnahmenseite zu verzeichnen. So blieben, Berechnungen des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen zufolge, die beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied in diesem Zeitraum um mehr als 20 Prozentpunkte hinter dem Wachstum der Beitragsbemessungsgrenze und um fast 31 Prozentpunkte hinter dem Wachstum des BIP je Erwerbstätigem zurück. Im Zeitraum von 1975 bis 2003 ist ein über 30%iger Beitragssatzanstieg von 10,5 auf 14,32% zu beobachten. Auch wenn der Beitragssatzanstieg durch das GKV-Modernisierungsgesetz inzwischen gestoppt werden konnte und zum Jahreswechsel 2005 ein Rückgang des allgemeinen durchschnittlichen Beitragssatzes zu erwarten sein wird, steht fest: Sollte es zu keinen grundlegenden Änderungen am gegenwärtigen System kommen, prog-



Christa Stewens*

* Christa Stewens ist Bayerische Sozialministerin.

nostizieren Wissenschaftler für das Jahr 2040 Beitragssätze von über 20% bis mehr als 30%.

Die Nachteile des gegenwärtigen GKV-Systems

Ökonomische Defizite

Anders als in der PKV richten sich die Beiträge in der GKV nicht nach dem Individualrisiko, sondern grundsätzlich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des einzelnen Mitglieds. Das Beitragsrecht in der GKV ist wesentlich geprägt von der Lohnabhängigkeit und damit den versicherungspflichtig Beschäftigten. Unter den 51 Mill. Mitgliedern bilden sie mit 25 Millionen die größte und wichtigste Gruppe. Für die Beitragsbemessung in der GKV gilt grundsätzlich ein Numerus clausus der Einnahmearten. Diese sind das Arbeitsentgelt (§ 14 SGB IV), die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 228 SGB V), die rentenvergleichbaren Versorgungsbezüge (§ 229 SGB V) und das Arbeitseinkommen (§ 15 SGB IV) aus einer selbstständigen Nebentätigkeit. Lediglich für freiwillig Versicherte besteht dieser Numerus clausus der Einnahmearten nicht. Bei ihnen ist nach § 240 Abs. 1 und 2 SGB V sicherzustellen, dass die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt wird. Dazu gehören vor allem auch Einkünfte aus Kapitalvermögen und aus Vermietung und Verpachtung.

Durch dieses in seiner Einnahmenbasis einseitig auf den Produktionsfaktor Arbeit ausgerichtete System ist dieser – auch infolge der ständig fortschreitenden Globalisierung – einem immer stärkeren Konkurrenzdruck ausgesetzt, verbunden mit der Gefahr der Abwanderung von Arbeitsplätzen. Arbeitslosigkeit und Lohndruck durch die Globalisierung lassen zudem dem Wachstumsmarkt Gesundheit nicht die Entwicklungsmöglichkeit, die dem medizinischen Bedarf der Bevölkerung und dem beschäftigungspolitisch erwünschten Potential des Gesundheitsmarkts entspricht. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive können Gesundheitsleistungen nicht nur die Lebenserwartung und -qualität steigern, sondern auch

- Arbeitsplätze schaffen,
- das Wachstum des realen Sozialproduktes erhöhen sowie
- Produktivitäts- und Kapazitätseffekte erzeugen und damit das Humankapital quantitativ und qualitativ erweitern.

Gerechtigkeitsdefizite

Neben den ökonomischen Ungereimtheiten verzeichnet das gegenwärtige Krankenversicherungssystem auch erhebliche Gerechtigkeitsdefizite.

Die Fokussierung auf Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen bei der Beitragsbemessung berücksichtigt nicht die tat-

sächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushaltes. So hat das Bundesverfassungsgericht verlangt, zu prüfen, »ob das Ausmaß der zwischen den freiwillig Versicherten und den Pflichtmitgliedern bestehenden Unterschiede in der Beitragsbemessung noch durch den Gesichtspunkt der verschiedenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gerechtfertigt ist«. Status quo ist: Ein Alleinverdienerehepaar mit 40 000 € p.a. Erwerbseinkommen und 4 000 € p.a. sonstigen Einkünften zahlt bei einem 15%igen Beitragssatz zurzeit 250 € Monatsbeitrag, während ein Rentnerehepaar bei gleichem Haushaltseinkommen, jedoch einem Erwerbsersatzeinkommen (Rente) in Höhe von 4 000 € p.a. und 40 000 € p.a. sonstigen Einkünften lediglich 25 € Monatsbeitrag bezahlt.

Des Weiteren benachteiligt das Institut der beitragsfreien Ehegattenversicherung in Kombination mit der Beitragsbemessungsgrenze Zweiverdienerehepaare gegenüber Einverdienerehepaaren: So haben jene Ehepaare, bei denen das Arbeitseinkommen eines Partners über der Beitragsbemessungsgrenze liegt und der andere keiner Beschäftigung nachgeht, den Höchstbeitrag nur einmal zu zahlen. Hingegen hat ein Ehepaar, bei dem beide Partner ein individuelles Arbeitseinkommen in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze erzielen, den Höchstbeitrag zweimal zu entrichten. Einen Verstoß gegen das Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip hat in diesen Fällen auch der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen in seinem Gutachten im vergangenen Jahr anerkannt.

Die außerhalb des GKV-Systems stehenden gut verdienenden Bevölkerungsgruppen müssen für die Finanzierung der Gesundheitskosten der unteren Einkommensgruppen in der GKV genauso wenig einen Beitrag leisten wie diejenigen GKV-Versicherten, die Einkommensbestandteile über der Beitragsbemessungsgrenze haben.

Solidarisches Gesundheitsprämien-Modell

Der weit überwiegende Teil der Ökonomen (u.a. B. Rürup und E. Wille) befürwortet aus allokativer und damit beschäftigungs- und wachstumspolitischer Sicht die Umstellung auf ein Pauschalbeitragssystem. Diesem Urteil hat sich auch der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2004–2005 angeschlossen. Mit dem solidarischen Gesundheitsprämien-Modell wird diesem Lösungsansatz Rechnung getragen. Die solidarische Gesundheitsprämie setzt sich aus folgenden Bausteinen zusammen:

- Der Arbeitgeberanteil bzw. der vom Träger einer Lohnersatzleistung zu zahlende Anteil wird auf 6,5% festge-

schrieben und von den – bedingt durch demographische Entwicklung und medizinischen Fortschritt – steigenden Gesundheitskosten abgekoppelt.

- Die solidarische Gesundheitsprämie setzt sich aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zusammen.
- Die persönliche Gesundheitsprämie beläuft sich auf durchschnittlich 109 € monatlich. Weil sich die individuelle, kassenspezifische Gesundheitsprämie eines Versicherten aus der Division der Ausgaben seiner Krankenkassen durch die Zahl der Versicherten ergibt, kann diese jedoch auch geringfügig niedriger oder höher als die Durchschnittsprämie sein. Für Kinder wird keine Prämie erhoben.
- Zur persönlichen Gesundheitsprämie kommen bei Arbeitnehmern 60 € hinzu, die aus dem festgeschriebenen Arbeitgeberanteil bzw. vom Träger der jeweiligen Lohnersatzleistung gezahlt werden. Versicherte ohne Arbeitgeber, z.B. freiwillig versicherte Selbständige, haben diesen Anteil selbst zu zahlen.
- Wie bereits im GKV-Modernisierungsgesetz sieht das Modell bei Arbeitnehmern eine eigenständige Krankengeldversicherung vor. Die Erhebung eines gesonderten Krankengeldbeitrages für Arbeitnehmer in Höhe von 1,5% des Bruttolohnes bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze ist ökonomisch sachgerecht und verfassungsrechtlich geboten, weil die Gewährung und die Höhe des Krankengeldes – anders als bei den übrigen Leistungen der GKV – vom Bestand eines Arbeitsverhältnisses und von der Höhe des Arbeitsentgelts abhängen.

Vorteile der solidarischen Gesundheitsprämie

Abkoppelung der Gesundheitskosten vom Erwerbseinkommen

Durch die Festschreibung des Arbeitgeberbeitrages auf 6,5 Beitragssatzpunkte wird der Produktionsfaktor Arbeit künftig nicht mehr von steigenden Gesundheitsausgaben belastet. Die Gesundheitskosten sind damit insoweit von den Lohnkosten abgekoppelt, ohne dass der Arbeitgeber aus seiner sozialpolitisch gebotenen Mitverantwortung für die gesetzliche Krankenversicherung entlassen wird. Dies gibt den Arbeitgebern Kalkulationssicherheit. Investitionen und – damit verbunden – die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland werden wieder attraktiver. Es ist einzuräumen, dass diese Lösung bei rein ökonomischer Betrachtung eine »second best«-Lösung ist. Wer sich hierauf jedoch versteifen will, verkennt das Prinzip der Optimierung widerstreitender Prinzipien und Interessen. Rechtlich ausgedrückt, in Smend'scher Terminologie, bedeutet dies die Herstellung »praktischer Konkordanz«. Infolge der Koppelung des Arbeitgeberanteils an die Lohnentwicklung ist dem

System eine endogene dynamische Finanzierungskomponente eingebaut.

Beseitigung der Gerechtigkeitsdefizite

Die Lohnzentriertheit des gegenwärtigen Systems spiegelt häufig nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wider. Die persönliche Gesundheitsprämie wird aus allen Einkunftsarten finanziert und stellt nicht einseitig auf das Erwerbseinkommen ab.

Die außerhalb des GKV-Systems stehenden gut verdienenden Bevölkerungsgruppen werden durch die Einbeziehung von rund 7 Mrd. € Steuermitteln, die entsprechend der Steuersystematik im Wesentlichen von den oberen und obersten Einkommensgruppen aufgebracht werden, zur Finanzierung der unteren Einkommensgruppen ebenso herangezogen wie diejenigen GKV-Versicherten, die Einkommensbestandteile über der Beitragsbemessungsgrenze haben. Bei der Betrachtung der Gesamtverteilungswirkung werden damit die unteren und vor allem die mittleren Einkommensgruppen generell entlastet, während die oberen Einkommensgruppen generell belastet werden. Kleinere Einkommen zahlen auch in Zukunft weniger als mittlere und größere Einkommen. Das Solidarprinzip wird hierdurch deutlich gestärkt.

Arbeitende und nicht arbeitende Ehegatten werden künftig gleich belastet. Durch die Beseitigung dieses Gerechtigkeitsdefizits kann es für die Betroffenen zu Mehrbelastungen kommen.

Folgerichtig bestimmt sich die Belastungsgrenze von 7% nicht nach dem Erwerbseinkommen, sondern nach der gesamten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie stellt sicher, dass Bezieher niedriger Einkommen nur entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Beitragszahlung herangezogen werden, ohne zugleich finanziell überfordert zu werden. Er beseitigt bestehende Verteilungsgerechtigkeiten zwischen Beziehern von Lohneinkommen und Beziehern sonstiger Einkünfte, die bislang nicht der Beitragspflicht unterlagen. Bei der Ermittlung eines möglichen Zuschusses wird die Belastung durch die eigenständige Krankengeldversicherung in die 7%ige Belastungsgrenze einbezogen.

Auch Kinder von privat krankenversicherten Eltern werden künftig beitragsfrei gestellt. Diese Lösung ist auch verfassungsrechtlich geboten. Denn auch privat krankenversicherte Eltern beteiligen sich über ihre Einkommensteuer an dem Kinderausgleich. Damit werden insbesondere niedrig verdienende Privatversicherte, wie z.B. »kleine« Selbständige und Beamte, familienpolitisch konsequent entlastet. Umgekehrt leisten die privat Krankenversicherten bei typisierender Betrachtungsweise den größten Beitrag zur Steuerfinanzierung der Kinderkosten.

Beibehaltung der Versicherungspflichtgrenze, keine Zerstörung der PKV

Die solidarische Gesundheitsprämie behält die Versicherungspflichtgrenze bei. Wie im bereits genannten Gutachten von B. Rürup und E. Wille bildet die Beibehaltung der privaten Krankenversicherung als substitutive Vollversicherung auch hier den Rahmen.

Dafür sprechen auch handfeste verfassungsrechtliche Gründe:

- Bislang privat Versicherte haben Leistungsansprüche und Anwartschaften wie z.B. Altersrückstellungen erworben, die Eigentum darstellen und damit unter den Schutzbereich des Grundgesetzes (Art. 14) fallen.
- Die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze hätte zur Folge, dass die private Krankenversicherung als substitutive Sicherungsform verschwinden und auf die Funktion einer Zusatzversicherung zurückgedrängt würde. Dies käme einer Beschränkung der Berufsfreiheit gleich.
- Die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze würde einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte des künftigen zu versichernden Personenkreises bedeuten.

Diese und andere Aspekte lassen unter anderem F. Kirchhof zu dem Ergebnis kommen, das Modell einer »Bürgerversicherung« sei verfassungsrechtlich bedenklich.

Die PKV entbindet dies freilich nicht von der Verpflichtung, ihrerseits über ihre Rolle in einem wettbewerblichen System nachzudenken. Der Wettbewerb um Versichertenbestände auf dem Markt der privaten Krankenversicherung kann allenfalls als rudimentär bezeichnet werden. Dies liegt in erster Linie an der fehlenden Portabilität der Rückstellungen, die im Ergebnis dazu führt, dass Versicherte bei einem Wechsel des Versicherungsunternehmens eine deftige Prämienhöhung einkalkulieren muss.

Angebliche Nachteile der solidarischen Gesundheitsprämie

Keine vollständige Abkoppelung vom Erwerbseinkommen

Kritisiert wird teilweise, bei einer Festschreibung des Arbeitgeberanteils würden die Gesundheitsausgaben nur zu einem bescheidenen Teil von den Arbeitskosten entkoppelt. Zudem würde damit der »Abgabenkeil« im Prinzip unverändert bleiben. Das Berliner Institut für Gesundheit und Sozialforschung kommt hingegen zu dem Ergebnis, eine Fixierung der Arbeitgeberbeiträge entfalte eine identische Wirkung wie ihre Auszahlung als Bruttolohnbestandteil. Aus Sicht des Arbeitgeberinteresses ist es verständlich, dass diese der ökonomisch »saubereren« Lösung, nämlich der Aus-

bezahlung des Arbeitgeberanteils gerne den Vorzug gegeben hätten. Lassen wir in diesem Punkt die Ökonomen weiter streiten – wissend, dass manch eine ökonomische Theorie, die früher als Irrlehre galt, heute die herrschende Meinung ist.

Beibehaltung der Versicherungspflichtgrenze

Vielfach wird die Auffassung vertreten, mit der Beschränkung der Versicherungspflicht auf die einkommensschwächeren Gruppen ergäben sich aus dem deutschen System regressive Umverteilungswirkungen, die einer sozialpolitischen Rechtfertigung entbehren. Es entstehe ein segmentierter Krankenversicherungsmarkt mit einer gesetzlichen Krankenversicherung einerseits, in der nicht risikodifferenzierte, einkommensabhängige Beiträge erhoben werden, und einer privaten Krankenversicherung andererseits, die prinzipiell risikoorientierte Pauschalprämien mit einem Sparanteil (Kapitaldeckung) kalkuliert.

Schiebt man die bereits aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken einmal beiseite, bleibt immer noch die ordnungspolitisch zu beantwortende Frage, ob nicht unser plurales Gesellschaftsmodell ein Nebeneinander von solidarisch finanzierter gesetzlicher Krankenversicherung und eine auf dem Äquivalenzprinzip basierende private Krankenversicherung in sich rechtfertigt.

Fazit

Das solidarische Gesundheitsprämien-Modell ist – unbestritten – ein Kompromiss, aber das Modell ist besser als alle anderen Vorschläge wie zum Beispiel die Bürgerversicherung als Zwangsversicherung oder die Alternativen von z.B. Rürup/Wille, die zwar ökonomisch puristischer sind, freilich aber so viele Fragen offen lassen, dass man das auf Kiel gelegte Schiff besser wieder auf der Werft zerlegt, bevor man es vom Stapel lässt:

- Die Refinanzierung der fehlenden Mittel für den Finanzausgleich über einen Zuschlag von 11,9 Prozentpunkten zum Solidaritätszuschlag, ist standortpolitisch und damit auch arbeitsmarktpolitisch letal. Es würden hierdurch mehr Arbeitsplätze vernichtet, als das Modell jemals generieren kann. Zu Recht hat deshalb Rürup die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen seines Modells weder thematisiert noch quantifiziert.
- Die Refinanzierung über eine Umsatzsteuererhöhung in Höhe von 2,5 Prozentpunkten ist verteilungspolitisch inakzeptabel.
- Und die dritte, von Rürup/Wille selbst nicht sehr geschätzte Alternative einer zusätzlichen Beitragserhebung nur von den GKV-Versicherten in Höhe von 2,9 Prozent-

punkten ist modelltheoretisch inkonsistent und bürokratisch.

Ein Gesundheitsprämien-Modell in Deutschland wird es nur über den CDU/CSU-Vorschlag zur Gesundheitspauschale geben. Dieses Modell beseitigt die Ungerechtigkeiten im gegenwärtigen System, es ist solidarisch, gerecht und unbürokratisch, entlastet die Arbeit von steigenden Gesundheitskosten, schafft Transparenz und mehr Wettbewerb.



Andreas Hauffer*

Pauschalprämien im Gesundheitswesen – Wechsel der Diskussionsebene ist nötig

Die Einführung einer Pauschalprämie in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), die alternativ auch als Kopfpauschale oder Gesundheitsprämie bezeichnet wird, wird von wirtschaftswissenschaftlichen Expertengremien schon seit Jahren gefordert. Der Sachverständigenrat hat diese Reform in seinen letzten Jahresgutachten ausführlich gewürdigt, und in diesem Jahr hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein Gutachten mit derselben Stoßrichtung vorgelegt. Nachdem die Rürup-Kommission mehrheitlich, wenn auch nicht einstimmig, ebenfalls für die Pauschalprämie votiert hat, hat dieser Reformvorschlag über die Herzog-Kommission Eingang in das Programm der CDU und damit in die unmittelbare politische Diskussion gefunden. Nun ist nach langem Ringen zwischen CDU und CSU ein Kompromiss gefunden worden, der die Pauschalprämie zwar im Grundsatz erhält, ihre verteilungspolitischen, damit aber auch ihre effizienzsteigernden Wirkungen gegenüber dem reinen Konzept jedoch deutlich abschwächt.

Nach diesem Kompromiss der Unionsparteien soll die Pauschalprämie für den einzelnen Bürger 109 € betragen. Dies entspricht nur ungefähr der Hälfte der für eine vollständige Finanzierung der GKV-Ausgaben notwendigen Pauschalprämie, die sich gegenwärtig auf ca. 200 bis 220 € belaufen würde. Weiterhin soll jeder Bürger nur maximal 7% seines Bruttoeinkommens für die pauschale Gesundheitsprämie aufbringen. Das bedeutet, dass für alle Einkommensbezieher mit einem Monatseinkommen unterhalb von ca. 1 550 € ein einkommensabhängiger GKV-Beitrag erhalten bleibt. Für diese Bürger ändert sich also faktisch nichts am Status quo. Auch die Arbeitgeberbeiträge sollen einkom-

* Prof. Dr. Andreas Hauffer ist Leiter des Seminars für Wirtschaftspolitik an der Universität München.

mensabhängig bleiben und damit für einen sozialen Ausgleich innerhalb des GKV-Systems sorgen. Sie werden leicht von 7 auf 6,5% des Bruttoeinkommens abgesenkt und sollen auf diesem Niveau eingefroren werden. Damit stellt dieser politische Kompromiss sicher, dass niemand höhere GKV-Beiträge bezahlt als bisher. Da aber alle Bürger mit Monatseinkommen zwischen 1 550 € und der Bemessungsgrenze der GKV, die 2005 bei 3 900 € liegt, entlastet werden, muss zwangsläufig ein Finanzierungsdefizit bleiben. Dieses soll nach dem gemeinsamen Vorschlag dadurch aufgefangen werden, dass die ebenfalls von den Unionsparteien geplante Steuerreform Gutverdienende nicht so stark entlastet, wie dies ohne die Einführung der Pauschalprämie geplant gewesen ist und der Spitzensteuersatz nicht auf 36%, sondern lediglich auf 39% abgesenkt werden soll.

In der Summe kommen diese Regelungen einer Reform nahe, die alle Verteilungswirkungen eines Übergangs zu Pauschalprämien entweder ausschaltet oder über das Steuersystem kompensiert. Allenfalls, und abhängig von der genauen Ausgestaltung der gleichzeitigen Steuerreform, verbleibt noch ein Umverteilungseffekt von den Hocheinkommensbeziehern, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen, zu den Beziehern mittlerer und höherer Einkommen unterhalb der Bemessungsgrenze. Die Kehrseite dieser weitgehend verteilungsneutralen Reform ist jedoch, dass von ihr auch keine nennenswerten Effizienzgewinne zu erwarten sind. Letztere könnten nur dann entstehen, wenn die Grenzbelastung der Arbeit sinkt, der zusätzliche Verdienst einer weiteren Arbeitsstunde also weniger stark mit Steuern und Abgaben belegt wird, als dies gegenwärtig der Fall ist. Dies kann aber bei einem gegebenen Finanzierungsbedarf des Sozialsystems nur dadurch erreicht werden, dass möglichst viele Versicherten – und damit eben gerade auch die Einkommensbezieher in der Nähe und unterhalb des Durchschnittseinkommens (das gegenwärtig bei einem Jahresverdienst von etwa 27 000 € liegt) tatsächlich eine pauschale Gesundheitsprämie bezahlen. Eine solche Pauschalprämie wird aber gegenüber dem gegenwärtigen, einkommensabhängigen Finanzierungssystem notwendigerweise die Einkommensstärkeren entlasten und die Einkommensschwächeren belasten, mithin also als »ungerecht« wahrgenommen werden. So stellt auch der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten fest, dass »... der soziale Ausgleich selbst und seine Finanzierung verzerrende Wirkungen hervorrufen, die den grundsätzlichen allokativen Vorteilen einer Pauschalbeitragsfinanzierung teilweise zuwiderlaufen« (SVR 2004, Randziffer 498).

Damit sind wir beim Kern des Dilemmas, das sich bei der Einführung von pauschalen Gesundheitsprämien stellt. Solange die politische Diskussion nämlich nur um die Finanzierungsseite kreist, wie das bisher in Deutschland der Fall ist, ergeben sich keine systematischen Vorteile dieses Instrumentes. Dies zeigt sich daran, dass dieselben Effekte, die

bei einem Wechsel zur pauschalen Gesundheitsprämie auftreten, grundsätzlich auch mit einer Steuerreform erreicht werden könnten, die die Progressionswirkung des gegenwärtigen Systems verringert. Damit stellt sich auch für die Pauschalprämie der aus den Diskussionen zur Einkommensteuerreform hinlänglich bekannte Zielkonflikt zwischen einer möglichst unverzerrenden Belastung mit Steuern und Abgaben einerseits und einer Angleichung der Nettoeinkommen durch ein progressiv wirkendes Steuer- und Abgabensystem andererseits.

Um eine Pauschalprämie systematisch zu begründen, muss man also von der Finanzierungs- auf die Ausgabenseite der Gesetzlichen Krankenversicherung überwechseln. Und hier lassen sich tatsächlich grundsätzliche Argumente finden, warum eine Pauschalprämie mehr Effizienz im Gesundheitswesen hervorbringen kann, ohne gleichzeitig zu unerwünschten Verteilungswirkungen zu führen. Denn selbst wenn alle Verteilungseffekte der Pauschalprämie durch das Steuersystem neutralisiert werden und sich somit finanzierungsseitig keinerlei Änderungen ergeben, erlaubt es die Pauschalprämie, ausgabenseitige Reformen durchzuführen, die direkt auf den Gesundheitssektor wirken. Insbesondere könnten für die Versicherten Selbstbeteiligungstarife eingeführt werden, die mit einer entsprechenden Prämienreduktion verbunden sind. Solche Tarife sind im gegenwärtigen deutschen GKV-System nicht erlaubt. Ein entscheidender Grund für diese Vollversicherungspflicht liegt darin, dass bei einkommensabhängigen Tarifen ein eindeutiger Anreiz für Gutverdienende besteht, hohe Eigenanteile und damit hohe Prämienreduktionen zu wählen, weil damit auch der Solidarbeitrag für die Einkommensschwächeren reduziert werden kann. Aus dem gleichen Grunde lohnen sich für Geringverdiener Selbstbehalte in aller Regel nicht, weil damit auch der Solidarzuschuss aus der GKV sinken würde. Unter einem System einkommensabhängiger GKV-Prämien führen Selbstbehaltoptionen also zu einer systematischen Verzerrung bei der Wahl der Selbstbehalte und damit zu einer (Einkommens-) Entsolidarisierung des Systems. Deshalb müssen sie, wie etwa in der Schweiz, mit pauschalen Gesundheitsprämien gekoppelt werden. Dies bedeutet wiederum, dass der gesellschaftlich gewünschte Einkommensausgleich vollständig über das Steuersystem stattfinden muss.

Dass solche Selbstbehalte wirksam sind, hat schon die betragsmäßig geringe Zehn-Euro-Pauschale gezeigt, die seit Januar 2004 in jedem Quartal an den Hausarzt bezahlt werden muss. Ist diese Pauschale in einem bestimmten Zeitraum jedoch einmal bezahlt, entfaltet sie keine weiteren Steuerungswirkungen mehr. Eine weitergehende Reform wäre es also, einen festen Prozentsatz (z.B. 10%) der Arztkosten bis zu einem jährlichen Maximum selbst zu bezahlen, wie dies bei Arzneimitteln bereits der Fall ist. Dieser Eigenanteil könnte wahlweise auch aufgestockt werden. Der Vorteil der-

artiger genereller Selbstbehalte läge zum einen darin, dass Patienten unnötige (zusätzliche) Arztbesuche unterlassen, zum anderen würden sie auch bei den vom Arzt angebotenen Leistungen einen sehr viel intensiveren Kosten-Nutzen-Vergleich anstellen, als dies heute der Fall ist. Ein solches System müsste sicherlich behutsam eingeführt werden, ist aber ein notwendiger Baustein einer Reform, die vorhandene Einsparpotentiale im deutschen Gesundheitswesen ausschöpft. So zeigen internationale Vergleiche, dass die Deutschen einen geringeren Anteil an den Gesundheitsausgaben durch eigene Zuzahlungen tragen als ihre Nachbarn, während sie gleichzeitig die angebotenen Gesundheitsleistungen quantitativ stärker in Anspruch nehmen (Osterkamp 2001).

Diese Argumente sind zwar den gesundheitspolitischen Experten geläufig, eine breite politische Diskussion über Selbstbehalte und ihr Einsparpotential hat bisher jedoch in Deutschland nicht stattgefunden. Der Unionskompromiss geht in dieser Hinsicht in die falsche Richtung, weil er große Teile des Einkommensausgleichs innerhalb des Gesundheitssystems belässt und damit die Einführung von generellen Selbstbehaltstarifen erschwert. Es wird Zeit, dass sich die politische Diskussion um Reformen im deutschen Gesundheitssystem von der isolierten Betrachtung der Einnahmenseite löst und die Wechselwirkungen zwischen Finanzierungs- und Ausgabenstruktur der GKV in die Überlegungen einbezieht.

Literatur

Osterkamp, R. (2001), »Das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich: Bewertung und Reformalternativen«, *ifo Schnelldienst* 54(10), 9–16. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/05.



Hans Fehr*

Das Gesundheitsprämien-Modell der Union – Ein langer Anlauf, aber nur ein kurzer Sprung

Nach langer Diskussion haben sich nun CDU und CSU auf zentrale Eckpunkte einer Reform der gesetzlichen Krankenversicherung verständigt. Damit konnte der offene Streit zwischen den Unionsparteien über die Gesundheitspolitik gerade noch rechtzeitig vor dem CDU-Parteitag beendet werden. Bei einem Regierungswechsel soll das gegenwärtige einkommensbezogene Beitragssystem der gesetzlichen Krankenversicherung abgeschafft und an dessen Stelle eine »solidarische Gesundheitsprämie« eingeführt werden.

Das Konzept der solidarischen Gesundheitsprämie

Jeder gesetzlich Versicherte zahlt dann eine persönliche Gesundheitsprämie von 109 €. Sofern dieser Betrag 7% des Einkommens übersteigt, erhält der Versicherte Ausgleichszahlungen in Höhe dieser Differenz erstattet. Der Arbeitgeberbeitrag wird auf 6,5% des beitragspflichtigen Einkommens festgeschrieben und in eine Clearingstelle eingezahlt. Diese zahlt an jede Kasse einen einheitlichen Betrag pro Versicherten (Arbeitgeberprämie), der sich an den durchschnittlichen Gesundheitskosten orientiert und nach derzeitigem Stand rund 60 € betragen würde. Die Clearingstelle finanziert auch den Solidarausgleich, welcher die persönliche Gesundheitsprämie auf 7% des Einkommens begrenzt. Ehepartner ohne eigenes Einkommen müssen damit Prämien abführen, die bislang prämiensfreie Mitversicherung von Kindern soll dagegen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden.

* Prof. Hans Fehr ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Würzburg.

Mit dem beschlossenen Wechsel vom Beitrags- zum Prämiensystem käme es zu einem weitreichenden Umbau des bestehenden Gesundheitssystems. Entscheidend für die Beurteilung des Reformmodells sind die zur Auswahl stehenden Alternativen. Allein bei den Prämienmodellen werden gegenwärtig mindestens drei Varianten diskutiert, welche vom Gesundheitsprämien-Modell der Rürup-Kommission über die jüngst vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Bürgerpauschale bis hin zum kapitalgedeckten Gesundheitssystem reichen, wie es etwa der Kronberger Kreis befürwortet. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Varianten der Bürgerversicherung, die von SPD und Grünen propagiert werden. Innerhalb der CDU hatte man sich zunächst auf den Ansatz von Bernd Rürup verständigt, welcher die vollständige Auszahlung der Arbeitgeberbeiträge sowie eine maximale Belastungsgrenze von 12,5% des Einkommens vorsah.

Die Mechanik unterschiedlicher Prämienmodelle im Vergleich

Im Folgenden soll deshalb die beschlossene Reform vor allem an der ursprünglichen Konzeption gemessen werden. Tabelle 1 vergleicht die Methodik und erläutert die zentralen Unterschiede der beiden Berechnungsmodelle für einen ledigen Arbeitnehmer. Die beiden ersten Spalten zeigen das monatliche Bruttoeinkommen und die dazugehörigen aktuellen GKV-Beiträge, wobei ein Gesamtbeitragsatz von 14% zugrunde gelegt wird. Zu beachten ist, dass nicht zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen unterschieden wird. Die paritätische Finanzierung der Beiträge mag formaljuristisch wichtig sein, sie ist aber unerheblich für die Belastungs- und Beschäftigungswirkung der Beiträge. Denn die Arbeitgeber führen zwar die Beiträge an die Sozialkassen ab, aber diese Kosten werden über die Löhne an die Arbeitnehmer weitergereicht. Deshalb ist es folgerichtig, in

Spalte (1) von Tabelle 1 den gesamten Beitrag auszuweisen und nicht den hälftigen Arbeitnehmeranteil.

Nach dem ursprünglichen Reformkonzept sollte der Arbeitgeberanteil an den Versicherten ausbezahlt werden. Das Bruttoeinkommen würde damit um jeweils 7 Prozentpunkte ansteigen. Jeder erwachsene Versicherte müsste dann 169 € an die Kasse abführen. Sofern dieser Betrag 12,5% des Einkommens übersteigt, wird die Differenz durch Transferzahlungen ausgeglichen. Bei einem (ursprünglichen) Einkommen von 1 000 € beträgt die Belastungsobergrenze 134 € (0.125 · 1 070 €). Der Solidarausgleich beläuft sich damit auf 35 €, so dass der Versicherte unter dem Rürup-Modell monatlich 29 € an Beiträgen einsparen würde. Mit zunehmendem Einkommen sinkt der Solidarausgleich, schon bei 1 500 € ist keine Ausgleichszahlung mehr nötig. Unter dem Unions-Modell ergibt sich die tatsächliche Beitragsbelastung aus der Summe des Arbeitgeberbeitrags (in Höhe von 7% des Bruttolohns) sowie der persönlichen Gesundheitsprämie von 109 €. Nun wird allerdings die persönliche Gesundheitsprämie auf maximal 7% des Bruttolohns begrenzt, deshalb erhält der Versicherte mit einem monatlichen Einkommen von 1 000 € nun 39 € als Transfer. Insgesamt wird er damit in gleicher Weise belastet wie unter dem gegenwärtigen System. Bei steigendem Einkommen werden keine Transfers mehr fällig, und der Versicherte erfährt eine Absenkung der Beitragsbelastung im Vergleich zum Status quo.

Tabelle 2 zeigt den Solidarausgleich sowie die Entlastungswirkung der beiden Modelle bei einem verheirateten Alleinverdiener. Weil nun für den nicht berufstätigen Ehegatten ebenfalls Prämien in Höhe von 169 € bzw. 109 € fällig werden, steigt der Solidarausgleich im unteren Einkommensbereich im Vergleich zu Tabelle 1 erheblich an. Zu beachten ist, dass der Solidarausgleich unter dem Rürup-Modell zwar zunächst höher ausfällt, er jedoch mit zunehmen-

Tab. 1
Gesundheitsprämienmodelle im Vergleich (Lediger)

Einkommen (in €)	GKV- Beitrag (1)	Rürup-Modell			Unions-Modell		
		Kopf- pauschale (2)	Solidar- ausgleich (3)	monatl. Entlastung (1)-(2)+(3)	Gesamt- Beitrag (4)	Solidar- ausgleich (5)	monatl. Entlastung (1)-(4)+(5)
1 000	140	169	35	29	179	39	0
1 500	210	169	0	41	214	4	0
2 000	280	169	0	111	249	0	31
2 500	350	169	0	181	284	0	66
3 000	420	169	0	251	319	0	101
3 500	490	169	0	321	354	0	136
4 000	490	169	0	321	354	0	136

Tab. 2
Gesundheitsprämienmodelle im Vergleich (Verheirateter Alleinverdiener)

Einkommen (in €)	GKV- Beitrag (1)	Rürup-Modell			Unions-Modell		
		Kopf- pauschale (2)	Solidar- ausgleich (3)	monatl. Entlastung (1)-(2)+(3)	Gesamt- Beitrag (4)	Solidar- ausgleich (5)	monatl. Entlastung (1)-(4)+(5)
1 000	140	338	204	6	288	148	0
1 500	210	338	138	10	323	113	0
2 000	280	338	70	12	358	78	0
2 500	350	338	4	16	393	43	0
3 000	420	338	0	82	428	8	0
3 500	490	338	0	152	463	0	27
4 000	490	338	0	152	463	0	27

dem Einkommen auch schneller abgebaut wird. Dies wird im Folgenden noch eine wichtige Rolle spielen.

Bewertung der Reformmodelle

Bei der Beurteilung der Reform kann man sich direkt an den gesundheitspolitischen Leitsätzen der Union orientieren. Danach sollen mit der Reform vor allem Arbeitsplätze geschaffen und die Verteilungsgerechtigkeit verbessert werden. Darüber hinaus soll die Transparenz der Gesundheitskosten erhöht und der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen gefördert werden, um den Anstieg der Gesundheitskosten zu dämpfen. Schließlich sollen die Einnahmen der Krankenkassen von der Konjunkturentwicklung abgekoppelt und der bürokratische Aufwand auf Seiten der Krankenkassen reduziert werden.

Positive Beschäftigungswirkungen für den Arbeitsmarkt erhofft man sich durch den Übergang zu Pauschalbeiträgen in zweifacher Hinsicht. Erstens sinkt sofort die Grenzbelastung des Arbeitseinkommens, so dass auf Seiten der Arbeitnehmer die Anreize für die Ausweitung des Arbeitsangebotes oder zur Aufnahme einer (legalen) Beschäftigung steigen. Zweitens wird der künftige Ausgabenanstieg im Gesundheitswesen nicht mehr automatisch auf die Lohnkosten durchschlagen. Sofern die gesamten Arbeitskosten aufgrund der Reform auf mittlere Sicht langsamer steigen, werden die Arbeitgeber entsprechend die Arbeitsnachfrage ausweiten. Soweit die Theorie, bei der praktischen Umsetzung müssen einige Einschränkungen beachtet werden. Natürlich erhält man nur dann eine Absenkung der Grenzbelastung, wenn die Pauschalprämie unter der Belastungsobergrenze liegt. Bei Versicherten mit Anspruch auf Solidarausgleich bleibt das Anreizproblem zunächst völlig unverändert. Gerade im unteren Einkommensbereich werden sich deshalb kaum positive Beschäftigungseffekte aufgrund des Prämiensystems einstellen. Die Tabellen zeigen aber, dass der

Solidarausgleich unter dem Rürup-Modell schneller abgebaut wird. Folglich schneidet dieser Ansatz in Hinblick auf die Beschäftigungswirkungen vermutlich günstiger ab. Allerdings ist zu beachten, dass die Tabellen die Gegenfinanzierung der beiden Reformmodelle völlig ausblenden. Für die langfristige Anreizwirkung wird entscheidend sein, wie sich künftig der Solidarausgleich bei steigenden Gesundheitsausgaben verändern wird. Bleibt die Belastungsobergrenze trotz steigender Prämienzahlungen konstant, wirkt dies positiv auf die Beschäftigung. Umgekehrt dämpft jede Anpassung der Belastungsobergrenze nach oben den Beschäftigungsanstieg. Auch die positiven Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage stellen sich nicht automatisch ein. Wenn die Gewerkschaften die steigenden Gesundheitskosten bei den Lohnforderungen berücksichtigen und daraus hohe Tarifabschlüsse resultieren, werden die Arbeitgeber ihre Arbeitsnachfrage nur beschränkt ausweiten.

Wenn die Beschäftigungswirkungen der Reform anscheinend eher schwach und unbestimmt ausfallen, sollten wenigstens deren Verteilungswirkungen eindeutig positiv sein. Hier gibt es auch einiges zu verbessern. Zwar werden von Seiten der Politik immer wieder die »sozialen« Komponenten des GKV-Systems hervorgehoben, jedoch sind die Umverteilungswirkungen dieses Systems alles andere als sozial. Denn die sozialpolitisch erwünschte Förderung von Familien und Begrenzung der Beiträge im unteren Einkommensbereich wird im Wesentlichen von den Arbeitnehmern im mittleren Einkommenssegment finanziert. Selbständige und Arbeitnehmer oberhalb der Versicherungspflichtgrenze können sich dieser Umverteilung durch Ausstieg entziehen (sofern sie dadurch belastet werden), Beamte werden erst gar nicht einbezogen. Problematisch ist schließlich auch, dass die Umverteilung am Lohneinkommen ansetzt und keine individuellen Lebensumstände berücksichtigt. Mehr Verteilungsgerechtigkeit kann also nur bedeuten, dass die Einkommensumverteilung innerhalb der Krankenversicherung abgestellt und in das staatliche Steuer- und Transfersystem

übergeführt wird. Mit den vorliegenden Prämienmodellen wird zweifellos auch diese Zielsetzung verfolgt. Nicht erwerbstätige Ehepartner müssen eigene Beiträge abführen, die Versicherung von gesetzlich und privat versicherten Kindern soll aus allgemeinen Steuermitteln erfolgen. Das Prämienmodell der Union entlastet die Arbeitnehmer im mittleren Einkommensbereich allerdings nur halbherzig, weil der Arbeitgeberanteil auch weiterhin proportional zum Lohn-einkommen abgeführt wird. Der ursprüngliche Ansatz ist in dieser Hinsicht wesentlich konsequenter, weil die Arbeitgeberanteile an die Arbeitnehmer ausbezahlt werden. Wie die Tabellen deutlich zeigen, führt dies zu höheren monatlichen Entlastungen vor allem bei den mittleren Einkommen. Damit werden aber lediglich die völlig willkürlichen Verteilungseffekte des gegenwärtigen GKV-Systems beseitigt. Der Solidarausgleich wird vollständig aus allgemeinen Steuermitteln finanziert und belastet zielgenau alle Beschäftigten in Relation zu ihrem steuerlich verfügbaren Einkommen. Beim Modell der Union fällt die Entlastung schwächer aus, weil auch weiterhin die Arbeitnehmer im mittleren Einkommensbereich überproportional mit dem Solidarausgleich belastet werden.

Auch in Hinblick auf die Transparenz der Gesundheitskosten hat das Unionsmodell nicht viel zu bieten. Während im Rürup-Modell die Prämie in Höhe von 169 € sowohl die durchschnittlichen Gesundheitskosten als auch die tatsächliche Belastung anzeigt, verschleiert die persönliche Gesundheitsprämie von 109 € sowohl die individuellen Gesundheitskosten als auch die tatsächliche Belastung, welche noch über der Gesamtgesundheitsprämie liegt (vgl. Tab. 1 und 2). Positiv zu beurteilen ist lediglich, dass die Kassen künftig für jeden Versicherten einen identischen Beitrag erhalten sollen. Damit wird sowohl der Wettbewerb zwischen den Kassen gestärkt als auch die Problematik des Risikostrukturausgleichs etwas entschärft. Es muss jedoch bezweifelt werden, dass mit dem Unionsmodell die Bürokratie im Gesundheitssektor sinkt. Die Arbeitgeber müssen ihre Beiträge an die Clearingstelle überweisen, welche die einkommensabhängigen Beiträge in Pauschalzahlungen an die Versicherungen umwandelt und den Solidarausgleich finanziert. Die Krankenkassen müssen die Einkommensverhältnisse ihrer Mitglieder prüfen und bei Überschreiten der Belastungsobergrenze den Solidarausgleich von der Clearingstelle einfordern. Auch in dieser Hinsicht schneidet das ursprüngliche Modell günstiger ab, weil die Pauschalbeiträge direkt an die Kassen fließen und keine Clearingstelle benötigt wird.

Für die Kassen steigt nicht nur der bürokratische Aufwand, auch die Unstetigkeit und Konjunkturabhängigkeit der Beitragseinnahmen wird nur wenig vermindert. Während beim Rürup-Modell der gesamte Beitrag von der konjunkturellen Entwicklung abgekoppelt wird, bleibt im Unions-Modell der Arbeitgeberbeitrag weiter abhängig vom Wachstum der

Lohnsumme. Der Unionskompromiss bringt also eine Verbesserung im Vergleich zur gegenwärtigen Situation, aber die ursprüngliche Konzeption war wesentlich zielgenauer.

Zu guter Letzt muss auch die Finanzierung der solidarischen Gesundheitsprämie kritisch hinterfragt werden. Die Union rechnet damit, dass die Arbeitgeber 65 Mrd. € an die Clearingstelle überweisen. Hinzu kommen rund 7 Mrd. € aus der geplanten Anhebung des Spitzensteuersatzes um 3 Prozentpunkte. Für die Arbeitgeberprämie werden laut Union rund 41 Mrd. € benötigt, deshalb blieben noch 31 Mrd. € für die Finanzierung der Kinderbeiträge und den Solidarausgleich. Ob dies ausreicht muss bezweifelt werden, denn im Rürup-Modell werden für Letztere insgesamt 34,6 Mrd. € angesetzt. Während die Kinderpauschalen in beiden Modellen identisch sind, ist nicht eindeutig klar, welcher Ansatz höhere Aufwendungen für den Sozialausgleich impliziert. Entscheidend sind die Einkommensverteilung und der Familienstand der Versicherten (vgl. Tab. 1 und 2). Hinzu kommt, dass im Unionsmodell die Belastungen aus einer eigenständigen Krankengeldversicherung noch nicht enthalten sind und der angesetzte Arbeitgeberbeitrag von 65 Mrd. € wohl allzu optimistisch ausfällt. In den letzten Jahren belief sich letzterer auf rund 59 Mrd. €. Insgesamt erhält man damit eine Finanzierungslücke von fast 10 Mrd. €.

Fazit

Die Unionsparteien haben zwar einen langen Anlauf genommen, am Ende trauten sie sich dann aber doch nicht richtig zu springen. Denn das nun vereinbarte Kompromissmodell fällt in nahezu allen relevanten Kriterien gegenüber dem ursprünglichen Konzept zurück. Darüber hinaus steht die Finanzierung auf tönernen Füßen. Es ist schwer vorstellbar, dass die solidarische Gesundheitsprämie bei einem Regierungswechsel in dieser Form umgesetzt wird. Aber vielleicht konnte man sich gerade deswegen auf diesen Kompromiss einigen.



Friedrich Breyer*

Der CDU/CSU-Vorschlag: Kontra

Die politische Debatte über eine mögliche Reform der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung leidet unter zwei Mängeln. Der erste ist die Verengung auf die Alternative »Bürgerversicherung« oder »Kopfpauschale«. Sie ist der Rürup-Kommission zuzuschreiben, die mit ihrem »Y-Modell« den irreführenden Eindruck erweckt hat, man könne entweder den Kreis der Pflichtversicherten erweitern – und müsse dann die Einkommensabhängigkeit der Finanzierung beibehalten – oder die Beiträge vom Einkommen abkoppeln – und dabei den Versichertenkreis so belassen, wie er ist. Der Irrtum ist deshalb besonders fatal, weil gerade die Einbeziehung von Bevölkerungsgruppen in die Versicherungspflicht, die nicht Arbeitnehmer sind, sondern z.B. Selbständige, eine Änderung der Bemessungsgrundlage Lohn Einkommen zwingend notwendig macht.

Der zweite Mangel ist die Ideologisierung der Debatte. Diese ist daran abzulesen, dass die Anhängerschaft der beiden Modelle fast deckungsgleich mit den beiden politischen Lagern ist und dass die Befürworter eines Modells dem jeweils anderen Modell Nachteile zuschreiben, die ebenso für den Status quo gelten, ohne dass dieser Umstand offen ausgesprochen würde. Die folgenden besonders markanten Beispiele dafür findet man leider bisweilen auch in den Äußerungen prominenter Ökonomen:

1. »Die Bürgerversicherung ist eine Bürger-Zwangsversicherung.« Diese Aussage ist richtig, aber irreführend, da auch die heutige GKV für knapp 80% der Bevölkerung einen Mitgliedschaftszwang beinhaltet.
2. »Bei der Bürgerversicherung handelt es sich in Wahrheit um eine zweite Einkommensteuer.« Auch dies ist vermutlich richtig – die genauen Pläne der SPD, welche

Einkommen in die Beitragserhebung einbezogen werden sollen, stehen ja noch aus –, lenkt aber von der Tatsache ab, dass der heutige GKV-Beitrag »in Wahrheit« eine zweite Lohnsteuer ist.

3. »Das Prämienmodell ist ungerecht, weil der Topmanager den gleichen Beitrag zahlen muss wie seine Sekretärin.« Dieses Argument ist dann besonders perfide, wenn es von Verfechtern des Status quo vorgebracht wird, weil jetzt der Topmanager überhaupt nicht pflichtversichert ist, sondern den Vorteil der Wahlmöglichkeit einer Privatversicherung genießt.
4. »Das Prämienmodell mit steuerfinanziertem Beitragszuschuss führt zu Steuererhöhungen und ist damit untragbar, da die Steuern gesenkt und nicht erhöht werden müssen.« Auch diese Ansicht ist nicht zwingend, da eine Verzerrung der Arbeitsanreize durch die Summe der Belastungen auf zusätzliches Einkommen entsteht und es nicht auf deren Benennung (»Steuern« oder »Beiträge«) ankommt.

Eine sachliche Diskussion über die Neugestaltung der GKV muss demgegenüber zunächst die Frage der Pflichtmitgliedschaft und anschließend die der Beitragserhebung klären.

Warum eine Pflichtversicherung?

Die Prinzipien eines liberalen Rechtsstaats verlangen, dass jede Einschränkung persönlicher Freiheiten durch den Staat, auch die Zwangsmemberschaft in einer sozialen Krankenversicherung, damit begründet wird, dass ohne diese Maßnahme ein noch größerer Verlust an Handlungsfreiheit drohen würde. Worin besteht dieser konkret im Fall der Krankenversicherung?

1. Zum einen kann der Zwang mit dem Ziel begründet werden, die Ausbeutung der Gesellschaft durch »Trittbrettfahrer« zu verhindern, die bewusst auf einen Versicherungsschutz verzichten, weil sie sich im Krankheitsfall auf die Hilfe durch staatliche Fürsorge verlassen. Dieser Gedanke war bei Gründung der GKV Ende des 19. Jahrhunderts durchaus relevant, als mehr als 50% der Ausgaben auf Lohnersatzleistungen (Krankengeld) entfielen. Die Mitgliedschaftspflicht zwang den Einzelnen, zu dem Versicherungsschutz einen Beitrag zu leisten, und erhöhte somit die Freiheitsspielräume der Steuerzahler, die nun nur noch für echte Notfälle aufkommen mussten. Besser Verdienende wurden – in Form der Versicherungspflichtgrenze – vom entsprechenden Zwang ausgenommen, weil ihnen der Staat zutraute, durch Ersparnis für die Wechselfälle des Lebens selbst vorzusorgen. Im Rahmen eines nach dem Äquivalenzprinzip finanzierten Versicherungssystems – höheren Beiträgen standen höhere Geldleistungen im Krankheitsfall gegenüber – war

* Prof. Dr. Friedrich Breyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik, an der Universität Konstanz und Forschungsprofessor am DIW, Berlin.

eine solche Ausnahme von der Mitgliedschaftspflicht nicht problematisch.

Unter den heutigen Bedingungen kann diese Begründung für die Pflichtmitgliedschaft in der GKV (und ihre Abgrenzung) nicht mehr überzeugen: Da das Krankengeld nur noch ca. 5% der Gesamtausgaben der GKV ausmacht, ist das Äquivalenzprinzip weitgehend dem Solidarprinzip gewichen, nach dem die niedrigen Risiken und die besser Verdienenden die Krankenbehandlung der hohen Risiken und der Einkommensschwachen mitfinanzieren, und man benötigt eine andere Rechtfertigung für die Zwangsmemberschaft.

2. Diese findet man in dem Ziel der Herstellung von Chancengleichheit: Bereits bei der Geburt sind Unterschiede zwischen den Menschen bezüglich des Krankheitsrisikos erkennbar, und mit den Fortschritten der genetischen Diagnostik und der Verbreitung solcher Tests, vor allem im pränatalen Bereich, wird die Messbarkeit individueller Risiken noch weiter präzisiert werden. In der privaten Versicherung schlagen sich diese Differenzen im Risiko in Unterschieden in den Prämien für eine Krankheitskostenversicherung nieder, d.h. diejenigen, die von der Natur ohnehin schon mit dem geringeren »Gesundheitskapital« ausgestattet worden sind, müssen auch noch einen größeren Geldbetrag für einen ansonsten identischen Versicherungsschutz zahlen.

Hier wird nun ein Risikoausgleich durch die Verpflichtung aller Bürger bewirkt, eine Krankenversicherung mit einem bestimmten Mindestleistungsumfang abzuschließen – verbunden mit Kontrahierungszwang (d.h. die Kassen müssen jeden Bürger versichern) und Diskriminierungsverbot (d.h. risiko-unabhängige Beiträge). Hinter dem Schleier des Nichtwissens würde jeder eine solche Verpflichtung begrüßen, weil sie ihm im Falle eines ungünstigen Ausgangs der »Gesundheitslotterie« bedeutende Freiheitspielräume sichert, die er ohne sie nicht hätte.

Diese Rechtfertigung der Zwangsmemberschaft mit dem Ziel, Chancengleichheit herzustellen, verliert ihren Sinn, wenn gerade die Leistungsfähigsten, die ohnehin schon von der Natur privilegiert worden sind, nach Lüftung des Schleiers ihre Entscheidung zur Mitgliedschaft daran knüpfen können, ob sie (als hohe Krankheitsrisiken) von dem beschriebenen Ausgleich profitieren oder nicht. Vielmehr ist eine solche Umverteilung nur dann legitim, wenn sie durch Ausdehnung der Mitgliedschaftspflicht auf die gesamte Wohnbevölkerung universellen Charakter hat, wie es etwa in der Schweiz der Fall ist.

Besonders befremdlich an der gegenwärtigen Rechtslage in Deutschland ist die Tatsache, dass der Staat von der Mitgliedschaftspflicht ausgerechnet seine eigenen Diener, die Beamten, sowie – durch die Versicherungspflichtgrenze – die meisten Politiker ausnimmt. In einem liberalen Rechtsstaat erscheint es vollkommen unakzeptabel, dass diejenigen, die die Gesetze formulieren und ihre Anwendung überwachen, sich das Privileg der

Ausnahme genehmigen. Dabei ist auch noch zu bedenken, dass sich in Folge der Mittelknappheit in der GKV und der Steuerung durch feste Budgets eine ausgesprochene Zweiklassenmedizin herausgebildet hat: Eine Rationierung, d.h. zumindest eine zeitliche Verschiebung medizinisch indizierter Leistungen, betrifft GKV-Mitglieder immer häufiger, während sie bei privat Versicherten keine Rolle spielt.

Das CDU/CSU-Modell will an diesem allgemein als ungerrecht empfundenen Zustand festhalten und kann daher in diesem Punkt nicht überzeugen.

Pauschalprämien oder einkommensbezogene Beiträge?

Viele haben vergessen, dass die historische Begründung für die Orientierung des GKV-Beitrags am Arbeitseinkommen das Äquivalenzprinzip war, da ja zunächst das lohnabhängige Krankengeld eine wesentliche Komponente der Gesamtleistung der GKV darstellte. Spätestens mit der Verlagerung der Lohnfortzahlung für die ersten sechs Krankheitswochen auf den Arbeitgeber im Jahre 1970 ist diese Begründung entfallen.

Die Frage der Beitragserhebung läuft also darauf hinaus, ob innerhalb der Pflichtversicherung neben der Umverteilung von Krankheitslasten (gleicher Beitrag für ungleiche Risiken) zusätzlich eine Umverteilung von Einkommen durch einkommensbezogene Beiträge vorgenommen werden soll oder ob diese ausschließlich ins Steuersystem gehört. Prima facie scheint die Antwort klar zu sein: Da Einkommensumverteilung mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit begründet wird, gehört sie ins Steuersystem, denn dort können sämtliche Merkmale der Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden. Dies spricht für eine einheitliche Pro-Kopf-Prämie für alle Mitglieder einer Kasse, gegebenenfalls zwischen Erwachsenen und Kindern differenziert.

Zudem wird von Anhängern des Prämienmodells argumentiert, dass durch die gegenwärtige Bemessung am Arbeitseinkommen ein zusätzlicher Keil zwischen die Arbeitskosten je Stunde und den Nettolohn getrieben wird, so dass eine Abkopplung positive Arbeitsmarkteffekte haben müsste.

Andererseits scheitert eine reine Pauschalprämie aus den gleichen Gründen wie eine Pauschalsteuer, weil man sie bei Personen ohne eigenes Einkommen nicht erheben kann. Akzeptiert man also, dass

1. der typische Sozialhilfeempfänger ohne Einkommen und Vermögen einen Beitrag von null zahlt, während
2. der Bezieher eines Durchschnittseinkommens eine Prämie zahlt, die den durchschnittlichen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben entspricht,

so ist es schon mathematisch nicht möglich, eine Belastung zusätzlichen Einkommens über die gesamte Einkommenskala auszuschließen, denn dies entspräche dem Versuch, von Kiel nach Garmisch zu radeln, ohne ein einziges Mal bergauf zu fahren. Die entscheidende Frage lautet daher nicht, ob der effektive Beitrag (unter Berücksichtigung etwaiger Zuschüsse) einkommensabhängig gestaltet wird, sondern wie der Beitragstarif genau aussehen soll.

Eine mögliche Antwort auf diese Frage lautet: Die Prämie soll genau in dem Maß staatlich bezuschusst werden, wie sie einen bestimmten Anteil am Einkommen (Überforderungsgrenze) übersteigt.¹ Diese Lösung ist jedoch unbefriedigend, da sie de facto darauf hinausläuft, dass der Beitragstarif so bleibt, wie er ist, und dass lediglich die Bemessungsgrundlage Arbeitseinkommen durch das Gesamteinkommen ersetzt wird (Breyer 2002). Haufler (2004) hat jüngst auf überzeugende Weise gezeigt, dass bei dieser Form des »sozialen Ausgleichs«, wenn dieser durch Einkommensteuern finanziert wird, die Alternativen »Gesundheitsprämie« und »Bürgerversicherung« sogar äquivalent sein können.

In dieser Hinsicht schießt das CDU/CSU-Modell den Vogel ab, weil es eine Nicht-Reform mit einem Höchstmaß an Intransparenz verknüpft: Zusammengefasst führen nämlich Arbeitgeber (6,5%) und Arbeitnehmer (7%) bis zur Bemessungsgrenze fast ebenso viel ab wie heute schon (14%). Die angeblich starre Prämie entpuppt sich in Wirklichkeit als 7%ige Einkommensteuer bis zum Einkommen von gut 1 500 € für Singles und 3 000 € für Verheiratete, und Besserverdiener werden über die Einkommensteuer zusätzlich zur Kasse gebeten, um die Prämienzuschüsse zu finanzieren. Dazu braucht man eine Clearingstelle, die das Geld von Arbeitgebern und Versicherten eintreibt, um dann an die Kassen für jeden Versicherten einheitlich 169 € weiterzuleiten. Es bleibt das Geheimnis der Autoren, wie dieses zentralistische Verfahren mit Kassenwettbewerb vereinbart werden soll.

Ein völlig anderer Weg wird in Breyer et al. (2004) gewiesen, auf dem der soziale Ausgleich ausschließlich in den bestehenden Transfersystemen vorgenommen wird:

- Sozialhilfeempfängern wird, wie heute schon, der gesamte Beitrag erstattet,
- das Kindergeld wird um den durchschnittlichen Beitrag pro Kind erhöht (Kosten für den Fiskus ca. 15 Mrd. €),
- der jetzige Arbeitgeberanteil wird bei der Umstellung auf den Lohn aufgeschlagen und zukünftig nicht mehr getrennt ausgewiesen. Das hat den zusätzlichen Vorteil, dass er auch in Zukunft nie mehr erhöht werden kann.
- Der Grundfreibetrag der Einkommensteuer wird um den durchschnittlichen Beitrag Erwachsener erhöht, was be-

wirkt, dass kein Arbeitnehmer schlechter gestellt wird als im Status quo.

- Lediglich Rentner erhalten einen Zuschuss zum Beitrag, der aus Steuermitteln finanziert wird.
- Zur Gegenfinanzierung wird der Grenzsteuersatz im Bereich zwischen 20 000 und 40 000 € (für Singles), in dem die größten Einsparungen anfallen, moderat erhöht.

Im Vergleich zum CDU/CSU-Modell ergibt sich bei diesem Tarif eine höhere Grenzbelastung des Einkommens vor allem bei sehr niedrigen Einkommen: Der Bereich hoher effektiver Steuern (»Transferentzugsraten«) bei Auslaufen des Sozialhilfeanspruchs wird verbreitert. Dafür werden alle Einkommen bis zur jetzigen Bemessungsgrenze von ca. 42 000 € entlastet.

Worin liegen denn nun die Vorteile eines Prämienmodells, wenn die Be- und Entlastungen, die es mit sich bringt, im Steuersystem weitgehend kompensiert werden? Es ist letztlich nicht die Senkung der Grenzbelastung des Einkommens: Die fällt vermutlich relativ mager aus. Der eigentliche Vorteil liegt in der erhöhten Transparenz. Erst die Offenlegung der wahren Pro-Kopf-Kosten unseres Gesundheitssystems erlaubt eine rationale politische Entscheidung über den gewünschten Leistungsumfang (und die Zuzahlungsregelungen) einer solchen Versicherung.

Solange dagegen der Umverteilungsschleier die wahren Verhältnisse vernebelt und dem Einzelnen je nach seiner Stellung in der Einkommenshierarchie geringere oder höhere Kosten der Änderung des Leistungskatalogs vorspiegelt, ist eine solche rationale Entscheidung nie möglich. Der größte Pferdefuß des CDU/CSU-Modells ist es, dass es diese Verschleierung auf die Spitze treibt.

Literatur

- Breyer, F. (2002), »Einkommensbezogene versus pauschale GKV-Beiträge – eine Begriffsklärung«, *Schmollers Jahrbuch* 122, 605–616.
- Breyer, F., W. Franz, S. Homburg, R. Schnabel und E. Wille (2004), *Reform der sozialen Sicherung*, Berlin.
- Breyer, F. und A. Haufler (2000), »Health Care Reform: Separating Insurance from Income Redistribution«, *International Tax and Public Finance* 7, 445–461.
- Haufler, A. (2004), »Welche Vorteile bringt eine Pauschalprämie für die Finanzierung des Gesundheitswesens? Einige einfache Äquivalenzresultate«, *Schmollers Jahrbuch*, (erscheint demnächst).
- Kommission für die Nachhaltigkeit der Sozialen Sicherungssysteme (2003), *Kommissionsbericht*, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/05.

¹ Diese Lösung wurde u.a. von der Rürup-Kommission (2003) und vom Sachverständigenrat (2004) vorgeschlagen und wird in der Schweiz praktiziert.



Gerrit Roth*

Gesundheitsprämie und Einkommensabhängigkeit: Der dreifache Pauschal-Irrtum

Zur Reform des deutschen Gesundheitssystems haben der Sachverständigenrat, die Herzog-Kommission, die Rürup-Kommission und die CDU/CSU ähnliche Vorschläge eines pauschalen Krankenversicherungsbeitrags unterbreitet, deren gemeinsame Kernelemente hier analysiert werden sollen. Dabei zeigt sich, dass unter den Hauptargumenten für diese Systeme drei miteinander verwandte Irrtümer bestehen:

- Irrtum 1: Die Gesundheitsprämie ist einkommensunabhängig und bringt die Vorteile einer Pauschalbesteuerung.
- Irrtum 2: Die Gesundheitsprämie sorgt für eine Abkoppelung künftig steigender Gesundheitsausgaben von den Arbeitskosten.
- Irrtum 3: Die Gesundheitsprämie hat positive Effekte auf den Arbeitsmarkt.

Mit den Schlagwörtern »einkommensunabhängig« und »Pauschale« wird bei vielen Ökonomen eine Assoziation mit dem Begriff der *Pauschalbesteuerung* ausgelöst. Diese falsche Assoziation wiederum begünstigt vermutlich das Zustandekommen des zweiten und dritten Irrtums.

Als Hauptelement aller Vorschläge zur Gesundheitsprämie soll hier zuerst die Tarifgestaltung der Gesundheitsprämie auf ihre allokativen Auswirkungen untersucht werden. Andere ebenfalls vorgeschlagene Maßnahmen werden im Anschluss kurz angesprochen und an anderer Stelle analysiert.

Der grundlegende Irrtum im Zusammenhang mit der Einkommensabhängigkeit besteht darin, dass diese nur aus umverteilungspolitischen Gründen zu verteidigen wäre. Für die Einkommensabhängigkeit gibt es jedoch auch starke allokative Gründe.

Irrtum 1: Einkommensabhängigkeit

Warum soll über den Krankenversicherungsbeitrag überhaupt Umverteilung stattfinden? Warum soll der Preis der Krankenversicherung vom Einkommen abhängig sein, während dies beim Brot nicht der Fall ist? Das *Äquivalenzprinzip* würde besagen, dass der Beitrag der Leistung entsprechen sollte. Dieses Prinzip wird bei einem einkommensabhängigen System verletzt, da die Leistungen nicht mit den Beiträgen steigen. Um die Frage zu beantworten, warum ein einkommensabhängiges System dennoch sinnvoll ist, ist es nützlich, das Modell der »echten« Pauschal-Abgabe durchzuspielen.

Krankenversicherung als normales Produkt/echte Pauschale

- Die persönlichen Beiträge zur Krankenkasse sind vom Einkommen unabhängig.

Der Vorteil einer Pauschal-Besteuerung liegt in der Tatsache, dass die Höhe der Steuer nicht mehr durch das eigene Verhalten beeinflusst wird. Wenn bei steigendem Einkommen der Beitrag zur Krankenkasse nicht mit steigt, wird das Verhalten, das zu einer Steigerung des Einkommens führt, nicht verzerrt. Das heißt, das Verhalten verändert sich durch die Einführung einer solchen Abgabe nicht.

Das System bringt jedoch zwei notwendige Merkmale mit sich:

- Mittellose erhalten keine (oder nur eine eingeschränkte) kostenlose Gesundheitsversorgung.
- Es besteht keine allgemeine Versicherungspflicht.

Ein diesem Modell nahes System existiert beispielsweise in den USA, wo der Gesundheitssektor zu 80% privat organisiert ist und Bedürftige nur eine eingeschränkte oder gar keine Gesundheitsversorgung erhalten.

Warum dieses System nur ohne uneingeschränkte Gesundheitsfürsorge für Mittellose funktioniert, wird im nächsten Abschnitt ersichtlich.

Der notwendige Verzicht auf die Versicherungspflicht folgt direkt aus dem ersten Merkmal: Wenn Mittellose keine Gesundheitsfürsorge erhalten, kann man auch keine Versicherungspflicht verlangen.

* Gerrit Roth ist Doktorand an der Munich Graduate School of Economics. Der Autor dankt Stefan Bornemann, Wolfgang Meister, Karolin Becker, Ingo Kohlschein und Andreas Leukert für hilfreiche Kommentare.

Dieses System hat zwei mögliche Konsequenzen:

- Nicht-Versicherten wird die Behandlung im Krankheitsfall verweigert.
- Nicht-Versicherte werden aus Gründen der Barmherzigkeit kostenlos behandelt.

Die erste Konsequenz ist in Europa kaum vorstellbar und auch sicher von der Mehrheit nicht erwünscht. Die zweite Konsequenz führt jedoch zu einer Aushöhlung der Krankenversicherung überhaupt: Wenn keine Versicherungspflicht besteht und man ohne Versicherung kostenlos behandelt wird – warum soll man sich dann überhaupt versichern? Dieses Problem hat in der Schweiz zur Einführung des Pauschalsystems mit Versicherungspflicht und Beihilfen für Bedürftige geführt, um dieser »Entsolidarisierung« entgegenzuwirken (Schweizer Bundesamt für Sozialversicherung 2001).

Pauschalbeitrag mit Ausnahmen/einkommensabhängiges Stufenmodell

- Wer arbeitet, muss den vollen Krankenversicherungsbeitrag zahlen.
- Mittellose erhalten kostenlose Krankenversorgung.

Gewährt man Mittellosen (also Sozialhilfeempfängern) kostenlose Gesundheitsfürsorge (oder zahlt ihnen die Krankenversicherungsbeiträge, was die gleiche Wirkung hat), hat das individuelle Verhalten wieder einen Einfluss auf die zu zahlende Prämie: Eine Sozialhilfeempfängerin zahlt keine Prämie für die Gesundheitsfürsorge.¹ Nimmt sie nun eine Arbeit auf, muss sie den Krankenversicherungsbeitrag bezahlen, erhält aber keine zusätzliche Leistung. Daher wirkt

der Krankenversicherungsbeitrag nun wie eine Steuer auf den Faktor Arbeit. Der Krankenversicherungsbeitrag ist nun einkommensabhängig, wenn auch in »binärer« Form: Wird ein Einkommen erzielt, ist der volle Beitrag fällig, sonst gar nichts. Diese Erhebung in Form einer festen »Stufe« hat gravierende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Tabelle 1 zeigt, wo das Problem liegt: Im Niedriglohnbereich steigen die Abgaben stark an. Dadurch lohnt es sich für viele Arbeitnehmer der unteren Lohngruppen gar nicht mehr, im regulären Arbeitsmarkt zu arbeiten, da sie keinen nennenswerten Aufschlag auf die Sozialhilfe bzw. auf ihre entsprechenden Lohnersatzleistungen verdienen können. Es ist davon auszugehen, dass viele reguläre Beschäftigungen und Minijobs aufgegeben würden (vgl. Anhang).

Als Variante wäre vorstellbar, dass der Pauschalbeitrag erst bei Überschreiten einer Einkommensgrenze zu bezahlen ist.

Angenommen, die Einkommensgrenze für eine Pauschale von 200 € liege bei 700 € (Arbeitgeber-Brutto). Dies würde dazu führen, dass die Löhne zwischen 700 und 898 € gar nicht mehr gezahlt würden, da dabei netto weniger herauskommt als bei einem Lohn von 699 €, bei dem kein Krankenversicherungsbeitrag fällig würde. Für alle Beteiligten – Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Staat – wäre es von Vorteil, diese Ineffizienzen durch Einführung eines stufenlos einkommensabhängigen Systems abzuschaffen.

¹ Das deutsche Sozialamt zahlt z.B. die Beiträge einer gesetzlichen Krankenkasse oder übernimmt direkt die Erstattung der anfallenden Kosten.

Tab. 1
Auswirkungen der vorgeschlagenen Systeme (ohne Berücksichtigung der Steuererhöhungen) auf einen alleinstehenden Arbeitnehmer (kinderlos, Westdeutschland)

WGP ^{a)}	Status quo		Pauschale ohne Sozialausgleich (b)		Pauschale mit Sozialausgleich (c)		CDU/CSU-Vorschlag	
	Nettoeinkommen (in €)	KV-Beitrag (in €)	Änderung des Nettoeinkommens (absolut, in €)	Änderung der Grenzbelastung (in %)	Änderung des Nettoeinkommens (in €)	Änderung der Grenzbelastung (in %)	Änderung des Nettoeinkommens (in €)	Änderung der Grenzbelastung (in %)
0	0 ^{b)}	0	0	+ ∞	0	0	0	0
582	400	36	- 197	- 5,9	0	0	+ 2	0
1400	763	142	- 177	- 8,6	0	0	+ 4	- 0,3
2300	1 118	233	- 51	- 7,4	0	- 7,4	+ 13	- 5,3
5000	2 018	500	+ 130		+ 130	+ 0,5	+ 151	0
7500	2 915	500	+ 162	0	+ 162	0	+ 153	0

^{a)} Wertgrenzprodukt der Arbeit: Bruttolohn plus Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung plus 16% Mehrwertsteuer. – ^{b)} (Sozialhilfe).

Der bei den Pauschalmodellen (b und c) ausgeschüttete Arbeitgeberanteil wird voll versteuert. Daraus ergeben sich die geringeren Entlastungen bei den Pauschal-Systemen als der reine verminderte Krankenkassenbeitrag vermuten ließe.

Quelle: Berechnungen des Autors; Steuer- und Abgabensätze wie für 2005.

Es bleibt also nur die Wahl zwischen zwei Möglichkeiten: Der Rückkehr zum radikalen Pauschalmodell ohne Gesundheitsversorgung für Mittellose oder die Einführung eines stufenlos einkommensabhängigen Modells. Der in allen Pauschalmodellen vorgesehene Sozialausgleich ist also unabhängig von der Verteilungspolitik schon aus allokativen Gründen notwendig, um die Probleme des Stufenmodells und dadurch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Pauschalmodell mit Sozialausgleich/stufenlos einkommensabhängiges Modell

- Überschreitet der Pauschalbeitrag einen festgelegten Anteil am Einkommen² (Eigenanteilsatz), leistet der Staat einen Zuschuss. Oberhalb des Zuschussbereichs bleibt der Pauschalbeitrag gleich.

Hier handelt es sich also genau um das System der Pauschalprämie mit Sozialausgleich. Oft wird übersehen, dass dieser Sozialausgleich in seiner Wirkung dem bisherigen System des proportionalen Krankenversicherungsbeitrags entspricht. Erhöht sich für einen Arbeitnehmer im Zuschussbereich das Einkommen, vermindert sich der Zuschuss – also erhöht sich sein Beitrag.

Diese Regelung hat die gleiche Wirkung wie die Folgende:

- Ein festgelegter Anteil des Einkommens wird an die Krankenkasse gezahlt, solange das Einkommen unter der Beitragsbemessungsgrenze liegt. Überschreitet das Ein-

kommen diese Grenze, ist der Pauschalbeitrag zu bezahlen.

Die Begriffe Beitragsbemessungsgrenze und Pauschalbeitrag sind zwei Seiten derselben Medaille: Die Beitragsbemessungsgrenze ist genau dann erreicht, wenn Einkommen x Eigenanteilsatz = Pauschalbeitrag gilt. Demzufolge ergibt sich der folgende feste Zusammenhang:

Beitragsbemessungsgrenze = Pauschalbeitrag/Eigenanteilsatz

Eine Kopfpauschale in Höhe von 200 € entspricht also einem System mit einer Beitragsbemessungsgrenze von 1 430 €, wenn der Eigenanteilsatz dem Beitragssatz entspricht. Anders ausgedrückt: Das bisherige System der gesetzlichen Krankenversicherung mit durchschnittlich 14,2% Beitrag bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 3 525 € entspricht einer Kopfpauschale von 500 €!

Aus einem dritten Blickwinkel betrachtet: Soll durch die Einführung der Kopfpauschale mit Sozialausgleich keine Finanzierungslücke entstehen, gibt es genau eine mögliche Lösung: Die Kopfpauschale beträgt 500 €, das System entspricht exakt dem bisherigen mit einer Beitragbemessungsgrenze von 3 525 €. Die Forderung, die Pauschale müsse nur hoch genug liegen, um die Finanzierungslücke zu schließen, ist also eine Forderung nach dem Status quo.

Aus diesen Betrachtungen wird deutlich, was die Einführung einer »Pauschale«, also eines Maximalbeitrags, von kleiner als 500 € de facto bedeutet: Eine Absenkung der Beitragsbemessungsgrundlage, die eine Finanzierungslücke entstehen lässt.

² Wie das Einkommen hier definiert ist, ob als reines Lohnneinkommen oder als die Summe aller Einnahmen, bleibt hier zunächst unberücksichtigt.

Tab. 2
Vergleich der vorgeschlagenen Systeme

	Status quo	Pauschale ohne Sozialausgleich (b)	Pauschale mit Sozialausgleich (c)	CDU/CSU-Vorschlag
Maximalbeitrag (= Gesundheitsprämie)	500 €	228 €	228 €	171 + 109 = 280 € ^{b)}
Beitragsbemessungsgrenze bei Bruttolohn (entspricht WGP ^{a)})	3 525 € (4 946 €)		1 715 € (2 250 €)	Arbeitgeber: 3 525 € (4 921 €) Arbeitnehmer: 1 557 € (2 174 €)
Beitragssatz (Eigenanteilsatz) vom Bruttolohn	14,2%		13,3%	Arbeitgeber: 6,5% Arbeitnehmer: 7%
Beitragssatz vom Wertgrenzprodukt der Arbeit	10,1%		10,1%	Bis WGP 2 174 €: 9,6% Zwischen WGP 2 174 € und 4 921 €: 5%
Anmerkung			Steuererhöhung zur Finanzierung notwendig (hier nicht berücksichtigt) Volumen der Steuererhöhungen strittig, aber im CDU-Modell geringer.	
^{a)} Wertgrenzprodukt der Arbeit: Bruttolohn plus Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung plus 16% Mehrwertsteuer. – ^{b)} Der Maximalbeitrag des Arbeitgebers von 171 € wird bei 3 525 € Bruttolohn erreicht, der Maximalbeitrag des Arbeitnehmers von 109 € bereits bei 1 557 €. Die von der CDU angegebene Größe von 169 € ergibt sich nur, wenn man den Arbeitgeberbeitrag nur als durchschnittliche Größe in Höhe von 60 € berücksichtigt, spiegelt aber nicht die tatsächliche Abgabenbelastung wider.				

Quelle: Berechnungen des Autors; Steuer- und Abgabensätze wie für 2005.

Die vorgeschlagenen Pauschalssysteme verdienen diesen Namen also gar nicht, da sie auf die gleiche Art einkommensabhängig sind wie das bisherige System. Ein Vergleich der Parameter der Vorschläge ist in Tabelle 2 ersichtlich. Ein Modell mit einer »Pauschale« (Maximalbeitrag) von 228 € und Sozialausgleich entspricht einer Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze von 3 525 € auf 1 715 €. Das zuletzt vorgeschlagene Kompromissmodell der CDU/CSU ist äquivalent zur Einführung zweier unterschiedlicher Beitragsbemessungsgrenzen. Die erste liegt weiterhin bei 3 525 € (für Arbeitgeber, 6,5% Beitragssatz), die zweite bei 1 557 € (für Arbeitnehmer, 7% Beitragssatz).

Was diese Absenkung der Beitragsbemessungsgrenzen bringt, ist in Tabelle 1 ersichtlich: Entlastet werden vor allem mittlere Einkommen, die nun über den gesenkten Beitragsbemessungsgrenzen liegen. Die Steuererhöhungen würden vor allem die höheren Einkommen belasten, so dass es de facto zu einer Umverteilung von höheren zu mittleren Einkommen kommt.

Auch das viel zitierte Prämiensystem der Schweiz ist auf die gleiche Art einkommensabhängig wie die Gesundheitsprämie: Immerhin 33% der Bevölkerung (41% der Haushalte) erhalten wegen ihres geringen Einkommens »Prämienverbilligung«, das heißt einkommensabhängige Zuschüsse zur Krankenversicherung (Schweizer Bundesamt für Gesundheit 2004).

Irrtum 2: Abkopplung der Gesundheits- von den Arbeitskosten

Mit dem Argument der *Abkopplung der Gesundheits- von den Arbeitskosten* sind vor allem zwei verschiedene Effekte gemeint:

- die Verringerung der Grenzbelastung des Faktors Arbeit;
- die Vermeidung künftiger Abgaben-Steigerungen, die den Faktor Arbeit weiter verteuern.

Grenzbelastung der Arbeit

Diese Aussage ist nur richtig, wenn man die zur Finanzierung des Sozialausgleichs nötigen Steuererhöhungen außer Acht lässt. Denn durch die Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze fällt zweifelsohne in dem Bereich, der nun nicht mehr mit steigenden Krankenkassenbeiträgen belegt wird, die Marginalbelastung genau um den Krankenkassenbeitrag. Notwendigerweise steigt jedoch an anderer Stelle die Marginalbelastung durch die Steuererhöhungen. Selbst durch eine Mehrwertsteuererhöhung steigt die Grenzbelastung des Wertgrenzprodukts der Arbeit, in dem diese Steuer mit enthalten ist.³

Künftige Kostensteigerung

Die vorgeschlagenen Änderungen auf der Einnahmeseite führen jedoch nicht zu Auswirkungen auf die Ausgaben. Auch ein »Pauschalssystem« bräuchte bei steigenden Ausgaben notwendigerweise höhere Einnahmen. Dazu gibt es drei Möglichkeiten:

- Erhöhung des Eigenanteilsatzes (= Beitragssatz),
- Erhöhung des Pauschalbeitrags (= Maximalbeitrag → Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze),
- Erhöhung der Steuerzuschüsse (und damit der Steuern).

Genau diese drei Möglichkeiten gibt es auch im heutigen System schon. Alle drei Möglichkeiten erhöhen die Arbeitszusatzkosten⁴, den Keil zwischen dem Wertgrenzprodukt der Arbeit und dem Nettoeinkommen.

Irrtum 3: Die Gesundheitsprämie hat positive Effekte auf den Arbeitsmarkt

Die Reform führt nicht zu den positiven Arbeitsmarkteffekten, die damit assoziiert werden. Grund für diese falsche Assoziation sind neben Irrtum 1 und 2 wahrscheinlich auch irreführende Berechnungen des Sachverständigenrates (SVR 2003, 212 ff.), die im Anhang besprochen werden.

Weder durch Angebotseffekte, noch durch (gesamtwirtschaftliche) Nachfrageeffekte kommt es bei einem Gesundheitsprämiensystem zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit.

Angebotseffekte im unteren Lohnbereich

Ausgangsproblem: Staat mit Lohnersatzleistungen als Wettbewerber der Privatwirtschaft. Relevant vor allem im Bereich bis 1 200 € netto Monatsverdienst (Sinn 2003, 182).

Reformwirkung: Im unteren Einkommensbereich findet bei keinem der Vorschläge eine nennenswerte Entlastung statt. Der Keil zwischen Arbeitskosten und Nettolohn bleibt im entscheidenden Bereich gleich groß, es kommt nicht zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit.

Angebotseffekte im mittleren/oberen Lohnbereich

Ausgangsproblem: Sinkende Nachfrage nach deutschen Arbeitnehmern wegen stärker werdender internationaler Konkurrenz.

³ Die durch eine Mehrwertsteuererhöhung hervorgerufene Verzerrung kann allerdings durchaus kleiner sein als die entsprechende Verzerrung durch eine Lohnsteuer.

⁴ Lohnzusatzkosten plus sonstige Zusatzkosten des Einkommens.

Reformwirkung: Die Abgabenbelastung sinkt bei allen Vorschlägen vor allem im mittleren Bereich zwischen 1 700 € und 3 500 € (Bruttoeinkommen), während sie durch die Steuererhöhungen im höheren Einkommensbereich ansteigt. Dadurch steigt die in Nettolöhnen ausgedrückte Arbeitsnachfrage im mittleren Bereich, während sie im oberen Bereich zurückgeht. In beiden Lohnbereichen ist jedoch davon auszugehen, dass das Arbeitsangebot (die Zahl der Arbeitnehmer) weitgehend fix ist, d.h. wenig sensibel auf den Lohn reagiert (im Gegensatz zur individuellen Arbeitszeit, die jedoch hier irrelevant ist). Die Nettolöhne steigen im mittleren Einkommensbereich um den Betrag der Entlastung. Im oberen Einkommensbereich sinken die Nettolöhne um den Betrag der Belastung. Es kommt in keinem der beiden Bereiche zu einer Änderung der Beschäftigung⁵, da es in diesem Bereich keine nennenswerten angebotsbedingte Arbeitslosigkeit wie im unteren Lohnbereich gibt. Die Entlastungen sind also reine Mitnahmeeffekte. Die entsprechenden Belastungen können als entgegen gesetzte Mitnahmeeffekte («Wegnahmeeffekte») bezeichnet werden.

Gesamtwirtschaftliche Nachfrage

Da den Entlastungen im mittleren Einkommensbereich entsprechende Belastungen im oberen Einkommensbereich gegenüberstehen, kommt es nicht zu einer Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Nach der hier angestellten Betrachtung wird klar, dass die angenommenen allokativen Vorteile auf dem Arbeitsmarkt durch die Tarifgestaltung der Gesundheitsprämie nicht erreicht werden. Damit bleibt als Auswirkung nur eine Umverteilung von höheren zu mittleren Einkommen.

Andere Maßnahmen

Sinnvoller als eine allokativ neutrale Reform wäre eine Reform, die zielgenau dort entlastet, wo es dem Abbau der Arbeitslosigkeit dient: Im unteren Lohnbereich, der bei der Gesundheitsprämie unangetastet bleibt. Die Senkung des allgemeinen Beitragssatzes, wie mit der Bürgerversicherung vorgeschlagen, entlastet zwar im sensiblen Bereich, aber auch darüber und ist deshalb wegen dieser zu finanzierenden Mitnahmeeffekte ebenso abzulehnen.

Sowohl die Modelle der Gesundheitsprämie, als auch der Bürgerversicherung enthalten jedoch weitere Maßnahmen, die sich auch ohne die jeweiligen Tarifänderungen durchführen ließen. Bei einer Analyse dieser Maßnahmen, die

⁵ Selbst wenn man eine Preiselastizität des Angebots an Arbeitnehmer > 0 annimmt, ergibt sich im Saldo kein Zuwachs an Beschäftigung, da sich die Effekte der Ent- und Belastung gegenseitig aufheben würden.

aus Platzgründen an anderer Stelle stattfinden muss, zeigt sich:

- Die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung kann allokativ neutral durchgeführt werden. Bei allokativ positiver Verwendung der zusätzlich erhobenen Beiträge sollte sie also befürwortet werden.
- Die Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf Einkommen außerhalb des Lohnes, die sowohl im Gesundheitsprämienmodell als auch in der Bürgerversicherung vorgeschlagen werden, ist sinnvoll und möglich.
- Die Einführung von Wahlтарifen mit Selbstbehalt ist nicht an eine Einführung des »Pauschaltarifs« geknüpft, wie Haufler (2004) argumentiert hat.
- Die Abgrenzung zwischen Gesetzlicher und Privater Krankenversicherung wird weder aktuell, noch durch die in der Bürgerpauschale (SVR 2004) oder Bürgerversicherung vorgeschlagenen Systeme zufriedenstellend geregelt. Ein alternatives System ist allerdings denkbar, das die Anreize zur adversen Risikoselektion völlig abschafft.

Integriertes Gesamtkonzept

Die vier analysierten Elemente zusammen und die Abgabentlastungen im unteren Lohnbereich sollten im Rahmen eines integrierten Ansatzes umgesetzt werden, bei dem das Zusammenspiel aller Abgaben und auch die Anrechnung auf Lohnersatzleistungen wie die Sozialhilfe berücksichtigt werden. Das ifo Institut hat mit der Aktivierenden Sozialhilfe bereits entsprechende Vorschläge gemacht. Auch der jüngste Vorschlag des RWI, die Minijob-Regelung selektiv und zeitlich begrenzt für Arbeitslose auf höhere Einkommen auszuweiten, geht in diese Richtung.

Fazit

Die Tarifgestaltung in Form einer Gesundheitsprämie ist abzulehnen. Die Senkung der Beitragsbemessungsgrenze hat keine positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, somit wird das wichtigste Ziel verfehlt. Auch die Bürgerversicherung ist als Gesamtkonzept abzulehnen, weil die Entlastungen nicht genau genug wirken.

Stattdessen sollte ein Gesamtkonzept umgesetzt werden, das den größtmöglichen Abbau der Arbeitslosigkeit bewirkt, also die geringsten Streuverluste hat. Dies bedeutet einen Abbau der Belastungen im unteren Lohnbereich im Zusammenhang mit einer Neugestaltung der Anrechnung auf die Sozialhilfe. Ein Konzept, das die Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung, die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage und die Neuregelung des Versicherungskreises enthält, brächte die größten allokativen Wirkungen.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2004), *Datensammlung zur Steuerpolitik*, Berlin.
- Fehr, H. (1999), *Welfare Effects of Dynamic Tax Reforms*, Tübingen.
- Gesellschaft für Konsumforschung (GfK, 2004), *Investmentbarometer, Umfrage unter 14 383 Personen in 18 Ländern*, September/Oktober, Nürnberg.
- Haufler, A. (2004), »Welche Vorteile bringt eine Pauschalprämie für die Finanzierung des Gesundheitswesens? Einige Einfache Äquivalenzresultate«, Discussion Paper 2004-22 der Volkswirtschaftlichen Fakultät der LMU München.
- Herzog-Kommission (2003), *Bericht der Kommission »Soziale Sicherheit« zur Reform der sozialen Sicherungssysteme*.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI, 2004), *Aspekte der Entwicklung der Minijobs, Gutachten im Auftrag der Minijob-Zentrale*, Projektbericht November.
- Rürup-Kommission (2003), *Kommission zur Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*, Abschlussbericht.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Berichte 2004 und 2003*.
- Schweizer Bundesamt für Gesundheit (2004), *Statistik über die obligatorische Krankenversicherung 2002*, Bern.
- Schweizer Bundesamt für Sozialversicherung, (2001), *Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz: Synthesebericht*, Bern.
- Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, Econ Verlag, München.
- Sinn, H.-W., Chr. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2002), »Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum«, *ifo Schnelldienst*, 55(9).

Anhang

Berechnung des Sachverständigenrates (2003, 212–215):

Die Simulationsrechnungen des Sachverständigenrates prognostizieren nach Einführung des Pauschalmodells (228 € pro Versichertem im Jahr 2005) ohne Sozialausgleich eine Zunahme der Beschäftigung um 5%, bei Einführung des Pauschalmodells mit verschiedenem finanziertem Sozialausgleich eine Zunahme der Beschäftigung um noch 1,7 bis 3,6% (im Jahr 2005).

Die Interpretation, dies bedeute einen entsprechenden Abbau der Arbeitslosigkeit ist jedoch irreführend. Das Modell, das der Simulation zugrunde liegt, beschreibt eine Volkswirtschaft mit Vollbeschäftigung, in der eine sinkende Grenzbelastung der Arbeit zu einer Erhöhung der individuellen Arbeitszeit führt (Fehr 1999).

Die Arbeitslosigkeit ist also naturgemäß ausgeklammert. Die implizite Annahme, eine wie so modellierte Verlängerung der individuellen Arbeitszeit entspräche in der Realität einem Abbau der Arbeitslosigkeit, ist aus mehreren Gründen abzulehnen:

- Der im Modell unterstellte Zusammenhang zwischen Nettolohn (bzw. dessen Grenzbelastung) und Arbeitszeit gründet sich auf der empirisch gemessenen Preiselastizität des Arbeitsangebots.⁶ Es ist jedoch fraglich, ob sich diese Beobachtungen direkt auf bestehende abhängige Beschäftigungsverhältnisse übertragen lassen. In Lohn-

verhandlungen wird üblicherweise über ein Gesamtpaket aus Lohn und Arbeitszeit verhandelt, wobei die Arbeitnehmer die Arbeitszeit als Substitut für den Lohn behandeln: Anstelle einer Lohnkürzung wurde beispielsweise diese Jahr Arbeitszeitverlängerungen bei DaimlerChrysler, Siemens und VW.

- Wenn sich durch eine Verringerung der Grenzbelastung die individuellen Arbeitszeiten und Löhne der Arbeitnehmer erhöhen sollten, erscheint es problematisch, hiervon auf einen Abbau der Arbeitslosigkeit zu schließen. Auch sich insgesamt dadurch ergebende Nachfrageeffekte sind nicht unzweifelhaft.
- In der Frage, ob Arbeitslose wieder eine Arbeit aufnehmen, ist der Vergleich des erreichbaren Nettoverdienstes mit ihrem Arbeitslosengeld/ihrer Sozialhilfe entscheidend (vgl. Sinn 2003, 155 ff.; Sinn et al. 2002). Hier spielt die absolute Belastung des Lohns eine große Rolle. Dieser wichtige Zusammenhang ist in dem Modell gar nicht erfasst. Da es dort keine Arbeitslosigkeit gibt, gibt es auch keine Sozialleistungen.

Durch den letzten Effekt kommt es zu einer gravierenden Fehlbeurteilung vor allem des Pauschalmodells ohne Sozialausgleich. Durch dieses System steigt die absolute Belastung im unteren Lohnbereich stark an (vgl. Tab. 2), wodurch viele Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit gedrängt würden.

Mit 6,9 Mill.⁷ geringfügig Beschäftigten und etwa 2,7 Mill.⁸ Beschäftigten mit einem Bruttomonatseinkommen von 400 bis 1 000 € stehen allein in diesem Bereich fast 10 Mill. Arbeitsplätze auf dem Spiel. Es würde also mit Sicherheit nicht zu der prognostizierten Beschäftigungszunahme, sondern im Gegenteil zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit kommen.

⁶ Die für Männer sowohl negativ als auch positiv und für Frauen positiv, also zusammen leicht positiv gemessen werden.

⁷ Minijob-Zentrale, September 2004.

⁸ Eigene Berechnung anhand der Schichtungs-Daten von 1998 (BMF 2004).

Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.

Minijobs im Handel – beliebt, aber kaum Chancen für Arbeitslose

22

Herbert Hofmann

Mit der so genannten Minijob-Regelung, die im April letzten Jahres eingeführt wurde, sollte die Beschäftigungsschwelle gesenkt und Arbeitsplätze geschaffen werden. Im März 2004 übten 4,7 Mill. Personen ausschließlich eine geringfügig entlohnte Tätigkeit und weitere 1,6 Millionen den geringfügig entlohnten Job als Nebentätigkeit aus. Die steigende Zahl von Minijobs wird von den Initiatoren der Reform als Erfolg gewertet, Kritiker befürchten dagegen, dass die Minijobs zu einer massiven Substitution von sonstigen Formen der Erwerbstätigkeit durch die geringfügige Beschäftigung führen. Am Beispiel der Handelsbranche wird hier gezeigt, dass es sich bei der Verbreitung der Minijobs um kein Nullsummenspiel handelt. Zwar sank im Zeitraum Juni 2001 bis März 2004 die Zahl der im Handel beschäftigten voll sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitkräfte um 5,5%, und die geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse stiegen um 7,4%, es wäre jedoch voreilig, dies als Ergebnis der Reformmaßnahmen zu interpretieren. Denn in der Handelsbranche zwingt ein intensiver Preis- und Systemwettbewerb die Unternehmen seit Jahren zu kostensparenden Maßnahmen, so dass sich die Struktur der im Handel Beschäftigten schon vor der Hartz-II-Reform in Richtung Teilzeitbeschäftigung und Geringfügigkeit entwickelt hat. Für die Integration der Bezieher von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe (ab 1. Januar 2005 Arbeitslosengeld II) sind die Minijobs allerdings wegen der hohen Transferenzugsrate unbedeutend.

Am 1. April 2003 trat mit den Minijobs und der sozialversicherungspflichtigen »Gleitzone« ein im Rahmen der so genannten Hartz-Reformen (Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) entwickeltes Instrument in Kraft. Erklärtes Ziel war es, die Beschäftigungsschwelle zu senken und Arbeitsplätze zu schaffen. Minijobs sollten auch dazu beitragen, die Schwarzarbeit vor allem bei haushaltsnahen Dienstleistungen einzudämmen und in Zeiten schwacher Nachfrage, in denen die Einstellung von Vollzeitbeschäftigten manchmal als ein Risiko erscheint, als eine flexible Besetzungsalternative zur Verfügung zu stehen. Insbesondere sollte auch Geringverdienern, hauptsächlich Hausfrauen, Rentner, Studenten und Schülern, ein attraktiver Weg zu einer Aufbesserung des Einkommens eröffnet werden.

Gemessen an der quantitativen Entwicklung wurde das Instrument der Minijobs gut angenommen. Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit standen im März 2004 4,7 Mill. Personen ausschließlich in einem geringfügig entlohnten Arbeitsverhältnis, weitere 1,6 Millionen übten den geringfügig entlohnten Job als Nebentätigkeit aus. Vom März 2003 bis März 2004 ist die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten¹ um 523 000 bzw. 12,6% gestiegen. Am meisten ha-

ben dabei Unternehmen, die sonstige Dienstleistungen überwiegend für Unternehmen erbringen (30,7%), und das Gastgewerbe (+ 24%) ihre Minijob-Beschäftigung erweitert. Dieser Anstieg der Minijob-Beschäftigung um eine halbe Million ist zum Teil jedoch auch eine Folge der rechtlichen Veränderung, die im April 2003 in Kraft trat. Im Bereich der bis dahin bestehenden Geringfügigkeitsgrenze von 325 € bis zu der neuen Grenze von 400 € wurden rund 138 000 voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in Minijobs umgewandelt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2003).

Minijobs – eine beliebte Beschäftigungsform im Handel

Die geringfügig entlohnte Beschäftigung spielt in den größeren und kleineren Unternehmen des Handels – hier wiederum besonders im Einzelhandel – eine große Rolle. Im März 2004 gab es neben den knapp

¹ Bei der geringfügigen Beschäftigung (Minijob) ist zwischen geringfügig entlohnter Beschäftigung (Entlohnung überschreitet regelmäßig im Monat nicht 400 €), kurzfristiger Beschäftigung (nicht mehr als zwei Monate oder insgesamt 50 Arbeitstage im Kalenderjahr bei einem monatlichen Entgelt von höchstens 400 €) und geringfügiger Beschäftigung in Haushalten zu unterscheiden. In diesem Beitrag steht die geringfügig entlohnte Beschäftigung im Mittelpunkt.

4 Mill. voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1,3 Mill. Erwerbstätige in einem Minijob (vgl. Abb. 1). Auf 100 voll sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer kamen in der gesamten Handelsbranche 33 und im Einzelhandel sogar 42 geringfügig entlohnte Beschäftigte. Seit Einführung der Hartz-II-Reform im April 2003 ist die Bedeutung der geringfügig entlohnten Beschäftigung im Handel gewachsen. Im Juni 2003 waren in dieser Branche auf 100 voll sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer noch 29 Minijobs (im Einzelhandel 38) gekommen. Etwa 20% der Minijobs im Handel wurden im März 2004 als Nebenjob ausgeübt. Im Bereich Kfz-Handel und -Reparatur, zu dem auch die Tankstellen gehören, waren es 29%, im Einzelhandel dagegen nur 17%.

Die steigende Zahl von Minijobs insgesamt und gleichermaßen auch im Handel wird von den Initiatoren der Reform als Erfolg gewertet. Minijobs und die Gleitzzone in die volle Sozialversicherungspflicht (»Midijobs«) hätten »... dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Beschäftigungsschwelle zu senken« (Clement 2004). Im Gegensatz dazu sehen die Kritiker ihre schon vor Inkrafttreten der Reform geäußerten Bedenken im Großen und Ganzen bestätigt: Minijobs würden demnach in einem nicht zu vernachlässigenden Ausmaß als Konkurrenten der voll sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitarbeitsplätze auftreten. Sie würden bestehende Arbeitsplätze verdrängen oder ablösen, weil sie dem Arbeitgeber die Möglichkeit einräumten, bei geringem Lohn und niedrigeren Sozialabgaben Personalkosten zu sparen und daneben auch noch mehr Arbeitszeitflexibilität zu verwirklichen. Das DIW hat jüngst in einem Artikel dargelegt, dass es Hinweise für eine massive Substitution zwischen geringfügiger Beschäftigung und sonstigen Formen der Erwerbstätigkeit gäbe (vgl. Schupp und Birkner 2004). Bisher gibt es jedoch keine belastbaren empirischen Studien, aufgrund derer der Umfang der Umwandlung bisheriger regulä-

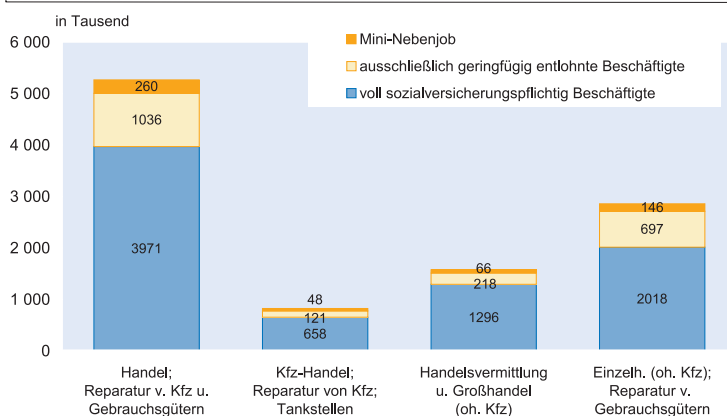
rer Voll- und Teilzeitarbeitsplätze in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (im gleichen Betrieb) belegt werden könnte. Insbesondere liegt kein Nachweis vor, dass Vollzeitarbeitskräfte gezielt entlassen und durch geringfügig Beschäftigte ersetzt werden. So lange keine belastbaren Evaluationsergebnisse vorliegen, müssen die Äußerungen zu den negativen Effekten der Minijob-Regelungen als »begründete« Vermutungen bewertet werden. Am Beispiel der Handelsbranche soll gezeigt werden, dass es sich bei der Verbreitung der Minijobs um kein Nullsummenspiel handelt, bei der die eine Seite das verliert, was die andere gewinnt.

Minijobs auch zum Überleben im Preis- und Systemwettbewerb des Handels

Wenn die Neuregelung der geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse einer Substitution voll sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung Vorschub geleistet hat, dann sollte das auch an der Beschäftigungsentwicklung im Handel, einer Branche mit einem sehr hohen Anteil an Minijobs, ablesbar sein. Im März 2004 gab es nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Handel ca. 230 000 voll sozialversicherungspflichtige Voll- und Teilzeitkräfte weniger als im Juni 2001. Das ist ein Rückgang von 5,5%. Die geringfügig entlohnten Beschäftigungsverhältnisse sind in diesem Zeitraum dagegen um ca. 71 000 oder 7,4% gestiegen (vgl. Abb. 2). Diese entgegengesetzten Entwicklungen könnten umso mehr als Bestätigung der Substitutionsvermutung gedeutet werden, als der Rückgang der voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten sich erst nach dem Stichtag 1. April 2004 verstärkte. Bei der auffällig starken Abnahme der voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Juni 2003 ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich hier auch die Veränderung der Geringfügigkeitsgrenzen von 325 € auf 400 € im Sinne einer Umbuchung auswirkte.

Abb. 1

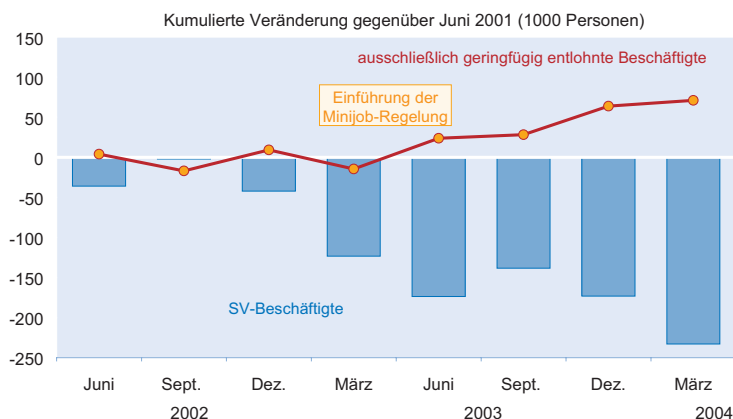
Voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Minijobs im Handel in Deutschland (Stand: März 2004)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des ifo Instituts.

Es wäre jedoch voreilig, die seit 2003 zu beobachtende Beschäftigungsentwicklung im Handel weitgehend als Ergebnis der Reformmaßnahmen bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zu interpretieren und die stark abnehmende Anzahl der voll sozialversicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten auf die Zunahme bei den Minijobs zurückzuführen. In der Handelsbranche zwingt ein intensiver Preis- und Systemwettbewerb die Unternehmen seit Jahren zu kostensparenden Maßnahmen. Zudem fällt die Einführung der Minijobs in eine für den Handel konjunkturell schwierige Zeit mit einer schwachen Binnennachfrage. Da die Personalkosten unter den betrieblichen Handlungskosten bei weitem den größten Kostenfaktor darstellen, kamen und kommen sie auch weiterhin automatisch in den Fokus der betriebswirtschaft-

Abb. 2

Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Minijobs im Handel in Deutschland

Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des ifo Instituts.

lichen Suche nach Einspar- und Rationalisierungsmöglichkeiten. Eine Folge dieser sich ändernden Wettbewerbsbedingungen ist die seit 1992 rückläufige Zahl der voll sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Vordringen kostenorientierter Handelskonzepte

Zudem hat die Ausbreitung von Discountsystemen als stark kostenorientiertes Betriebskonzept wesentlich zur Verschärfung des Wettbewerbs und zur Ausrichtung der Unternehmenspolitik auf Rationalisierungsmaßnahmen beigetragen. Discountsysteme haben zwar infolge der vielen Standortneugründungen auch Beschäftigung geschaffen, zugleich aber im Verdrängungswettbewerb beim klassischen inhabergeführten Einzelhandel zum Verlust von Arbeitsplätzen geführt. Ihre Wettbewerbsstärke ziehen Discounter zum Teil aus einer überdurchschnittlich hohen Beschäftigten- und Flächenproduktivität sowie aus gegenüber den unmittelbar konkurrierenden SB-Geschäften und Supermärkten stark verminderten Anteilen der Personalkosten am Umsatz. Diese Personalkostenanteile liegen bei Discount-Geschäften bei ca. 6 bis 8%, bei SB-Filialgeschäften bei ca. 13%, bei Warenhäusern bei 12 bis 14% und bei inhabergeführten Fachgeschäften bei ca. 18%. Auch beim inhabergeführten Großhandel bilden die Personalkosten mit ca. 16% des Umsatzes den größten Block der Handlungs- bzw. Betriebskosten. Es ist daher nahe liegend, dass Rationalisierungsbestrebungen überwiegend bei den Personalkosten ansetzen.

Vor allem die großflächigen Betriebstypen des Einzelhandels haben auf die seit Anfang der neunziger Jahre stagnierenden bis rückläufigen Umsätze, auf den intensiven (Preis-)Wettbewerb und auf die Konkurrenz unter den Betriebsformen mit dem Vormarsch personalschwächerer Formen auf der einen Seite mit einem Personalabbau reagiert, auf der anderen Seite ha-

ben sie aber auch eine Diversifizierung des Personals und des Personaleinsatzes vorgenommen. Bei den Bestrebungen der Handelsunternehmen, ihre Arbeitskosten zurückzuführen, steht nicht immer und nicht ausschließlich der Abbau des Personals im Vordergrund, sondern in vielen Fällen wird der Umbau in Richtung eines reduzierten Arbeitsvolumens mit Flexibilitätsoptionen angestrebt. Das wird durch Teilzeitarbeit und durch geringfügig entlohnte Arbeit als besondere Form der Teilzeitarbeit erleichtert bzw. erst möglich gemacht. Auch die Deregulierung der spätabendlichen und samstäglichen Ladenöffnungszeiten hat neue Anforderungen an eine kapazitätsorientierte Personalpolitik gestellt. Dort, wo die Öffnungsmöglichkeiten an den Abenden, am Samstag und eingeschränkt auch am Sonntag genutzt werden, hat dies zu einer mehr oder weniger

starken Veränderung des Einsatzes des Verkaufspersonals geführt. Um die Personalkosten auch unter den Bedingungen eines weiteren Auseinanderdriftens der Betriebs- und der Arbeitszeiten möglichst niedrig zu halten und um einer kostengünstigen Anpassung an veränderte Besucherfrequenzen willen, haben viele dieser Unternehmen den Personaleinsatz durch die Umstellung auf Teilzeitbeschäftigung und geringfügig entlohnte Beschäftigung weiter flexibilisiert.

Ausweitung des Niedriglohnbereichs im Einzelhandel

Die Minijob-Regelung stellt in Deutschland eine Erweiterung der Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich dar. Ein großer Teil der Arbeit im Handel – vor allem im Einzelhandel – kann zu den einfachen Dienstleistungstätigkeiten gerechnet werden, was nicht heißt, dass Qualifikation und Qualifizierung im Handel keine Rolle mehr spielen würden. Nach wie vor weist die Beschäftigungsstrukturen der Handelssparten viele Facharbeiter bzw. Fachangestellte auf. Der Handel wird aber aufgrund des Strukturwandels mit dem Vormarsch der Discounter und des verschärften Preis- und Leistungswettbewerbs immer offener für Erwerbspersonen ohne fach- oder handelspezifische Ausbildung. Besonders im Einzelhandel spielt der persönliche Service nach wie vor eine wichtige Rolle, und eine Reihe von Funktionen wie Kommissionieren, inner- und außerbetriebliches Transportieren, Auffüllen und Pflege von Regalen sind nur bedingt durch Investitionen in Kapitalgüter (z.B. IuK-Technik) zu ersetzen. Für solche Tätigkeiten mit einem meist relativ niedrigen Anforderungsprofil fragt der Handel nur dann Arbeitskräfte nach, wenn sie zu niedrigen Arbeitskosten beschäftigt werden können und außerdem die Möglichkeit besteht, ihren Arbeitsinsatz an die schwankende Kunden- und Warenfrequenz flexibel und kostensparend anzupassen. Minijobs erfüllen diese Anforderungen weitgehend. Zwar werden die Minijob-

Beschäftigten arbeitsrechtlich den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten gleichgestellt und sollten daher differenziert nach Tätigkeitsprofil, Alter und Erfahrung, den jeweils geltenden Tariflohn erhalten, sind aber aufgrund der reduzierten Steuer- und Abgabepflicht subventioniert. Verlegen sich die Arbeitgeber darauf, junge Menschen einzustellen, die noch in eine Schul- oder Universitätsausbildung eingebunden sind, so brauchen nur niedrige Einstiegs- und Einfacharbeitstarife bezahlt werden, was die Minijobs unter Kostenüberlegungen weiter attraktiv für die Handelsunternehmen macht.

Dennoch ist nicht zu erwarten, dass die voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse im Handel aufgrund der Minijob-Regelung, sei es nach Kündigungen oder im Zuge der Wiederbesetzung oder Neubesetzung von Stellen, durch geringfügig Entlohnte überwiegend substituiert werden. Die Struktur der im Handel Beschäftigten hat sich schon vor der Hartz-II-Reform seit vielen Jahren in Richtung Teilzeitbeschäftigung und Geringfügigkeit entwickelt. Die innerbetrieblichen Arbeitsmärkte in vielen meist größeren Handelsunternehmen haben sich in eine Stammebelegschaft mit qualifizierten, besser bezahlten Beschäftigten in stabilen Arbeitsbeziehungen und Randbelegschaften, zu denen vor allem die geringfügig beschäftigten Personen zählen, gespalten. Minijobs haben daran nicht grundsätzlich etwas geändert, sondern nur die Entwicklung in diese Richtung erleichtert. Bei den besonderen Bedingungen, unter denen die Leistungen des Handels erstellt werden, verschaffen die Minijob-Beschäftigten den Unternehmen ein hohes Maß an numerischer Flexibilität und Kostenersparnis, weil sie an die Schwankungen des Arbeitsanfalls angepasst eingesetzt werden können. Dadurch sichern sie auch, den – allerdings kleiner werdenden – Kernbereich der voll sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitkräfte. Vielfach wird der Einsatz von geringfügig Beschäftigten auch von der Interessensvertretung der Stammebelegschaft befürwortet, weil er sie an »unsozialen« Zeiten oder für monotone und körperlich anstrengende Arbeit entlastet.

War es die primäre Intention der Reformer, mit den Minijobs eine flexible Besetzungsalternative in schwierigen Zeiten zu schaffen, dann war das nach den bisherigen Beobachtungen im Handel durchaus erfolgreich. Die Minijob-Regelung hat aber nicht die Reintegration von Arbeitslosen und Transferereinkommensbeziehern in den Arbeitsmarkt der Handelsbranche gefördert. Arbeitslosigkeit wird somit nicht reduziert. Beschäftigt wurden vor allem Schüler und Studenten, die eine flexible Verdienstmöglichkeit suchen, welche sie mit den Ausbildungszeiten vereinbaren können, Frauen, die darin eine Alternative zum vollständigen Verzicht auf die Erwerbstätigkeit sehen, Zweitjobinhaber und Rentner, die ihre Renten aufbessern wollen oder in dem einen oder anderen Fall auch nur eine sinnvolle und entgeltete Alternative zu ihrem »Ruhestand« suchen.

Minijobs im Handel weiter attraktiv – aber nicht für Arbeitslosengeld-II-Empfänger

Die bisherige Entwicklung der geringfügig entlohnten Beschäftigung im Handel lässt erwarten, dass das Instrument der Minijobs auch noch weiterhin in zunehmendem Maße eingesetzt werden wird. Sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes gibt es großes Interesse an einer im zeitlichen Umfang begrenzten und bei den Lohnnebenkosten reduzierten Beschäftigung. Arbeitsanbieter sind vor allem dann an geringfügiger Beschäftigung interessiert, wenn sie anderweitig sozial abgesichert sind und die Beschäftigung nicht als Haupteinnahmequelle betrachten müssen. Minijobs entlasten den Handel vor allem durch Flexibilitätsgewinne. In diesem Sinne tragen sie zur Anpassung an den schwankenden Personalbedarf bei, wirken kostenreduzierend und sichern somit auch die Arbeitsplätze einer kleiner werdenden Stammebelegschaft. Für die Integration der Bezieher von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe (ab 1. Januar 2005 Arbeitslosengeld II) sind sie wegen der Transfererzugsrate unbedeutend. Nach der bisherigen Regelung gab es im Wesentlichen einen Freibetrag von 165 €, der Rest wurde auf die Transferleistungen angerechnet.² Der Hinzuverdienst beim Arbeitslosengeld II sieht einen Freibetrag von 15% des Nettoeinkommens bei einem Bruttoeinkommen bis 400 € vor. Die sich daraus ergebende Transfererzugsrate von 85% bedeutet, dass dem Arbeitslosen bei der Aufnahme eines Minijobs bei einem Nettoeinkommen von z.B. 450 € gerade noch 67,50 € verbleiben. Für eine freiwillige Arbeitsaufnahme dürfte das nicht ausreichen. Zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist die Minijob-Regelung also nicht geeignet. Sie verdankt ihren Erfolg im Handel und in anderen, überwiegend Dienstleistungsbranchen dem Umstand, dass sie den speziellen Erfordernissen einer für die Unternehmen kostengünstigen und flexiblen Leistungserbringung, sowie den Ansprüchen von Arbeitnehmern, die anderweitig finanziell abgesichert sind, entgegenkommt.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (2003), *Arbeitsmarkt in Zahlen. Geringfügig entlohnte Beschäftigte*, 30. Juni 2003.
 Clement, W. (2004), »Gesetze über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt greifen«, *Bundesarbeitsblatt* 4-2004, 4–9.
 Schupp, J. und E. Birkner (2004), »Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder«, *Wochenbericht des DIW Berlin* 71(34).

² Bei einer Tätigkeit unter 15 Stunden wurde das erzielte Arbeitsentgelt (nach Abzug der Steuern, der Sozialversicherungsbeiträge und der Werbungskosten) unter Berücksichtigung eines Freibetrages in Höhe von 20% der monatlichen Arbeitslosenhilfe mindestens aber von 165 € auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet.

Mobilien-Leasing in Deutschland und Europa weiter auf Wachstumskurs

26

Noch immer hohe Marktanteilsgewinne

Arno Städtler

Die Hoffnungen auf ein zumindest moderates Wachstum der Anlageinvestitionen in Deutschland haben sich auch 2004 wieder zerschlagen. Die Ausgaben der Wirtschaft für Ausrüstungsgüter und Bauten werden in diesem Jahr zum vierten Mal in Folge zurückgehen, und zwar um rund 2%. Damit wird das Niveau von 2000 um 15% verfehlt. Angesichts dieses Umfelds ist es erstaunlich, dass es den Leasinggesellschaften gelungen ist, im Breitengeschäft erneut zu wachsen. Wie der neueste ifo Investitionstest bei den deutschen Leasinggesellschaften, der zusammen mit dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) durchgeführt wurde, zeigt, konnte das Neugeschäft mit Mobilien 2003 um 2,1% und 2004 um etwa 5% gesteigert werden. Das Wachstum wäre noch dynamischer ausgefallen, wenn die Inlandzulassungen von Straßenfahrzeugen 2004 nicht nochmals – nun bereits im fünften Jahr – rückläufig wären. Immerhin bestreitet diese Produktgruppe aktuell über 50% der gesamten Leasinginvestitionen.

Das Immobilien-Leasing ging hingegen erwartungsgemäß sowohl 2003 (– 16%) als auch 2004 (– 20%) deutlich zurück. Hier spiegelt sich die seit langem rezessive Entwicklung im gewerblichen und staatlichen Bau sowie die Einführung der Mindeststeuer wider. Gegenüber 1994 hat sich in Deutschland die nominale Investitionssumme bei diesen Bauten um fast ein Drittel vermindert. Da die gesamtwirtschaftlichen Investitionen (ohne Wohnungsbau) bis zuletzt schrumpften, legte die Leasingquote 2003 auf 18,0% und 2004 auf 18,6% zu. Die Mobilien-Leasingquote sprang sogar von 22,8 auf 24,2%. Die Leasingbranche konnte also ihren Marktanteil nochmals kräftig steigern.

Mit dem Rückenwind der für 2005 erwarteten Erholung der Ausrüstungsinvestitionen (nominal etwa + 4%), und hier insbesondere der wohl endlich besseren Autokonjunktur, werden die Leasinggesellschaften auf Wachstumskurs bleiben.

ifo Investitionserhebung Anlagenvermietung

Die Erhebungsunterlagen für die jüngste Leasingumfrage wurden an alle bekannten Vermieter von mobilen und immobilien Anlagegütern in West- und Ostdeutschland versandt. Dabei hat der Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen seine Mitglieder befragt und das ifo Institut die übrigen Leasinggesellschaften. Unberücksichtigt bleiben derzeit noch Firmen, die die kurzfristige Vermietung (Renting) von Ausrüstungsgütern, wie z.B. Fahrzeugen, betreiben sowie Abschreibungsgesellschaften, Immobilienfonds, Bauträgergesellschaften, Developer, Pensionsfonds und sonstige Institutionen, die vor allem gewerbliche Immobilien bauen und vermieten.

Die in den Jahren 2002 und 2003 neu gegründeten Leasinggesellschaften wurden, soweit möglich, bereits in die Erhebung aufgenommen. Die Beteiligung am ifo Investitionstest war auch in diesem Jahr sehr hoch, vor allem unter den rund 250 in den Handelsregistern eingetragenen

Leasinggesellschaften mit mindestens 500 000 € Grundkapital. So konnte für den Bereich der herstellerunabhängigen Leasinggesellschaften durch Hinzuschätzen der fehlenden Angaben – von fast ausschließlich kleineren Firmen – über ein differenziertes Rechenverfahren ein Gesamtwert der Investitionen ermittelt werden. Für die Herstellervermietung und das Hersteller-Leasing sind nur die Berichtskreisinvestitionen ausgewiesen, da uns wohl nicht alle Produzenten, Händler oder Importeure, die im Vermietgeschäft tätig sind, bekannt sind. Nachdem in der Umfrage jedoch alle bedeutenden Anbieter berücksichtigt wurden, dürfte dieser Bereich der Anlagenvermietung sehr hoch repräsentiert sein.

Konkret wurden in der Investitionsbefragung die Neuzugänge auf den Anlagekonten der Leasinggesellschaften in den Jahren 2002 und 2003 sowie die Güterstruktur und die Empfängersektoren erhoben. Außerdem wurde nach den effektiven Anschaffungswerten und nach den Buchwerten der am 31. Dezember 2003 noch vermieteten Objekte gefragt.

Tab. 1
Bruttoanlageinvestitionen 1995–2004 in jeweiligen Preisen
Bundesrepublik Deutschland

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{a)}	2004 ^{b)}
	Herstellerunabhängiges Leasing									
Investitionen (in Mill. EUR)	17 150	20 450	20 720	23 760	24 560	28 050	28 630	28 830	27 220	26 500
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	1,3	19,2	1,3	14,7	3,4	14,2	2,1	0,7	- 5,6	- 2,6
	Hersteller-Leasing									
Investitionen (in Mill. EUR)	12 880	13 760	14 560	16 070	17 690	18 350	18 600	18 440	19 410	20 600
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	9,5	6,8	5,8	10,4	10,1	3,7	1,4	- 0,9	5,3	6,1
	Anlagenvermietung insgesamt ^{c)}									
Investitionen (in Mill. EUR)	30 030	34 210	35 280	39 830	42 250	46 400	47 230	47 270	46 630	47 100
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	4,7	13,9	3,1	12,9	6,1	9,8	1,8	0,1	- 1,4	1,0
a) Vorläufig. – b) Anhand der Planangaben berechnet. – c) Soweit erfasst.										

Quelle: ifo Investitionstest.

Hinzu kamen Angaben zur Anzahl der 2003 neu kontrahierten und der insgesamt verwalteten Verträge sowie zu den Erwartungen für das Neugeschäft im Jahr 2004. In einer ergänzenden Sonderfrage wurden auch die Stückzahlen der neu vermieteten Straßenfahrzeuge erhoben.

2003: Mengengeschäft wächst weiter – Immobilien rückläufig

Das ursprüngliche Steuerpaket der Bundesregierung und die sehr verhaltene Konjunkturentwicklung führten bei den Investoren auch im Jahr 2003 zu einer fehlenden Planungssicherheit und zu einem ausgeprägten Attentismus. Es wurden nur die wichtigsten Anschaffungen getätigt, was die zyklischen Aufwärtstendenzen unterdrückte.

Die sich im Spätherbst abzeichnenden Korrekturen am Steuerpaket – vor allem der Wegfall der geplanten Leasingsteuer – führten im November und insbesondere im Dezember 2003 zu einem überraschenden Anziehen der Nachfrage nach Leasingprodukten. Das Mobilien-Leasing erzielte in diesen Monaten eine zweistellige Wachstumsrate. Das reichte aus, um im Jahresdurchschnitt doch noch einen leichten Zuwachs zu erzielen. Offenbar haben zahlreiche Unternehmen im Hinblick auf die Steuerreform (gültig ab 1. Januar 2004) noch Investitionen, die erst für Anfang 2004 geplant waren, vorgezogen; auch die gewerblichen Zulassungen von Straßenfahrzeugen legten im Dezember 2003 deutlich zu. Dieses Vorgehen war auch in verschiedenen Wirtschafts-magazinen empfohlen worden. Trotz dieser Jahresendrallye hat es 2003 nicht mehr für ein Wachstum der gesamtwirt-

schaftlichen Bruttoanlageinvestitionen ohne den Wohnungsbau gereicht, sie schlossen mit einem deutlichen nominalen Minus ab. Der Rückgang gegenüber 2002 belief sich bei den Ausrüstungen und Sonstigen Anlagegütern auf 2,8% und im gewerblichen und staatlichen Bau auf 4,1%.

Ausschlaggebend für die anhaltend rezessive Investitionsentwicklung waren die gering ausgelasteten Produktionskapazitäten bei anhaltend schwacher Gesamtnachfrage und die Unsicherheit bezüglich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung. Hinzu kamen verstärkte Finanzierungs- und Ertragsprobleme vieler mittelständischer Unternehmen sowie die Börsenschwäche.

Wie die Ergebnisse der jüngsten Leasingumfrage des ifo Instituts zeigen, gingen die Investitionen der Leasinggesellschaften 2003 zurück, wenn auch nicht so stark wie die Anlagenkäufe in der Gesamtwirtschaft. Erstmals seit 1994 verfehlte das Leasing-Neugeschäft damit das Vorjahresergebnis, und zwar um 1,4% auf gut 46,6 Mrd. €. Hierfür war das stark rückläufige Immobilien-Leasing (- 16,2%) verantwortlich, das Mobilien-Leasing konnte hingegen ein Plus von 2,1% auf rund 39,1 Mrd. € erzielen. Damit stieg die Leasingquote trotzdem weiter, und zwar von 17,7 auf 18,0%, in Westdeutschland sogar auf deutlich über 20%. Die Mobilien-Leasingquote erreicht mit 22,8% einen neuen Rekordwert.

Bei den herstellerunabhängigen Leasinggesellschaften schrumpfte das Neugeschäft einschließlich der Immobilien um 5,6%, im Mobilienbereich ergab sich hingegen nur ein minimaler Rückgang von 0,7% auf knapp 20 Mrd. €.

Tab. 2
Gesamtwirtschaftliche Investitionen^{a)} 1995–2004 in jeweiligen Preisen
Bundesrepublik Deutschland

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{c)}	2004 ^{d)}
Gesamtwirtschaftliche ^{b)} Investitionen (in Mill. EUR)	262 270	257 410	259 000	270 300	282 170	299 200	288 210	267 230	258 660	253 520
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	- 0,4	- 1,9	0,6	4,4	4,4	6,0	- 3,7	- 7,3	- 3,2	- 2,0
Zum Vergleich: Leasing-Investitionen (in Mill. EUR) ^{e)}	30 030	34 210	35 280	39 830	42 250	46 400	47 230	47 270	46 630	47 100
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	4,7	13,9	3,1	12,9	6,1	9,8	1,8	0,1	- 1,4	1,0
Leasingquote (in %)	11,5	13,3	13,6	14,7	15,0	15,5	16,4	17,7	18,0	18,6
Darunter: Gesamtwirtschaftliche Ausstattungsinvestitionen ^{f)} (in Mill. EUR)	145 490	148 780	155 150	169 630	181 200	199 970	191 700	176 350	171 490	169 700
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	1,6	2,3	4,3	9,3	6,8	10,4	- 4,1	- 8,0	- 2,8	- 1,0
Investitionen des Mobilen-Leasing (in Mill. EUR)	24 800	26 780	29 680	33 270	35 360	38 640	39 780	38 260	39 080	41 100
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	7,0	8,0	10,8	12,1	6,3	9,3	3,0	- 3,8	2,1	5,2
Mobilen-Leasingquote (in %)	17,0	18,0	19,1	19,6	19,5	19,3	20,8	21,7	22,8	24,2
Gesamtwirtschaftliche Bauinvestitionen (in Mill. EUR)	116 780	108 630	103 850	100 670	100 970	99 230	96 510	90 880	87 170	83 820
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	- 2,7	- 7,0	- 4,4	- 3,1	0,3	- 1,7	- 2,7	- 5,8	- 4,1	- 3,8
Investitionen des Immobilien-Leasing (in Mill. EUR)	5 340	7 430	5 600	6 560	6 890	7 760	7 450	9 010	7 550	6 000
Veränderungen gegen- über dem Vorjahr (in %)	- 3,1	39,1	- 24,6	17,1	5,0	12,6	- 4,0	20,9	- 16,2	- 20,5
Immobilien-Leasingquote (in %)	4,6	6,8	5,4	6,5	6,8	7,8	7,7	9,9	8,7	7,2

^{a)} Ohne Wohnungsbau. – ^{b)} Brutto-Anlageinvestitionen nach neuem Statistikkonzept (ESVG). – ^{c)} Vorläufig. – ^{d)} Anhand der Planangaben berechnet. – ^{e)} Soweit erfasst. – ^{f)} Einschließlich sonstiger Anlagen (z.B. Software).
 Quelle: ifo Investitionstest; Statistisches Bundesamt.

Im Bereich Herstellervermietung und -Leasing wuchs das Neugeschäft um 5,3% auf 19,4 Mrd. €. Angesichts der anhaltend schwachen Automobilkonjunktur ist dieses Ergebnis beachtlich. Immerhin gingen die Pkw-Zulassungen 2003 zum vierten Mal in Folge zurück, das Minus lag bei 0,4%. Auf Straßenfahrzeuge entfallen schließlich über 50% des aktuellen Neugeschäfts der Leasingbranche.

Das grenzüberschreitende Geschäft deutscher Leasinggesellschaften hat 2003 mit zweistelligen Wachstumsraten zugelegt ebenso wie das Domestic-Leasing durch Tochtergesellschaften im Ausland, insbesondere in den osteuropäischen Beitrittsländern. Die Leasinggesellschaften folgen dabei nicht nur ihren Kunden über die Grenzen hinweg, sondern generieren im Ausland zunehmend auch andere Geschäfte. Die großen DAX-Konzerne wirken beispielgebend und investieren zunehmend dort, wo dynamisches Wachstum und gute Renditen locken.

Angesichts relativ häufiger einschlägiger Presseberichte könnte man den Eindruck haben, dass das Import-Leasing in Deutschland in den letzten Jahren eine stärkere Bedeutung erlangt habe. Dabei handelt es sich jedoch häufig um

Geschäfte, die in Deutschland nicht als Leasing im Sinne der Leasingerlasse gelten, sondern nur den Namen gemeinsam haben. Die Anlagen werden i.d.R. auch nicht verkauft, sondern vermietet und langfristig zurückgemietet und stehen somit unverändert in der Bilanz des deutschen Betriebes. So wurden seit rund zehn Jahren über US-amerikanische Investorenmodelle hochkomplexe und sehr langfristige Cross-Border-Transaktionen, beispielsweise Fahrzeuge für Nahverkehrsbetriebe, Messehallen, Frischwassernetze und Klärwerke in Deutschland, finanziert. In einigen Bundesländern sollen inzwischen kaum mehr Straßenbahnwagen fahren, die nicht formal einem US-Trust gehören (Schmitt 2002). Der Netto-Barwertvorteil bei Vertragsabschluss beträgt für die Kommunen bzw. deren Eigenbetriebe meist 3 bis 5% des Geschäftsvolumens, die Kosten trägt der US-Steuerzahler. Derartige Transaktionen werden schon aus rein definitorischen Gründen im ifo Investitionstest in der Leasingbranche nicht erfasst.

Diesen Konstruktionen hat das US-Repräsentantenhaus mit dem »American Jobs Creation Act of 2004« nun einen Riegel vorgeschoben. Mit dem Stichtag 12. März 2004 erkennt der US-Fiskus derartige Geschäfte nicht mehr an.

Die Summe der effektiven Anschaffungswerte aller noch vermieteten Wirtschaftsgüter, ohne Berücksichtigung der Abschreibungen, belief sich am 31. Dezember 2003 für die gesamte Leasingbranche auf knapp 219 Mrd. €, verteilt auf rund 4,4 Mill. Verträge. Die Buchwerte des Anlagenbestandes summierten sich auf 126 Mrd. €.

Maschinen und Fahrzeuge sorgen für Wachstum

Die Hoffnungen auf eine nachhaltige Besserung der Automobilkonjunktur erfüllten sich auch 2003 nicht. Nachdem die Inlandszulassungen von Straßenfahrzeugen bereits in der Periode 2000 bis 2002 stark rückläufig waren, sanken sie auch 2003 nochmals. Bei den Pkw-Zulassungen fiel der Rückgang allerdings mit 0,5% deutlich niedriger aus als zuvor, bei den Nutzfahrzeugen belief sich das Minus auf 3%. Das Neugeschäft im Kraftfahrzeug-Leasing konnte trotz dieser allgemeinen Marktschwäche gesteigert werden, denn die Zahl der neu verleasteten Fahrzeuge erhöhte sich 2003 um 2,5% auf 1 098 000. Gemessen an den gesamten Neuzulassungen in der Bundesrepublik, stieg der Marktanteil des Leasings in diesem Produktsegment von 30,1 auf 31%. Dem geringfügigen wertmäßigen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Fahrzeuginvestitionen (-0,2%) stand beim Leasing ein deutlicher Zuwachs von 3,8% gegenüber. Dadurch erhöhte sich die Leasingquote bei Investitionen in Straßenfahrzeuge auf beachtliche 58%. Das heißt, dass das Leasing auch 2003 die eindeutig bevorzugte Beschaffungsform für Fahrzeuge geblieben ist und seinen Marktanteil auf dem bereits sehr hohen Niveau noch weiter ausbauen konnte.

Von den 1 098 000 in 2003 neu vermieteten Straßenfahrzeugen waren 996 000 Pkw und Kombi sowie 102 000 Lkw, Busse, leichte Nutzfahrzeuge und Anhänger. Von den markenunabhängigen Leasinggesellschaften wurden rund 311 000 Straßenfahrzeuge neu vermietet, im Bereich des Hersteller-Leasings rund 787 000 (vgl. Tab. 3).

Auf den zweiten Platz vorgerückt sind diesmal die Maschinen für die Produktion, ihr Anteil beträgt jetzt 10,1%. Nach der neuen EU-einheitlichen Gütersystematik zählen hierzu auch Gabelstapler, Flurförderfahrzeuge und Baugeräte.

Der Computer- und Kommunikationsbereich ist heute einer der innovativsten in der Wirtschaft. Jeder, der sich mit ihm beschäftigt, muss sich dem rasanten Entwicklungstempo und der teils enormen Marktvolatilität anpassen, das gilt natürlich auch für die Leasinggesellschaften. Die Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen, die bis 1984 im Leasinggeschäft immer dominiert hatten, verloren in den Folgejahren – mit dem Siegeszug des PC – kontinuierlich Anteile an den gesamten Leasinginvestitionen. Dieser Trend konnte ab 1997 gestoppt werden. In den Jahren 2002 und 2003 musste das EDV-Leasing bei nominaler Betrachtung

**Tab. 3
Kraftfahrzeug-Leasing**

	2002	2003
Investitionen des Fahrzeug Leasings ^{a)} in Mill. €	23 890	24 800
Stückzahlen	1 071 200	1 098 000
davon: Herstellerunabhängiges Leasing in Mill. €	7 680	7 520
Stückzahlen	303 000	311 000
Herstellerabhängiges Leasing in Mill. €	16 210	17 280
Stückzahlen	768 200	786 800
Gesamte Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen in Deutschland ^{b)}		
Stückzahlen	3 556 590	3 540 630
davon: Leasing-Fahrzeuge in %	30,1	31,0

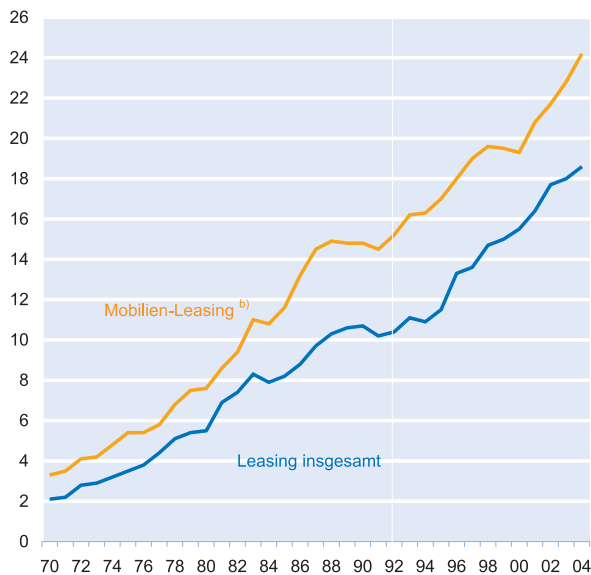
^{a)} Neuzugänge. – ^{b)} Ohne Kraftfahrzeuganhänger privater Haushalte, Krafträder und Ackerschlepper.

Quelle: ifo Investitionstest; Kraftfahrt-Bundesamt.

aber wieder Rückgänge hinnehmen, zuletzt um 9%, wodurch sein Anteil von 9,5 auf 8,8% zurückging. Das Wachstum dieses Segments wird bei nominaler Betrachtung allerdings unterzeichnet, da bei EDV-Anlagen und Büroequipment einschließlich der Software die Preise seit Jahren rückläufig sind. Seit dem Ende der achtziger Jahre werden in Deutschland Software-Leasingverträge auch separat von Hardware-Verträgen angeboten. Dieses Marktsegment wächst seit einigen Jahren stärker und bietet den Leasinggesellschaften die Möglichkeit, an der zügigen Expansion dieser immateriellen Wirtschaftsgüter zu partizipieren.

Die »Sonstigen Ausrüstungsgüter« einschließlich Nachrichten-, Medizin- und Signaltechnik sowie immaterieller Wirtschaftsgüter hatten 2003 ein leichtes Minus zu verzeichnen, ihr Anteil an den gesamten Leasinginvestitionen blieb damit unverändert bei 8,6%. In dieser Gruppe ist ein extrem heterogenes Bündel von Leasinggütern, die auch unterschiedliche Entwicklungen aufzuweisen hatten, zusammengefasst.

Auf dem Gebiet der Telekommunikation gibt es beispielsweise einen erheblichen Investitionsbedarf, der sich nicht nur auf relativ niedrigpreisige Endgeräte, sondern auch auf teure Vermittlungstechnik, Sendeanlagen und Satelliten erstreckt. Diese Technologien erfordern einen enormen Kapitalbedarf, der auch mittels Leasing gedeckt werden kann. Mit dem Angebot neuer Mobilfunkdienste steigt auch der Bedarf an Übertragungseinrichtungen enorm. Zahlreiche Funkmasten befinden sich bereits im Eigentum von Leasinggesellschaften. Allein in Deutschland stehen derzeit über 40 000 Sendeanlagen, und mit der Einführung des UMTS-Standards werden noch viele hinzukommen. Leasingge-

Abb. 1**Leasingquoten Bundesrepublik Deutschland**Anteil des Leasings an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen^{a)} in %^{a)} Ohne Wohnungsbau. Ab 1991 neues Statistikkonzept (ESVG).^{b)} Anteil des Mobilien-Leasings an den gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen. 2004 vorläufig.

Quelle: ifo Investitionstest; Statistisches Bundesamt.

sellschaften investieren seit einigen Jahren auch in urheberrechtlich schutzfähige Werke, wie z.B. Kino- und Fernsehfilme. Meist wurden dafür Fonds aufgelegt. Zu den Innovationen der letzten Jahre gehört auch das Leasing von Strom- und Gasnetzen bzw. den entsprechenden Rechten. Unternehmen investieren in beträchtlichem Umfang in immaterielle Wirtschaftsgüter, nicht zuletzt die vielen Neugründungen im Dienstleistungssektor. Die Wachstumsdynamik wird auf dem weiteren Weg in die Informationsgesellschaft wohl noch zunehmen. Das Statistische Bundesamt trägt dieser Entwicklung Rechnung, indem es ab 1999 die Anlageinvestitionen in immaterielle Güter nachweist. Last but not least zählen auch die Produkte der Medizintechnik zur Rubrik der Sonstigen Ausrüstungsgüter. Der weltweit wachsende Markt für Medizintechnik umfasst sowohl Massenprodukte als auch Hightech-Artikel, die fast alle auch auf dem Weg des Leasings vertrieben werden. Sogar für aufwendige Spitzentechnologien, wie Protonenquellen, wurden inzwischen Leasingkonzepte entwickelt. Die deutschen Medizintechnikanbieter rangieren in der international führenden Topliga und erweitern ständig ihre Systemkompetenzen um Dienstleistungen, zu denen auch Finanzdienstleistungen, wie das Leasing, zählen.

Wegen des starken Rückgangs des Immobilien-Leasings fielen Produktionsgebäude, Lagerhallen, sonstige Bauten

sowie komplette Produktions- und Versorgungsanlagen (8,2%) 2003 auf den fünften Platz zurück, dicht gefolgt von Handelsobjekten sowie Geschäfts- und Bürogebäuden mit einem Anteil von 8% an den gesamten Leasinginvestitionen.

Das Leasing von Luft-, Wasser- und Schienenfahrzeugen war in der Periode 2001/2002 eingebrochen. Dafür sorgten die geänderten steuerlichen Rahmenbedingungen und die schwere Krise in der internationalen Luftfahrt. Im Jahr 2003 nahmen die Leasinginvestitionen bei diesen Big Tickets wieder um fast 20% zu, wodurch deren Anteil am gesamten Leasingportfolio auf 3,1% anstieg.

Kräftiges Wachstum im Dienstleistungssektor

Der Dienstleistungssektor ist als größter Bereich der deutschen Wirtschaft und Gewinner im Strukturwandel seit 1996 auch die Nummer 1 im Leasing. Die Leasinggesellschaften platzierten 2003 36,4% ihrer Investitionen in diesen äußerst heterogenen Wirtschaftsbereich, der schon deutlich mehr investiert als das verarbeitende Gewerbe und der seit Jahren einen Aufwärtstrend bei der Wertschöpfung vorzuweisen hat. Dennoch wird dieser Sektor in Deutschland noch häufig unterschätzt, was wohl auch daran liegt, dass er ein sehr heterogenes Konglomerat von Gewerbebranchen ist. Es erstreckt sich vom Hotel- und Gaststättengewerbe über Banken, Versicherungen, Rundfunkanstalten, Filmgesellschaften, Internetprovider, Autovermieter, EDV-Dienstleister, Multimedia-Dienstleister, Unternehmensberater, Verlage, Werbeagenturen, Callcenter, Bewachungs- und Reinigungsunternehmen bis hin zu mittelständischen Selbständigen, wie Ärzten, Rechtsanwälten, Architekten, Ingenieurbüros, Steuerberatern, Maklern und privaten Stellenvermittlern. In diesen Berufsgruppen machen die besonders leasinggeeigneten Fahrzeuge und Büromaschinen einschließlich EDV-Anlagen den größten Teil des Investitionsbedarfs aus, weshalb sie schon immer eine interessante Zielgruppe für die Vermietungsfirmen waren.

Über 30 Jahre lang war das verarbeitende Gewerbe der wichtigste Kunde der Leasinggesellschaften, sein Anteil an den gesamten Leasinginvestitionen ging dann einige Jahre zurück; in der Periode 2000–2002 legte er jedoch deutlich zu. Im Jahr 2003 ging er auf 21,6% zurück. Dies bedeutet weiter Rang 2. Auch der Handel gehört zu den traditionellen Wirtschaftsbereichen, die als Leasingkunden jahrelang an Gewicht verloren hatten. Von 1998 bis 2000 war sein Anteil an den Leasinginvestitionen allerdings wieder deutlich gestiegen. Nach einem Rückgang von 2001 bis 2002 steigerte er sich 2003 auf 11,4%, das reichte nun wieder für den dritten Platz. Auf den vierten Rang wurde dadurch der Sektor Verkehr- und Nachrichtenübermittlung verwiesen, sein Anteil am Leasingportfolio des Jahres 2003 verringerte sich von 11,8 auf 11,0%.

Nach einem Zuwachs um 10% im Jahr 1999 war das Privat-Leasing (Straßenfahrzeuge) von 2000 bis 2002 rückläufig. Im Jahr 2003 belebten sich die Geschäfte in diesem Segment merklich, und sein Anteil an den Leasinginvestitionen hat sich von 8,4 auf 9,1% erhöht; dies bedeutet unverändert Rang 5. Derartige Wachstumsschwankungen sind im Privat-Leasing nicht ungewöhnlich. Die Hersteller, die hier deutlich dominieren, beeinflussen mit unterschiedlich starken Verkaufsanreizen für den Autokredit oder das Auto-Leasing die Entwicklung dieser Leasingsparte maßgeblich.

Der primäre Sektor der Wirtschaft, also die Energie- und Wasserversorgung, der Bergbau und die Landwirtschaft, hatte 1997 seinen Anteil fast halbiert, konnte ihn 1998 wieder steigern, fiel 1999 aber von 3,6 auf 3,0% zurück, stieg 2000 schließlich auf 4,7% und fällt seit 2001 abermals zurück. 2003 belief sich der Anteilswert nur noch auf 1,9%. Derartige Sprünge sind hier nicht selten, was z.T. auch mit den sehr großvolumigen Anlagen zusammenhängt, die von den Versorgungsunternehmen installiert werden. In den siebziger Jahren hielten diese Unternehmen sogar längere Zeit den dritten Platz in der Rangordnung der Leasingkunden. Danach hatte die Investitionstätigkeit, vor allem der Elektrizitätswirtschaft, infolge laufend nach unten korrigierter Energiebedarfsprognosen viel von ihrer Dyna-

mik verloren, ja es wurden sogar Anlagen stillgelegt. Das tangierte auch den Einsatz des Leasings im Versorgungssektor. Im Jahr 1989 erreichte dessen Anteil am gesamten Leasingvolumen mit 0,9% seinen Tiefpunkt. In den neunziger Jahren ist der Anteil wieder tendenziell angestiegen. Auf mittlere Frist werden die Investitionen im Energiesektor jedoch weltweit enorm zunehmen, wie die International Energy Agency mitteilte. Allein in Deutschland bestünde in den nächsten Jahrzehnten ein Bedarf von 60 Großkraftwerken (o.V. 2003a). Gegenwärtig ist davon noch nichts zu spüren, die Konzerne halten sich angesichts der vielfältigen Unsicherheiten bei der Planung mit Realisierungen zurück.

Das Baugewerbe hat mit einem Anteil von nur noch 3,8% im Jahr 2003 die rote Laterne vom Staat, der auf 4,8% zulegen, übernommen.

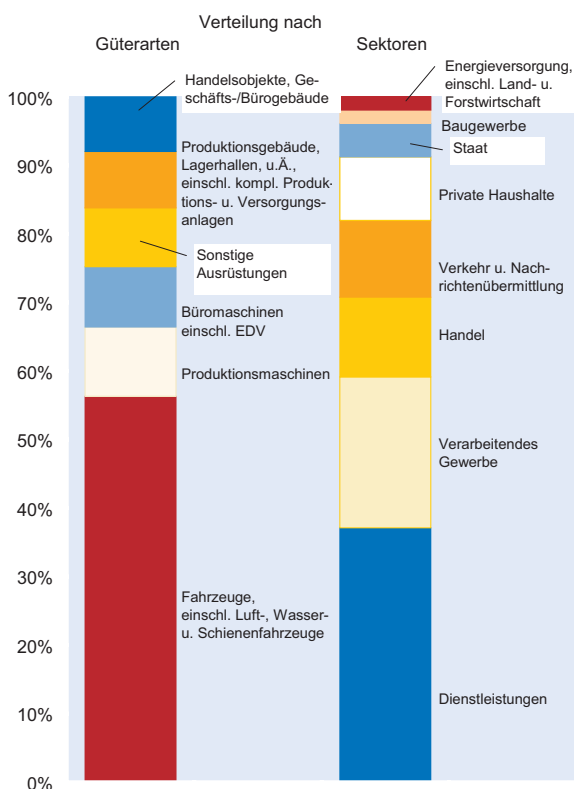
Public Private Partnerships auf dem Vormarsch

Die Öffentliche Hand bildet seit Jahrzehnten das Schlusslicht unter den Leasingkunden. 2003 nahmen die Leasinginvestitionen indessen zu. Ihr Anteil an den gesamten Investitionen der Leasinggesellschaften erhöhte sich dadurch geringfügig von 4,7 auf 4,8%. Der Staat ist selbst einer der größten Investoren in Deutschland und beeinflusst so, über die Wahl seiner Finanzierungsmittel bzw. die Art der Durchführung von Investitionen, auch die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Leasingquote. Aus verschiedenen, teilweise auch nichtökonomischen Gründen, machte die öffentliche Hand in Deutschland von allen Wirtschaftsbereichen bisher am wenigsten vom Leasing Gebrauch.

Offenbar haben die geleasteen Polizeiflotten in einigen Bundesländern und die neuen Leasingfahrzeuge der Bundeswehr eine Initialzündung ausgelöst und schlagen jetzt in der Leasingbranche zu Buche. Die Bundeswehr, die seit 2002 ihren gesamten Fuhrpark an Straßenfahrzeugen auf Leasing umstellt (o.V. 2002), will mit diesem Flotten-Management-Konzept ihre Fuhrparkkosten um 30% verringern. Rund 100 000 teils stark veraltete bundeswehreigene Kraftfahrzeuge sollen durch etwa 50 000 neue Leasingwagen ersetzt werden, die über 30 Mobilitätscenter auf die einzelnen Standorte der Bundeswehr verteilt werden.

Unter dem Diktat der leeren öffentlichen Kassen soll das in Deutschland bisher noch unterentwickelte Instrument Public Private Partnership (PPP), also die private Finanzierung und Durchführung öffentlicher Infrastrukturprojekte, häufiger zur Anwendung kommen (Werth 2003). In Großbritannien praktiziert die Regierung schon seit Jahren recht erfolgreich PPP-Projekte als goldenen Mittelweg zwischen staatlicher Allzuständigkeit und völliger Privati-

Abb. 2
Leasinginvestitionen 2003



Quelle: ifo Investitionstest.

sierung (Hauschild 2003). Das finanzielle Einsparpotential liegt hier über die gesamte Nutzungsdauer gerechnet zwischen 10 und 25%. Zudem führt die gemeinsame gründliche Risikoprüfung dazu, dass die Frage der ökonomischen Sinnhaftigkeit der Projekte frühzeitig geklärt wird. So kann PPP auch dazu führen, dass ein Vorhaben auch einmal aufgegeben wird.

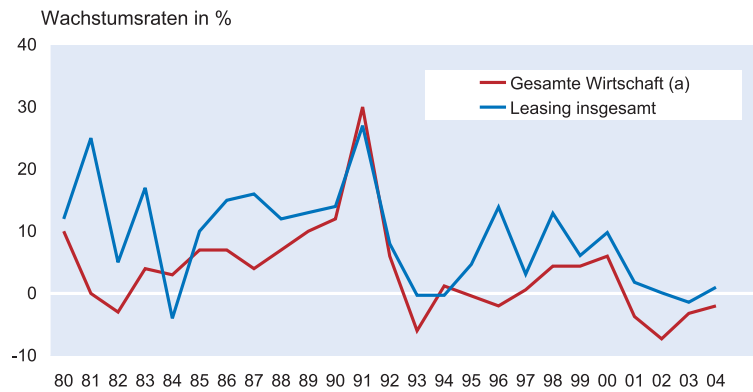
Im Jahr 2004 wurde beim Bundesbauministerium eine Task Force zur Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften bei der Durchführung öffentlicher Investitionsvorhaben eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit der Auswahl und Begleitung von PPP-Pilotprojekten und der Verbesserung der Rahmenbedingungen. Die erzielbaren Effizienzvorteile bei solchen Vorhaben basieren vor allem auf einem ganzheitlichen, den gesamten Lebenszyklus eines Investitionsvorhabens berücksichtigenden Planungsansatz und einer sachgerechten Risikoteilung (Westebbe 2004).

Diese als margenarm geltenden Großgeschäfte mit der öffentlichen Hand kommen wegen ihrer Komplexität freilich nicht für alle Leasinggesellschaften in Frage. Zudem müssen sie sich das PPP-Geschäft mit großen Bauunternehmen, die der tristen Baukonjunktur auch mit einer forcierten Ausweitung ihres Dienstleistungsangebots begegnen wollen und sonstigen Wettbewerbern aus dem In- und Ausland teilen. Kürzlich bekam ein französisches Unternehmen den Zuschlag für den Bau und Betrieb von 40 Schulen im Kreis Offenbach (Granzow 2004), und die deutsche Tochter eines britischen Unternehmens erhielt nach einer europaweiten Ausschreibung einen Betreibervertrag für eine Justizvollzugsanstalt in Hessen (o.V. 2004a). Umgekehrt konnten auch deutsche Unternehmen bereits entsprechende Projekte im Ausland realisieren.

2004: Besorgnis erregende Investitionsschwäche – Leasing wächst weiter

Wenn die produktiven Investitionen fehlen, dann gibt es keine Basis für Wirtschaftswachstum, und es werden keine Arbeitsplätze mehr geschaffen. Die Ausrüstungsinvestitionen gehen nun in Deutschland bereits im vierten Jahr in Folge zurück – sie liegen jetzt wieder auf dem Niveau von 1998 – ebenso deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote, die zentraler Bestandteil der Wachstumstheorien ist, belief sich 1970 noch auf 26,1%, fiel bis 1980 auf 23,2% und erreichte schließlich 2003 ihren vorläufigen Tiefpunkt mit nur mehr 17,8%. Damit lag das Niveau weiterhin deutlich niedriger als in der Eurozone (19,8%)

Abb. 3
Entwicklung der Anlageinvestitionen



(a) Ohne Wohnungsvermietung. Ab 1991 nach neuem Statistikkonzept (ESVG).
2004: Schätzung.

Quelle: ifo Investitionstest Anlagenvermietung; Statistisches Bundesamt.

oder in der EU25 (19,2%). Auch im internationalen Vergleich schneidet Deutschland hinsichtlich der Investitionsentwicklung schlecht ab. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wies der Kapitalstock Deutschlands im Jahr 2003 das geringste Wachstum seit 1950 auf. Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen bildet Deutschland bei der Veränderung des Anteils der Bruttoanlageinvestitionen am realen Bruttoinlandsprodukt zwischen 1991 und 2002 mit – 3,2% im internationalen Vergleich das Schlusslicht. Der Wert für die USA beträgt + 4,5%, für die EU15 – 0,8%. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) fürchtet sogar, dass die Investitionsschwäche in Deutschland langfristig den Wirtschaftsstandort gefährden werde (o.V. 2003b).

Der Staat als drittgrößter Investor in Deutschland geht mit schlechtem Beispiel voran, seine Anlageinvestitionen gehen seit 1995 zurück; sein Investitionsvolumen ist dadurch bis 2003 um rund 25% geschrumpft. Im ersten Halbjahr 2004 reduzierten die öffentlichen Haushalte ihre Ausgaben für Baumaßnahmen und den Erwerb von Sachvermögen weiter. Gegenüber der entsprechenden Vorjahresperiode betrug das Minus rund 7%, bei den Kommunen war es noch höher (Rehm 2004). Seit geraumer Zeit hat hier also der Gegenwartsverbrauch Priorität vor der Zukunftssicherung.

Nach anfänglichen Hoffnungen auf eine Belebung blieb die Nachfrage nach Wirtschaftsgütern auch 2004 schwach. Im Jahresdurchschnitt dürften die Ausrüstungsinvestitionen und sonstigen Anlagen erneut mit einem nominalen Minus abschließen. Die Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst geht davon aus, dass sich der Rückgang bei den Ausrüstungen und Sonstigen Anlagegütern auf etwa 1% und im gewerblichen und staatlichen Bau auf rund 4% gegenüber 2003 belaufen wird.

Der nominale Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Investitionen ohne den Wohnungsbau wird dadurch 2004 rund 2% betragen. Wie die Ergebnisse der jüngsten Leasingumfrage des ifo Instituts zeigen, werden die Investitionen der Leasinggesellschaften entgegen diesem Trend 2004 zunehmen. Das Leasing-Neugeschäft wird nach den Erwartungen der Leasinggesellschaften 2004 um rund 1% auf 47,1 Mrd. € steigen. Damit erhöht sich auch die Leasingquote beträchtlich, und zwar von 18,0 auf 18,6%, in Westdeutschland sogar auf deutlich über 20%. Die Mobilien-Leasingquote erreicht mit 24,2% einen neuen Rekordwert. Damit wird der Abstand zu internationalen Leasing-Spitzenreitern, wie etwa den USA oder England, erheblich verkürzt.

Die herstellerunabhängigen Leasinggesellschaften erreichen bei Mobilien ein deutliches Plus von reichlich 4%. Das Immobilien-Leasing leidet weiter unter den rückläufigen Bauinvestitionen, der Mindeststeuer sowie unter der immer schwieriger werdenden Suche nach Kunden, die auch auf eine Frist von 20 Jahren eine einwandfreie Bonität erwarten lassen. Auch die Banken, die derartige Projekte refinanzieren, zeigen bei solch langfristigen Engagements zunehmend Zurückhaltung. Die Sparte wird wohl um etwa 20% unter dem Vorjahresniveau bleiben. Die Unter-

nehmen aus dem Bereich Herstellervermietung und -Leasing setzen ihren Wachstumskurs fort, ihr Neugeschäft zieht um rund 6% an. Angesichts der chronisch schwachen inländischen Automobilkonjunktur ist dieses Ergebnis beachtlich. Immerhin gehen die Pkw-Zulassungen nun zum fünften Mal in Folge zurück. Im Jahr 2004 dürfte das Minus bei etwa 0,5% liegen. Auf Straßenfahrzeuge entfallen schließlich über 50% des aktuellen Neugeschäfts der Leasingbranche.

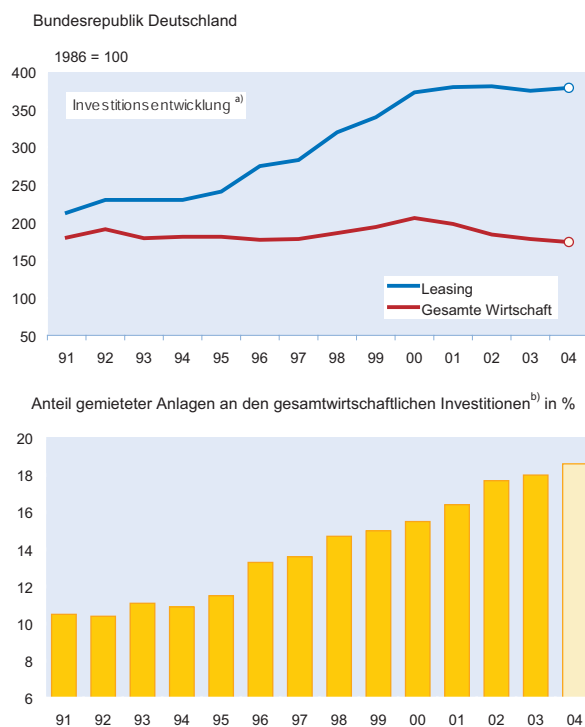
Das Leasing war auch 2004 kein Selbstläufer, sondern erforderte eine harte Akquisitionsarbeit. Die Leasinggesellschaften mussten erneut gegen eine rezessive Investitionsentwicklung antreten. Die Unterschiede in der Geschäftsentwicklung der verschiedenen Anbietergruppen, Marktsegmente und den einzelnen Gesellschaften waren beträchtlich.

Das Leasing ist 2004 vor allem im Dienstleistungssektor, beim Staat und im verarbeitenden Gewerbe vorangekommen. Letzteres bewahrt mit seiner überdurchschnittlichen Investitionsentwicklung – der Zuwachs beträgt hier rund 3% – die inländische Investitionsentwicklung vor einem noch stärkeren Rückgang (Weichselberger 2004). Der Handel und das Baugewerbe schränkten ihre Investitionsausgaben hingegen merklich ein.

Der Erfolg des Leasings basiert derzeit vor allem darauf, dass es die bedeutendste Alternative zum Investitionskredit der Banken darstellt, sowie auf innovativen und umfassenden Finanzierungs- und Dienstleistungskonzepten. Damit werden vor allem bei mittelständischen Unternehmen neue Kunden gewonnen und Marktanteilsgewinne realisiert.

Auch die investitionsstarken Infrastrukturbereiche, wie Verkehr und Nachrichtenübermittlung sowie der Staat weisen noch ein erhebliches unausgeschöpftes Potential für das Leasing auf.

Abb. 4
Leasingquote steigt weiter



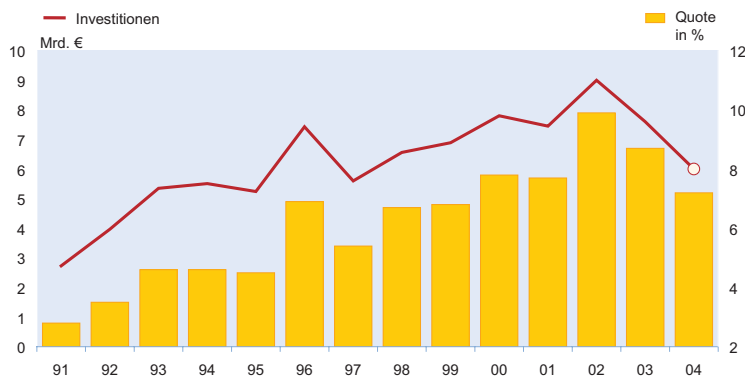
^{a)} In jeweiligen Preisen.
^{b)} Ohne Wohnbauten, ab 1991 nach neuem Statistikkonzept.
2003 vorläufig, 2004 Planung.

Quelle: ifo Investitionstest Anlagenvermietung; Statistisches Bundesamt.

Leasingquoten steigen weiter

Das eigenständige deutsche System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, dessen Grundlagen 1960 entwickelt wurden, ist mit dem Übergang auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995 aufgegeben worden. Die wichtigsten konzeptionellen Änderungen betreffen die Investitionen. Im Unterschied zu früher werden in die Anlageinvestitionen nun auch die immateriellen Anlagegüter, wie zum Beispiel gekaufte und selbst-erstellte Computerprogramme sowie Urheberrechte, einbezogen. Zivil nutzbare militärische Ausrüstungen und Bauten (z.B. Lastwagen, Militärkrankenhäuser und Flugplätze) gehören nach dem neuen System ebenfalls zu den Anlageinvestitionen. Mit dieser Konzeptänderung wird ein ge-

Abb. 5
Immobilien-Leasing



Investitionen des Immobilien-Leasings gemessen an den gesamtwirtschaftlichen Bauinvestitionen ohne Wohnungsbau. Ab 1991 nach neuem Statistikkonzept (ESVG). 2004: Schätzung.

Quelle : ifo Investitionstest; Statistisches Bundesamt.

meinsamer europäischer Standard erreicht, der internationale Vergleiche erleichtern soll. Das Problem der unterschiedlichen Qualität der Primärstatistiken in einigen Ländern wird hierdurch freilich nicht ausgeräumt.

Bisher wurden in der deutschen VGR zwei Kategorien von Anlageinvestitionen, nämlich die Bauten und die Ausrüstungen, ausgewiesen. Jetzt wurden als dritte Rubrik die »Sonstigen Anlagen« aufgenommen. Davon entfallen rund 93% auf die immateriellen Güter, wie Software und Urheberrechte. Für den Investitionstest Leasing werden die Ausrüstungsinvestitionen und die Sonstigen Anlagen zusammengefasst und dienen als Messgröße für die Berechnung der Mobilien-Leasingquote.

Die im Niveau deutlich angehobenen Anlageinvestitionen führen zu einer Absenkung der Leasingquote, der Unterschied zum alten Konzept beträgt im Durchschnitt der letzten Jahre rund 0,5 Prozentpunkte.

Im Jahr 2003 erhöhte sich die Leasingquote (nach ESVG) von 17,7 auf 18,0%, 2004 wird sie voraussichtlich auf 18,6% ansteigen, falls die, auf den Daten des Statistischen Bundesamtes basierenden Investitionsprognosen Realität werden sollten. Das ist im internationalen Vergleich ein respektable, wenn auch noch kein Spitzenwert. Dies ändert sich, wenn man die Quote nur für Westdeutschland berechnet, die im Jahr 2004 immerhin deutlich über der Marke von 20% liegen wird. Die extrem niedrige Leasingquote in den neuen Bundesländern ist nicht das Ergebnis einer erfolglosen Akquisitionsarbeit der Leasinggesellschaften, sondern das Resultat massiver staatlicher Eingriffe in das dortige Investitionsgeschehen. Die Verlängerung der Investitionszulagenregelung für Ostdeutschland bis 2006 war keine gute Nachricht für die Leasingbranche. In seinem jüngsten Gutachten fordert der Sachver-

ständigenrat jedoch, dass sich der Bund bis 2006 vom Investitionsförderungsgesetz verabschieden solle (o.V. 2004b). Sollte dies geschehen, würden sich die Chancen für das Leasing in Ostdeutschland erhöhen.

Beim Mobilien-Leasing in Deutschland steigt die Quote 2004 sprunghaft von 22,8 auf 24,2%, bei den Immobilien sinkt sie von 8,7 auf 7,2%. Das Mobilien-Leasing hat einen wesentlich höheren Anteil an den gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungskäufen als das Immobilien-Leasing an den Bauinvestitionen ohne Wohnungsbau. Das liegt einerseits daran, dass es bei mobilen Investitionsgütern mit Ausnahme der Kurzfristmiete (z.B. Renting) – neben dem Leasing und der Herstellervermietung – keine anderen Formen der Anlagenmiete mit nennenswertem Gewicht gibt. Im Falle der Bauinvestitionen von Unternehmen konkurrieren dagegen mit dem Immobilien-Leasing verschiedene andere Institutionen als Anlagenvermieter. Immobilienfonds, Bauträger, Versicherungen, Pensionsfonds, Developer, Besitzgesellschaften und private Vermögensverwaltungen haben zusammengenommen einen deutlich höheren Marktanteil an der Vermietung von Gewerbebauten als die Immobilien-Leasinggesellschaften.

Andererseits enthält das Aggregat »Gesamtwirtschaftliche Bauinvestitionen ohne den Wohnungsbau« als Messgröße für das Immobilien-Leasing einige Kategorien von Bauten, die bisher noch gar nicht oder nur geringfügig für das Leasing oder vergleichbare Formen der Anlagenvermietung erschlossen sind. Das gilt vor allem für die großen Infrastrukturprojekte des Staates, wie Autobahnen, Straßen, Bahnstrecken, Wasserwege und verschiedene militärische Einrichtungen. Im privatwirtschaftlichen Bereich zählen hierzu diverse Objekte in der Land- und Forstwirtschaft, der Energie- und Wasserversorgung sowie der Organisationen ohne Erwerbszweck, aber auch Erweiterungsmaßnahmen an bereits bestehenden Gebäuden sowie Wert erhöhende Modernisierungen und Umbauten, die in allen Wirtschaftsbereichen in den letzten Jahren einen beträchtlichen Anteil an den gesamten Bauinvestitionen – von teilweise über 60% – aufweisen.

Eine verlässliche Aussage über die Verbreitung der Anlagenmiete im Nichtwohnungsbau lässt sich nur treffen, wenn man die Investitionen des Immobilien-Leasing und der übrigen Mietfinanzierungsformen für Immobilien zusammenfasst und sie an den gesamten gewerblichen und staatlichen Bauinvestitionen misst. Der so ermittelte »Miet-Invest-Anteil« hat bei Gewerbeimmobilien derzeit eine Größenordnung von etwa 30%; er ist damit deutlich höher als bei den Ausrüstungsinvestitionen.

Eine verlässliche Aussage über die Verbreitung der Anlagenmiete im Nichtwohnungsbau lässt sich nur treffen, wenn man die Investitionen des Immobilien-Leasing und der übrigen Mietfinanzierungsformen für Immobilien zusammenfasst und sie an den gesamten gewerblichen und staatlichen Bauinvestitionen misst. Der so ermittelte »Miet-Invest-Anteil« hat bei Gewerbeimmobilien derzeit eine Größenordnung von etwa 30%; er ist damit deutlich höher als bei den Ausrüstungsinvestitionen.

2005: Das Ende der mageren Jahre?

Die Hoffnungen auf eine sich im Jahr 2005 endlich belebende Investitionstätigkeit in Deutschland werden vor allem aus der Annahme gespeist, dass sich nach einer immerhin vierjährigen Periode rückläufiger Investitionsausgaben nun so viel Nachfrage aufgestaut hat, dass diese zumindest teilweise realisiert werden muss.

Nach der neuesten Prognose des ifo Instituts werden die gesamtwirtschaftlichen Investitionen ohne den Wohnungsbau 2005 nominal um rund 2,5% wachsen. Dabei dürften die Ausgaben für Ausrüstungskäufe um etwa 4% zunehmen und die Investitionen im Nichtwohnungsbau um fast 2% schrumpfen.

Es gibt jedoch nach wie vor einige Einflüsse, die dämpfend auf die Investitionstätigkeit wirken, das sind vor allem: Die weiterhin relativ niedrige Kapazitätsauslastung, welche sich auch in den nächsten Quartalen nur maßvoll erhöhen dürfte, die häufig zu geringe Eigenkapitalquote mittelständischer Betriebe, die die Aufnahme von Fremdkapital erschwert und schließlich der anhaltend schwache inländische Konsum. Außerdem werden zur Sicherung der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit noch immer vor allem arbeitsintensive Produktionen mit den entsprechenden Investitionen ins Ausland verlagert, vor allem in östliche Niedriglohnländer, die vor der Haustür liegen (Sinn 2004).

Der auf den Zukunftseinschätzungen der Leasinggesellschaften basierende Investitionsindex, der zusammen vom ifo Institut und dem Bundesverband Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL) ermittelt wird, lässt auch für die ersten Monate des Jahres 2005 noch kaum Aufschwungssignale erkennen (Gürtler und Städtler 2004). Auch die Geschäftserwartungen des jüngsten ifo Konjunkturtests in der gewerblichen Wirtschaft stützen diesen Befund.

Vom Potential her könnten die Leasinggesellschaften 2005 im Neugeschäft ein deutliches Plus erzielen, das erneut die gesamtwirtschaftliche Investitionsentwicklung ohne den Wohnungsbau überträfe. Die Leasingbranche wird 2005 endlich wieder einen Rückenwind vom Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen spüren, zudem wird wohl das Neugeschäft auch wieder über die Gewinnung neuer Kunden bzw. weiterer Marktanteile gegenüber dem Investitionskredit und dem Barkauf von Investitionsgütern moderat gesteigert werden können. Die Investitionen der Wirtschaft in die für die Leasingbranche wichtigste Gütergruppe, die Straßenfahrzeuge, dürften im Laufe des Jahres 2005 – nach der langen Schwächeperiode von 2000 bis 2004 – allein schon wegen des inzwischen angestauten Ersatzbedarfs wieder zunehmen.

Wie schon in den Jahren 2003 und 2004 wird das Leasingwachstum auch 2005 nur von der Mobiliensparte ge-

tragen werden. Das Immobilien-Leasing wird nicht nur wegen der anhaltend schwachen Baukonjunktur, sondern auch in Folge der Mindestbesteuerung 2005 erneut stark rückläufig sein.

Die im Frühjahr 2003 im Zuge des Steuervergünstigungsabbaugesetzes vom Vermittlungsausschuss verworfene Mindeststeuer wurde von der Bundesregierung bereits im Herbst 2003 wieder als Gesetzentwurf vorgelegt und nach Durchlaufen eines erneuten Vermittlungsverfahrens in leicht abgeänderter Form verabschiedet. Die Neuregelung hat zur Folge, dass nach Überschreiten eines Freibetrags von 1 Mill. € nur noch 60% des positiven steuerlichen Ergebnisses eines Wirtschaftsjahres mit ertragsteuerlichen Verlustvorträgen verrechnet werden können. Im Ergebnis führt dies dazu, dass auf 40% des Periodenergebnisses auch dann Einkommen- bzw. Körperschaftsteuern sowie Gewerbesteuern zu zahlen sind, wenn in der Vergangenheit Verluste angefallen sind, die noch nicht steuerlich berücksichtigt wurden.

Besonders fatal wirkt sich die Mindeststeuer, nach Angaben des Bundesverbandes Deutscher Leasing-Unternehmen (BDL), bei den im Bereich des Immobilien- und Großmobiliens-Leasings regelmäßig zum Einsatz kommenden Objektgesellschaften aus. Diese von vornherein befristet angelegten Zweckgesellschaften haben ausschließlich die Aufgabe, die Leasinggeberfunktion für eine einzige großvolumige Leasinginvestition wahrzunehmen. Die damit verbundene Separierung aller mit der Investition verbundenen Aktivitäten ist – wie bei anderen Großprojekten auch – aus Gründen der Risikosteuerung unverzichtbare Voraussetzung für die Finanzierung des Vorhabens (so genannte Projektfinanzierung). Die Mindestbesteuerung führt bei Objektgesellschaften einerseits zur Besteuerung von Scheingewinnen, da bereits beim Einsetzen der ersten Periodenüberschüsse Ertragssteuern zu entrichten sind, obwohl die Leasinginvestition insgesamt – aufgrund der typischerweise aufgelaufenen Anfangsverluste – noch längst nicht die Gewinnzone erreicht hat. Andererseits bleiben Verluste in systemwidriger Weise steuerlich endgültig unberücksichtigt, da die infolge der Mindestbesteuerung nicht zur Verrechnung gelangten Verlustvorträge nach der planmäßigen Liquidation der Objektgesellschaft bei Beendigung des Leasingvertrages ungenutzt »verfallen«.

Der BDL befürchtet, dass das letztlich nicht nur einen massiven Rückgang des Immobilien-Leasings in Deutschland, wenn nicht sogar dessen Ende bedeuten würde, sondern ganz allgemein eine massive Verschlechterung der Finanzierungsmöglichkeiten für Großprojekte, eine weitere Belastung des Investitionsklimas und eine Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zur Folge hätte (o.V. 2003c).

Ähnlich wie das verarbeitende Gewerbe und der Handel verlässt sich auch die deutsche Leasingindustrie nicht mehr nur auf die Wachstums- und Ertragschancen hier zu Lande. Seit 2003 entwickeln sich ihre Auslandsaktivitäten noch dynamischer als das Inlandsgeschäft. Das Cross-Border-Leasing – nicht zu verwechseln mit den »US-Cross-Border-Transaktionen« – bei dem die deutsche Leasinggesellschaft den Vertrag direkt mit dem ausländischen Kunden abschließt, profitiert von den lebhaften Exportaktivitäten der deutschen Wirtschaft, insbesondere mit den osteuropäischen Beitrittsländern. Das Exportpotential von Dienstleistungen wird in Deutschland bisher noch relativ wenig genutzt. Der Dienstleistungssektor erwirtschaftet zwar 70% des Bruttoinlandsprodukts, erbringt aber nur 14% des Exports (Bauchmüller 2004).

Die zweite Variante des Leasing-Auslandsgeschäfts ist das Offshoring. Hier gründet eine deutsche Leasinggesellschaft jenseits der Grenzen Tochtergesellschaften und betreibt so in den Zielländern Domestic-Leasing. Die Präsenz vor Ort bringt Vorteile bei der Bonitätsbeurteilung sowie der Kundenbetreuung und ermöglicht einen besseren Einblick in die lokalen Güter- und Finanzmärkte (Sczech 2004). Da der deutsche Leasingmarkt nicht nur der größte in Europa ist, sondern wohl auch über die am besten entwickelten Dienstleistungsangebote verfügt, gelten seine Chancen im benachbarten Ausland nicht nur für 2005, sondern auch auf mittlere Frist als ausgezeichnet. Der Expansionsschwerpunkt dürfte dabei weniger beim Cross-Border-Leasing, sondern zunehmend im Bereich des Offshoring, also in der Gründung von Auslandsdependancen liegen.

Die Unctad (United Nations Conference on Trade and Development) geht davon aus, dass jetzt ein Punkt erreicht ist, von dem eine neue Welle des Offshorings im Dienstleistungsgewerbe ausgehen wird (Sauvant 2004).

Leasinggesellschaften schließen inzwischen auch Geschäfte ab, die nicht Erlass konformes Leasing darstellen, die aber auf der Ebene ihrer Kompetenzen als Finanz-, Investitions- und Dienstleistungsexperten liegen. Die Umsätze in diesem Segment erreichen heute schon mehrere Milliarden Euro jährlich und haben deutlich steigende Tendenz. Die Palette der Angebote reicht von traditionellem Mietkauf über Asset Management, Bauconsulting, Fuhrparkmanagement, strukturierte Finanzierungen, Fondskonzeptionen, Advising und Packaging bis zur Autovermietung (Renting). Diese Aktivitäten ermöglichen den Gesellschaften sich über zusätzliche bzw. ergänzende Dienstleistungen und divergierende Leistungsmerkmale gegenüber anderen Wettbewerbern abzuheben. Zudem können diejenigen, die im Bereich der Big Tickets engagiert sind, die hier übliche enorme Volatilität des Auftragseingangs abfedern.

Literatur

- Bauchmüller, M., (2004), »Clement setzt auf Dienstleistungen«, *Süddeutsche Zeitung* vom 15. November.
- Granzow, A., (2004), »Franzosen betreiben künftig 40 Schulen in Offenbach«, *Handelsblatt* vom 8. Oktober.
- Gürtler, J. und A. Städtler (2004), »Leasingbranche: Geschäftsklima gibt deutlich nach – Erholung bei den gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen lässt noch auf sich warten«, *ifo Schnelldienst* 57(22), 36–39.
- Hauschild, H. (2003), »Avanti Dilettanti«, *Handelsblatt* vom 31. Oktober, 9.
- o.V. (2002), »Bundeswehr-Fuhrpark nimmt Betrieb auf«, *Süddeutsche Zeitung* vom 11. Juni.
- o.V. (2003a), »Gewaltige Investitionen im Energiesektor nötig«, *Handelsblatt* vom 1. Juli, 8.
- o.V. (2003b), »Investitionsschwäche bedroht den Standort«, *Handelsblatt* vom 1. Juli, 8.
- o.V. (2003c), »Leasingverband kritisiert Steuerpläne der Bundesregierung«, *Süddeutsche Zeitung* vom 27. November, 18.
- o.V. (2004a), »Briten betreiben künftig Gefängnis in Hessen«, *Süddeutsche Zeitung* vom 9. November, 5.
- o.V. (2004b), »Osten ohne Hoffnung«, *Süddeutsche Zeitung* vom 18. November, 23.
- Rehm, H. (2004), »Öffentliche Finanzen im ersten Halbjahr 2004«, *Wirtschaft und Statistik* 10, 1210–1205.
- Sauvant, K. (2004), »Call-Center sind erst der Anfang«, *Handelsblatt* vom 9. November.
- Schmitt, P. (2002), »Gewinnbringer aus Übersee«, *Süddeutsche Zeitung* vom 6. November, 55.
- Sczech, J. (2004), »Auslandsaktivitäten im Aufwind«, *BDL-Leasing-News* 3, 1.
- Sinn (2004), »Das Exporträtsel«, *Süddeutsche Zeitung* vom 29. Oktober, 24.
- Weichselberger, A. (2004), »Westdeutsche Industrie: 2004 Investitionsanstieg geplant«, *ifo Schnelldienst* 57(16), 3–8.
- Werth, H.-J. (2003), »Wenn Anleger die Schule finanzieren«, *Handelsblatt* vom 20. Juni, 38.
- Westebbe, F. (2004), »Leasing-Wirtschaft begrüßt Einrichtung der PPP-Task-Force des Bundes«, *BDL-Leasing-News* 3, 4.

In der deutschen Software- und DV-Dienstleistungsbranche dürfte sich der zaghafte Erholungskurs fortgesetzt haben, der ifo Geschäftsklimaindikator signalisierte im dritten Quartal 2004 eine leichte Besserung. An der im Oktober 2004 durchgeführten 39. Konjunkturumfrage für Software und DV-Dienstleistungen haben insgesamt 248 Unternehmen einen auswertbaren Fragebogen zurückgeschickt, 145 Testteilnehmer haben an der Online-Befragung über das Internet teilgenommen. Der Rücklauf ist etwas geringer als in den vorangegangenen Umfragen, denn aufgrund der Umstellung auf einen neuen Befragungsrhythmus blieb nur noch wenig Zeit für eine Erinnerungsaktion.¹ Die insgesamt einbezogenen Betriebe erwirtschafteten im vergangenen Jahr (2003) einen Umsatz von 14,5 Mrd. €, gemessen am geschätzten Gesamtumsatz nach BITKOM repräsentieren die Erhebungsergebnisse rund 35% des deutschen Marktes für Software und DV-Dienstleistungen. Dies ist zwar weniger als zuvor, aber durchaus noch als ausreichend anzusehen.

Weiterhin zufriedenstellender Geschäftsverlauf

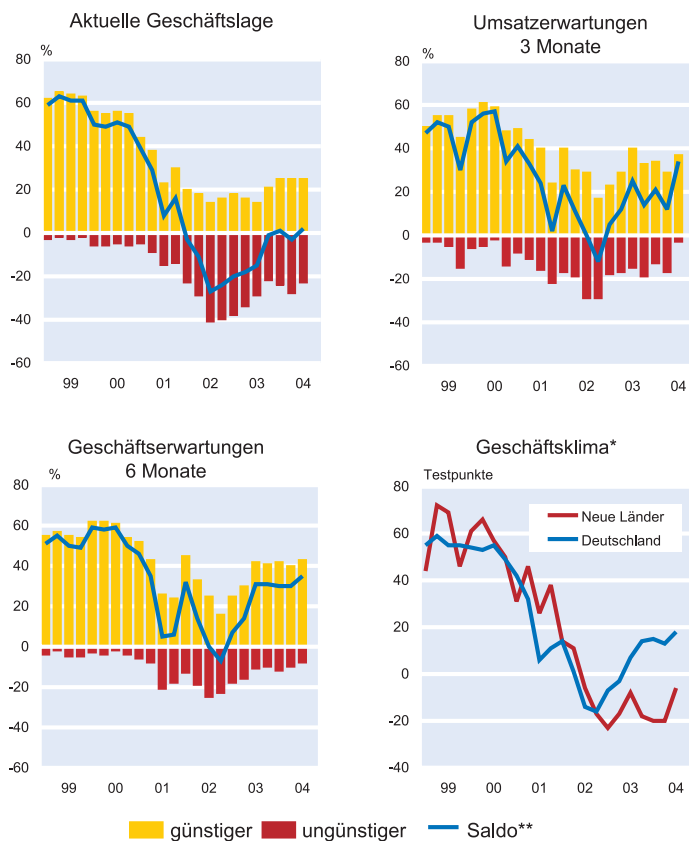
Die (moderate) Erholung in der deutschen Software- und DV-Dienstleistungsbranche dürfte sich voraussichtlich im Winterhalbjahr 2004/05 fortsetzen. Nachdem der ifo Geschäftsklimaindex im ersten Halbjahr 2004 mehr oder weniger auf der Stelle trat, nahm der Indikator im Oktober seinen Erholungskurs wieder auf (vgl. Abb. 1). Dabei wurden sowohl die Geschäftslage als auch die Perspektiven für das nächste halbe Jahr günstiger beurteilt. Nach wie vor konnte sich der Geschäftsverlauf aber nur auf dem zufriedenstellenden Niveau behaupten (per saldo + 2%), bereits seit dem vierten Quartal 2003 halten sich positive und negative Stimmen in etwa die Waage. Im Einzelnen bewerteten im Oktober 2004 25% der Unternehmen die Geschäftslage als günstig, 52% als befriedigend, aber immer noch 23% der Testteilnehmer empfanden ihre momentane Geschäftssituation als zufriedenstellend. Auch in den Geschäftserwartungen kam erstmals seit Herbst 2003 wieder (leicht) erhöhte Zuversicht zum Ausdruck: 43% der Unternehmen hofften auf bessere Geschäfte in den nächsten sechs Monaten (zweites Quartal 2004: 40%), jeder zweite rechnete mit einer gleichbleibenden Entwicklung (49%), aber immerhin noch 8% (10%) sahen der künftigen Entwicklung mit Besorgnis entgegen.

Die lebhaftere Nachfrage nach Software und informationstechnischen Dienstleis-

tungen bescherte den Unternehmen im Laufe der letzten zwei bis drei Monate ein Umsatzplus. Auch die vergleichbaren Vorjahresumsätze wurden leicht übertroffen, dahinter stehen aber doch sehr unterschiedliche Entwicklungstrends: 41% der Testteilnehmer berichteten über höhere Umsätze, 29% über eine gleichbleibende Entwicklung, und immerhin noch fast jedes dritte Unternehmen musste im Berichtszeitraum Umsatzeinbußen verkraften. Spürbar leiser wurden allerdings die Klagen über zu geringe Auftragsreserven, 31% bezeichneten sie im Oktober als zu klein, vor Jahresfrist waren es fast 60%. Große Hoffnungen setzten die Unternehmen auf die Umsatzentwicklung im Jahresschlussquartal, das Vertrauen hat wieder kräftig zugenommen. 37% der Befragten gehen in den nächsten Monaten von höheren Umsätzen aus, 60% rechnen mit einer gleichbleibenden Entwicklung, und nur noch wenige Testteilnehmer 3% (zweites Quartal 2004: 17%) befürchten eine Abnahme. Die Preise dürften nach Ansicht

¹ Ab Oktober 2004 ist die bisher vierteljährlich durchgeführte ifo Konjunkturumfrage »Information und Kommunikation DV-Dienstleistungen« Teil des monatlichen ifo Konjunkturtests »Dienstleistungen«. Das Frageprogramm orientiert sich nun nicht mehr auf das zurückliegende Quartal, sondern auf die Entwicklung der letzten zwei bis drei Monate. Zusätzlich wurden einige Fragen neu aufgenommen (z.B. Preisentwicklung, Beurteilung und Erwartung der Geschäftslage in der Branche), andere wurden gestrichen, wie die quantitative Beschäftigungsentwicklung und die Entwicklung nach dem Auftragseingang. Die Kommentierung der Umfrageergebnisse findet aber weiterhin im gewohnten vierteljährlichen Rhythmus statt, erst zu einem späteren Zeitpunkt ist eine monatliche Veröffentlichung und Kommentierung der Ergebnisse vorgesehen.

Abb. 1

DV-Dienstleister: Zufriedenstellender Geschäftsverlauf
 3. Berichtsquartal 2004


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

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

Quelle: ifo Konjunkturtest, DV-Dienstleistungen 2004.

der Befragten in der nahen Zukunft eher nach unten korrigiert werden.

Deutlich sind weiterhin die Unterschiede zwischen kleinen und großen DV-Unternehmen: Bei den eher größeren Dienstleistungsanbietern (ab 50 Mill. € Umsatz pro Jahr) scheint die konjunkturelle Erholung zügige Fortschritte zu machen. Nachfrage und Umsätze zogen weiter an, die Vorjahresumsätze wurden übertroffen, die Urteile zur aktuellen Geschäftslage blieben auf dem günstigen Niveau der vorangegangenen Erhebung. Per saldo jedes vierte Unternehmen war mit dem Geschäftsverlauf zufrieden. Optimistisch stimmt vor allem, dass die Erwartungen bezüglich der künftigen Geschäftsentwicklung ein ausgesprochen positives Bild zeichnen. 60% der Unternehmen erwarten bessere Geschäfte, 33% rechnen mit einer gleichbleibenden Entwicklung, und nur noch wenige (7%) sehen der nahen Zukunft mit Zwiespalt entgegen. Die Umsätze dürften weiter zulegen. Die klei-

neren Unternehmen der Branche schleppen sich dagegen nur mühsam aus der Talsohle: Die Geschäftslage besserte sich zwar, von einem zufriedenstellenden Niveau war man jedoch noch weit entfernt. Hinsichtlich der weiteren Geschäftsentwicklung festigte sich allerdings der vorsichtige Optimismus. Der Bestelleingang war weiterhin rückläufig, die Auftragsbestände erschienen völlig unzureichend, und auch die Umsätze verfehlten die vergleichbaren Vorjahreswerte. Positiv ist aber zu vermerken, dass das Umsatzminus im aktuellen Berichtsmonat weniger kräftig ausfiel als zuvor. Umsatzeinbußen dürften nun auch in den kleineren Betrieben bald der Vergangenheit angehören, in den Umsatzerwartungen setzte sich wieder Hoffungsschimmer durch.

Sichtlich verbessert hat sich das Geschäftsklima bei den ostdeutschen DV-Dienstleistern, der Indikator ist aber nach wie vor im negativen Bereich (Saldowert: –6 Prozentpunkte). Dafür waren hauptsächlich die nicht mehr ganz so ungünstigen Geschäftslageurteile verantwortlich, die Geschäftserwartungen waren hingegen von nachlassendem Optimismus gekennzeichnet. Ein Fünftel der ostdeutschen DV-Unternehmen war mit dem Geschäftsverlauf im Oktober nicht zufrieden, die Nachfrage entwickelte sich äußerst schwach, das Gros der Testteilnehmer hatte Umsatzeinbußen zu verkraften. Die Nachfrageschwäche der ostdeutschen DV-Unternehmen ist augenscheinlich: Mehr als 80% der Unternehmen klagten über zu niedrige Auftragsbestände.

Dennoch setzte sich hinsichtlich der zukünftigen Umsatzentwicklung wieder etwas mehr Optimismus durch. Die Mehrheit der Testteilnehmer (81%) rechnet mit einer gleichbleibenden Entwicklung, nur wenige Unternehmen hoffen auf höhere Umsätze in der nahen Zukunft.

Beschäftigungsabbau läuft langsam aus

Der Beschäftigungsabbau in der deutschen Software- und DV-Dienstleistungsbranche scheint nun langsam auszulaufen. Erstmals seit den Herbstmonaten 2001 hielten sich – den aktuellen Umfrageergebnissen zufolge – positive und negative Stimmen wieder knapp die Waage. Auffallend ist allerdings die große Bewegung innerhalb dieses ausgeglichenen Saldos: 57% der Testteilnehmer konnten ihren Personalstand in etwa halten, 21 bzw. 22% gaben an, Personal aufgebaut bzw. abgebaut zu haben. Ein leichter Zuwachs dürfte sich im Verlauf der letzten zwei bis drei Monate vor

allem bei den größeren Dienstleistern eingestellt haben (per saldo + 5%). Auch bei den Beschäftigungserwartungen für die nächsten Monate hielten sich zuversichtliche und pessimistische Meldeanteile knapp die Waage. Im Detail sieht das Bild wie folgt aus: 71% der Unternehmen wollen ihre Personalkapazität in der nahen Zukunft in etwa halten, 13% erwarten ein Plus, dem stehen aber 16% der Unternehmen gegenüber, die wohl noch Personal entlassen müssen. Etwas günstiger sieht das Bild bei den mittleren Betrieben (mit einem Umsatz von 2,5 bis 25 Mill. €) aus, der positive Saldo überwiegt hier mit 8 bzw. 9%. In den neuen Bundesländern ist dagegen noch kein Ende des Personalabbaus abzusehen. Der Saldo der zunehmenden und abnehmenden Veränderung der Beschäftigung ist weiterhin negativ, und auch für das vierte Quartal 2004 erwarten die Unternehmen im Durchschnitt eine weitere Reduzierung ihre Beschäftigtenzahl (per saldo – 22%).

Klagen über Auftragsmangel tendieren nach unten

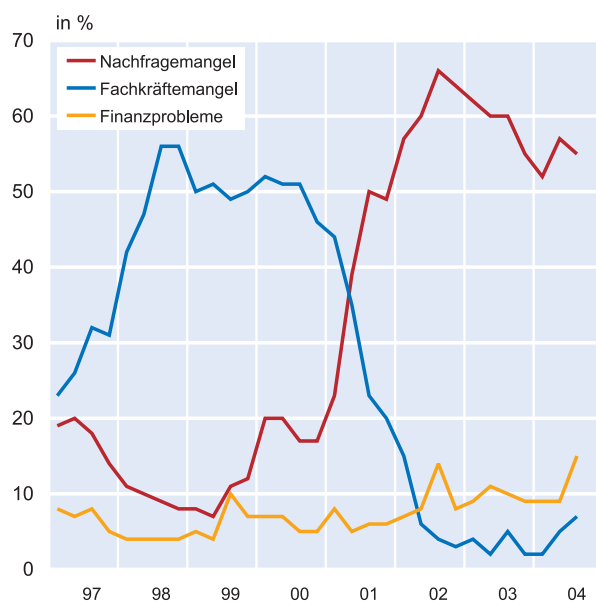
Drei von fünf DV-Unternehmen – und damit wieder etwas weniger als zuvor – klagten im Oktober 2004 über Behinderungen der Geschäftstätigkeit. Die Abbildung 2 zeigt deutlich, wie stark sich die Problemlagen seit dem Jahrtausendwechsel verschoben haben. Bis Anfang 2001 stand der Fachkräftemangel unangefochten an der Spitze, heute ist es die unzureichende Nachfrage. Nachfragemangel steht mit 55% der Nennungen an erster Stelle, der Spitzenwert

zur Jahresmitte 2002 (66%) wurde danach aber nicht wieder erreicht. Mehr Kritik übten nach wie vor die Unternehmen in den neuen Bundesländern, gut 80% der Testteilnehmer scheinen davon betroffen zu sein. Fachkräftemangel von Softwareexperten war zwar nach wie vor nur vereinzelt zu hören, auffällig ist aber, dass seit Jahresanfang 2004 wieder mehr Unternehmen darüber berichteten (7% im Oktober gegenüber 2% im ersten Quartal 2004). Auch Finanzierungsschwierigkeiten kamen mit 15% der Nennungen wieder stärker zur Geltung. Insbesondere die kleinen bis mittleren Betriebe sahen hier eine gravierende Behinderung ihrer Geschäftstätigkeit. Aus Sicht einer BITKOM-Umfrage sah sogar jedes zweite Unternehmen bei der Unternehmensfinanzierung ein großes Markthemmnis. Die befragten Betriebe berichteten von Problemen, die bestehenden Kreditlinien zu halten oder sich frisches Geld zu beschaffen. Die Geschäftsbanken scheinen sich immer mehr von der Kreditfinanzierung zurückzuziehen, zudem steht technologieorientierten Unternehmen kaum mehr das notwendige Venture Capital für die Gründungsfinanzierung zur Verfügung (BITKOM 2003). In Ostdeutschland litt bereits jedes vierte Unternehmen – mit steigender Tendenz – unter Finanzierungsschwierigkeiten. Sonstige Einflussgrößen – mit 8% der Nennungen – spielten wieder eine etwas geringere Rolle.

Positive Geschäftslageurteile nur im Bereich Consulting und Projekt Services

Bei den Herstellern von Standard-, Anwender- und Systemsoftware sowie bei den Beratungsdienstleistungen (*Consulting und Projekt-Services*²) verbesserte sich erneut die aktuelle Geschäftslage; erstmals seit drei Jahren überwogen wieder die positiven Urteile (per saldo: + 5%). Die Nachfrage tendierte nach oben, die Umsätze übertrafen sogar wieder ein wenig das vergleichbare Vorjahresergebnis. Gleichzeitig nahm die Unzufriedenheit mit den Auftragsreserven sichtlich ab, jedes dritte Unternehmen empfand sie aber noch als zu klein. Gegenüber dem entsprechenden Wert des Vorjahres haben sich die Meldeanteile nahezu halbiert. Der Aufwärtstrend dürfte sich fortsetzen, das Geschäftsklima hat sich im aktuellen Berichtsmonat merklich aufgehellt. Die Perspektiven hinsichtlich der Geschäftsentwicklung im Winterhalbjahr 2004/05 sahen die Unternehmen nun freundlicher, und auch die Umsatzerwartungen wurden spürbar zuversichtlicher gesehen. Auch der Stellenabbau ist im Großen und Ganzen zum Stillstand gekommen, positive und negative Meldungen hielten sich die Waage. Nach den Befragungsergebnissen wird sich diese Entwicklung in der nahen Zukunft fortsetzen,

Abb. 2
Behinderungen der Geschäftstätigkeit:
Auftragsmangel tendiert weiter nach unten



Quelle: ifo Konjunkturtest, DV-Dienstleistungen 2004.

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

drei von vier Betriebe rechnen mit einem unveränderten Personalbestand.

In der Sparte *System- und Network Operation*³ (Facilities Management, Outsourcing) verharrte die Geschäftslage auf dem unbefriedigenden Niveau der vorangegangenen Erhebung. Angesichts lebhafterer Nachfrage konnte das Umsatzergebnis vom Vorjahr in etwa erreicht werden. Deutlich günstiger entwickelten sich auch die Auftragsbestände, per saldo galten sie immer noch als unzureichend. Das Vertrauen in die künftige Geschäftsentwicklung war zwar etwas weniger stark ausgeprägt als zuvor, die Umsatzchancen wurden aber wesentlich günstiger gesehen. Jedes dritte Unternehmen hofft nun auf bessere Geschäfte im Jahresabschlussquartal 2004.

Trotz unverändertem Bestelleingang dominierten im Bereich *Processing und Network Services*⁴ weiterhin die negativen Stimmen bei der Beurteilung der aktuellen Geschäftslage. Die Vorjahresumsätze dürften erreicht worden sein. Die Auftragsreserven erhielten wesentlich bessere Noten, dennoch erschienen sie gut 40% der Unternehmen als zu klein. Im Hinblick auf die künftige Geschäftsentwicklung blieb die behutsame Zuversicht, mit Umsatzsteigerungen kann nun wieder gerechnet werden. Nach den Befragungsergebnissen rechnet per saldo jeder fünfte Testteilnehmer in den nächsten Monaten mit einem Umsatzplus.

Als verbessert, aber keineswegs zufriedenstellend wurde die augenblickliche Geschäftslage in der Sparte *Environmental Services*⁵ begutachtet, per saldo ein Viertel der Firmen bewertete die Situation als schlecht. Bei unveränderter Nachfrage lagen die Umsätze über Vorjahresniveau. Hinsichtlich der Geschäftsentwicklung im kommenden halben Jahr blieb die vorsichtige Zuversicht, dennoch korrigierten die Testteilnehmer ihre Umsatzerwartungen deutlich nach oben. Das Geschäftsklima blieb in der Unterkühlungszone.

Bei den *Wartungsdienstleistern*⁶ gewannen die negativen Geschäftslageurteile ein leichtes Übergewicht, hinsichtlich der weiteren Entwicklung äußerten sich die Testteilnehmer allerdings etwas zuversichtlicher. Die Nachfrage blieb im Großen und Ganzen unverändert, die vergleichbaren Vorjahresumsätze wurden verfehlt, wenn auch bei weitem nicht mehr so stark wie bisher. Auch die Urteile zu den Auftragsreserven besserten sich, zwei von fünf Wartungsdienstleistern waren aber noch mit ihren Auftragsreserven unzufrie-

den. In den Umsatzerwartungen keimte wieder Hoffnungsschimmer auf, gleichwohl ist der Beschäftigungsabbau noch nicht ganz zum Stillstand gekommen.

Das Geschäftsklima bei den *ausbildungs- und schulungsorientierten Dienstleistern*⁷ verharrte tief in der Unterkühlungszone: Bei der Beurteilung der aktuellen Situation dominierten die negativen Stimmen noch deutlicher. Die Nachfrage blieb ausgesprochen flau, die Umsätze lagen empfindlich unter den vergleichbaren Vorjahreszahlen. Per saldo jeder fünfte Betrieb musste Umsatzrückgänge verkraften. Dennoch drückte sich in den Geschäftserwartungen leicht erhöhte Zuversicht aus, die Testteilnehmer zeigten sich durchaus hoffnungsvoll im Hinblick auf die künftige Umsatzentwicklung.

Literatur

BITKOM (2003), »Informations- und Telekommunikationsbranche geht mit Schwung ins neue Jahr«, Presseinformation Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien vom 10. Dezember 2003, www.bitkom.org.

BITKOM (2004), »BITKOM-Branche mit neuer Dynamik« Presseinformation Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien vom 17. März 2004, www.bitkom.org.

³ Dienstleistungen zur Übernahme von DV-Aufgaben für andere Unternehmen.

⁴ Leasing oder Vermietung von Rechenzeit, Mehrwertdienste, Datenfernübertragungs- und Datenfernverarbeitungsdienste, Datenerfassung.

⁵ Dienstleister, die die Unternehmen zur Unterstützung im DV-Bereich engagieren können, wie z.B. Kundenunterstützung beim Betrieb und bei der Produktion, Software-Installation, Umzug und Installation von DV-Equipment, Bereitstellung von Vorsorge-Dienstleistungen.

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

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

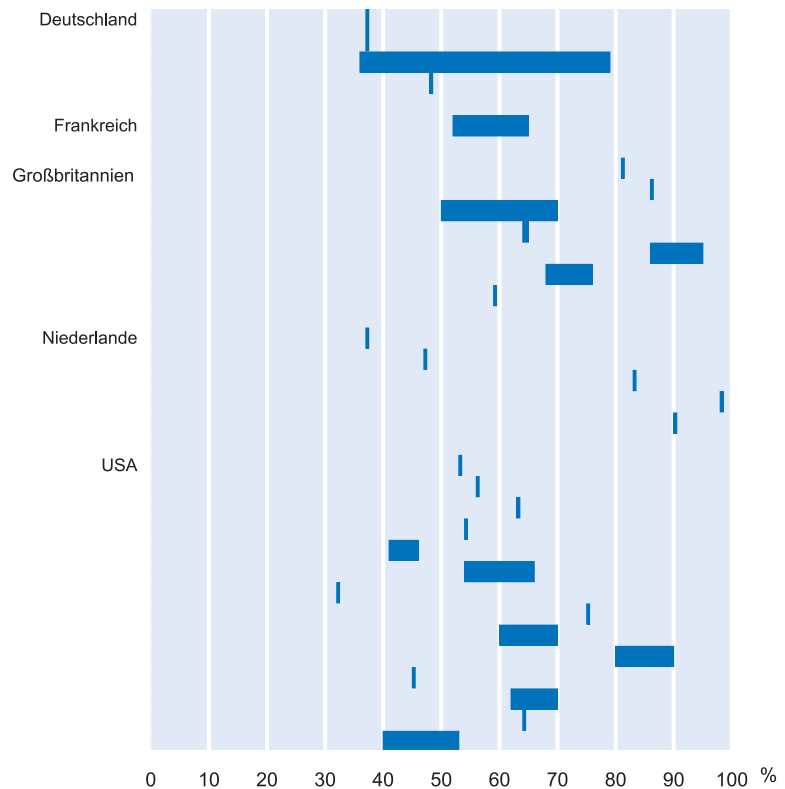
Hohe Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in OECD-Ländern

Während der Sozialhilfemissbrauch insbesondere in der Boulevardpresse auf breites Interesse stößt, wird die hohe Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe kaum beachtet. Dies mag damit zusammenhängen, dass über diesen Tatbestand nur wenige Informationen vorliegen. Dabei müssten Politik und Öffentlichkeit daran interessiert sein, dass Anspruchsberechtigte ihren Anspruch auch geltend machen. Nur so lassen sich die mit Sozialhilfeprogrammen verfolgten Ziele (wie die Reduzierung der Armut) erreichen und eine Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten vermeiden.

Der Grad der Inanspruchnahme von Sozialhilfe wird gemessen als Anteil der Sozialhilfeempfänger an den Anspruchsberechtigten. Er wird nur selten in Statistiken ausgewiesen und muss deshalb häufig geschätzt werden. Die für fünf OECD-Länder vorliegenden Arbeiten zeigen, dass Sozialleistungen von rund 40 bis 80% der Berechtigten beansprucht werden. In Deutschland lag die Inanspruchnahme in allerdings schon weit zurückliegenden Jahren zwischen 37 und 48%. Eine Arbeit weist eine Spannweite von 36 bis 79% aus (vgl. Tabelle und Abbildung).

Die geringe Inanspruchnahme von Sozialleistungen ist auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen. Zu nennen sind Höhe der Leistungen und Dauer ihrer Gewährung. Je großzügiger die Leistungen bemessen sind und je länger sie gewährt werden, umso größer ist die Inanspruchnahme. Des Weiteren spielen der Informationsstand über die Anspruchsvoraussetzungen und die Antragsprozeduren sowie die Erwartungen bezüglich einer zügigen Entscheidung über den Antrag und des Ergebnisses der Entscheidung eine Rolle. Schließlich können sozial-psychologische Faktoren wie die mit einer

Inanspruchnahme von Sozialhilfe^{a)}



^{a)} Vgl. Tabelle, Spalte 3.

Quelle: Hernanz et al. (2004).

Inanspruchnahme von Sozialhilfe befürchtete Stigmatisierung dazu führen, dass Anspruchsberechtigte ihre Ansprüche verfallen lassen.

W.O.

Literatur

Hernanz, V., F. Malherbet und M. Pellizzari (2004), »Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence«, *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 17*.

Inanspruchnahme von Sozialhilfe in ausgewählten OECD-Ländern

Land	Programm	Bezugsgruppe	Geschätzte Inanspruchnahme (in %)	Quelle	Zeitraum
Deutschland	Hilfe zum Lebensunterhalt	Bevölkerung insgesamt	37	Kayser et al. (2000)	1976 und 1981
	Sozialhilfe	Bevölkerung insgesamt	36 bis 79	Riphahn (2001) van Oorschot (1991) Hartmann (1981)	1993 70er und 80er Jahre
Frankreich	Revenu Minimum d'Insertion und Allocation de Parent Isolé	Bevölkerung insgesamt	48	Terracol	1994, 1995, 1996
Großbritannien	Supplementary Benefit	Nicht-Rentner	81	Fry et al. (1989)	1984
	Income Support	Rentner	86	Fry et al. (1989)	1984
	Minimum Income Guarantee	Bevölkerung insgesamt	50 bis 70	Bramley et al. (2000)	1996
	Family Income Supplement	Rentner	64 bis 65	Pudeny et al.	1997–2000
		Nicht-Rentner	86 bis 95	DWP (2003)	2000/2001
Niederlande	Bijzondere Bijstand	Rentner	68 bis 76	DWP (2003)	2000/2001
		Erwerbspersonen (Familien)	59	Dorsett et al. (1991)	1984–1987
USA		Bevölkerung insgesamt	37 (in Rotterdam) 47 (in Nijmegen)	van Oorschot (1995) van Oorschot (1995)	1990 1990
	Toeslagenwet	Bevölkerung insgesamt	83	Verwaltungsangaben	1994
	Supplementary Security Income (SSI)	Bevölkerung insgesamt	98	Verwaltungsangaben	1994
	Food Stamps	Bevölkerung insgesamt	90	Verwaltungsangaben	1999
	Aid to Families with Dependent Children (AFDC)	Bevölkerung insgesamt	53	Warlick (1982)	1974–1975
		Bevölkerung insgesamt	56	Mc Garry (1986)	1984
		Bevölkerung insgesamt	63	Davies et al. (2001a)	1991
		Bevölkerung insgesamt	54	Davies (2001b)	1993
		Bevölkerung insgesamt	41 bis 46	Coe (1979)	1976–1979
		Bevölkerung insgesamt	54 bis 66	Blank et al. (1996)	1986–1987
Quelle: Hernanz et al. (2004).		Bevölkerung insgesamt	32	Kim et al. (1997)	1988–1989
		Bevölkerung insgesamt	75	Daponte et al. (1999)	1993
		Bevölkerung insgesamt	60 bis 70	Blank (1997) Erhebung	Mitte 70er bis
		Bevölkerung insgesamt	80 bis 90	Blank (1997) Verwaltungsangaben	Mitte 80er Jahre
		Bevölkerung insgesamt	45	Moffit (1983)	Mitte 70er Jahre
	Child Care Subsidy	Bevölkerung insgesamt	62 bis 70	Blank et al. (1996)	1976
		Bevölkerung insgesamt	64	Kim et al. (1997)	1986–1987
		Bevölkerung insgesamt	40 bis 53	Queralt et al. (2002)	1988–1989 späte 90er Jahre

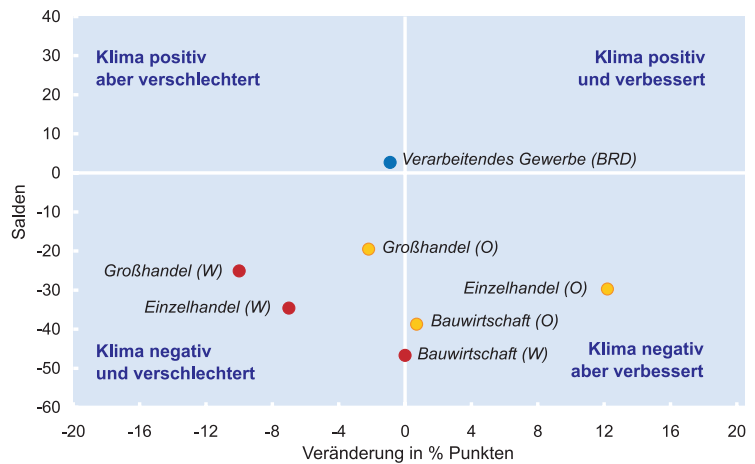
Das Geschäftsklima in der **gewerblichen Wirtschaft** Deutschlands hat sich, nachdem es in den letzten drei Monaten stabil geblieben war, im November abgekühlt (Saldowert: – 12,7 Prozentpunkte). Dies resultiert vor allem aus der Verschlechterung der Geschäftserwartungen der Unternehmen für das kommende halbe Jahr (Saldowert: – 8,1 Prozentpunkte), aber auch die aktuelle Geschäftslage wurde erstmals seit drei Monaten wieder ungünstiger eingestuft (Saldowert: – 17,2 Prozentpunkte). Während in Westdeutschland der Indikator und seine beiden Teilkomponenten Geschäftslage und -erwartungen nach unten tendierten, stieg er in Ostdeutschland sogar deutlich an. Hier besserten sich insbesondere die Urteile zur aktuellen Geschäftssituation.

Im Bauhauptgewerbe konnte sich der Klimaindikator auf dem – allerdings sehr negativen – Wert vom Vormonat behaupten, in den neuen Bundesländern ergab sich sogar eine leichte Aufwärtstendenz. Eine geringe Eintrübung war im verarbeitenden Gewerbe zu beobachten. Auf eine deutliche Klimaverschlechterung lassen die Meldungen des Großhandels sowie des Einzelhandels schließen. Dies ist insbesondere auf die Entwicklung in Westdeutschland zurückzuführen, die ostdeutschen Einzelhändler meldeten dagegen sogar eine Besserung von Geschäftslage und -aussichten (vgl. Abbildung).

Die Geschäftslage im **verarbeitenden Gewerbe** Deutschlands stieg im Durchschnitt abermals leicht an, wobei durch den Rückgang im Vorleistungsgüterbereich die deutlichen Aufwärtstendenzen im Investitionsgüterbereich sowie im Konsumgütersektor gedämpft wurden. Zwar schwächte sich die laufende Nachfrage etwas ab, der Gesamtbestand an Aufträgen wurde jedoch weniger negativ beurteilt als in den vorangegangenen Monaten. An den etwas überhöhten Fertigwarenlagern hat sich nichts Wesentliches verändert. Trotz der Euro-Aufwertung blieben die Exporterwartungen der Unternehmen stabil, hinsichtlich der künftigen Geschäftsentwicklung insgesamt hat der Optimismus allerdings erneut etwas nachgelassen. Die Produktionspläne zeigten leicht nach oben. Die Verkaufspreise dürften in den nächsten Monaten den Firmenangaben zufolge weiter heraufgesetzt werden, vor allem bei den Vorleistungsgüterproduzenten (Ölpreis). Nach wie vor beabsichtigen die Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes Personal abzubauen, jedoch ist die Zahl derartiger Meldungen geringer geworden.

Dass sich das Geschäftsklima im verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer etwas verbesserte, ist auf die wieder positivere Bewertung der aktuellen Geschäftssituation zurückzuführen. Allerdings klagten die Unternehmen un-

Geschäftsklima nach Wirtschaftsbereichen im November 2004¹⁾



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

verändert über eine zu dünne Auftragsdecke. Skeptisch blieben sie auch in Bezug auf die Geschäftsperspektiven im kommenden halben Jahr, setzten aber weiterhin gewisse Hoffnungen auf das künftige Auslandsgeschäft. Eine Expansion der Produktion war nicht eingeplant, die Beschäftigungspläne zielten sogar wieder etwas häufiger (per saldo 14% der Unternehmen) auf Stelleneinsparungen ab.

Im westdeutschen **Bauhauptgewerbe** wurde die ohnehin sehr ungünstige Geschäftslage sogar wieder etwas negativer bewertet als im Vormonat, sowohl im Hochbau als auch im Tiefbau. Trotz rückläufiger Bauproduktion hielt sich der Auslastungsgrad der Gerätekapazitäten (58%) auf dem Stand vom Oktober, er lag aber um einen Prozentpunkt unter dem vergleichbaren Vorjahreswert. An der Reichweite der Auftragsbestände (2,1 Produktionsmonate) hat sich ebenfalls nichts geändert; dementsprechend hat auch die Unzufriedenheit der Baufirmen mit der Auftragslage insgesamt nur wenig abgenommen. Die Geschäftserwartungen ließen etwas verringerten Pessimismus erkennen, auch dies gilt sowohl für den Hochbau als auch den Tiefbau. In den neuen Bundesländern hat sich die Geschäftslage zwar wegen der Aufwärtsentwicklung im Hochbau gebessert, sie präsentierte sich aber hier weiterhin deutlich ungünstiger als im Tiefbau. Der Maschinenpark war mit 67% etwas weniger genutzt als im Vormonat und als zur gleichen Zeit des Vorjahres. Zwar blieben die Auftragsbestände unverändert (1,9 Monate), sie wurden jedoch wieder vermehrt als unzureichend eingestuft. Hinsichtlich des weiteren Geschäftsverlaufs hat die Skepsis wieder zugenommen. Nach Einschätzung der Firmen dürfte in Ostdeutschland der Druck

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

auf die Baupreise etwas nachlassen, ihre westdeutschen Kollegen sahen sogar leichte Spielräume für Heraufsetzungen. Ein Ende des Beschäftigungsrückgangs ist weder im Westen noch im Osten in Sicht.

Auf eine erhebliche Verschlechterung der Geschäftslage lasen die Meldungen des **Großhandels** in Westdeutschland schließen. Davon betroffen war vor allem der Konsumgüterbereich, aber auch im Produktionsverbindungshandel gewannen die ungünstigen Urteile an Gewicht. Der Lagerdruck ließ zwar wieder nach, da sich aber die Perspektiven insgesamt verschlechtert haben, revidierten die Testteilnehmer ihre Bestellplanungen nach unten. In den neuen Bundesländern überwogen die negativen Geschäftslageurteile kaum weniger als im Vormonat. Hier vergrößerten sich sogar die Lagerüberhänge noch etwas. Wie die Unternehmen in Westdeutschland sahen auch die ostdeutschen der künftigen Geschäftsentwicklung mit erhöhter Skepsis entgegen und wollen sich auch bei der Ordertätigkeit noch mehr zurückhalten. Mit einem Anstieg der Verkaufspreise rechnete man weiterhin vor allem in den alten Bundesländern.

Im **Einzelhandel** Westdeutschlands hat trotz Besserungstendenzen bei langlebigen Konsumgütern die Enttäuschung über die gegenwärtige Geschäftssituation erneut zugenommen. Der Lagerdruck ließ aufgrund der schwachen Nachfrage nicht weiter nach. Da sich außerdem die Perspektiven erheblich eingetrübt haben, beabsichtigten die Firmen vermehrt Kürzungen ihrer Bestellvolumina. Die Geschäftslage im ostdeutschen Einzelhandel tendierte zwar nach oben, die negativen Stimmen hatten jedoch weiterhin ein deutliches Übergewicht. Hier konnten allerdings trotz rückläufiger Umsätze die überhöhten Warenbestände zumindest teilweise abgebaut werden. In den Geschäftserwartungen hat sich der Pessimismus abermals abgeschwächt, was sich auch in weniger restriktiven Orderplänen niedergeschlagen hat. Während die ostdeutschen Einzelhändler davon ausgingen, die Verkaufspreise stabil halten zu können, rechneten die westdeutschen mit einem Rückgang in den nächsten Monaten. Der Anteil der Unternehmen, die eine Abnahme der Mitarbeiterzahl erwarteten, war in Ostdeutschland mit per saldo 17% nach wie vor höher als in den alten Bundesländern (10%).

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.ifo.de>

Englisch:

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

