

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

109

September 2006



- **Börsengang der Deutschen Bahn:**
Mit oder ohne Netz – oder gar nicht?
- **Atypische Beschäftigung:**
Ein Mittel zum Abbau von Arbeitslosigkeit?
- **Sinkende Geburtenrate:**
Ökonomisch und sozialpsychologisch betrachtet
- **Gesundheitspolitik:**
Ordnungspolitische Mängel
- **Privatisierung von Krankenhäusern:**
Modischer Trend oder Notwendigkeit?
- **Einkommensteuer-Reform:**
Mehr Rechtsstaat im Steuersystem!
- **Bundesrechnungshof:**
Misere der Steuerverwaltung

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Zum Börsengang der Deutschen Bahn AG

- Martin Hellwig* Wie bringt man einen Verlustmacher an die Börse? 4
- Horst Albach* Mit oder ohne Netz ? –
Für die Wettbewerbsintensität ist das gleichgültig 8
- Winfried Wolf* Das Beste wäre: Verzicht auf die Bahnprivatisierung 12

Zukunft der Arbeitsgesellschaft

- Martin Dietz/
Ulrich Wakwei* Die Zunahme atypischer Beschäftigung:
Ursachen und Folgen 17
- Bernhard Boockmann* Atypische Arbeitsverträge: Ein Mittel zum Abbau von Arbeitslosigkeit? .. 25
- Werner Stolz* Zeitarbeit: Das wachsende Renommee
einer lange desavouierten Branche 31
- Karl Otto Hondrich* Der demographische Wandel
in ökonomischer und sozialpsychologischer Sicht 34

Reformen des Gesundheitswesens

- Stefan Greß* Ordnungspolitische Mängel in der Gesundheitspolitik 39
- Boris Augurzky et al.* Wie müssen Reformen im Gesundheitswesen aussehen? –
Eine Skizze 43
- Günter Neubauer/
Andreas Beivers* Privatisierung der Krankenhäuser –
Modischer Trend oder ökonomische Notwendigkeit? 48
- Volker Amelung/Klaus
Meyer-Lutterloh/Stefan Tilgner* Prinzipien einer nachhaltigen Gesundheitspolitik 53

Gerechtigkeit im Steuersystem

- Klaus Tipke* Nötig ist eine im strengsten Sinne
rechtsstaatliche Einkommensteuer-Reform 57
- Präsident des Bundesrechnungshofes* Die Misere der Steuerverwaltung 64

Buchbesprechung

- Hans D. Barbier* Wirtschaftsstandort Deutschland 70

Unsoziale Sozialwirtschaft statt Sozialer Marktwirtschaft

Sozialpolitiker berufen sich auffallend gern auf die Soziale Marktwirtschaft. Sie tun das vor allem dann, wenn sie neue Reglementierungen planen, die gerade auf das Gegenteil dessen zulaufen, was *Ludwig Erhard* meinte: auf Bevormundung statt auf Wahlfreiheit, auf das diskriminierende Sortieren von Antragstellern statt auf die Gleichrangigkeit von Marktpartnern, auf die Verwaltung des Mangels statt auf den Dienst am Kunden. Die von keiner marktwirtschaftlichen Idee geleiteten Basteleien am Gesundheitswesen bieten dafür ein belegkräftiges Beispiel.

Wer in Deutschland Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse ist, muss sich darauf einstellen, in den Arztpraxen demnächst vor allem als Kostenfaktor betrachtet zu werden. Die Politiker bestreiten das. Aber die Ärzte nennen überzeugende Gründe dafür, dass es gegen ihren Willen so kommen wird, weil das System der gesetzlichen Krankenversicherung mit unerbittlicher Logik dahin führt. Zum Ende eines Quartals, wenn „das Budget“ für die Abrechnung mit den Krankenkassen bereits erschöpft ist, muss der Arzt den Patienten ohne Entgelt behandeln, denn er kann sein „Punktekonto“ nicht mehr erhöhen. Ist es da verwunderlich, dass knappe Termine für Privatpatienten frei gehalten werden, wenn nicht gerade ein Notfall vorliegt? So entstehen Wartezeiten, die dem Kassenpatienten nicht das Gefühl vermitteln werden, in der „großen Solidargemeinschaft“ gut aufgehoben zu sein. Sieht der Arzt aber nicht mit mindestens einem Auge auf den Versicherungsstatus seines Patienten, bleibt seine Praxis möglicherweise hinter der technischen Ausstattung zurück, die von Praxen geboten wird, in denen man sich nicht scheut, dem privat Versicherten Vorrang zu geben. Auch diese Wirkung des Punktesystems sollte nicht zu dem gehören, auf das eine „große Solidargemeinschaft“ stolz sein kann. Das Budget, unter dessen Diktat die Ärzte arbeiten sollen, führt indes nicht nur zur Diskriminierung von Patientengruppen, sondern auch zur Verschwendung. Hausärzte werden der Versuchung ausgesetzt, keine teuren Präparate mehr zu verschreiben, weil sie fürchten, von den Kassen in Regress genommen zu werden. Also verfallen sie auf einen Ausweg, der dem Patienten medizinisch hilft, aber der Versichertengemeinschaft wirtschaftlich schadet: Sie überweisen an einen Facharzt, obwohl sie sich der Diagnose und der Therapie sicher sind.

Gesundheitspolitiker, die auf solche Folgen ihrer marktfernen Systembasteleien angesprochen werden, schieben die Verantwortung dafür vor allem den Anbietern von Gesundheitsleistungen zu: den Hausärzten, den Fachärzten, den Krankenhäusern, den Apothekern, der Pharmaindustrie. Sie offenbaren damit, wie wenig sie von der moralischen Dimension der Sozialen Marktwirtschaft *Ludwig Erhards* verstanden haben: im Wettbewerb der Anbieter den Kunden diskriminierungsfrei dienstbar zu sein. Das deutsche Gesundheitssystem kann das nicht leisten. Und das erkennbare Muster der Reform kann es schon gar nicht. Hier waltet nicht die Soziale Marktwirtschaft, sondern die Unsoziale Sozialwirtschaft.

Hans D. Barbier

Zum Börsengang der Deutschen Bahn AG

Die Bundesministerien für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Finanzen haben die Management- und Technologieberatung „Booz Allen Hamilton“ beauftragt, ein Gutachten: „Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG, mit und ohne Netz“ zu erstellen. Dieses sogenannte PRIMON-Gutachten ist im Januar 2006 erschienen. Ende Oktober 2006 will der Bundestag über das „Ob“ und das „Wie“ der Bahnprivatisierung entscheiden.



Wie bringt man einen Verlustmacher an die Börse?

*Prof. Dr. Martin Hellwig
Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn*

■ Die Diskussion um die Privatisierung der DB AG wirft vielfältige Fragen auf. Zwei sind von besonderer Bedeutung: Wie kann man ein Unternehmen an die Börse bringen, das sich ohne staatliche Subventionen nicht trägt? Und: Wie ist im Zuge der Privatisierung mit dem Umstand umzugehen, dass der Bund laut Grundgesetz für die Netzinfrastruktur der Bahn verantwortlich ist? Weitere Aspekte, etwa zu wettbewerbspolitischen, verkehrspolitischen oder haushaltspolitischen Implikationen der Bahnprivatisierung, werden hier ausgeklammert.¹

Abhängigkeit von Subventionen

Ein Investor an der Börse möchte wissen, womit das Unternehmen sein Geld verdient und welchen Aufwand es dafür betreibt. Die DB AG bezieht ihre Mittel im Wesentlichen aus drei Quellen: den Kundenentgelten für den Personen- und Gütertransport, den Bestellerentgelten der Länder für den öffentlichen Personennahverkehr und den Baukostenzuschüssen des Bundes. Während Kundenentgelte und Bestellerentgelte der Länder die Transportleistungen der DB AG abgelden, werden die Baukostenzuschüsse als Subventionen vom Bund bezahlt, ohne dass die DB AG dafür unmittelbar eine Gegenleistung erbringen müsste.

Abgesehen von Altlasten aus der Zeit vor der Bahnreform hat der Staat seit 1994 jährlich knapp zehn Milliarden Euro für die Bahn aufgebracht, das entspricht etwa vier Prozent des Bundeshaushalts. Etwa zwei Drittel dieses Betrags werden als „Regionalisierungsmittel“ den Ländern zur Verfügung gestellt und von diesen benutzt, um mit Bestellerentgelten zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs beizutragen. Das restliche Drittel wird unmittelbar vom Bund zur Finanzierung der Infrastruktur zur Verfügung ge-

¹ Der vorliegende Beitrag beruht auf einer Stellungnahme des Autors vor dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Städtewesen des Deutschen Bundestages am 10. Mai 2006 (www.coll.mpg.de/pdf_dat/Deutsche-BahnStellungnahme.pdf).

stellt. Der Bund kommt damit seiner grundgesetzlichen Verantwortung für die Infrastruktur nach.

Ohne die Baukostenzuschüsse des Bundes könnte die Deutsche Bahn AG als Unternehmen nicht überleben. Bilanziert man diese Zuschüsse und die mit ihnen finanzierten Investitionen, so ist die Ertragsrate auf das von der Deutsche Bahn AG insgesamt eingesetzte Kapital in jedem Jahr seit der Bahnreform negativ und wird nach den Prognosen des zur Vorbereitung des Börsengangs erstellten PRIMON-Gutachtens auch bis 2009 nicht über Null kommen, geschweige denn die von den Anlegern am Kapitalmarkt geforderten Ertragsraten erreichen.

Allerdings kommen die zinslosen Darlehen und Baukostenzuschüsse des Bundes in den Bilanzen der DB AG nicht vor. Da der Bund damit keine Erwartung auf eine Verzinsung verbindet, hat die DB AG sie in der Bilanz nicht passiviert, die damit finanzierten Investitionen nicht aktiviert und auch keine entsprechenden Abschreibungen vorgenommen.

Aber auch so ist die Prognose der Börsenfähigkeit per 2009 noch phantasievoll genug: Die laut PRIMON-Gutachten wichtigste Ertragsgröße Return on Capital Employed (ROCE) lag zwischen 1994 und 2003 zumeist zwischen ein und zwei Prozent, während des Ertragseinbruchs 2001 und 2002 sogar noch niedriger. 2004 lag sie bei drei Prozent, 2005 bei fünf Prozent. Für 2009 wird sie auf über acht Prozent prognostiziert. Die Prognose beruht auf der Planung der DB AG selbst bzw. auf einer unangebrachten Extrapolation eines aus den letzten zwei Beobachtungen erschlossenen Trends.

Wiese ein anderes Unternehmen solche Geschäftszahlen auf, so würde sich die Frage eines Börsengangs nicht stellen. Das Unternehmen müsste erst einmal unter Beweis stellen, dass sein Geschäftsmodell nachhaltig Erfolg hat, dass kurzfristig positive Ertragsentwicklungen nicht auf Sonderkonjunkturen zurückzuführen sind oder auf unechten Sparanstrengungen und Bilanzkosmetik beruhen, bei denen bestimmte Aufwendungen tatsächlich oder buchhalterisch auf spätere Perioden verlagert werden.

Jedoch ist die Fragwürdigkeit dieser Prognosen weniger wichtig als der Umstand, dass das Netz der Bahn auch bei der unterstellten günstigen Entwicklung dauerhaft auf die Baukostenzuschüsse des Bundes angewiesen ist. Im PRIMON-Gutachten wird daher betont, dass es nötig sei, den Kapitalmärkten unbedingte Sicherheit über die Verfügbarkeit der Baukostenzuschüsse zu geben. Im Rahmen von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen soll der Bund garantieren, dass die Baukostenzuschüsse weiter fließen, in Höhe von mindestens 2,5 Milliarden Euro jährlich für die Dauer von zehn Jahren.

Kann man die Aussicht auf Subventionen an der Börse verkaufen?

Standen bei der Privatisierung von Telekom und Post die wettbewerbspolitischen Fragen im Vordergrund, so ist bei der Bahn vorab zu klären, wie mit dem Umstand umzugehen ist, dass dieses Unternehmen sich privatwirtschaftlich nicht trägt. Zumindest beim integrierten Börsengang verkauft man den Aktionären letztlich die Aussicht auf die Bundessubventionen.

Mit der Abhängigkeit von Subventionen unterliegt das Geschäftsmodell der DB AG einem politischen Risiko. Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen sollen dieses Risiko für die Aktionäre minimieren. Dazu wird im

PRIMON-Gutachten ausgeführt, es sei wichtig, insbesondere bei Erst-Investitionen Fehlallokationen zu vermeiden und auf die betrieblichen Erfordernisse der DB AG abzustellen. Politischer Einfluss auf die Eisenbahninfrastruktur werde vom Kapitalmarkt grundsätzlich als negativ – als Veranlassung zu unwirtschaftlichem Handeln – angesehen.

Dass die Infrastrukturfinanzierung des Bundes als solche ein Politikum ist, wird bei diesem Vorschlag verdrängt. Mit den Baukostenzuschüssen trägt der Bund der Bestimmung des Grundgesetzes Rechnung, dass über die Bahninfrastruktur nicht nach rein privatwirtschaftlichen Kriterien entschieden werden soll. Nach diesen Kriterien nämlich müssten die Investitionen in das Netz drastisch zurückgenommen oder sogar ganz unterlassen werden. Der Forderung, die DB AG müsse entschädigt werden, wenn politischer Einfluss sie zu unwirtschaftlichem Handeln zwingt, ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Baukostenzuschüsse selbst eine Leistung des Steuerzahlers sind, für die dieser ein Eingehen des Unternehmens DB AG auf Belange der Allgemeinheit, etwa auf regionalpolitische Belange bei der Trassenführung für Hochgeschwindigkeitszüge, erwarten kann und muss.

Den von der Infrastrukturplanung berührten allgemeinen Interessen steht das Unternehmensinteresse der DB AG gegenüber. Der Konflikt ist unlösbar. Aus Sicht des Verfassungsgebers und des Steuerzahlers müssen bei der Verwendung der Bundesmittel neben den Unternehmensinteressen der DB AG auch die Interessen der Allgemeinheit zur Geltung kommen. Dazu müssen die Vertreter des Staates auch die Möglichkeit haben, bestimmte Mittelverwendungen zu verhindern. Dann ist aber die Verlässlichkeit der Mittel selbst infrage gestellt. Private Investoren würden es sich unter diesen Bedingungen zweimal überlegen, ob sie die vom PRIMON-Gutachten für den Fall eines integrierten Börsengangs geschätzten acht Milliarden Euro bezahlen sollen.

Konflikte zwischen privaten und öffentlichen Interessen

Eine Privatisierung des Netzes bringt weitere Probleme mit sich. Nach Art. 87e des Grundgesetzes ist der Bund verpflichtet, zur Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Schieneninfrastruktur bei einer Privatisierung des Netzes wenigstens eine Kontrollmehrheit von 51 Prozent der Aktien zu behalten. Damit stellt sich die Frage, wie und in welchem Interesse der Bund diese Kontrollmehrheit einsetzt: Ist er Sachwalter der öffentlichen Interessen oder der privaten Investoren?

Die privaten Aktionäre müssen befürchten, dass der Bund seine Aktienmehrheit nutzt, um Entscheidungen durchzusetzen, die sie belasten. Das PRIMON-Gutachten schreibt dazu, dass der Bund dies bei der Telekom und der Post nicht getan habe, sondern im Wesentlichen Aktionärsinteressen verfolgt habe. Bei Telekom und Post war jedoch von Anfang an beabsichtigt, dem ersten Börsengang weitere Aktienverkäufe folgen zu lassen. Der Bund hatte daher ein natürliches Interesse an hohen Aktienkursen. Bei der Bahn entfällt dieses Interesse spätestens dann, wenn der Aktienbesitz des Bundes in die Nähe der 51-Prozent-Schranke kommt und weitere Verkäufe nicht mehr in Aussicht stehen. Sollte zu irgendeinem Zeitpunkt die Wahrung der von der Verfassung gebotenen Infrastrukturverantwortung des Bundes einen Rückkauf von Aktien erfordern, so könnte der Bund sogar Interesse an einem niedrigen Aktienkurs haben.

Im Übrigen hat der Bund bei Telekom und Post keine weiteren finanziellen Interessen neben seiner Position als Aktionär. Bei der Bahn jedoch begründet die Infrastrukturverantwortung des Bundes ein solches weiteres finanzielles Interesse. Dies könnte beispielsweise bewirken, dass der Bund Dividendenzahlungen an die außenstehenden Aktionäre ablehnt, da Mittel, die einbehalten und in die Bahninfrastruktur investiert werden, den Bedarf an Baukostenzuschüssen mindern. Mehrheitsaktionär und Minderheitsaktionäre haben hier diametral entgegengesetzte Interessen. Der Konflikt dürfte zu einem erheblichen Abschlag beim Emissionskurs führen.

Für den Bund selbst stellt sich die Frage, inwieweit die vom Grundgesetz intendierte Verwendung der Stellung eines Mehrheitsaktionärs zur Wahrung der Infrastrukturverantwortung mit den aktienrechtlichen Pflichten eines Mehrheitsaktionärs zu vereinbaren ist. Die Doppelfunktion als Wahrer des öffentlichen Interesses und als Organ einer börsennotierten Aktiengesellschaft verwischt Zuständigkeiten und erschwert die Zurechnung von Verantwortung. Ordnungspolitisch geboten ist eine deutliche Trennung von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Interessen und Funktionen des Bundes. Ein Arrangement, bei dem die Infrastrukturverantwortung des Bundes durch eine Beteiligung von 51 Prozent an einer ansonsten privatisierten Gesellschaft wahrgenommen werden soll, läuft dem zuwider.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Ambitionen der DB AG zu verweisen, als „nationaler Champion“ im Zuge der Liberalisierung der europäischen Bahntransportmärkte eine international führende Marktstellung zu erreichen. Die Internationalisierungsstrategie der DB AG macht eine klare Trennung von öffentlichen und privaten Belangen noch dringlicher. Wenn der Vorstand eines privaten Unternehmens eine solche Strategie verfolgt, so ist das als Ausübung autonomer Entscheidungskompetenzen zu respektieren. Jedoch sollten die Kosten und Risiken dieser Strategie nicht vom Steuerzahler getragen werden. Genau das geschieht aber, wenn der Staat mit 51 Prozent am Unternehmen beteiligt ist. Eine Belastung des Steuerzahlers erfolgt auch, wenn die Aufwendungen und Risiken internationaler Akquisitionen Rückwirkungen haben auf die Mittel, die der Bund zuschießen muss, um seiner Gewährleistungspflicht für die Infrastruktur zu genügen. Für den Bund als Mehrheitsaktionär bzw. für die Vertreter des Bundes im Aufsichtsrat des Unternehmens besteht hier ein untragbarer Interessenkonflikt.

Diese Konflikte ließen sich vermeiden, wenn der Bund zu 100 Prozent die Unternehmensteile an die Börse brächte, die zur Wahrnehmung der Infrastrukturverantwortung nicht benötigt werden, und zu 100 Prozent die Unternehmensteile behielte, die für die Wahrnehmung seiner Infrastrukturverantwortung erforderlich sind. Die privatisierte Transportgesellschaft wäre dann frei, ihre Internationalisierungsstrategie nach eigenem Gutdünken zu verfolgen, ohne Rücksicht auf die Interessen des Fiskus oder der Allgemeinheit nehmen zu müssen.

Großes Vermögen, geringe Ertragskraft

Die laut PRIMON-Gutachten zu erwartenden Privatisierungserlöse von vier bis 15 Milliarden Euro, je nach Privatisierungsvariante, fallen kaum ins Gewicht neben den Mitteln, die der Bund seit 1994 jährlich für das Eisenbahnwesen ausgibt. Sie fallen auch kaum ins Gewicht neben dem Substanzwert der Bahninfrastruktur. Allein die mit den Baukostenzuschüssen seit 1994 finanzierten und nicht bilanzierten Investitionen belaufen sich auf 38,4 Milliarden Euro.

Berücksichtigt man ferner, dass die Bahn von alters her viele Immobilien in bester Zentrums- und Lage der Großstädte besitzt, so ist zu vermuten, dass das Anlagevermögen der Bahn eher bei 80 bis 100 Milliarden Euro liegt als bei den in der Bilanz ausgewiesenen knapp 40 Milliarden.

Im PRIMON-Gutachten spielt diese Zahl keine Rolle, denn das Gutachten bewertet das Unternehmen als „Going Concern“, als Gegenwartswert der aus dem Unternehmensgeschäft für die Zukunft zu erwartenden Erträge abzüglich der Verbindlichkeiten. Der angegebene Wert von vier bis 15 Milliarden Euro spiegelt die geringe Ertragskraft des Unternehmens wider. Er steht in keinem Verhältnis zu den im Konzern eingesetzten Vermögenswerten.

Diese Vermögenswerte sind aber vorhanden, wenn auch mit einer nach privatwirtschaftlichen Kriterien unzureichenden Ertragskraft. Im Fall einer Liquidation gäbe es auch – anders als bei anderen Unternehmen – einen Käufer für diese Vermögenswerte: den Bund. Dieser ist verfassungsrechtlich verpflichtet, die Bahninfrastruktur aufrechtzuerhalten, auch wenn das privatrechtlich organisierte Unternehmen DB AG liquidiert werden sollte. Da er zur Erfüllung seiner Gewährleistungspflichten auf die Infrastrukturanlagen des Unternehmens angewiesen ist, müsste er diese im Liquidationsfall von den Eigentümern erwerben, das heißt im Fall einer Insolvenz von den Gläubigern bzw. dem Insolvenzverwalter. Die Preise würden dann nicht davon abhängen, was diese Anlagen als „Going Concern“ im Rahmen des privatwirtschaftlich nicht tragfähigen Infrastrukturunternehmens wert sind, sondern davon, was andere Käufer gegebenenfalls dafür zu zahlen bereit wären. Einschlägige Erfahrungen aus Großbritannien und Neuseeland lassen erwarten, dass der dafür erforderliche Aufwand deutlich über dem „Going Concern“-Wert liegen und eine erhebliche Belastung für den Bundeshaushalt mit sich bringen würde. ■



Mit oder ohne Netz? – Für die Wettbewerbsintensität ist das gleichgültig

*Professor (em.) Dr. Dr. h. c. mult. Horst Albach
Vorsitzender des Beirats der Deutschen Bahn AG*

■ Gegenwärtig ist umstritten, ob eine Trennung von Infrastruktur und Betrieb auf dem Schienennetz zu mehr Wettbewerb um Personen- und Güterverkehrleistungen auf der Schiene führt oder nicht. Viele Verkehrspolitiker fürchten, dass sie bei einer Börseneinführung des integrierten Bahnkonzerns, bei dem Schienennetz und Bahnbetrieb in einem Unternehmen zusammenbleiben, Einfluss auf die Verkehrspolitik verlieren. Manche Gegner des Separationsmodells weisen darauf hin, dass bei Übernahme des Netzes in eine staatliche Infrastrukturbehörde Synergieverluste eintreten. Die folgenden Ausführungen beruhen auf Gutachten des BahnBeirats aus den Jahren 2005 und 2006, die in Kürze der Öffentlichkeit vorgestellt werden.¹

¹ Horst Albach (Hrsg.), Fortführung der Bahnreform. Materielle Privatisierung eines integrierten Konzerns. Empfehlungen des BahnBeirats, Heidelberg-Mainz 2006.

Diskriminierungsfreier Zugang zum Netz

In den aktuellen Erörterungen um die zukünftige Organisationsstruktur der DB AG besitzt der Zugang zum Schienennetz herausragende Bedeutung. Es wird diskutiert, ob sich die Netzintegration und der Wettbewerb verschiedener Anbieter auf der Schiene ausschließen. Dabei wird im PRIMON-Gutachten – ohne hinreichende empirische Grundlage und an zunächst abstrakten wettbewerbstheoretischen Erkenntnissen orientiert – von erheblichen Beschränkungen des Wettbewerbs aufgrund der Netzintegration ausgegangen.

Zutreffend ist, dass es bei der Netzintegration zur Diskriminierung dritter Bahnen kommen kann. Eine andere Frage ist jedoch, ob dieses Diskriminierungspotenzial nennenswert genutzt werden kann. Das hängt davon ab, wie der Zugang zum Schienennetz reguliert wird.

Der BahnBeirat hat sich in seinem Gutachten vom 15. Juni 2005 zu den wettbewerbpolitischen Zielen der Bahnreform von 1991/1994 geäußert und sich nachdrücklich für Wettbewerb auf der Schiene ausgesprochen: „Effektiver Wettbewerb auf der Schiene setzt einen diskriminierungsfreien Zugang zum Eisenbahnnetz für Eisenbahnverkehrsunternehmen ohne eigenes Netz, also die Konkurrenten der Deutschen Bahn AG, voraus. (...) Die Entscheidung für Wettbewerb auf der Schiene ist – mit deutlicher Unterstützung Deutschlands – auch auf europäischer Ebene gefallen. Für einen solchen Wettbewerb auf der Schiene spricht insbesondere, dass dadurch der Wettbewerbsdruck maßgeblich erhöht wird und direkte Anreize zur Leistungssteigerung gesetzt werden. Ob diskriminierungsfreier Zugang zum Bahnnetz das Eigentum des Bundes am Schienennetz der Deutschen Bahn AG voraussetzt, ist strittig. Analogieschlüsse zu anderen Netzsektoren (Straße, Telekommunikation, leitungsggebundene Energieversorgung) sind nur bedingt tauglich. Es sind jeweils die netzspezifischen Besonderheiten zu beachten.“ Bei funktionsfähiger Regulierung gibt es keinen Unterschied zwischen dem Integrationsmodell und dem Separationsmodell. Der BahnBeirat hat sich daher dafür ausgesprochen, dass der Regulierungsbehörde die Netzzugangsregulierung und dem Bundeskartellamt die allgemeine Missbrauchsaufsicht obliegt.

Stetig gewachsene Intensität des Wettbewerbs

Nach erneuter Veränderung des Trassenpreissystems im Jahr 2001 ist hinsichtlich seiner Anwendung kaum noch auf Diskriminierungstatbeständen begründete Kritik erfolgt. Kritische Diskussionen erfolgten hinsichtlich der Bahnstrompreise, der Anlagenpreise, der Stationspreise, der Trassenanmeldedfristen und des Netzzustands. Zum wesentlichen Teil sind diese Kritikpunkte inzwischen bereinigt worden. Beim Vertrieb der DB Netz AG wird auch von Dritten das erfolgreiche Bemühen anerkannt, Diskriminierungen bei der Trassenvergabe zu vermeiden. Das gilt auch für die in der praktischen Durchführung schwierige Aufgabe, die Trassenwünsche in den Netzfahrplänen zu positionieren.

Der Wettbewerb auf dem deutschen Schienennetz hat sich seit der Bahnreform positiv entwickelt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Netzöffnung sowohl für dritte Anbieter als auch für die DB AG erhebliche Vorbereitungen nötig machte. Zudem setzte die Regionalisierung des Schienen-Personennahverkehrs (SPNV) erst 1996 ein. Unter Berücksichtigung der notwendigen Experimentier- und Erfahrungszeiträume, der Beschaffung von Fahrzeugen und des

Aufbaus von operativen Geschäftseinheiten kann erst seit Ende der 90er-Jahre eine aussagefähige Marktbeobachtung erfolgen.

Im SPNV – dem derzeit noch wichtigsten Teil des Schienenverkehrs der DB AG – intensiviert sich der Wettbewerb stetig. Der Anteil von Dritten stieg zwischen 2000 und 2005 von 6,4 Prozent auf 13,2 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung aufgrund veränderter Ausschreibungsverfahren fortsetzen und die Marktposition der DB AG weiter angegriffen wird. Nicht erkennbar ist jedoch, weshalb bei einer Abtrennung des Netzes vom Bahnbetrieb größere zusätzliche Marktanteile für dritte Bahnen anzunehmen sind. Vieles hängt von den Modalitäten für die Ausschreibung und die Vergabe von Aufträgen ab.

Bezogen auf die relativ kurze Beobachtungsphase zwischen 2000 und 2005 ist der Erfolg des Wettbewerbs auf der Schiene erheblich. Das gilt vor allem, wenn man berücksichtigt, dass die gefahrenen Zugkilometer im gesamten SPNV um 7,1 Prozent gewachsen sind, während die Leistung der DB AG um 0,5 Prozent abnahm.

Im Schienengüterverkehr (SGV) ist das Hinzugewinnen von Marktanteilen für dritte Bahnen schwieriger als im SPNV bei den öffentlichen Aufgabenträgern. Jeder Auftrag muss im Wettbewerb erlangt werden; die Verträge laufen im Unterschied zum SPNV nur über begrenzte, oft kurze Zeiträume und ohne Berücksichtigung von Abschreibungszeiträumen für eingesetztes Material. Dennoch haben dritte Bahnen auch in diesem Geschäftsfeld erhebliche Marktanteilsgewinne realisieren können, vor allem, weil sie sich auf den Ganzzugverkehr konzentriert haben. Im Zeitraum von 1999 bis 2005 konnten Dritte ihre Jahresleistung von einer Milliarde Tonnenkilometer auf 13,5 Milliarden steigern, während der Gesamtmarkt des SGV lediglich um 25 Prozent wuchs.

Im Rahmen der Wettbewerbsdiskussion wird häufig der Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) als Beispiel für erschwerten Marktzutritt Dritter genannt. Tatsächlich ist der Marktanteil von dritten Bahnen in Deutschland auf zwei singuläre Anbieter mit niedrigen Zugfrequenzen beschränkt. Dies hat mehrere Ursachen, die aber nicht auf Diskriminierung zurückzuführen sind. Der erschwerte Marktzugang liegt begründet in aufwendigem Fahrzeugmaterial, komplizierten Wartungsaufgaben bei großräumiger Verkehrsbedienung, einer schwierigen Preissituation durch marktstarke Kundenbindungsinstrumente der DB AG (Bahncard, Prämiensystem, traditionelle Rabattstrukturen), der Nichtrealisierbarkeit von Taktfahrplänen und vergleichbarer Vernetzung wie beim Anbieter DB AG und schließlich in der Sicherung kostendeckender Zugauslastungen.

Der Vorwurf, dass nur unwegintensive Trassen für dritte Fernverkehrsbetreiber zur Verfügung gestellt werden, ist kein generell wettbewerbspolitisch relevanter Tatbestand. Hoch belastete Hauptverkehrsstrecken lassen nur begrenzt zusätzliche und in der Regel außer Takt verkehrende Züge zu.

Umstritten ist, ob der Wettbewerb im SPNV funktionsfähig ist. Es wird behauptet, dass im Vergabeverfahren der dominante Anbieter DB AG im Vorteil sei, weil er durch Drohungen die Bundesländer zwingen könnte, den Auftrag an die DB Regio zu vergeben. Bisher dominieren in der Tat die freihändigen Vergabeverfahren. So können die Länder einen bestimmten Anbieter mit der Durchführung der Verkehrsleistungen gegen Entgelt beauftragen. Vom heutigen Marktvolumen sind rund 21 Prozent im Ausschreibungsverfahren vergeben worden. Der BahnBeirat ist zum Ergebnis gekommen, dass die Bahn kaum

Chancen hat, die Länder zu „erpressen, sie zu locken und glaubwürdig zu drohen“. Vielmehr ist es umgekehrt: Die Länder selbst haben die Möglichkeit, der DB AG „glaubwürdig zu drohen“, weil es sich die DB AG nicht erlauben kann, ein Bundesland als Kunden zu verlieren. Als Unternehmen mit hohen fixen Kosten ist sie auf jeden Deckungsbeitrag angewiesen.

Säkulare Trends

Unter allen Sachkennern besteht Konsens, dass sich die Wettbewerbsintensität auf der Schiene in der näheren Zukunft nicht wesentlich verändern wird, gleichgültig, ob das Separationsmodell oder das Integrationsmodell verwirklicht wird. Daher hat das PRIMON-Gutachten Annahmen über die Wettbewerbswirkungen der untersuchten Organisationsmodelle bis 2020 getroffen. So wird zum Beispiel vorausgesagt, dass der Marktanteil der DB AG im SPNV von heute 86 Prozent auf 56 Prozent im Jahre 2020 absinken wird, wenn das Eigentumsmodell realisiert wird, bei dem die Infrastruktur Eigentum einer Bundesbehörde wird. Beim integrierten Modell verliert die DB AG nach den Ausführungen im PRIMON-Gutachten weniger: Der Marktanteil sinkt nur auf 60 Prozent. Der Unterschied von vier Prozentpunkten über einen Zeitraum von 15 Jahren ist nicht signifikant. Zudem wird im Jahr 2020 der Wettbewerb auf der Schiene wahrscheinlich auch maßgeblich durch die Konkurrenz auf einem einheitlichen europäischen Schienennetz gekennzeichnet sein. Einflüsse des potenziellen internationalen Wettbewerbs auf der Schiene klammert das PRIMON-Gutachten jedoch völlig aus.

Der Wettbewerb auf der Schiene ist gekennzeichnet durch einen marktmächtigen Anbieter und eine wachsende Anzahl mittelgroßer und großer Konkurrenten. Die Prognose, dass der Wettbewerb zunehmen wird, ist plausibel. Die Wettbewerbsintensität wird aber nicht messbar unterschiedlich sein, gleichgültig, ob die Separation oder die Integration verwirklicht wird. Diese Voraussage geht von einer funktionsfähigen Regulierung der Schienenverkehrsmärkte aus. Der BahnBeirat sieht aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Bundeskartellamt und der Europäischen Wettbewerbsdirektion keinen Grund, an der Effizienz der Missbrauchsaufsicht in Europa zu zweifeln. Die Regulierungsbehörde wäre sicher nicht geschaffen worden, wenn man an der Effizienz ihrer Kontrolle eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Schienenverkehrsmärkten Zweifel gehegt hätte. Alle anderen Kriterien sprechen für einen Börsengang des integrierten Bahnkonzerns. ■



Das Beste wäre: Verzicht auf die Bahnprivatisierung

Dr. phil. Winfried Wolf
Verkehrswissenschaftler und Sprecher in der Kampagne „Bahn für alle“

■ Mit dem Verkauf des Bundeseigentums an der DB AG soll erreicht werden, dass die Kosten der Schiene für die Steuerzahler gesenkt, die Servicefreundlichkeit der Bahn erhöht und sowohl Personen- als auch Güterverkehr auf die Schiene verlagert wird. Erstaunlich ist, dass dieselben Ziele bereits 1994 verkündet wurden, als mit der Bahnreform Bundesbahn und Reichsbahn vereint wurden und die Deutsche Bahn AG in 100-prozentigem Eigentum des Bundes gegründet wurde. Die Bilanz des Zusammenschlusses sieht wie folgt aus:

- Der Bund zahlt laut Bundesrechnungshof inzwischen mehr für die Schiene als vor 1994 (jährlich rund zwölf Milliarden Euro). Gleichzeitig ist die DB AG, die 1994 schuldenfrei startete, mit 21,5 Milliarden Euro so hoch verschuldet wie die Bundesbahn Ende 1993.
- Bei Umfragen nimmt die DB AG unter allen großen Unternehmen beim Kriterium „Kundenfreundlichkeit“ in der Regel den letzten Platz ein.
- Die Eisenbahn hat im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln zwischen 1993 und 2004 weiter Bedeutung verloren. Dies gilt insbesondere für den Fernverkehr, der – im Gegensatz zum Nahverkehr – eigenwirtschaftlich betrieben wird. Hier gab es sogar einen absoluten Rückgang der Verkehrsleistungen.

Sind privatisierte Bahnen erfolgreicher?

Privatisierungsbefürworter weisen darauf hin, dass im Unterschied zur in Bundeseigentum befindlichen DB AG private Bahnen eine positive Bilanz vorzuweisen hätten. Das sei ein Erfolg der Bahnreform. Tatsächlich gibt es private Bahnbetreiber vor allem in zwei Bereichen: im Personennahverkehr sowie in Teilsegmenten des Güterverkehrs. Beim Güterverkehr sind die Privaten dort erfolgreich, wo die DB AG freiwillig das Feld räumt oder wo – zum Beispiel im Chemie-Bereich – Spezialtransporte über größere Entfernungen gefahren werden, was auf „Rosinenpickerei“ hinausläuft.

Im Personenverkehr engagieren sich die Privaten zu 98 Prozent im Nahverkehr; rund zwei Drittel der Einnahmen bestehen in diesem Bereich allerdings aus staatlichen Unterstützungszahlungen (Regionalisierungsmittel des Bundes). Wettbewerb bedeutet hier vor allem Wettbewerb um Staatsgelder. Die Gewinne von DB Regio – der Nahverkehrstochter der DB AG – und der Privatbahnen bewegen sich auf gleichem Niveau.

Es ist bezeichnend, dass kein Privater in größerem Umfang in den Personenfernverkehr eingestiegen ist. Dabei hat die DB AG im Jahr 2001 mit der Aufgabe der Zuggattung „InterRegio“ ein wahrhaft weites Feld geöffnet. Das ist kein Wunder. Der Verkehrsmarkt wird seit langer Zeit vom Auto und vom Flugzeug bestimmt. In Deutschland werden jährlich rund 1 000 Kilometer neue Straßen gebaut und etwa 500 Kilometer des Schienennetzes abgebaut.

Mit der Bahnreform 1994 wurden die gemeinwirtschaftlichen Vorstellungen, wonach der Bund Verantwortung für die Daseinsvorsorge auch im Bahnbereich trage, zwar relativiert, aber nicht völlig aufgegeben. Der 1993 eingefügte Grundgesetz-Artikel 87e, in dem gemeinhin nur eine „Infrastruktur-Gewährleistungspflicht“ des Bundes gesehen wird, lautet: „Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

Hiernach ist der Bund dafür verantwortlich, dass es auf dem Schienennetz Verkehrsangebote auch im Fernverkehr gibt, die „dem Wohle der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen (...) Rechnung“ tragen. Offensichtlich stehen aber die Prinzipien eines privaten Eisenbahnbetriebs in Widerspruch zu der Vorgabe, Verkehrsangebote zu machen, die „dem Wohle der Allgemeinheit Rechnung tragen“.

Fünf Problembereiche

Mit der materiellen Privatisierung der Bahn würde jedoch nicht nur ein möglicherweise vage formulierter Verfassungsauftrag verletzt. Die realen Konsequenzen sind weitreichend – fünf seien hier skizziert:

1. Ausverkauf von gesellschaftlichem Eigentum

Das gesamte Vermögen der Bahn – Infrastruktur und rollendes Material – wird auf einen Wert von 100 bis 150 Milliarden Euro geschätzt (vgl. das Gutachten von Karl-Dieter Bodack, 1. Anhörung des Verkehrsausschusses des Bundestags zur Bahnprivatisierung vom 10. Mai 2006). In der Bilanz der DB AG wird ein Anlagewert von 40 Milliarden Euro ausgewiesen. Die Differenz rührt aus zwei Kunstgriffen: Erstens tauchten zwei Drittel des Anlagewerts, den Bundesbahn und Reichsbahn Ende 1993 auswiesen, in der Eröffnungsbilanz der DB AG nicht mehr auf. Damit wurden günstige Startbedingungen für die Bahnreform geschaffen: Niedrigere Abschreibungen ermöglichten höhere Gewinne bzw. niedrigere Verluste. Zweitens wurden die Bauzuschüsse des Bundes für das Schienennetz in Höhe von 40 Milliarden Euro, die im Zeitraum 1994 bis 2005 gezahlt wurden, nicht bilanziert. Doch diese Zuschüsse sind spätestens dann reales Anlagevermögen der Bahn, wenn private Investoren einsteigen.

Die Bundesregierung veranschlagt im Fall eines integrierten Börsengangs Einnahmen in Höhe von nur zehn bis 15 Milliarden Euro. Selbst wenn nur der Bahnbetrieb verkauft wird und das Netz Eigentum des Bundes bleibt, ist das rollende Material 20 bis 25 Milliarden Euro wert. Doch die Bundesregierung erwartet bei einem Verkauf des reinen Schienentransport-Sektors lediglich Einnahmen von vier bis sieben Milliarden Euro. In beiden Fällen entsprechen die erwarteten Einnahmen nur einem Bruchteil des tatsächlichen Werts.

2. Hoch subventionierter privater Schienenverkehr

Zugunsten der Bahnprivatisierung wird vorgebracht, sie würde den Bundeshaushalt entlasten. Tatsächlich sehen alle Privatisierungsmodelle vor, dass parallel mit der Kapitalprivatisierung in einer für rund zehn Jahre festgeschrie-

benen „Leistungs- und Finanzierungs-Vereinbarung“ die jährlichen Unterstützungsleistungen für das Schienennetz gesetzlich verpflichtend festgehalten werden. Die Höhe der Regionalisierungsgelder für den Nahverkehr steht ohnehin fest. Das aber heißt: Die möglicherweise erzielbaren kurzfristigen Einnahmen durch den Verkauf des Bundeseigentums an der DB AG werden bereits im ersten Jahr bei Weitem übertroffen durch die Unterstützungsleistungen, die der Schiene – nunmehr in erheblichem Maß den privaten Anteilseignern – zufließen würden.

Somit werden im Fall einer Bahnprivatisierung Steuermittel eingesetzt, um private Investoren zu alimentieren. Die Bahnprivatisierung verstößt damit gegen die Gebote von Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit: Ein zentrales Instrument zur sinnvollen Lenkung der Verkehrsentwicklung wird aus den öffentlichen Händen gegeben und dem Diktat der Gewinnmaximierung unterworfen. Jährlich werden bis zu zwölf Milliarden Euro an Steuergeldern für eine Förderung der privaten Bahneigentümer ausgegeben, während der Staat praktisch keine Kontrolle über die Verwendung dieser Mittel hat.

3. Niedrige Kreditwürdigkeit

Hartmut Mehdorn, der Vorstandsvorsitzende der DB AG, geht davon aus, dass sich die Bahn nach der Privatisierung „frisches Kapital aus dem Markt holen“ könne. Das Gegenteil ist der Fall. Eine privatisierte DB AG hätte zunächst eine deutlich niedrigere Kreditwürdigkeit als die DB AG in Bundesbesitz, und die Aufnahme von Fremdkapital wäre teurer. Sodann würden private Investoren darauf drängen, die derzeitige offiziell angegebene Rendite von zwei Prozent zumindest zu vervierfachen, und somit dem Unternehmen Einnahmen entziehen.

4. Einflussnahme von konträren Interessen

Alle Modelle eines Bahn-Börsengangs sehen vor, dass private Investoren Eigentümer oder Miteigentümer werden, die dann Entscheidungsbefugnisse hätten. Wenn man bedenkt, dass das Auto und das Flugzeug den Verkehrsmarkt dominieren, ist auch vorstellbar, dass sich Investoren engagieren, die dem Schienenverkehr widersprechende Interessen vertreten. In Großbritannien engagierten sich vor allem Bus- und Fluggesellschaften als Betreiber von Bahnunternehmen. Solche Investoren werden Eisenbahnverkehr nur dort mit Engagement betreiben, wo er ihren sonstigen Interessen nicht widerspricht.

5. Rückläufiger Personenverkehr

Das PRIMON-Gutachten geht davon aus, dass das Schienennetz im Fall einer Bahnprivatisierung verkleinert wird. Im Gespräch ist ein Abbau von weiteren 5 000 km des Netzes. Damit würde die Gesamtlänge auf weniger als 30 000 km reduziert und der Stand von 1875 erreicht. Schon dieser Umstand wird zu einem deutlichen Rückgang des Schienenverkehrs führen.

Das Bestreben privater Investoren, möglichst hohe Renditen zu erzielen, führt dazu, dass nur rentable Verbindungen betrieben werden. Im PRIMON-Gutachten wird prognostiziert, dass unabhängig vom Privatisierungsmodell der Schienenpersonennahverkehr weitgehend auf dem erreichten Niveau verharrt. Dabei sind die beschlossenen Kürzungen der Regionalisierungsmittel noch nicht berücksichtigt. Der Personenfernverkehr soll sogar absolut rück-

Fünf Modelle zur Bahnprivatisierung

Das PRIMON-Gutachten untersucht fünf Privatisierungsmodelle:

- das „Integrierte Modell“, das im Wesentlichen der aktuellen gesellschaftsrechtlichen Struktur des DB-Konzerns mit einer Management-Holding entspricht;
- das „Eigentumsmodell“, welches eine Ausgliederung des Eigentums an der Schieneninfrastruktur auf ein Wirtschaftsunternehmen vorsieht, dessen Gesellschaftsanteile vom Bund gehalten werden;
- das „Eigentumsmodell in einer Ausgestaltungsvariante“ mit Auftragsverhältnis, in dem nicht nur die Vermögensverwaltung des Eigentums, sondern auch Aufgaben wie Trassenvergabe sowie bestimmte übergeordnete (steuernde) Aufgaben des Infrastruktur-Managements (Planung) auf den Eigentümer der Infrastruktur übergehen;
- das „Finanzholding-Modell“ mit einer unmittelbaren Bundesbeteiligung an der Infrastruktur, in dem die Holding nur mehr vermögensverwaltende Tätigkeiten wahrnimmt;
- das „Getrennte Modell“, das eine vollständige Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb vorsieht. Privatisiert werden sollen materiell lediglich die Transportunternehmen (in diesem Modell bis zu 100 Prozent möglich).

läufig sein. Lediglich im Schienengüterverkehr soll es unter bestimmten Bedingungen zu Anteilsgewinnen kommen.

Das Eigentumsmodell wirft viele Fragen auf

In den zwei Anhörungen im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages erhielt die Privatisierung des integrierten Unternehmens so gut wie keine Unterstützung. Seit Juni 2006 wird daher das sogenannte Eigentumsmodell diskutiert: Das Netz wird von der DB AG abgetrennt und bleibt im Besitz des Bundes. Doch die zu privatisierende DB AG wird allein zuständig bleiben für die Bewirtschaftung des Netzes. Dazu zählt auch die Kontrolle über die Investitionen in das Netz. Da es bei dieser Variante einen engen Zusammenhang zwischen der Transportgesellschaft DB AG und dem formell staatlichen Netz geben wird, darf – so die im PRIMON-Gutachten vertretene Auffassung – die DB AG nur zu 49 Prozent in das Eigentum von privaten Investoren übergehen.

Das Eigentumsmodell scheint die Schwierigkeiten, die es mit den anderen Modellen gibt, zu lösen: Der Bahnbetrieb wird privatisiert, das Netz bleibt unter staatlicher Kontrolle, und beide Teile bleiben eng miteinander verbunden. Doch einige wichtige Fragen bleiben unbeantwortet, zum Beispiel: Wo verbleiben die in der AG Station & Service zusammengefassten rund 5 500 Bahnhöfe? Wenn sie weiterhin der teilprivatisierten DB AG gehören, dann verfügt diese über Hunderte Gebäude in Citylagen, in die in den letzten 150 Jahren immense Summen öffentlicher Gelder geflossen sind.

Im Mai 2006 wurde nach Untersuchungen des Bundesrechnungshofs bekannt, dass die DB AG Bahnhöfe und Trassen nicht, wie seit 1999 gesetzlich erforderlich, in den Bilanzen der Infrastrukturgesellschaften Netz AG und AG Station & Service verbuchte. Stattdessen wurden sie der Holding DB AG zugeschlagen. Selbst wenn die an der falschen Stelle bilanzierten Objekte noch rechtzeitig vor der materiellen Privatisierung der DB AG „umgebucht“ werden sollten, bleibt es dabei, dass der DB Holding zwischen 1999 und 2006 Einnahmen zugeflossen sind, die eigentlich der Netz AG oder Station & Service hätten zufließen müssen. Beide Gesellschaften bzw. deren Nachfolger sind entsprechend unterfinanziert.

Von den 21,5 Milliarden Euro Schulden, die auf der DB AG lasten, entfallen 15 Milliarden auf die Netz AG. Wenn das Netz herausgetrennt wird und beim Bund verbleibt, übernimmt der Bund 60 Prozent der Schulden, die die DB AG im Zeitraum 1994 bis 2006 anhäufte. Damit kommt es innerhalb von zwölf Jahren zu einer zweiten Entschuldung der Bahn. Allein die Übernahme dieser Bahnschulden läge beim Doppelten des Betrags, den der Bund mit einem Verkauf von 49 Prozent der DB AG erzielen könnte.

Die entscheidende Kritik am Eigentumsmodell lautet allerdings, dass es sich in der Praxis kaum von der Privatisierung des integrierten Unternehmens unterscheiden wird. Die teilprivatisierte DB AG bleibt faktisch Herr über das Netz. Sie wird nicht nur Wartung und Unterhalt, sondern weitgehend auch die Investitionstätigkeit im Netz kontrollieren. Dem Bund ist es bisher nicht gelungen, die DB AG zu kontrollieren, obwohl sie sich zu 100 Prozent in seinem Eigentum befindet. Es steht zu befürchten, dass es ihm bei einer teilprivatisierten DB AG erst recht nicht gelingen wird, den Konzern zu kontrollieren.

Man muss sich fragen, warum die Deutsche Bahn AG überhaupt privatisiert werden soll. Die vorgeschlagenen Modelle haben negative Konsequenzen für die Schiene als Verkehrsmittel und bringen für die öffentliche Hand eher Verteuerungen mit sich. Warum gibt es keine Untersuchung zu Modifizierungen des Status quo, also einer optimierten Bahn in öffentlichem Eigentum? Die Schweizerischen Bundesbahnen sind ein erfolgreiches Beispiel für eine dezentralisierte Organisation im öffentlichen Eigentum. Sie fahren wirtschaftlicher als der deutsche Schienenverkehr, benötigen aber nur ein Drittel der staatlichen Unterstützung. Laut PRIMON-Gutachten lagen zwischen 1995 und 2003 die staatlichen Zuwendungen je Personen- und Tonnenkilometer in der Schweiz bei jährlich 2,4 Cent, in Deutschland bei sieben Cent.¹ ■

¹ Weitere Informationen unter www.bahn-fuer-alle.de

Die Zunahme atypischer Beschäftigung: Ursachen und Folgen

*Dr. Martin Dietz/Dr. Ulrich Walwei
Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg*

Leiharbeit und befristete Beschäftigung eröffnen gering Qualifizierten und Arbeitslosen die Chance auf eine Vollzeitbeschäftigung. Sie geben den Unternehmen größere Flexibilität bei der Personalplanung. Teilzeitarbeit hilft den Arbeitnehmern, private und berufliche Wünsche in Einklang zu bringen.

In den letzten Dekaden haben die sogenannten Normalarbeitsverhältnisse – das heißt: die abhängige, sozialversicherungspflichtige und unbefristete Vollzeitbeschäftigung – einen Bedeutungsverlust erlitten. Beschäftigungen werden vermehrt in Teilzeit oder in selbständiger Tätigkeit ausgeübt. Oft sind sie nicht oder nicht voll sozialversicherungspflichtig, oder sie sind befristet oder als Leiharbeitsverhältnis ausgestaltet.

In gesamtwirtschaftlicher Perspektive sind damit zwei Fragen aufgeworfen. Die eine befasst sich mit den Niveaueffekten des Wandels der Erwerbsformen: Sie fragt, ob ohne diesen Wandel mehr Erwerbstätige beschäftigt wären. Die zweite Frage zielt auf die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes: Erleichtern atypische Beschäftigungsverhältnisse den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt und erfüllen damit eine Brückenfunktion auf dem Arbeitsmarkt?

Der empirische Befund

Schon zu Beginn der 80er-Jahre wurde der Wandel der Erwerbsformen deutlich, und zwar mit der zunehmenden Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung.¹ Seit den 90er-Jahren sind die befristete Beschäftigung, selbständige Tätigkeiten und vor allem die Leiharbeit stärker gewachsen als die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt.²

1 Vgl. Edeltraud Hoffmann/Ulrich Walwei, Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell? Überlegungen zu einem Erklärungsmodell für den Wandel der Beschäftigungsformen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jahrgang 31, Heft 3, 1998, Seiten 409-425.

2 Da die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung noch stark durch Übergangsprozesse und damit durch Sonderfaktoren bestimmt waren, wird im Folgenden der Zeitraum von 1994 bis 2005 betrachtet. Vgl. Hans-Uwe Bach/Christian Gaggermeier/Sabine Klinger, Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Woher kommt die Talfahrt?, IAB Kurzbericht Nr. 26, 2005.

Gemessen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen von knapp 39 Millionen Personen stellte die Teilzeitbeschäftigung 2005 mit gut elf Millionen den größten Teil der atypischen Erwerbsformen. Die Zahl der Selbständigen lag bei rund 4,3 Millionen. Etwa 2,7 Millionen Menschen waren befristet beschäftigt. Die Leiharbeit spielte im ersten Halbjahr 2005 mit durchschnittlich gut 450 000 Beschäftigten eine relativ untergeordnete Rolle. Dieser Bereich wächst stark, aber sein hohes Wachstum setzt auf einem relativ geringen Niveau auf.

Ursachen des Wandels

Die Gründe für den Wandel der Erwerbsformen sind vielfältig. Neben den Entscheidungen der Arbeitsnachfrager auf Betriebsebene und den Präferenzen der Arbeitsanbieter sind exogene Faktoren wie die wirtschaftliche Lage von großer Bedeutung. Vor allem aber sind institutionelle Einflüsse hervorzuheben. Dabei geht es sowohl um die formal-rechtliche Struktur des Arbeitsmarktes und der angrenzenden Märkte als auch um die politische Ausgestaltung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

1. Institutionelle Faktoren

Die institutionellen Faktoren haben für die Entwicklung neuer Erwerbsformen große Bedeutung, weil sie die Handlungsspielräume am Arbeitsmarkt unmittelbar bestimmen. Besonders wichtig sind dabei die Sozialabgaben, das Arbeitsrecht sowie die Rolle der passiven und der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die Sozialversicherungsbeiträge sind in den letzten Dekaden kontinuierlich gestiegen. Seit Mitte der 90er-Jahre haben sie sich auf hohem Niveau stabilisiert. Im Jahr 2005 betragen sie durchschnittlich

41,7 Prozent des Bruttolohns. Hohe Sozialabgaben bewirken unter anderem, dass die davon ganz oder teilweise befreiten Erwerbsformen wie die geringfügige Beschäftigung und selbständige Tätigkeiten in Form von Ein-Personen-Unternehmen relativ attraktiver werden und folglich den Normalarbeitsverhältnissen vorgezogen werden.

Auf diese Weise ist auch der Anstieg der geringfügigen Beschäftigung zu erklären. Mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II) wurde die sozialversicherungsfreie Verdienstgrenze für diese Tätigkeiten von 325 auf 400 Euro im Monat erhöht. Arbeitgeber zahlen seit Juli 2006 eine pauschale Abgabe von 30 Prozent des Einkommens. Auch die Regelungen für die Midi-Jobs sowie die wieder eingeführte Sozialversicherungsfreiheit bei der ersten Nebenbeschäftigung machen das Normalarbeitsverhältnis weniger attraktiv.

Mit Blick auf das Arbeitsrecht sind vor allem Kündigungsschutzregelungen von Interesse. Diese umfassen den Schutz vor Einzel- und Massenentlassungen sowie Regelungen für befristete Beschäftigung und Leiharbeit. Die Veränderungen in den vergangenen Dekaden haben bei befristeter Beschäftigung und Leiharbeit größere Handlungsspielräume geschaffen. Interessant ist dabei, dass diese Reformen in eine Richtung gegangen sind, die den Lockerungen im Kündigungsschutz entgegengesetzt ist: Während die Reform des Kündigungsschutzes quasi zu einer Neudefinition des Normalarbeitsverhältnisses führt, verstärkt die Deregulierung bei den temporären Erwerbsformen deren Erosionstendenzen.

Zu den wichtigen institutionellen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Erwerbsformen gehört schließlich die Arbeitsmarktpolitik. Die Maxime des stärkeren Forderns zwingt auf der Arbeitnehmerseite zu mehr Flexibilität und somit auch zu mehr Zugeständnissen hinsichtlich der Erwerbsformen.³ Auch die geringen Hinzuverdienstmöglichkeiten begünstigen die Teilzeitbeschäftigung, insbesondere die Mini-Jobs.⁴

Schließlich sollen Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM) ebenso wie die 2005 eingeführten Arbeitsgelegen-

heiten Brücken zur regulären Beschäftigung bauen. Diese Maßnahmen sind der befristeten Beschäftigung zuzurechnen. Die Förderung der Existenzgründung aus der Arbeitslosigkeit heraus beeinflusst die Zahl der Selbständigen. Personen in der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung (Personal-Service-Agenturen) erhöhen die Zahl der Leiharbeiter.⁵

2. Betriebliche Personalpolitik

Für Unternehmen wird es aufgrund des zunehmenden internationalen Wettbewerbs immer wichtiger, beim Einsatz der Produktionsfaktoren Flexibilität zu besitzen. In diesem Zusammenhang sind nicht nur die Brutto-Arbeitskosten von Bedeutung, sondern auch die Kosten, die bei Neueinstellung und Entlassung von Mitarbeitern anfallen. Zu diesen Fluktuationskosten zählen neben den Kosten der Kündigung auch Abfindungszahlungen.

Bei der Suche, der Einstellung und der Einarbeitung von neuen Mitarbeitern entstehen Kosten. Berücksichtigt werden müssen aber auch die Opportunitätskosten, die durch das Abstellen der mit der Einarbeitung betrauten Beschäftigten anfallen. Die wegen unvollständiger und asymmetrisch verteilter Information anfallenden Unsicherheiten in Bezug auf die Qualität eines neuen Arbeitnehmers lassen sich nur schwer quantifizieren.⁶

Alles in allem kann man davon ausgehen, dass diese Kosten bei Normalarbeitsverhältnissen am höchsten sind. Kann ein Unternehmen nur unter hohen Kosten auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren, so wird es attraktiv, bestimmte Leistungen nicht mehr selbst zu erbringen, sondern am Markt einzukaufen. Eine weitere Möglichkeit, Arbeits- und Fluktuationskosten gering zu halten, ohne die Produktion aufzugeben, besteht darin, auf kostengünstigere Formen der Beschäftigung auszuweichen. Atypische Beschäftigungsverhältnisse bieten hierzu diverse Möglichkeiten, beispielsweise über die Verringerung der Lohnzusatzkosten (Mini-Jobs und Ein-Personen-Selbständige), die Minderung des Kündigungsschutzes (Be-

3 Vgl. Werner Eichhorst/Susanne Koch/Ulrich Walwei, Wie viel Flexibilität braucht der deutsche Arbeitsmarkt?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, 2004, Seiten 551-556.

4 Vgl. Anne Cichorek/Susanne Koch/Ulrich Walwei, Arbeitslosigkeit II. Höhere Arbeitsanreize geplant, IAB-Kurzbericht Nr. 7, 2005.

5 2005 lag der durchschnittliche Bestand bei rund 200 000 Arbeitsgelegenheiten, gut 60 000 Personen in ABM und SAM, 17 000 in PSA und gut 320 000 Förderungen der Selbständigkeit.

6 Die hierdurch entstehenden Kosten variieren in Abhängigkeit von formalen Institutionen. Bei einer geringen Probezeit oder hohem Kündigungsschutz ist die Fehleinschätzung eines Arbeitnehmers mit hohen Kosten für die Unternehmen verbunden, so dass Neueinstellungen tendenziell vorsichtiger vorgenommen werden.

fristungen und Leiharbeit) oder die Verlagerung der Qualitätsunsicherheit auf andere (Leiharbeit).

3. Veränderungen beim Arbeitsangebot

Auch auf Seiten der Arbeitsanbieter gibt es Flexibilisierungswünsche. Die Präferenzen der Menschen sind heterogen und nicht ausschließlich durch eine spezifische Beschäftigungsform zu befriedigen. Die Anforderungen an die Erwerbstätigkeit sind hoch: Sie sollte je nach individueller Lebenslage mit Aktivitäten wie Ausbildung, Ehrenamt und vor allem mit dem familiären Umfeld vereinbar sein. Das zeigt sich vor allem im engen Zusammenhang von Teilzeitbeschäftigung und steigender Frauenerwerbstätigkeit.⁷

Für die Wahl der Erwerbsform sind jedoch nicht allein die Präferenzen der Arbeitsanbieter maßgebend. Der Mikrozensus weist für 2004 aus, dass 27 Prozent der Teilzeitbeschäftigten nur deshalb nicht in Vollzeit arbeiteten, weil sie keine Vollzeitstelle finden konnten. Andererseits finden aber auch nicht alle Arbeitsanbieter, die gern Teilzeit arbeiten würden, eine adäquate Teilzeitstelle.

4. Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt

Wirtschaftliche Stagnation, geringes Beschäftigungswachstum und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit sind ebenfalls verantwortlich für den Anstieg atypischer Erwerbsformen. So sind Arbeitnehmer in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eher bereit, Risiken auf sich zu nehmen und Zugeständnisse gegenüber den ebenfalls unter wirtschaftlichem Druck stehenden Unternehmen zu machen. Stagnation und Rezession begünstigen also tendenziell unfreiwillige Teilzeitarbeit, temporäre Beschäftigung oder auch Existenzgründungen aus (drohender) Arbeitslosigkeit.

Der Vorteil solcher Konzessionen besteht für die Betroffenen darin, dass sie den Kontakt zum Erwerbsleben behalten, weitere Berufserfahrungen sammeln, einer Entwertung ihrer Fähigkeiten entgegenwirken und Chancen zur Weiterentwicklung und Aufwärtsmobilität erhalten. Nachteile ergeben sich vor allem durch mögliche Stigmatisierungs- und „Drehtüreffekte“, vor allem wenn die

7 Vgl. Susanne Wanger, Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht und Altersgruppen. Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Geschlecht und Alter für die Jahre 1991–2001, IAB Forschungsbericht, Nr. 2, 2006.

Aufnahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse als Signal für eine schlechte Arbeitsqualität interpretiert wird. In diesen Fällen verschlechtert ein atypisches Beschäftigungsverhältnis möglicherweise sogar die Chance auf einen regulären Arbeitsplatz. Es führt dann nicht in ein Normalarbeitsverhältnis, sondern geradewegs (zurück) in die Arbeitslosigkeit.

Ein Blick auf die Erwerbsformen in den neuen Bundesländern zeigt, dass die Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes wichtige, aber nur Einflussfaktoren unter vielen anderen sind. Trotz des stockenden wirtschaftlichen Aufholprozesses und der hohen Arbeitslosigkeit liegt in den neuen Bundesländern lediglich das Niveau der befristeten Beschäftigung über dem in Westdeutschland.⁸ Hierfür sind insbesondere der starke Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (begünstigt Befristungen), das insgesamt niedrigere Lohnniveau (verringert Interesse an freiwilliger Teilzeit) sowie anhaltend unsichere Perspektiven und akuter Kapitalmangel (bremst Existenzgründungen) verantwortlich.

Konsequenzen des Wandels

Für eine Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Folgen des Wandels der Erwerbsformen ist zunächst zu klären, ob sich das Beschäftigungsniveau ohne diese Veränderungen günstiger oder weniger günstig entwickelt hätte.⁹ Beides ist denkbar: Die Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse könnte auf Kosten der Normalarbeitsverhältnisse gegangen sein. Es wäre aber auch möglich, dass die neuen Beschäftigungsverhältnisse zusätzlich zu Normalarbeitsverhältnissen entstanden sind. Berücksichtigt werden muss bei einer solchen Betrachtung auch, dass atypische Erwerbsformen bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen eine wichtige Rolle übernehmen können, indem sie eine Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und Normalarbeitsverhältnis schlagen.

Atypische Beschäftigungsverhältnisse bieten die Chance, sich für die Übernahme in ein Normalarbeitsverhältnis zu empfehlen. Die Vermeidung län-

8 Vgl. Helmut Rudolph, Beschäftigungsformen. Ein Maßstab für Flexibilität und Sicherheit?, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.), Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Edition sigma, Berlin 2005, Seiten 97–125.

9 Bei der Analyse beschränken wir uns auf unselbständige Tätigkeiten. Zu den Besonderheiten der Selbständigkeit siehe Susanne Noll/Frank Wießner, Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit: Ein Platz an der Sonne oder vom Regen in die Traufe?, in: WSI Mitteilungen, Nr. 5, 2006, Seiten 270–277.

gerer Zeitspannen der Arbeitslosigkeit fördert den Erhalt der allgemeinen und persönlichen Qualifikationen und trägt dazu bei, Verfestigungstendenzen bei der Arbeitslosigkeit abzuschwächen. Positive psychologische Effekte sind besonders dann zu erwarten, wenn der Erwerbsarbeit neben der reinen Einkommensgenerierung weitere Eigenschaften zugesprochen werden, das heißt, wenn mit der Arbeit auch ein sozialer Status, ein höherer Lebensstandard oder individuelle Selbstverwirklichung verbunden sind. Darüber hinaus verhindern atypische Beschäftigungsverhältnisse, dass sich Menschen an Unterstützung durch Dritte gewöhnen. Sie stärken Eigeninitiative und Eigenverantwortung und entlasten das soziale Netz.

1. Teilzeitbeschäftigung

Nach der Wiedervereinigung hat sich die Teilzeitbeschäftigung in Deutschland sehr dynamisch entwickelt. Sie stieg von 1994 bis 2005 um gut 4,7 Millionen auf knapp 11,2 Millionen Arbeitnehmer.¹⁰ Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung an allen abhängig beschäftigten Arbeitnehmern erhöhte sich damit von 19,1 auf 32,4 Prozent.

Mit 54 Prozent sind über die Hälfte der Teilzeitbeschäftigten geringfügig beschäftigt. Sie arbeiten in Mini- oder Midi-Jobs, die allein kein Existenzsicherndes Einkommen gewährleisten. Das Sozioökonomische Panel (SOEP) weist für die 90er-Jahre eine steigende Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse aus: Im Bundesgebiet nahmen sie von knapp vier Millionen (1993) auf rund 5,4 Millionen (1998) zu. Die Mini-Jobs haben sich seit Einführung der Neuregelungen im April 2003 höchst dynamisch entwickelt. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stieg bis September 2005 um gut 600 000 auf knapp 4,8 Millionen. Hinzu kommen gut 1,8 Millionen Personen, die eine geringfügige Tätigkeit als Nebentätigkeit ausüben.

Zusätzlich zu den rund 6,6 Millionen Mini-Jobbern hatten im Jahr 2003 670 000 Personen einen Midi-Job inne. Am Jahresende 2003 waren es knapp 416 000. Das entspricht etwa 1,5 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

10 In diese Zeit fiel mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz von 2001 eine wesentliche Rechtsänderung, durch die Vollzeitbeschäftigte in Betrieben mit mehr als 15 Arbeitnehmern Anspruch auf Teilzeitarbeit erhalten; vgl. Hans-Uwe Bach / Lutz Bellmann / Axel Deeke / Michael Feil / Markus Promberger / Eugen Spitznagel / Susanne Wanger / Gerd Zika, *Ausgewählte Aspekte der Arbeitszeitpolitik*, in: Jutta Allmendinger / Werner Eichhorst / Ulrich Walwei (Hrsg.), *IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten*, Campus Verlag, Frankfurt/New York 2005.

Es wäre unrealistisch, zu unterstellen, dass es sich bei der Erhöhung der Teilzeitarbeit gesamtwirtschaftlich um zusätzliche Beschäftigung handelt. Allerdings deuten Modellrechnungen darauf hin, dass negative Beschäftigungseffekte, die im Strukturwandel auftreten, über eine Ausweitung der Teilzeitarbeit abgefedert werden könnten. Bei einem unveränderten Vollzeit-Teilzeit-Anteil wäre die Zahl der Beschäftigten von 1994 bis 2004 deutlich gesunken.¹¹

Die Neuregelungen zur geringfügigen Beschäftigung verstärken den Anreiz, Arbeitsverhältnisse zulasten der Sozialversicherungen zu zerlegen. Allerdings setzt dies die betriebliche Bereitschaft voraus, Arbeitsplätze auf verschiedene Personen aufzuteilen. Die Frage, ob und inwieweit sozialversicherungspflichtig Beschäftigte tatsächlich durch Mini-Jobs verdrängt werden, kann vorläufig nur mit ersten Auswertungen aus der Beschäftigtenstatistik beantwortet werden.¹²

Die Bundesagentur für Arbeit hat zwischen März 2003 und März 2004 lediglich in etwa acht Prozent der Betriebe gleichzeitig einen Abbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und einen Aufbau von Minijobs (ohne Nebenjobs) feststellen können. Mehr geringfügige Arbeitsverhältnisse entstanden in Betrieben, die simultan damit auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausbauten.

Branchenbezogene Analysen zeigen, dass die Expansion der Mini-Jobs sowohl in schrumpfenden als auch in wachsenden Branchen stattfand. Im verarbeitenden Gewerbe und im Bausektor konnte der starke Rückgang sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung schon rein rechnerisch nicht durch Mini-Jobs kompensiert werden. In den wirtschaftsnahen Dienstleistungen und im Gesundheits- und Sozialwesen nahmen sowohl Mini-Jobs als auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu.

Dagegen konnten Mini-Jobs im Handel und im Gaststättenbereich einen Teil des Arbeitsvolumens abdecken, das bei der regulären Beschäftigung weggefallen ist. In diesen Bereichen spielt die zeit-

11 Vgl. Martin Dietz / Ulrich Walwei, *Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen*, in: WSI Mitteilungen, Nr. 5, 2006, Seiten 278-287.

12 Vgl. Helmut Rudolph, *Neue Beschäftigungsformen. Brücken aus der Arbeitslosigkeit?*, in: Bernhard Badura / Henner Schell-schmidt / Christan Vetter (Hrsg.), *Fehlzeiten-Report 2005*, Springer, Berlin u.a. 2006, Seiten 35-56; Bundesagentur für Arbeit, *Mini- und Midi-Jobs in Deutschland, Sonderbericht*, Dezember 2004.

liche Flexibilität eine besondere Rolle. Zudem lassen sich die Tätigkeiten relativ problemlos auf mehrere Personen verteilen. Ob es sich bei dieser Branchenbetrachtung aber um betriebliche Substitution oder zwischenbetriebliche Verschiebungen der Beschäftigungsformen handelt, kann nicht abschließend beantwortet werden.¹³

Es gibt bisher auch keine wissenschaftlichen Erkenntnisse darüber, ob der Übergang aus der Arbeitslosigkeit über die Teilzeit in ein Normalarbeitsverhältnis besonders Erfolg versprechend ist.¹⁴ Man kann nur sagen, dass die Wahrscheinlichkeit des Wechsels von einer Teilzeitstelle in eine Vollzeitbeschäftigung mit dem Bildungsniveau anwächst. Auch Berufserfahrungen wirken sich positiv aus.¹⁵

Auch wenn die Teilzeitbeschäftigung bei Männern in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen hat, liegt ihre Bedeutung noch immer in der Stärkung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen. Frauen stellen noch immer etwa drei Viertel der Teilzeitbeschäftigten. Fast die Hälfte aller weiblichen Beschäftigten arbeitet damit Teilzeit. Während Männer Teilzeitarbeit eher am Anfang und am Ende ihrer Lebensarbeitszeit nutzen, ist sie für Frauen während ihrer gesamten Erwerbszeit wichtig. Dabei geht es aber nicht immer um den Wunsch nach geringerer Arbeitszeit. Vielmehr spiegeln sich hier Probleme bei der Verbindung von Beruf und Hausarbeit wider, die noch immer vor allem von den Frauen getragen werden.¹⁶

Empirische Ergebnisse zu Übergängen zwischen Mini-Jobs und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung liegen bisher kaum vor. Angaben zu den Jahren 2003/2004 zeigen, dass die Brücke in beide Richtungen begangen wird. Mit 437 000 Menschen wechselten sogar rund 50 000 Beschäftigte mehr aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in einen Mini-Job als umgekehrt.¹⁷

Mini-Jobs sind in rund 40 Prozent der Fälle von vornherein als Nebenbeschäftigung und damit als

13 Vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen, Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Modul 1f, Bericht 30. Juni 2005.

14 Vgl. Andrea Schäfer/Claudia Vogel, Teilzeitbeschäftigung als Arbeitsmarktchance, in: DIW Wochenbericht, 7, 2005, Seiten 131-138.

15 Vgl. Jacqueline O'Reilly/Silke Bothfeld, What happens after working part time? Integration, maintenance or exclusionary transitions in Britain and western Germany, in: Cambridge Journal of Economics, Volume 26, 2002, Seiten 409-439.

16 Vgl. Susanne Wanger, a.a.O.

17 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, a.a.O., Tabelle 2.

Zuverdienst angelegt,¹⁸ so dass für viele Mini-Jobber der Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis nicht in Betracht kommt. Im April 2004 strebte nur rund ein Viertel der Mini-Jobber den Wechsel in nicht-geringfügige Beschäftigung an. Gründe hierfür lassen sich auch in der Struktur der Mini-Jobber finden, in der Schüler, Studenten und Rentner stark vertreten sind.

Mini-Jobs sind also kein Mittel, um den Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis zu erleichtern. Aber sie bieten Möglichkeiten zur verstärkten Partizipation sowie zur verbesserten Vereinbarkeit unterschiedlicher Lebensinhalte, und zwar ohne dass es in einem größeren Ausmaß zu einer Substitution von Normalarbeitsverhältnissen käme.

2. Befristete Beschäftigung

Die Zahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse von Arbeitnehmern und Angestellten (ohne Auszubildende) ist von 1994 bis 2005 um rund 750 000 auf gut 2,7 Millionen gestiegen. Dies entspricht einer Quote von 9,7 Prozent. Bei dieser Entwicklung spielen arbeitsmarktpolitische Einflüsse eine besondere Rolle. So waren 1994 mit etwa 340 000 Personen knapp sechsmal so viele Menschen in ABM und SAM beschäftigt wie 2005. Dagegen erhöhte sich im Jahr 2005 die Zahl der Befristungen auch wegen der stark genutzten Arbeitsgelegenheiten um 600 000.

Die Bedeutung befristeter Arbeitsverhältnisse nimmt also zu. Dabei deutet einiges auf einen „Einstellungswechsel“ bei neuen Arbeitsverhältnissen hin: Die Relation von befristeten zu unbefristeten Neueinstellungen stieg von etwa 1 zu 4 im Jahr 1991 auf rund 4 zu 5 im Jahr 2003.¹⁹ Diese Entwicklung betrifft vor allem junge Arbeitnehmer, deren Einstieg ins Berufsleben immer häufiger über befristete Arbeitsverträge erfolgt.

Was das Verhältnis von Befristungen zum Normalarbeitsverhältnis angeht, weist manches auf eine zumindest teilweise Substitution hin.²⁰ So werden befristete Arbeitsverhältnisse häufig als verlängerte Probezeit genutzt, die nachfolgend zu einer Übernahme in Normalarbeitsverhältnisse führen.

18 Vgl. Michael Fertig/Jochen Kluge/Markus Scheuer, Was hat die Reform der Minijobs bewirkt? Erfahrungen nach einem Jahr, RWI Schriften 77, Essen 2005.

19 Vgl. Helmut Rudolph, 2006, a.a.O.

20 Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, Die Bedeutung befristeter Arbeitsverhältnisse, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.), Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Edition sigma, Berlin 2005, Seiten 149-168.

Die mit dem Einsatz von Befristungen verbundene Absenkung der Einstellungs(grenz)kosten, das durch mögliche Vorziehen von Neueinstellungen und die Chance zum Abbau vermeidbarer Überstunden geben jedoch auch gewisse Hinweise auf zusätzliche Beschäftigung durch Befristungen. Der Gesamteffekt lässt sich daher nicht klar beziffern.

Wissenschaftliche Untersuchungen weisen darauf hin, dass Befristungen durchaus eine Scharnierfunktion auf dem Arbeitsmarkt einnehmen.²¹ Etwa 40 Prozent der befristeten Arbeitsverträge werden in unbefristete Verträge umgewandelt – davon sind 70 Prozent auf Wechsel innerhalb des Betriebes zurückzuführen. Befristungen führen anschließend zu Erwerbsverhältnissen, die langfristig ebenso stabil sind wie unbefristet abgeschlossene Verträge.

Die mit Befristungen verbundene Lockerung des Kündigungsschutzes bietet gerade für Personen mit strukturellen Nachteilen eine Integrationschance. Hierfür sind zunächst die mit Befristungen zusammenhängenden Kostensenkungspotenziale verantwortlich, die den Einsatz von weniger produktiven Arbeitnehmern attraktiver machen. Hiervon profitieren nicht nur gering Qualifizierte, Ausländer und Menschen mit Behinderungen,²² sondern auch jüngere Arbeitnehmer. Die Neueinsteiger auf dem Arbeitsmarkt verfügen naturgemäß noch nicht über große Berufserfahrung, so dass hier der Probezeitenaspekt von Befristungen im Vordergrund steht.

Neben der höheren Wahrscheinlichkeit einer Einstellung vergrößern befristete Beschäftigungsverhältnisse aber auch das Risiko, nach Ablauf der Vertragszeit arbeitslos zu werden. Die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Übergangs in ein gesichertes Erwerbsverhältnis wiegt jedoch schwerer als die Gefahr der anschließenden Arbeitslosigkeit.²³ Vielfach ist damit zu rechnen, dass einem befristeten Arbeitsverhältnis weitere folgen.²⁴ Verständlicherweise werden solche Befristungsketten einem längerfristigen Verbleib in Arbeitslosigkeit vorgezogen.

21 Vgl. Frances McGinnity/Antje Mertens, Fixed-term contracts in East and West Germany: Low wages, poor prospects, SFB 373, Working Paper Heft 72, 2002; Bernard Boockmann/Tobias Hagen, a.a.O.

22 Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, a.a.O.

23 Vgl. ebenda.

24 Vgl. Johannes Giesecke/Martin Groß, Befristete Beschäftigung: Chance oder Risiko?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jahrgang 54, Heft 1, 2002, Seiten 85-108.

Die Beschäftigungsrisiken und -chancen von Befristungen fallen in Abhängigkeit von persönlichen Charakteristika unterschiedlich aus.²⁵ Zwar sind gering und hoch Qualifizierte die Personengruppen mit den meisten Befristungen. Für gering Qualifizierte ist das Risiko, bei Auslaufen der Befristung arbeitslos zu werden, jedoch deutlich größer als bei höher Qualifizierten. Das überrascht nicht, wenn man sich die allgemeine Arbeitsmarktlage beider Gruppen vor Augen führt. Bei qualifizierten Arbeitnehmern dürfte die Probezeitenfunktion eine größere Rolle spielen, während bei den geringer Qualifizierten eher die erhöhte Anpassungsfähigkeit an veränderte betriebliche Auslastungslagen im Vordergrund steht.

Grundsätzlich deuten die vorliegenden Befunde darauf hin, dass Befristungen die Durchlässigkeit am Arbeitsmarkt und damit auch die Arbeitsmarktdynamik erhöhen. Diese zusätzliche Dynamik ist gerade beim relativ stark regulierten deutschen Arbeitsmarkt positiv zu bewerten. Sie geht zudem kaum auf Kosten der unbefristet beschäftigten Arbeitnehmer. Es ist sogar zu vermuten, dass die befristet Beschäftigten eine Art Absicherung der Festangestellten in schlechten Zeiten bieten, da über Befristungen relativ leicht Beschäftigung abgebaut werden kann.

3. Leiharbeit

Nach der Wiedervereinigung war ein starker, kontinuierlicher Anstieg bei der Leiharbeit zu beobachten. Diese Entwicklung wurde durch eine Reihe von arbeitsrechtlichen Deregulierungen begünstigt.²⁶ Die Leiharbeiterquote stieg zwischen 1994 und 2005 um etwas mehr als einen Prozentpunkt auf gut 1,7 Prozent. Die Zahl der Leiharbeiter nahm in diesem Zeitraum um rund 300 000 Personen zu. Damit ist die Leiharbeit in der jüngeren Vergangenheit die Beschäftigungsform mit dem höchsten Wachstum, auch wenn ihr Beschäftigungsanteil in Deutschland deutlich hinter internationalen Werten zurückbleibt.²⁷

Im Vergleich zu Befristungen erlangt das Unternehmen mit der Leiharbeit eine noch größere Fle-

25 Vgl. Frances McGinnity/Antje Mertens, a.a.O.

26 Vgl. Elke J. Jahn, Leiharbeit – für Arbeitslose (k)eine Perspektive?, in: Anne van Aaken/Gerd Grözinger (Hrsg.), Ungleichheit und Umverteilung, Metropolis-Verlag, Marburg 2004, Seiten 215-236; ISG/RWI, a.a.O.

27 Vgl. Markus Promberger, Leiharbeit – Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis, in: WSI Mitteilungen, Nr. 5, 2006, Seiten 263-269.

xibilität bei der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses. Wegen der Vorselektion durch die Leiharbeitsfirma fallen zudem geringere Einstellungskosten an. Schließlich sind Effizienzsteigerungen durch verbesserte Auslastung des Faktors Arbeit möglich. Für Spitzenbelastungen bzw. kurzfristige Arbeitsausfälle muss weniger Personal vorgehalten werden.

Vor allem Betriebe des verarbeitenden Gewerbes nutzen die Leiharbeit und können auf diese Weise ihre Personaldecke knapper kalkulieren. Es darf allerdings nicht vergessen werden, dass Leiharbeitsfirmen für die Dienstleistung, die sie erbringen, zusätzlich zu den anfallenden Arbeitskosten bezahlt werden müssen. Welche Form des Beschäftigungsverhältnisses gewählt wird, ist also das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Abwägung des entleihenden Unternehmens. Alles in allem spricht jedoch einiges für eine Substitutionsbeziehung zwischen Leiharbeit und Normalarbeitsverhältnissen.

Die gesamtwirtschaftliche Wirkung der zunehmenden Leiharbeit ist bereits wegen der gegenläufigen Effekte in Entleih- und Verleihbetrieben uneindeutig. So stehen den Beschäftigungsgewinnen in den Zeitarbeitsagenturen möglicherweise Arbeitsplatzverluste bei den Entleihern gegenüber. Anhand von Untersuchungen des IAB-Betriebspanels lässt sich zeigen, dass zwar von einer gewissen Substitution von Normalarbeitsverhältnissen durch Leiharbeit auszugehen ist, dass diese jedoch gesamtwirtschaftlich kaum ins Gewicht fällt.²⁸ So war im Zeitraum von 1998 bis 2003 lediglich in rund 15 000 Betrieben ein gleichzeitiger Abbau von regulärer Beschäftigung und ein Ausbau der Leiharbeit zu konstatieren. Andererseits sind zusätzliche Beschäftigungseffekte durch die Ausweitung der Leiharbeit nicht auszuschließen. Bei den Entleihern sind bei einer Senkung der Produktionskosten und einer anschließenden Produktionsausweitung mittel- und längerfristig Beschäftigungsgewinne möglich.

Verleihfirmen rekrutieren in hohem Maße aus der Arbeitslosigkeit bzw. aus der Nicht-Erwerbstätigkeit. Etwa 60 Prozent der Leiharbeitnehmer waren zuvor nicht beschäftigt, weitere zehn Prozent wechselten von anderen Verleihern. Allerdings ist bei Leiharbeitnehmern eine hohe Fluktuation zu verzeichnen, die sich in einer kurzen

28 Vgl. Markus Promberger, Leiharbeit. Flexibilitäts- und Unsicherheitspotenziale in der betrieblichen Praxis, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.), 2005, a.a.O., Seiten 183-204.

durchschnittlichen Beschäftigungsdauer niederschlägt.²⁹ Nur 40 Prozent der Arbeitsverhältnisse dauern länger als drei Monate.

In einer neueren Untersuchung auf Grundlage des IAB-Betriebspanels wird für 2003 ein direkter „Klebeffekt“ von zwölf Prozent ausgewiesen. Hier sind lediglich die Übergänge gezählt, die innerhalb ein und desselben Betriebes gelingen.³⁰ Die Übergangsquote inklusive der Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in anderen Unternehmen liegt bei etwa 30 Prozent.³¹

Ein wichtiger Vorteil der Zeitarbeit besteht darin, dass sich die Arbeitnehmer aus einem bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus für einen regulären Arbeitsplatz bewerben und damit Arbeitswillen und -fähigkeit signalisieren können. Die Arbeitnehmerüberlassung kann daher vor allem bei jüngeren Arbeitnehmern und Berufsanfängern eine Brückenfunktion übernehmen.

Schließlich leistet die Zeitarbeit einen Beitrag, um die negativen Konsequenzen des Strukturwandels für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer abzumildern. So expandiert die Leiharbeit vor allem bei geringer qualifizierten Beschäftigten.³² Diese üben jedoch in der Regel Tätigkeiten aus, für die in den vergangenen Jahren immer weniger Normalarbeitsverhältnisse zur Verfügung standen. Damit trägt die Leiharbeit dazu bei, dass das Segment der einfachen Tätigkeiten nicht weiter an Bedeutung verliert und für gering Qualifizierte eine Einkommensquelle jenseits von Transferleistungen bestehen bleibt.

Perspektiven des Wandels

Hinter der gestiegenen Bedeutung atypischer Erwerbsformen stehen ein sich wandelnder Arbeitskräftebedarf, ein sich veränderndes Arbeitskräfteangebot sowie spezifische institutionelle Rahmen-

29 Vgl. Elke J. Jahn/Katja Wolf, Flexibilität des Arbeitsmarktes: Entwicklung der Leiharbeit und regionale Disparitäten, IAB Kurzbericht, Nr. 14, 2005.

30 Vgl. Markus Promberger, 2006, a.a.O.

31 Vgl. Helmut Rudolph, 2005, a.a.O.; Michael C. Burda /Michael Kvasnicka, Zeitarbeit in Deutschland: Trends und Perspektiven, SFB 649 Discussion Paper 2005 - 048. Von den Beschäftigten der 2003 neu geschaffenen Personal-Service-Agenturen (PSA) konnten zwischen April 2003 und Januar 2004 etwa 42 Prozent in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wechseln. Der Arbeitnehmerbestand in den PSA lag im Jahr 2004 bei 28 000 Personen; vgl. Elke J. Jahn, Personal-Service-Agenturen. Start unter ungünstigen Voraussetzungen, in: IABForum, Nr. 1, 2005, Seiten 14-17.

32 Vgl. Helmut Rudolph, 2005, a.a.O.

bedingungen. Die Politik hat sich bei der Gestaltung des Arbeitsmarktes lange Zeit auf die Bewahrung des Standardarbeitsverhältnisses konzentriert. Zugleich ist das Normalarbeitsverhältnis jedoch weiter mit hohen Abgaben belastet und starken Regulierungen unterworfen. Atypische Erwerbsformen wurden dadurch zunehmend attraktiver, zumal sie an sich schon für viele Unternehmen die gewünschte Flexibilität schaffen.

Gesamtwirtschaftlich halten sich die Effekte des Wandels der Erwerbsformen in Grenzen. Die mit ihnen verbundene Zusatzbeschäftigung ist gering. Nur die Teilzeitarbeit führte zu einem nennenswerten Anstieg der Erwerbstätigen. Die Auswirkungen auf die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes fallen stärker ins Gewicht. Für Arbeitslose spielen der Zugang zum ersten Arbeitsmarkt und die Brückenfunktion atypischer Beschäftigungsverhältnisse eine wichtige Rolle.

Die vorliegenden Erkenntnisse lassen vermuten, dass der Arbeitsmarkt durch Erwerbsformen, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen, geöffnet wurde. Hierin kann ein Weg gesehen werden, der Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken und einen weiteren Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Atypische Erwerbsformen können außerdem einen Beitrag zur Entstehung neuer Normalarbeitsverhältnisse leisten, beispielsweise wenn eine Umwandlung in ein reguläres Arbeitsverhältnis vorgenommen wird. Dies ist bei befristeter Beschäftigung oder Leiharbeit nicht selten der Fall.

Den positiven Effekten des Erwerbsformenwandels stehen allerdings ernst zu nehmende Probleme gegenüber. So führen insbesondere geringfügige Formen der Teilzeitarbeit nicht zu einem Existenz sichernden Einkommen. Sie sind daher nur als Zuverdienst interessant. Darüber hinaus sind nicht intendierte Nebenwirkungen in Form von „Drehtüreffekten“, „Verschiebebahnhöfen“ oder Stigmatisierungen nicht auszuschließen.

Eine Alternative zu den atypischen Erwerbsformen wäre eine stärkere Flexibilisierung des Stan-

dardarbeitsverhältnisses. Hierzu müssen jedoch auch auf der Arbeitsangebotsseite Voraussetzungen geschaffen werden, beispielsweise durch eine gute Erstausbildung und die Etablierung von Systemen lebenslangen Lernens. Auf diese Weise könnte die Beschäftigungsfähigkeit so verbessert werden, dass die mit mehr Flexibilität einhergehenden Veränderungen auch als Chance betrachtet werden können.

Diese Überlegungen werfen die grundsätzliche Frage auf, ob das Normalarbeitsverhältnis in der bestehenden Ausgestaltung noch die adäquate Form der Beschäftigung in einer international arbeitsteiligen Wirtschaftswelt ist. Diese Frage ist außerordentlich brisant, insbesondere wegen der bestehenden Kopplung der Sozialversicherungen an das Normalarbeitsverhältnis.

Die Belastung des Produktionsfaktors Arbeit mit den Beiträgen zur Sozialversicherung und der daraus resultierende hohe Abgabenkeil ist eine der Hauptursachen für die schlechte Arbeitsmarktlage.³³ Auf der Unternehmensseite führt sie über hohe Arbeitskosten zu einer geringen Arbeitsnachfrage und der Tendenz, Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Auf der Arbeitsangebotsseite fallen die Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung gerade im Niedriglohnbereich gering aus, wenn der Abstand zwischen Nettoeinkommen und Transferleistungen nicht hoch genug ist. Eine Entlastung des Arbeitseinsatzes von diesen Kosten sollte daher oberste Priorität haben. Dies gilt vor allem für den noch immer hohen Anteil versicherungsfremder Leistungen, die aus Steuermitteln finanziert werden sollten. Allein hierdurch könnte eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um sieben Prozentpunkte erzielt werden.³⁴

Um gezielt die Arbeitsmarktchancen von gering Qualifizierten zu verbessern, ist eine Senkung der Sozialabgaben im Bereich niedriger Einkommen zu empfehlen. Hierin wäre jedoch nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Reform der Steuer- und Abgabensysteme zu sehen. ■

³³ Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 2006.

³⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen, 2005.

Atypische Arbeitsverträge: Ein Mittel zum Abbau von Arbeitslosigkeit?

PD Dr. Bernhard Boockmann
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Arbeitsverträge müssen weder auf Dauer noch auf eine Beschäftigung in Vollzeit angelegt sein. Immer mehr Arbeitnehmer sind befristet, in Teilzeit oder bei einer Leiharbeitsfirma beschäftigt. Bei manchen Tätigkeiten verschwimmt dabei die Grenze zwischen abhängiger und selbständiger Arbeit.

Der Begriff der atypischen Arbeit erklärt die dauerhaft geschlossenen Vollzeit-Arbeitsverhältnisse zu „typischen“ Arbeitsverhältnissen. Das ist kaum gerechtfertigt: In Deutschland wird jede dritte Einstellung mit einem befristeten Arbeitsvertrag vorgenommen.

Atypische Arbeitsverhältnisse könnten die Beschäftigung insbesondere deshalb erhöhen, weil sie Arbeitslosen eine Chance zum Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt geben. Im vorliegenden Artikel wird diese Ansicht geprüft. Der Beitrag konzentriert sich dabei auf die befristete Beschäftigung und die Zeitarbeit. Dabei zeigt sich, dass die Fragestellung differenziert werden muss. Deutlich wird auch, dass empirische Studien auf der Basis von Individualdaten unser Verständnis von der Nutzung solcher Arbeitsverhältnisse erheblich erweitert haben.

Verbreitung von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit

Was die Zulässigkeit befristeter Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland betrifft, bildet das Jahr 1985 den Wendepunkt. In diesem Jahr trat das Beschäftigungsförderungsgesetz in Kraft, das befristete Beschäftigung nicht mehr zwangsläufig an einen „sachlichen Grund“ knüpfte. Zuvor musste der Arbeitgeber stets geltend machen, dass die objektiven Umstände der Beschäftigung kein anderes als ein befristetes Beschäftigungsverhältnis zuließen. Nach 1985 konnten Arbeitnehmer auch ohne Angabe eines sachlichen Grundes für einen beschränkten Zeitraum befristet eingestellt werden. Diese Regelung gilt mit einigen Modifikationen noch heute. Die Neuregelung von 1985 führte nicht zu einer dramatischen Zunahme befristeter Beschäftigung.¹ Auch in der jüngeren Zeit ist der Befristetenanteil vergleichsweise stabil geblieben: Im Bestand der Beschäftigten waren im

Jahr 2003 nach Angaben aus dem Mikrozensus 7,4 Prozent der Arbeitnehmer befristet beschäftigt, was einen Anstieg um ungefähr zwei Prozentpunkte gegenüber den frühen 90er-Jahren bedeutet.

Einen weit höheren Anteil als im Bestand haben befristete Arbeitsverhältnisse allerdings in den Veränderungen der Beschäftigung. Auswertungen des IAB-Betriebspanels, der größten Wiederholungsbefragung unter deutschen Betrieben, zeigen, dass der Anteil der befristeten Einstellungen im Zeitraum von 1997 bis 2003 bei 33,3 Prozent in Westdeutschland und bei 45,2 Prozent in Ostdeutschland lag.² Damit sind Einstellungen mit befristetem Vertrag der Standardzugang in die Beschäftigung, wenn auch nicht der einzige.

Das typische befristete Beschäftigungsverhältnis gibt es nicht. Befristete Beschäftigung ist sowohl bei den gering Qualifizierten als auch bei den Hochschulabsolventen besonders verbreitet, weniger bei Beschäftigten mit beruflichem Bildungsabschluss. Überdurchschnittlich stark wird sie im öffentlichen Sektor und in einigen Dienstleistungsbranchen, unterdurchschnittlich im Bau- und ver-

1 Vgl. Christoph F. Büchtemann/Armin Höland, Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) 1985, Band 183 der Schriftenreihe „Forschungsbericht“ des Bundesministeriums für Arbeit- und Sozialordnung, Bonn 1989; Harald Bielenski/Bärbl Kohler/Maria Schreiber-Kittl, Befristete Beschäftigung und Arbeitsmarkt: Empirische Untersuchung über befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz, Band 242 der Schriftenreihe „Forschungsbericht“ des Bundesministeriums für Arbeit- und Sozialordnung, Bonn 1994.

2 In den Zahlen sind Ausbildungsverhältnisse nicht enthalten, jedoch öffentlich (zum Beispiel durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) geförderte Beschäftigungsverhältnisse; vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, Befristete Beschäftigungsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung?, ZEW Wirtschaftsanalysen, Band 80, Baden-Baden 2006; Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, Befristete und andere „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse: Wird der Arbeitsmarkt funktionsfähiger?, Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38, 2005, Seiten 305-324.

arbeitenden Gewerbe genutzt.³ Schwerpunkte liegen in so unterschiedlichen Bereichen wie im öffentlichen Dienst (und dort insbesondere bei den Hochschulabsolventen) und bei einfachen Arbeiten in der gewerblichen Wirtschaft, bei Führungskräften ebenso wie bei Projektarbeit im Dienstleistungsbereich.

Im Gegensatz zur befristeten Beschäftigung gibt es bei der Zeitarbeit einen ausgeprägt positiven Trend in der Nutzung. Die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, die auf den Meldungen der Zeitarbeitsbetriebe beruht, zeigt, dass sich die Zahl der Arbeitskräfte in dieser Beschäftigungsform seit Mitte der 80er-Jahre auf circa 453 000 im Juni 2005 fast verzehnfacht hat. In der gegenwärtigen günstigen Konjunktursituation hat die Zeitarbeit noch einmal aufgeholt, denn sowohl die befristete Beschäftigung als auch – stärker ausgeprägt – die Zeitarbeit sind ausgesprochen prozyklische Phänomene.

Obwohl manche Beobachter ein Vordringen der höher Qualifizierten in der Zeitarbeit feststellen,⁴ erweist sich das typische Profil der Beschäftigten in der Zeitarbeitsbranche im Zeitverlauf als stabil: Es handelt sich eher um weniger gut qualifizierte (und meistens männliche) Arbeitskräfte, die für einfache Arbeiten im gewerblichen Bereich eingesetzt werden. Zwischen 1991 und 2001 hat sich die Zahl der Beschäftigten unterhalb des Facharbeiterniveaus in der Zeitarbeit sogar überproportional zum Wachstum der Beschäftigtenzahl insgesamt erhöht (um jährlich 14,1 Prozent gegenüber 10,1 Prozent insgesamt), während die Beschäftigung von Nichtfacharbeitern in der Gesamtwirtschaft deutlich zurückgegangen ist.⁵

Zentrale Rolle des Kündigungsschutzes

Die Nachfrage nach temporärer Arbeit ergibt sich einerseits aus einem spezifischen betrieblichen Bedarf, etwa nach Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft, nach Vertretungen oder nach Nachwuchskräften, bei denen das Arbeitsverhältnis zugleich Ausbildungsfunktionen hat (wie bei Ärzten oder anderen Akademikern). Andererseits würden vermutlich viele Arbeitsverhältnisse nicht in der Form temporärer Beschäftigung geschlossen,

wenn es die Regulierung der „typischen“ Arbeit durch den Kündigungsschutz nicht gäbe. Dies zeigt sich zum einen im internationalen Vergleich: Befristete Arbeitsverhältnisse sind dort am weitesten verbreitet, wo der Kündigungsschutz besonders umfangreich ist, wie etwa in Spanien oder in Frankreich. Zum anderen lässt sich anhand von Schwellenwertänderungen im Kündigungsschutzgesetz zeigen, dass Betriebe weniger zur Nutzung befristeter Arbeit neigen, wenn sie aus dem Kündigungsschutz herausfallen.⁶

Erwartungen aus theoretischer Sicht

Wenn befristete Beschäftigung und Zeitarbeit primär dazu dienen, Arbeitsverhältnisse ohne Kündigungsschutz zu etablieren und die gesetzlichen Vorschriften insoweit zu umgehen, ist die Wirkung der befristeten Beschäftigung auf die Arbeitslosigkeit spiegelbildlich zu der des gesetzlichen Kündigungsschutzes. Die Zusammenhänge können hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Im Wesentlichen ergeben sich zwei Effekte für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Einerseits sind Unternehmen bei unsicherer Auftragslage bereit, temporäre Arbeitskräfte einzustellen, auch wenn sie auf der Basis unbefristeter Verträge noch keine zusätzliche Beschäftigung schaffen würden. Andererseits vollzieht sich durch das Auslaufen befristeter Verträge oder die Beendigung von Zeitarbeit ein beabsichtigter Abbau von Beschäftigung schneller. Der Nettoeffekt ist aus theoretischer Sicht nicht eindeutig.⁷

Positive Beschäftigungswirkungen können auch dadurch entstehen, dass befristete Verträge oder Zeitarbeit den Unternehmen erlauben, neu eingestellte Arbeitnehmer auf ihre Eignung hin zu prüfen, ohne dass ein durch den Kündigungsschutz gesichertes Arbeitsverhältnis entsteht. Als Folge steigt die Produktivität in der Firma. Solche „verlängerte Probezeiten“ können die Effizienz steigern, weil sie es erleichtern, vergleichsweise unproduktive Beschäftigungsverhältnisse zu beenden. Sie könnten daher ein Anreiz für vermehrte Einstellungen sein.

Zugleich besteht jedoch die Gefahr, dass temporäre Arbeitsverhältnisse zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts führen. Befristet Beschäftigte oder

3 Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, 2006, a.a.O.

4 Siehe zum Beispiel Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Juli 2006, Seite 13.

5 Vgl. Michael C. Burda/Michael Kvasnicka, Zeitarbeit in Deutschland: Trends und Perspektiven, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 7, 2006, Seiten 195-226.

6 Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, The Use of Flexible Working Contracts in West Germany: Evidence from an Establishment Panel, ZEW Discussion Paper 01-33, Mannheim 2001.

7 Vgl. Giuseppe Bertola, Labor Turnover Costs and Average Labor Demand, Journal of Labor Economics, 10, 1992, Seiten 389-412.

Zeitarbeitskräfte werden als Puffer gegen vorübergehende Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen benutzt. Für einige Arbeitnehmer kann dies dazu führen, dass sie in einen wiederkehrenden Zirkel von Arbeitslosigkeit und befristeten Verträgen eintreten. Solche Flexibilität führt zu Ineffizienzen, denn auch sehr produktive Arbeitsverhältnisse werden in diesem Segment häufig beendet. Zudem haben die Arbeitnehmer keinen Anreiz, sich auf den Betrieb einzustellen oder sich weiterzubilden. Bei einer Segmentierung des Arbeitsmarktes sind befristete Arbeitsverhältnisse oder Zeitarbeit aus der Sicht der Betroffenen nur selten eine Brücke in stabile Beschäftigungsverhältnisse, häufiger gelangen sie wieder in Arbeitslosigkeit zurück.

Angesichts so unterschiedlicher plausibler Wirkungen temporärer Beschäftigung auf die Arbeitslosigkeit ist zu konstatieren: Mit ausschließlich theoretischen Argumenten lässt sich die Frage nach der Wirkung atypischer Arbeitsverhältnisse auf die Arbeitslosigkeit offensichtlich nicht lösen.

Wirkungen befristeter Beschäftigung auf den Arbeitsmarkt

Bei der empirischen Überprüfung der Wirkung temporärer Beschäftigungsverhältnisse kann man zwei unterschiedliche Perspektiven einnehmen: Auf der Makro-Ebene fragt man, wie hoch die Arbeitslosenquote wäre, wenn temporäre Arbeitsverhältnisse anders als derzeit geregelt wären. Auf der Mikro-Ebene der einzelnen Person fragt man, ob diese Beschäftigungsform im Einzelfall für einen Übergang aus dem Zustand der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung kausal verantwortlich ist. In beiden Fällen muss die tatsächliche mit einer hypothetischen Situation verglichen werden. Auf der Makro-Ebene könnte dies die Nichtzulässigkeit befristeter Beschäftigung sein, auf der Mikro-Ebene die Nichtannahme eines befristeten Arbeitsvertrags. Die hypothetische Situation kann nicht beobachtet, sondern nur approximiert werden, nämlich unter Verwendung von Daten von Beobachtungspunkten, für die das alternative Regime gilt. Diese Referenzregime weichen aber auf der Makro-Ebene in vielen anderen Bedingungen und Umständen vom untersuchten Regime ab, so dass ein Vergleich grundsätzlich problematisch ist. Deshalb ist es sinnvoller, die kausale Wirkung befristeter Beschäftigung auf das individuelle Auftreten von Arbeitslosigkeit zu schätzen.

Kausalanalysen auf der individuellen Ebene entsprechen oft dem aus klinischen Versuchen bekannten Schema der Versuchs- und Kontrollgruppe, wobei sich in der sozialwissenschaftlichen Forschung die zufällige Zuordnung von Personen in diese Gruppen nicht durchführen lässt. Einen Ausweg bietet hier das sogenannte Matching-Verfahren. Dabei wird der Gruppe der befristet Beschäftigten eine nachträglich konstruierte Kontrollgruppe von möglichst ähnlichen Personen gegenübergestellt, die sich allein hinsichtlich ihres Arbeitsmarktstatus von den befristet Beschäftigten unterscheiden. Auf der individuellen Ebene bedeutet das, für jeden befristet Beschäftigten einen „statistischen Zwilling“ aus der jeweiligen Vergleichsgruppe zu finden und die Arbeitsmarktchancen beider Personen zu vergleichen.

Eine Kausalanalyse nach dem Verfahren des Matching lässt sich für die Beschäftigungswirkung der Aufnahme einer befristeten Beschäftigung im Vergleich zum Verbleib in Arbeitslosigkeit durchführen.⁸ Lohnt es sich für Arbeitslose, eine befristete Beschäftigung aufzunehmen, oder müssen sie davon ausgehen, sich dadurch längerfristig nicht besser zu stellen als Arbeitslose, die weiter aus der Arbeitslosigkeit heraus nach einer dauerhaften Stelle suchen? Für die Untersuchung wurden Daten des Sozio-ökonomischen Panels, einer Wiederholungsbefragung von gegenwärtig etwa 12 000 Haushalten, benutzt. Die Analyse zeigt, dass langfristig eine positive Wirkung verbleibt: Auch nach zwei bis drei Jahren hat die Aufnahme eines befristeten Beschäftigungsverhältnisses einen positiven Effekt von etwa 20 Prozentpunkten auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

Sie zeigt zudem, dass auch die Wahrscheinlichkeit unbefristeter Beschäftigung nach einem Zeitraum von zwei Jahren bei den zunächst befristet Eingestellten höher ist als in der Kontrollgruppe. Befristete Beschäftigung dient also der Integration in reguläre Beschäftigung. In weiteren Auswertungen zeigt sich allerdings, dass das Ergebnis differenziert werden muss. Insbesondere schützt befristete Beschäftigung nicht vor künftiger Arbeitslosigkeit: Befristet Beschäftigte haben die gleiche Wahrscheinlichkeit, nach zwei oder drei Jahren wieder arbeitslos zu sein, wie solche Arbeitssuchende, die keine befristete Beschäftigung annehmen, sondern weiter aus der Arbeitslosigkeit nach einem Job suchen. Nur die Wahrscheinlichkeit, ganz aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden, nimmt bei be-

⁸ Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, 2006, a.a.O., Kapitel 6.

fristeter Beschäftigung ab und bewirkt den positiven Effekt auf die Beschäftigung.

Mit einem ähnlichen Ansatz wurde untersucht, ob befristete Beschäftigung zu einer Segmentierung des Arbeitsmarkts führt.⁹ Dafür wurden unbefristet Beschäftigte hinsichtlich ihrer weiteren Erwerbssituation mit den befristet Beschäftigten verglichen. Dabei hat sich gezeigt, dass mit befristeten Verträgen eingestellte Personen im ersten Jahr nach der Aufnahme der Beschäftigung eine um 7,5 (Männer) bzw. 11 Prozentpunkte (Frauen) größere Wahrscheinlichkeit haben, nicht in Beschäftigung zu stehen, als die Vergleichsgruppe von unbefristet Eingestellten. Befristete Beschäftigung birgt also zunächst ein erheblich höheres Risiko des Abgangs aus Beschäftigung.

Über den Zeitraum von zwei Jahren nach Beschäftigungsaufnahme hinaus bleiben jedoch weder bei Frauen noch bei Männern quantitative bedeutsame Effekte befristeter Beschäftigung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit bestehen. Längerfristig ist es hinsichtlich dieses Indikators also gleichgültig, ob ein Arbeitsvertrag befristet oder unbefristet abgeschlossen wird. Insofern gibt es kaum Anhaltspunkte dafür, dass befristete Beschäftigung eine Segmentierung zwischen stabilen und instabilen Erwerbsgeschichten hervorruft. In den weitestmeisten Fällen hinterlassen befristete Beschäftigungsverhältnisse keine Narben in den individuellen Erwerbsverläufen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren: Es gibt Evidenz dafür, dass befristete Beschäftigung Arbeitslosen den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert. Vermutlich gilt dies aber nicht für alle Gruppen von Erwerbspersonen, und es ist ungewiss, ob die auf individueller Ebene festgestellten Effekte nicht auf Kosten von anderen Personen gehen, die nicht in die Analyse einbezogen wurden. Umgekehrt gibt es keine Evidenz für dauerhaft negative Wirkungen befristeter Beschäftigung auf die Erwerbsbiographien. Den zugegebenenmaßen nicht allzu robusten positiven Wirkungen stehen insofern keine negativen Wirkungen gegenüber.

Auswirkungen der Zeitarbeit auf die Gesamtbeschäftigung

Bei einer Überprüfung der Beschäftigungswirkungen der Zeitarbeit mit dem Matching-Verfahren

⁹ Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, 2005, a.a.O., Kapitel 5.

zeigt sich in einer etwas älteren Studie, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer zwei Monate nach Verlassen der Zeitarbeitsgesellschaften um dreizehn Prozentpunkte über der der Nichtteilnehmer liegt.¹⁰ Dabei ging es nicht um Zeitarbeit im Allgemeinen, sondern um gemeinnützige, staatlich geförderte Arbeitnehmerüberlassung.

Ergebnisse dieser Art haben hohe Erwartungen an die Integrationsfunktion der Zeitarbeit geweckt. Diese sind jedoch durch die durch die Hartz-Gesetze etablierten Personal-Service-Agenturen (PSA) – soweit sich das derzeit beurteilen lässt – vermutlich nicht erfüllt worden. Die Evaluation der Hartz-Gesetze hat auch die Wirksamkeit der PSA thematisiert und dieses Instrument mit anderen Ausgestaltungen der Arbeitsplatzvermittlung verglichen.¹¹ Dabei fällt das Urteil über die PSA besonders schlecht aus. Personen, die eine Beschäftigung bei einer PSA aufnehmen, haben im Beobachtungszeitraum von maximal zwölf Monaten eine geringere Wahrscheinlichkeit, in den regulären Arbeitsmarkt eingetreten zu sein, als Personen aus der wiederum mit dem Matching-Ansatz erzeugten Kontrollgruppe. Allerdings ist der Zeithorizont gering. In den ersten Monaten der PSA-Beschäftigung ist von einem Lock-in-Effekt auszugehen: Die Betroffenen reduzieren ihre Suchanstrengungen auf dem externen Arbeitsmarkt, sei es schlicht aus Zeitgründen oder aus dem Gefühl heraus, nun eine Zwischenlösung für ihr Beschäftigungsproblem gefunden zu haben. Es ist bislang offen, welche Ergebnisse sich in längerfristiger Perspektive einstellen.

Auch nicht geförderte Zeitarbeit könnte eine Brücke in die Beschäftigung darstellen. Da nach der Statistik der Arbeitnehmerüberlassung in der Zeitarbeitsbranche Einstellungen zu ungefähr zwei Dritteln aus dem Zustand der Nichtbeschäftigung (also Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit) vorgenommen werden, würde ein erhöhter Verbleib in regulärer Beschäftigung auf die Integrationsfunktion der Zeitarbeit hinweisen. Auf der Basis administrativer Daten, einer Zwei-Prozent-Stichprobe aus der durch die Beschäftigtenmeldungen der Unternehmen erzeugten Beschäftig-

¹⁰ Vgl. Matthias Almus/Jürgen Egelin/Michael Lechner/Friedhelm Pfeiffer/Hannes Spengler, Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz – eine ökonomische Analyse des Wiedereingliederungserfolges, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31, 1998, Seiten 558-575.

¹¹ Vgl. Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)/Infas, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

Literaturhinweis

In der Schriftenreihe der Ludwig-Erhard-Stiftung „Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft“ sind die Bände 7 und 8 im Lucius & Lucius Verlag erschienen:

- Erich Gundlach, Bildungspolitik im Zeitalter der Globalisierung,
- Ronald Clapham, Die internationale Ordnung in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Sicht.

tenstatistik, hat *Michael Kvasnicka* diesen Zusammenhang überprüft.¹² Dabei hat sich gezeigt: Im Zeitraum von bis zu vier Jahren nach Aufnahme der befristeten Beschäftigung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit regulärer Beschäftigung gegenüber der Kontrollgruppe von Arbeitslosen nur um wenige Prozentpunkte.

Der Unterschied zur befristeten Beschäftigung liegt darin, dass der sogenannte Klebeeffekt, also der Verbleib im Einsatzbetrieb, bei der Zeitarbeit sehr viel geringer ausfällt. Während bei den befristet Beschäftigten eine Wahrscheinlichkeit von knapp 30 Prozent besteht, dass sie im Zeitabstand von einem Jahr im gleichen Unternehmen unbefristet beschäftigt werden,¹³ gelingt der Übergang von der Zeitarbeit zur regulären Arbeit im Nutzerbetrieb wesentlich seltener. Hochrechnungen auf Basis des IAB-Betriebspanels¹⁴ zeigen, dass im Jahr 2003 circa 44 000 Leiharbeiter durch den gegenwärtigen oder vormaligen Einsatzbetrieb übernommen worden sind, was bezogen auf den Bestand einer jährlichen Übergangsquote von etwa 15 Prozent entspricht. Damit geschieht der Übergang im Betrieb nur halb so häufig wie bei befristeter Arbeit.

Wirtschaftspolitisch interessant ist die Frage, durch welche Maßnahmen sich die Beschäftigung in temporärer Arbeit gegebenenfalls erhöhen lässt, so dass die damit verbundenen Integrationschancen besser wahrgenommen werden. Die Deregulierung, also die Reduzierung der gesetzlichen Vorschriften, die die Nutzung dieser Beschäftigungsformen beschränken, steht hier im Mittelpunkt. Die Zeitarbeit wird durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) reguliert. Im

Zuge der Hartz-Reformen ist das Gesetz in einigen Teilen liberalisiert worden. So entfielen zum 1. Januar 2004 das besondere Befristungs-, das Wiedereinstellungs- und das Synchronisationsverbot, die Beschränkung der Überlassungsdauer auf 24 Monate sowie das generelle Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in der Baubranche. Zugleich wurde ein Gleichstellungsgebot in das Gesetz aufgenommen, wonach die Arbeitsbedingungen der Zeitarbeitnehmer einschließlich der Bezahlung denjenigen im Einsatzbetrieb entsprechen sollen, sofern nicht tarifvertraglich etwas anderes vereinbart wurde. Hieraus ergibt sich ein Anreiz für die Zeitarbeitsbetriebe, in den Anwendungsbereich eines Tarifvertrags einzutreten.

Insbesondere das Gleichstellungsgebot sowie die Etablierung von PSA führten im Zuge der Einführung der Hartz-Gesetze zu Befürchtungen bei Zeitarbeitsbetrieben, dass ihnen Marktanteile entgehen würden. Vor allem die Lohnkosten sind ein wichtiges Argument: Aufgrund des Lohnabschlags sind die Personalkosten für die Einsatzbetriebe oft geringer als bei der Beschäftigung regulärer Arbeit.¹⁵

Die Evaluation der Änderungen¹⁶ stand vor dem Problem, dass die Änderungen die gesamte Zeitarbeitsbranche umfassen, ein Vergleichsgruppenansatz daher nicht möglich ist. Zudem kann die Beschäftigungswirkung der Liberalisierung des Gesetzes nicht von der Wirkung des Gleichstellungsgebots getrennt werden: Beide können sich in der Wirkung konterkarieren. Insofern ist bei der Interpretation der Ergebnisse Vorsicht angezeigt. Der Studie zufolge stieg die Beschäftigung in der Zeitarbeit im ersten Halbjahr 2004 infolge

12 Vgl. Michael Kvasnicka, Does Temporary Agency Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment? SFB 649 Discussion Paper 2005-031, Berlin 2005.

13 Vgl. Bernhard Boockmann/Tobias Hagen, 2006, a.a.O., Seite 28.

14 Vgl. Markus Promberger, Leiharbeit – Flexibilisierungs- und Unsicherheitspotenziale in der betrieblichen Praxis, in: Martin Kronauer/Gudrun Linne (Hrsg.), Flexicurity – die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Edition Sigma, Berlin 2005.

15 Vgl. Andreas Ammermüller/Bernhard Boockmann/Alfred Garloff/Anja Kuckulenz/Alexander Spermann, Die ZEW-Erhebung bei Zeitarbeitsbetrieben – Dokumentation der Umfrage und Ergebnisse von Analysen, ZEW Dokumentation Nr. 03-07, Mannheim 2003.

16 Vgl. Michael Fertig/Werner Friedrich et al., Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Bericht 2005 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Kapitel 3.

der Neuregelung durch die AÜG-Reform hochgerechnet um 11 365 Personen. Ein Zuwachs ist dabei vor allem bei älteren und höher qualifizierten Arbeitnehmern zu verzeichnen, während die Beschäftigung gering qualifizierter Personen unter 25 Jahren deutlich zurückgegangen ist. Insgesamt kommen die Verfasser zu dem Schluss, dass die Änderungen im AÜG die Branche begünstigt und den seit etwa 2004 einsetzenden Aufschwung bei der Zeitarbeit beschleunigt hätten, ohne jedoch dabei den ausschlaggebenden, ursächlichen Faktor darzustellen.

Keine Garantie für den Wiedereinstieg ins Berufsleben

Der Ansicht, dass eine Erleichterung temporärer Beschäftigungsformen wie befristete Beschäftigung und Zeitarbeit helfen könnte, die Arbeitslosigkeit abzubauen, stehen aus theoretischer Sicht gewichtige Argumente entgegen. Sie beziehen sich vor allem auf die Zweiteilung des Arbeitsmarkts und lassen befürchten, dass im beweglichen Segment des Arbeitsmarkts ineffiziente Mobilitätsprozesse auftreten, während im unbeweglichen Segment das Lohnniveau erhöht und die Beschäftigung gesenkt wird. Es ist deshalb wichtig, zu dieser Frage empirische Evidenz beizubringen. Ländervergleiche mit unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen helfen kaum weiter, da der Einfluss isolierter gesetzlicher Vorschriften in seiner Wirkung auf die Beschäftigung nicht zu isolieren ist. Als Ausweg bleibt die Beobachtung individuellen Verhaltens in Individualdaten. Der Nachteil dabei ist, dass man zwar die direkten Wirkungen temporärer Arbeit auf die betroffenen Personen präzise erfassen kann, die indirekten Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft jedoch aus dem Analyserahmen ausgeblendet werden.

Was die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die Integration in Beschäftigung betrifft, muss man offenbar zwischen befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit differenzieren. Schon rein deskriptiv klaffen die Raten des Übergangs von diesen Beschäftigungsformen in reguläre Arbeit deutlich auseinander. Dies ist noch kein Beweis, da befristete Beschäftigte aufgrund ihrer Eigenschaften durchschnittlich bessere Arbeitsmarktchancen haben könnten. Doch legt auch der Vergleich der Ergebnisse von Kausalanalysen mit Vergleichsgruppenansatz nahe, dass die Integrationsfunktion und damit der Effekt auf die Beschäftigung bei der Zeitarbeit geringer ist.

Die Ergebnisse empirischer Studien widersprechen ferner der Ansicht, dass befristete Arbeit durch einen permanenten Arbeitskräfteumschlag auf vorhandenen Stellen gekennzeichnet ist. Dieses Ergebnis zeigt, dass befristete Verträge vermutlich weniger Nachteile haben und mit weniger persönlichen Risiken behaftet sind, als in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird.

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU/CSU aus dem Jahr 2005 setzt auf eine Begrenzung der befristeten Beschäftigung bei gleichzeitiger Reduzierung des Kündigungsschutzes. Die Politik sollte die praktischen Vorteile temporärer Beschäftigung im Auge behalten. Für die Unternehmen sind befristete Verträge (und mehr noch Zeitarbeit) auch deshalb flexible Alternativen, weil bei einer Beendigung der Beschäftigungsepisode keine Kündigung ausgesprochen werden muss. Dies mindert den personalwirtschaftlichen Aufwand und nicht zuletzt die Wahrscheinlichkeit von Arbeitsgerichtsprozessen. Solche Aspekte sollten in einer Effizienzbetrachtung atypischer Arbeit beachtet werden. ■

Zeitarbeit: Das wachsende Renommee einer lange desavouierten Branche

RA Werner Stolz

Bundesgeschäftsführer des Interessenverbandes Deutscher Zeitarbeitsunternehmen – iGZ e.V.

Zeitarbeit bietet Arbeitslosen günstige Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt. Den Unternehmen bringt sie Flexibilität und Kostenentlastung. Die Bundesregierung betrachtet Zeitarbeit als interessantes Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Sie hat zahlreiche Verbote und Beschränkungen aufgehoben und dadurch die Zeitarbeit für alle Beteiligten attraktiver gemacht.

Zeitarbeit ist eine Wirtschaftsbranche, die – wie andere auch – eine Dienstleistung anbietet, um damit Umsatz und Gewinn zu erwirtschaften. Durch Zeitarbeit können positive Beschäftigungseffekte entstehen – und sie entstehen tatsächlich –, aber sie sind nicht die vordringlichste Aufgabe der Zeitarbeit, sondern eine gern gesehene Nebenwirkung.

Grundzüge der Arbeitnehmer-Überlassung

Zeitarbeit ist als Dreiecksbeziehung organisiert: Der Arbeitnehmer schließt einen Arbeitsvertrag mit dem Zeitarbeitsunternehmen. Damit wird ein Arbeitsverhältnis begründet. Das Zeitarbeitsunternehmen schließt einen Überlassungsvertrag mit einem Unternehmen, in dem der Zeitarbeitnehmer seine beruflichen Einsätze verrichtet.

Das Zeitarbeitsunternehmen erhält für seine Personaldienstleistung eine Vergütung. In der Regel wird pro geleistete Arbeitsstunde abgerechnet. Krankheits- und Urlaubszeiten gehen zulasten des Zeitarbeitsunternehmens. Der Zeitarbeitnehmer hat wie jeder andere Arbeitnehmer einen Anspruch auf durchgehende Lohnzahlungen. Das bedeutet, dass das Zeitarbeitsunternehmen sogenannte „unproduktive Zeiten“ – Zeiten, in denen kein Einsatz des Mitarbeiters möglich ist – in seinen Verrechnungssätzen mitkalkulieren muss.

Zeitarbeitnehmer sind zumeist unbefristet und in jedem Fall sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Für sie gelten alle einschlägigen Regelungen des Arbeitsrechts. Der Gesetzgeber hat 2003 mit dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt den deutschen Zeitarbeitsmarkt grundlegend reformiert. Beispielsweise wurde die Beschränkung für die Überlassungsdauer an einen Kundenbetrieb aufgehoben. Seither ist es zulässig, einen Zeitarbeitnehmer zeitlich unbefristet beim gleichen Kunden einzusetzen. In der Praxis

wird das allerdings eine Ausnahme bleiben, weil Zeitarbeit in erster Linie bei zeitlich schwankendem Arbeitskräftebedarf genutzt wird.

Zeitarbeit: Ursachen ihrer Prosperität

Laut einer Umfrage¹ aus dem Jahr 2000 würden nur 14 Prozent der befragten Unternehmen neue Mitarbeiter einstellen, wenn sie nicht auf Zeitarbeit zurückgreifen könnten. Bei 17 Prozent der Unternehmen würde die Arbeit einfach unerledigt liegen bleiben, 31 Prozent würden sich extern behelfen, vor allem mit Auslagerungen. 38 Prozent hätten nach „internen Flexibilitätslösungen ohne Steigerung der Beschäftigung“ gesucht – sprich: Überstunden angeordnet. Der Befund zeigt, dass sich der Vorwurf, Zeitarbeit würde bestehende Beschäftigungsverhältnisse ersetzen, empirisch nicht belegen lässt.

In einem wissenschaftlichen Gutachten wurde kürzlich die Erfolgsgeschichte der Zeitarbeit umfassend analysiert. Abschließend heißt es dort: „Seit der Einführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Jahre 1972 hat sich der jahresdurchschnittliche Bestand an überlassenen Zeitarbeitnehmern verzehnfacht. Trotz angespannter Arbeitsmarktlage in den 1990er-Jahren und rückläufiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland setzte sich der Beschäftigungsaufbau in der Zeitarbeit weiter fort. (...) Trotz ihres eher bescheidenen Beschäftigungsanteils ist die Bedeutung der Zeitarbeit aufgrund ihrer außerordentlichen Beschäftigungsdynamik für die Ausgleichsprozesse am deutschen Arbeitsmarkt sehr groß. So wurden 2003 nahezu neun Prozent aller neu entstandenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse (oh-

¹ Vgl. Deloitte & Touche Bakkenist, 2000.

ne Auszubildende) in der Gesamtwirtschaft in der Zeitarbeit gegründet.“²

Zeitarbeit ist heute nicht mehr allein mit dem hohen Wachstum von Büro­tätigkeiten verbunden. Sie wächst in vielen Branchen. Besonders im Gesundheitsbereich wird ihr Nutzen zunehmend entdeckt. Die filigranen Fördermechanismen in der Pflegeversicherung haben den Zuwachs begünstigt, denn Veränderungen in den Pflegestufen wirken sich unmittelbar auf die personelle Situation innerhalb von Stationen und Pflegeeinrichtungen aus. Nur Zeitarbeit kann im Gesundheitswesen die erforderliche Flexibilität garantieren.

In Anbetracht dieser Aspekte hat der Münsteraner Politikwissenschaftler *Richard Woyke* der Zeitarbeit eine „Selbsteilungsfunktion des Arbeitsmarktes aus der Wirtschaft heraus“ zugeschrieben. Er erklärt: Zeitarbeitsunternehmen würden seit Jahren mit großer Selbstverständlichkeit die Flexibilität organisieren, die zu schaffen die Politik nicht in der Lage sei.³

Vermeintliche und wirkliche Probleme

Der Einsatz von Zeitarbeitnehmern ist in der Praxis überwiegend unproblematisch. Anfangs hatte man geglaubt, dass es zu Spannungen zwischen Zeitarbeitnehmern und fest angestellten Mitarbeitern kommen müsse. Zudem wurde befürchtet, dass sich Zeitarbeitnehmer nicht mit dem Unternehmen identifizieren, in dem sie ihre Arbeit verrichten. Eine Untersuchung des DIW Berlin hat jedoch gezeigt, dass 78,4 Prozent der Zeitarbeitnehmer ein „gutes Verhältnis zu ihren Kollegen“ haben. Mit diesem Wert liegt die Zeitarbeit noch oberhalb des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts, der bei nur 76,5 Prozent liegt.

Ebenfalls günstiger schneiden Zeitarbeitnehmer bei der Frage ab, ob sie Arbeitslosigkeit fürchten. Gemäß der DIW-Studie haben in der Gesamtwirtschaft 43,9 Prozent der Arbeitnehmer Angst vor Arbeitslosigkeit, unter den Zeitarbeitnehmern nur 38,2 Prozent. Das ist verwunderlich, denn mit der Überlassung an einen anderen Betrieb ergeben sich für den Arbeitnehmer durchaus Risiken. Offensichtlich überwiegen die mit der Überlassung verbundenen Beschäftigungsperspektiven.

² Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) und Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1, Essen und Köln 2005, Seiten 62 f.

³ Vgl. Z direkt! 01/06, Seite 4 (www.z-direkt.de).

Zeitarbeit wird zur Abfederung von Auftragsspitzen eingesetzt und bietet damit die Möglichkeit, Arbeitsabläufe in Betrieben zu vereinfachen. Aber sie erfüllt auch andere Aufgaben: Ein Beispiel ist das Bewerbungsmanagement, ein für mittelständische Firmen oftmals erheblicher Kostenfaktor. Über Zeitarbeit kann sich ein Unternehmen verschiedene Bewerber vorstellen lassen und diese quasi in unbefristeter Probezeit einsetzen. Bewährt sich ein Mitarbeiter, kann er in ein festes Arbeitsverhältnis übernommen werden. Die Quote der Mitarbeiterübernahme liegt derzeit bei fast 30 Prozent.

Branchenstrukturen und Besonderheiten

In struktureller Hinsicht ist die Zeitarbeitsbranche atypisch. Vor allem ist sie überdurchschnittlich klein- und mittelständisch orientiert. Das größte in Deutschland tätige Unternehmen, Randstad, erreicht einen Marktanteil von etwa neun Prozent. Die 15 größten Zeitarbeitsunternehmen decken zusammen nur einen Marktanteil von 42 Prozent ab.⁴ Den größten Teil des Marktes teilen sich mit hin die übrigen rund 4 500 Unternehmen.

Die mittelständische Struktur bewirkt, dass die Unternehmen laufend nach marktnischen Ausschau halten. Das heißt: Vor allem regional gut aufgestellte Unternehmen – Unternehmen, die die Kundenwünsche vor Ort am besten erfüllen – florieren. Besonders erfolgreich sind dabei Unternehmen, die sich auf die Vermittlung von hoch qualifizierten Arbeitnehmern spezialisiert haben.

Sozialpartnerschaft und Tariflöhne

Die Interessenvertretung der Zeitarbeitsbranche ist zersplittert: Unter anderem existieren drei nennenswerte Arbeitgeberverbände. Der mitgliederstärkste dieser Verbände ist der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (iGZ); älter ist der Bundesverband Zeitarbeit (BZA); aus der Fusion von zwei regionalen Arbeitgeberverbänden ist der Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP) hervorgegangen. iGZ und BZA haben sich für eine Sozialpartnerschaft mit DGB-Gewerkschaften entschieden. Der AMP schließt seine Tarifverträge mit der Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften Zeitarbeit und PSA (CGZP) ab.

⁴ Vgl. Lünendonk-Studie, Führende Zeitarbeits- und Personaldienstleistungs-Unternehmen in Deutschland, Bad Wörishofen, Juli 2006, Seite 49.

Der Gesetzgeber hat für Zeitarbeitnehmer eine Bezahlung vorgegeben, wie sie für Mitarbeiter im Kundenbetrieb üblich ist, es sei denn, dass eigene Tarifverträge für die Zeitarbeitsbranche geschlossen werden. Diese Tariföffnungsklausel und ein gewisser Druck aus dem Bundeswirtschaftsministerium haben dazu geführt, dass der iGZ 2003 den ersten Zeitarbeits-Tarifvertrag mit dem DGB abgeschlossen hat. Seitdem gelten für Zeitarbeitnehmer Bedingungen, die der Besonderheit der Branche entsprechen.

Die verbandliche Zersplitterung, aber auch die in der Europäischen Union herrschende Freizügigkeit für Arbeitnehmer und die damit verbundenen Befürchtungen wachsender Lohnunterbietung haben iGZ und BZA veranlasst, sich intensiv und offensiv für Mindestarbeitsbedingungen in der Zeitarbeit einzusetzen. Ergebnis ist der im Mai 2006 vereinbarte Tarifvertrag zur Regelung von Mindestarbeitsbedingungen für die Zeitarbeitsbranche. Inzwischen wurde beim Bundesarbeitsminister beantragt, diesen Tarifvertrag für allgemein verbindlich zu erklären.

Bedeutung für die Volkswirtschaft

Der Rechtswissenschaftler *Gregor Thüsing* spricht in Verbindung mit den Reformen im Arbeitnehmerüberlassungsrecht von einem regelrechten „Ritterschlag von Gesetzgebung und Rechtsprechung“ für die Zeitarbeit.⁵ Manche Erwartungen der Politik an die Zeitarbeit sind allerdings ein wenig kühn. Es ist zwar angemessen, dass die erfolgreiche Arbeit von Zeitarbeitsfirmen immer stärker in das öffentliche Bewusstsein dringt und ein Umdenken in Deutschland eingesetzt hat. Aber man sollte sich vor zu großen Erwartungen hüten. Die Zeitarbeit ist gewiss wertvoll, aber man sollte sie nicht zum Heilsbringer der deutschen Arbeitsmarktpolitik erklären.

Man kann bei der Zeitarbeit von einem „Boom“ sprechen. Die Zuwachsraten sind beachtlich. Bis zum Ende des Jahrzehnts steht zu erwarten, dass sich die aktuelle Zahl von 453 389 Zeitarbeitnehmern⁶ auf etwa eine Million mehr als verdoppelt. Schon von 2004 auf 2005 konnte die Branche mit 13,5 Prozent ein hohes Wachstum verzeichnen.

⁵ Gregor Thüsing, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG), Vorwort, München 2005.

⁶ Stichtagserhebung 30. Juni 2005, vgl. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg 2006, Seite 10.

Wirtschaftsexperten meinen, Zeitarbeit sei so etwas wie ein Frühindikator für die gesamtwirtschaftliche Aktivität. In wirtschaftlich unsicheren Zeiten würden Unternehmen bei Auftragseingang erfahrungsgemäß gern auf flexibles Personal zurückgreifen, um abzuwarten, ob sich die wirtschaftliche Situation stabilisiert. Ein länger anhaltender Aufschwung bei der Zeitarbeit sei folglich ein Anzeichen für eine Erholung der Wirtschaft.

Arbeitsmarktpolitische Sondereffekte

Dass Zeitarbeit mit ihrer positiven Beschäftigungswirkung einen interessanten arbeitsmarktpolitischen Ansatz darstellt, wird bei einer strukturellen Betrachtung sehr deutlich: Knapp 70 Prozent aller Zeitarbeitnehmer waren vor ihrer Tätigkeit nicht beschäftigt. Entweder waren sie zuvor arbeitslos (61 Prozent), oder sie waren überhaupt noch nie erwerbstätig (8 Prozent).⁷ Zeitarbeit bietet also für viele Arbeitnehmer einen Einstieg in den Arbeitsmarkt.

Zeitarbeit wird oft als Übergang in den ersten Arbeitsmarkt bezeichnet. Das ist nicht richtig, denn Zeitarbeit ist Bestandteil des ersten Arbeitsmarktes. Wenn ein Mitarbeiter bei einem Zeitarbeitsunternehmen eine Anstellung gefunden hat, ist seine Integration in den ersten Arbeitsmarkt gelungen. Diese Integrationsleistung ist gerade für benachteiligte Bewerbergruppen von großer Bedeutung.

Mit Zeitarbeit verbessern sich auch Qualifikation und soziale Kompetenz. Um diese Effekte zu fördern, hat die iGZ ein Projekt „Integration durch Verleih“ gestartet. Mit ihm soll gleichsam eine Selektion nach Integrationstauglichkeit durchgeführt werden. Insbesondere soll dabei die Tauglichkeit von Arbeitslosengeld-II-Empfängern ermittelt werden. Das Projekt zielt auf Verringerung der Arbeitslosigkeit vor allem bei jüngeren Arbeitslosen.

Trotz solcher Bemühungen darf nicht verkannt werden: Es gibt viele Arbeitslose, die weder integrationsfähig noch integrationswillig sind. Auch sie dürfen arbeitsmarktpolitisch nicht vernachlässigt werden. Sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren, kann von der Wirtschaft allein nicht bewältigt werden. Hier ist die Politik – zumindest flankierend – gefordert. Sie muss durch „Fördern und Fordern“ die entsprechende Integrationsfähigkeit und -willigkeit herstellen. ■

⁷ Vgl. ebenda, Seite 6.

Der demographische Wandel in ökonomischer und sozialpsychologischer Sicht

Prof. Dr. Karl Otto Hondrich

Institut für Gesellschafts- und Politikanalyse an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt

Der Geburtenrückgang ist aus vielerlei Hinsicht nicht dramatisch. Die Wirtschaft kann fehlende Arbeitskräfte durch Produktivitätssteigerungen ausgleichen. Als Verbraucher sind Kinder nicht wichtig, weil sie kein eigenes Einkommen haben. Aus sozialer Sicht ist zu bedenken, dass nicht nur die Alten, sondern auch die Kinder Geld kosten. Möglicherweise führen weniger Kinder auch zu einer Intensivierung des Familienlebens.

„Ob wir mit unserer Wissenschaft und Technik noch auf dem richtigen Weg sind, ist zweifelhaft geworden. Die modernen Vernichtungswaffen liegen an diesem Weg, und auch in Bezug auf die außermenschliche Natur verbindet sich ein Übermaß an Zerstörungswissen mit einem Mangel an Erhaltungswissen“, schreibt der Philosoph *Klaus-Michael Meyer-Abich*. Man könnte dieser Feststellung viele weitere Beispiele anfügen. Überall scheint Erhaltungswissen zu fehlen: in Bezug auf ökologische Kreisläufe, auf den Frieden in der Welt, auf Arbeitsplätze in Europa sowie – neuerdings in Deutschland und der Schweiz mit besonderer Verve beklagt – in Bezug auf eine stabil zu haltende Bevölkerung und Alterspyramide.

Unter dem Stichwort der schrumpfenden und verreisenden Gesellschaft hat sich, von besorgten Demographen angestimmt und von publizistischen Schaumschlägern schrill vermarktet, ein Alarmismus ausgebreitet, der keine Zweifel kennt: Die Wirtschaft erlahmt, die Systeme sozialer Sicherung bluten aus, die Familien bieten keinen Halt mehr.

Geringe Aussagekraft demographischer Prognosen

Schuld daran trage der Fall der Geburtenrate. Besonders die Frauen, die keine Kinder bekommen, stehen am Pranger. Das ist töricht, denn die Geburtenrate ist keine individuelle, sondern eine kollektive Größe. Sie ist ein Glied in einer langen Zusammenhangskette. Man kann sie nicht durch individuelle Schuld, sondern nur durch Zusammenhänge erklären. Eins greift ins andere: Der säkulare Rückgang der Geburtenrate seit dem 19. Jahrhundert ist ein Stein unter vielen im Mosaik positiver Errungenschaften: Hygiene, Medizin, Wis-

senschaft, Bildung, Armutsbekämpfung, soziale Sicherheit, private Freiheiten, individuelle Lebenserwartung etc.

Und die Fortschritte beschleunigen sich, obwohl seit längerem die Geburtenrate in allen Industriegesellschaften unter die magische Ziffer 2,1 (Geburten pro Frau) gefallen ist, wodurch sich die Gesellschaften angeblich nicht mehr selbst reproduzieren können. Aber statt sich dadurch zu schaden, profitieren moderne Gesellschaften offenbar von den Kindern, die nicht geboren werden. Sie brauchen die Kinder nicht. Die Zahlen- und Altersstruktur sowie die kulturelle Gliederung der Bevölkerung, über die Demographen berichten, sind offensichtlich irrelevant. Die Frage ist vielmehr, über welche Mechanismen der Bestandserhaltung und der Leistungssteigerung soziale Systeme verfügen, auch wenn Geburtenraten gegen Null tendieren.

Die Industriegesellschaft hat wenig Interesse an Kindern

Die Wirtschaft hat die Kinder zwar als Konsumenten entdeckt – und entzückt sich bisweilen an den Milliardenbeträgen, die sie für elektronisches Spielgerät, Baseballjacken, immer raffiniertere Schokoriegel und Handys ausgeben. Aber Kinder haben kein eigenes Einkommen. Ihre Nachfrage wird, über Geschenke und Taschengeld, mit dem Einkommen der Eltern und Großeltern befriedigt. Da macht es für Anbieter mehr Sinn, sich direkt an die Kaufkräftigen, an die Alten zu halten – die ohnehin immer mehr werden und immer mehr Medikamente, Gesundheits- und Pflegeleistungen benötigen.

Als Konsumenten sind Kinder willkommen, aber ersetzbar; als Arbeitskräfte sind sie nicht erforderlich. Vor 50 Jahren gingen Jugendliche nach Abschluss der Volksschule als Vierzehnjährige in die Lehre. Heute würden sie umgehend zurückgeschickt: Um die Arbeitsplätze ausfüllen zu können, müssen die jungen Leute weitere Jahre zur Schule gehen oder studieren. Die Wirtschaft ist an ihnen erst interessiert, wenn sie noch jung, aber schon erwachsen sind: durch Familie und Bildungsinstitutionen bestens präpariert, technisch und kommunikativ versiert, motiviert, kooperativ, belastbar und flexibel. Kommen sie von weither, umso besser, denn das heißt, dass sie mobil, ehrgeizig und voller Initiative sind.

Die Wirtschaft, besonders die international orientierte, will einen international offenen Arbeitsmarkt, wo sie aus vielen Bewerbern die passenden auswählen kann. Hierzulande geborene Kinder benötigt die Wirtschaft nicht. Die Forderung, alle hier Heranwachsenden sollten einen Arbeitsplatz haben, entspringt nationaler Moral, nicht wirtschaftlichen Interessen. Was die Wirtschaft braucht, sind offene Arbeitsmärkte für junge Erwachsene. Alles andere ist Sozialromantik.

Zugegeben, es ist nicht einfach, junge Arbeitskräfte aus aller Herren Länder wirtschaftlich einzugliedern. Sie müssen die Sprache sprechen und verstehen können, im Einwanderungsland wohnen und am sozialen Leben teilhaben. Das kostet etwas. Die liberale Lehre der klassischen Einwanderungsländer lautet: Für ihre Integration müssen diejenigen sorgen und aufkommen, die herkommen – oft mithilfe von ethnischen Netzwerken und Brückenköpfen. Einen Teil der Integrationskosten – für Sprachkurse, Wohnungsvermittlung usw. – können die Unternehmen den Zuwanderern abnehmen. Sie müssen es aber nicht. Sie werden wirtschaftlich kalkulieren, was sich für sie mehr lohnt: Zuwanderer einstellen oder Arbeitslose, Ältere und Frauen.

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Arbeits- und Bildungsmärkte für Frauen weit geöffnet. Heute gehen mehr Frauen als Männer aufs Gymnasium und die Universität, schließen mit besseren Noten ab und drängen ins Berufsleben: Zwischen 1991 und 2004 wuchs die Zahl der erwerbstätigen Frauen um 1,1 Millionen, während die der Männer um 1,4 Millionen sank. Sind die Vorausrechnungen richtig, dass ab 2010 wegen der geburtenschwachen Jahrgänge das Angebot an arbeitssuchenden jungen Leuten kleiner sein wird als die Nachfrage, dann wird die Wirtschaft noch

mehr Frauen an sich ziehen und zu längeren Arbeitszeiten verlocken. Ihre Integrationskosten sind geringer als die von Zuwanderern, ihre Neigung zu modernen Dienstleistungsberufen sowie ihre soziale und zeitliche Anpassungsfähigkeit übertrifft die der Männer – vorausgesetzt, sie haben keine Kinder.

Die Wirtschaft braucht junge Frauen, aber keine Kinder

Kommen Kinder zur Welt, konkurrieren sie mit der Wirtschaft um hoch qualifizierte Frauen. Und in der Regel gewinnen sie den Kampf. Denn im deutschsprachigen Raum ziehen sich Mütter auf halbe Stellen oder ganz aus dem Beruf zurück, wenn sie ein Kind, und erst recht, wenn sie mehr Kinder bekommen. Der Leitwert der Mutterliebe gebietet es. Trotz aller aufklärerischen Empörung, progressiven Witzeleien, feministischen Gegenreden, pädagogischen Fingerzeige auf Frankreich und Skandinavien, sogenannten Infrastrukturmaßnahmen und politischen Proklamationen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Dies hat sich über Jahrzehnte nicht geändert, und es wird sich schwerlich ändern, weil es kulturell tief verwurzelt ist – mächtiger als politische Ideologien und wirtschaftliche Interessen.

Auch wenn Mütter weiter im Beruf bleiben, ihre Kinder bleiben für die Wirtschaft ein Ärgernis. Mit ihren Krankheiten, Unfällen, kleinen und großen Lebenssorgen konkurrieren sie mit dem Arbeitgeber um die Präsenz, das Engagement und die Konzentration der Mutter. Das liebste Kind der Wirtschaft sind junge Frauen, die keine Kinder haben. Allerdings verkörpern gerade sie die Drohung, dass Kinder doch noch kommen. Große Unternehmen können damit leben und machen aus der Not eine Tugend: durch eigene Kinderbetreuung, großzügige Arbeitszeit- und Vertretungsregelungen etc. Kleine Betriebe, in denen jede Arbeitskraft ausgelastet ist und präsent sein muss, haben diese Möglichkeiten kaum. Mutterschutzgesetz, Erziehungsurlaub, flexible Arbeitszeit können sie in Bedrängnis bringen.

Die dynamischsten Volkswirtschaften haben die niedrigsten Geburtenraten

Die Haupt-Verbündeten der Wirtschaft im Kampf gegen Kinder sind die jungen Frauen und Männer selbst – als Träger kultureller Werte, nicht als „Wirtschaftssubjekte“ im engeren Sinn. Indem sie,

wegen der eigenen Bildung, Berufssicherheit und Berufskarriere den Wunsch nach Kindern immer weiter aufschieben, kommen sie in ihren Wunsch- und Wertbildern den Erwartungen der Wirtschaft entgegen und verwandeln sie zugleich in unanfechtbare Kulturwerte: Bildung für alle, Gleichberechtigung, Freiheit und Selbstbestimmung.

Die Wirtschaft folgt ihrem eigenen Leitbild, wenn sie von Kindern, Älteren, Ungebildeten und Unbeweglichen Abstand nimmt. Der Leitwert der Wirtschaft ist: mit geringerem Aufwand ein besseres Ergebnis erzielen. Die Steigerung der Produktivität der Arbeit ist denn auch die Erklärung für das, was die Wirtschaft mit Menschen tut: Sie stößt diejenigen ab, die, gemessen an ihrem Lohn, nicht mehr oder noch nicht produktiv sind. Sie braucht, trotz erhöhter Produktion, weniger Menschen als früher.

Menschenfreunde, Politiker oder Gerontologen versuchen mit aller Macht, die Wirtschaft vom Gegenteil zu überzeugen. Der Altersforscher *Paul Baltes* plädiert für eine längere Lebensarbeitszeit und schlägt vor, dass man sich in schwierigen Berufen wie dem des Dachdeckers rechtzeitig umschulen lässt. Aber wer, wie manche Rechtsanwälte, Professoren oder Handwerker bis 65 oder länger berufstätig bleibt, schafft das nur, weil er gerade nicht neu lernen muss, sondern im vertrauten Beruf und mit vertrauten Personen weitermachen und seine Erfahrungen produktiv einsetzen kann, während ihm seine Mitarbeiter – im Sinne einer informalen Arbeitsteilung zwischen Jung und Alt – die Anforderungen neuer Technologien, Methoden usw. abnehmen.

Hohe Produktivität der Arbeit hat unzählige soziokulturelle Voraussetzungen und Folgeerscheinungen. Eine davon ist niedrige Reproduktivität. Als der Osten Deutschlands durch die Wiedervereinigung auf ein hohes Produktivitätsniveau katapultiert wurde, sackte die Geburtenrate schlagartig ab. Die dynamischsten Volkswirtschaften der Welt haben die niedrigste Geburtenrate, allen voran Südkorea, wo zwei Erwachsene im Durchschnitt nur noch ein Kind bekommen.

Nicht nur die Alten, auch die Kinder müssen versorgt werden

Auf den ersten Blick scheint es, als bringe der freie Fall der Geburtenrate, der für die Wirtschaft mit hoher Produktivität eher eine Lösung ist, Probleme für die Systeme sozialer Sicherung. Das Argu-

ment lautet, dass immer weniger Junge immer mehr Alte mitversorgen müssen. Es ist schon im Ansatz verkehrt. Die Last der Kranken- und Altersversorgung tragen die mittleren Jahrgänge: Sie müssen nicht nur die Alten, Arbeitslosen und Kranken mitversorgen, sondern auch die Jungen. Würden die Geburtenraten steigen, hätten die mittleren Jahre als Leistungsträger der Gesellschaft nicht nur mehr Alte zu versorgen, sondern auch mehr Junge. So gesehen ist der Geburtenrückgang sozialpolitisch kein Problem, sondern eine relativ schmerzlose Problemlösung: So entfallen die Kosten für Mütter (die keine Mütter werden), für Kinder (die nicht geboren werden) und für Jugendliche (die nicht gebildet und erzogen werden müssen).

Über solch eine Sichtweise empören sich die Wortführer der demographischen Angstgemeinschaft: Der sogenannte Altersquotient – die Zahl der Rentner im Verhältnis zur Zahl der Erwerbsfähigen – werde immer ungünstiger. In der Tat: 1995 hatten in Deutschland vier Erwerbstätige einen Rentner mitzuversorgen, 2010 müssen sich drei diese Aufgabe teilen, 2030 werden es nur noch zwei sein. In anderen Ländern ist die Tendenz ähnlich. Selbst in den USA lässt sich für die dortige Rentenversicherung eine dramatische Verschlechterung konstatieren: 1950 gab es 16 beitragszahlende Arbeitnehmer je Rentner, heute sind es nur noch 3,3, im Jahr 2030 werden es kaum mehr als zwei sein. Und das, obwohl dort eine Geburtenrate von mehr als zwei Kindern pro Frau zu verzeichnen ist.

Das Problem hat aber mit Geburtenrückgang kaum etwas zu tun – wohl aber mit unserem Alternwerden, ferner mit verlängerter Jugend, mit Arbeitslosigkeit, mit Einwanderung in die Sozialsysteme (statt in den Arbeitsmarkt). Doch gegen die Lösung, die hierzu vorgeschlagen werden muss – früher ins Arbeitsleben hinein und später hinaus – sperrt sich, wie oben gezeigt, die Wirtschaft selbst. Indem sie die weniger Produktiven in die Systeme sozialer Sicherung abschiebt, schafft sie deren Probleme – und löst sie zugleich: Das Lösungswort heißt Produktivitätssteigerung. Sie verwandelt den absinkenden Altersquotienten in ansteigenden Wohlstand, und sie wird dies auch weiterhin tun, obwohl Produktivität auf hohem Niveau in den spätindustriellen Gesellschaften nicht mehr so stark wachsen kann, wie in Staaten, die weiter unten starten.

Der Staat sprengt die Familie, andererseits versucht er, sie zusammenzuhalten

Im globalen Wettbewerb lassen sich die Lohnnebenkosten als Nahrungsquelle der gesetzlichen Sicherungssysteme in Europa nicht mehr unbegrenzt anzapfen. Hier wird deshalb zusehends umgestellt: Von lohngelunden Beiträgen auf indirekte Steuern und auf privates Vorsorgesparen. Auch die Leistungen sind in den vergangenen Jahren allmählich abgesenkt worden. Das ist unangenehm für Rentner und Kranke. Die soziale Sicherung insgesamt aber stabilisiert sich durch solche internen Umschichtungen.

Dies geht allerdings, ungewollt und unbewusst, auf Kosten von Familien mit Kindern. Denn sie sind von höheren Verbrauchssteuern besonders betroffen. Und wer sich privat versichern soll, muss Kinder gesondert versichern – ein Aufwand, der ihm bei der gesetzlichen Versicherung erspart bleibt. Auch der Versuch, die gesetzliche Versicherung zu entlasten, indem man Arbeitslose auf ihre Familie als Einkommensquelle verweist (Hartz IV), führt dazu, dass Familien als Bedarfsgemeinschaften aufgelöst werden. Kinder lassen sich ihren Auszug aus dem Elternhaus vom Staat finanzieren. Mit der einen Hand sprengt der Staat – sozialpolitisch – die Familien, die er doch mit der anderen Hand – familienpolitisch – fördern und auf die er zurückgreifen will. Wie immer man es dreht und wendet, die Systeme sozialer Sicherung fahren besser ohne Kinder als mit ihnen. Die kollektiven Sicherungssysteme haben diese Entwicklung vor mehr als 100 Jahren angestoßen, und ihre Reprivatisierung kann sie schwerlich umkehren.

Warum sollte sie auch? Es geht ja ohne selbst geborenen Nachwuchs, oder mit einem Minimum, sofern Produktivität und Dienstleistungen weiter wachsen. Die dazu nötigen Menschen können Systeme sozialer Sicherung, auch wenn sie im nationalen Rahmen organisiert sind, einführen. Einführen können sie auch Lebensmittel, Kleidung, Elektronik, die anderswo preisgünstiger produziert werden. Beides geschieht bereits in hohem Maße.

Die Selbsterhaltungsmechanismen der Familie

Die Systeme sozialer Sicherung können sich ohne eigenen Nachwuchs selbst erhalten. Aber für die Familien scheint das undenkbar. Doch auch hier trägt der Schein. Durch den säkularen Fall der

Geburtenrate ist zwar die „statistische Kernfamilie“ – Eltern und Kinder – sehr geschrumpft. Es ist aber unwahrscheinlich, dass sie noch kleiner wird. Denn die weiter sinkende Geburtenrate verringert die Zahl der Zwei-Kinder-Familien kaum, erhöht dagegen die Zahl der kinderlosen Paare und Frauen. Dass 40 Prozent der Akademikerinnen kinderlos bleiben, ist in der öffentlichen Diskussion zu einem Fanal geworden. Auf sie konzentrieren sich die finsternen Visionen vom Aussterben der Familie.

Wenn aber etwas ausstirbt, dann sind es die kinderlosen Frauen – und damit die Kinderlosigkeit. Die Familie dagegen bleibt bestehen. Sie verfügt über mindestens drei Mechanismen der Selbsterhaltung:

■ Erweiterung durch Verwandtenwahl: Einzeltöchter und Paare ohne Kinder, auch wenn sie selbst schon Einzelkinder sind, sind Bestandteil einer Herkunftsfamilie mit Cousins, Großneffen und anderen entfernteren Verwandten sowie hinzugewählten Vertrauten, die sie zu ihrer Familie machen. Denn wer zur Familie gehört, entscheiden nicht Biologen, Demographen und Statistiker aufgrund vorgefasster Kriterien, sondern die Beteiligten selbst, indem sie sich gegenseitig Liebe, Intimität und Halt schenken, also die zentralen Familienfunktionen erfüllen. In der Tat zeigen Umfragen, dass Familien im Urteil der Mitglieder selbst in den letzten 50 Jahren nicht kleiner, sondern größer geworden sind. Das läuft den Vorurteilen, dass zur Familie nur Eltern und Kinder gehören, und den darauf basierenden Statistiken zuwider.

■ Verringerung der Zahl der Kernfamilien: Menschen, die kinderlos sterben, sterben als Individuen aus; allenfalls stirbt die Kernfamilie ihrer Eltern mit. Aber die weiteren Seitenzweige der Herkunftsfamilie bleiben bestehen, und neben der Wahlverwandtenfamilie auch die nicht verwandten Familien (die allerdings zu verwandten werden, je weiter man die Herkunftslinie zurückverfolgt). Was der sich fortsetzende Geburtenrückgang heute und in Zukunft bewirkt, ist also eine Verringerung der Zahl der Kernfamilien. Daraus zu schließen, die Familie sterbe aus, ist genauso falsch wie der Schluss, die Zehntausende von Unternehmen, die jährlich durch Konkurs, Übernahme oder Fusion verschwinden, bedeuteten das Ende der Unternehmens-Wirtschaft. Das Gegenteil ist richtig: Die Unternehmen, die übrig bleiben, sind die ökonomisch effizienteren und erfolgreicheren. Der Ausleseprozess macht die Wirt-

schaft wirtschaftlicher; Quantität verwandelt sich in Qualität.

■ Es mag befremdlich sein, Familien analog zu Unternehmen zu betrachten, aber es ist auch erhellend. Die Verringerung ihrer Zahl lässt die beständigeren übrig und sichert somit den Bestand der Familie als System, das die einzelnen Familien übergreift. Das Scheitern Einzelner sichert den Bestand des Ganzen, indem es seine Qualität erhöht. Das ist der dritte Mechanismus der Selbsterhaltung des Systems. Er macht Familie familialer. Will heißen: konzentriert auf Liebe und emotionalen Halt (während andere Funktionen zurücktreten oder von Systemen der sozialen Sicherung etc. übernommen werden); konzentriert auf wenige Personen mit intensiven Gefühlsbeziehungen; konzentriert auf diejenigen, die trotz hoher Opportunitätskosten (entgangener Alternativen) Familiengründer werden. Nicht dass Väter und Mütter die besseren Menschen wären, aber sie sind eben Eltern und haben damit denjenigen etwas voraus, die Bildung, Karriere, Spaß, möglicherweise auch hoch angesehenem politischen, ehrenamtlichen, religiösen und karitativen Engagement den Vorrang geben.

Der Konsens, Kinder zu subventionieren, ist überwältigend

Alle Diskussionen über Familien- und Geburtenpolitik laufen heute darauf hinaus, Elternschaft leichter und attraktiver zu machen, ihre Opportunitätskosten zu senken, Kinder zu subventionieren. Der Konsens dazu ist überwältigend. Er lässt kritische Fragen kaum zu: Werden wirklich mehr Kinder gebraucht, als ohnehin geboren werden? Aus der Sicht der Wirtschaft, der sozialen Sicherung, sogar der Familie kann mit Nein geantwortet werden. Diese Systeme verfügen auch bei weiter sinkenden

Geburtenziffern über Mechanismen des Selbsterhalts und der Qualitätssteigerung. Für andere Systeme gilt das ebenso, auch für die Weltbevölkerung insgesamt. Auch in ihren traditionellen Teilen steigt die Lebenserwartung, und die Geburtenrate fällt. Überall stellt sich der Reproduktionsmodus rapide um: von vielen, riskanten und kurzen auf wenige, sicherere und längere Lebensläufe. In diesem evolutionären Prozess ist die Arbeitsteilung zwischen reproduktiv-kinderreichen und produktiv-kinderarmen Kulturen womöglich nur eine Episode für eine Übergangszeit von 50 bis 100 Jahren.

Werden die Kinder-Subventionen wenigstens im Sinne ihrer Erfinder erfolgreich sein? Widerstände und negative Effekte sind schon heute sichtbar. Nicht nur seitens der Menschen, deren Energien – wie bei den meisten Subventionen – in Tätigkeiten geleitet werden sollen, die ihren Präferenzen nicht entsprechen, sondern auch seitens der Systeme Wirtschaft, soziale Sicherung und Familie. Schließlich wird auch gegen den Lauf der Evolution selbst subventioniert. Angesichts dieser geballten Gegen-, ja Übermächte können einem die Bevölkerungspolitiker leid tun.

Und wenn ihr Subventions-Vorhaben gleichwohl gelänge, was wäre gewonnen? Egal ob man mit „linkem“ Impetus sozial schwache Familien und Alleinerziehende subventioniert oder, „rechts denkend“, Eltern mit vermeintlich guten genetischen und sozialen Voraussetzungen, also auch die (noch) kinderlosen Akademikerinnen heranziehen will: Immer mehr Leute würden Eltern, die es sonst – mangels Mittel oder kraft anderer Interessen, Stärken, Schwächen und Wertorientierungen – nicht sein würden. Ob das den Kindern, der Familie, der Gesellschaft zugute käme? – Die demographische und familienpolitische Debatte könnte eine Besinnung auf wahrhaft liberale Prinzipien gut gebrauchen. ■

Ordnungspolitische Mängel in der Gesundheitspolitik

Dr. Stefan Greß

Lehrstuhl für Medizinmanagement an der Universität Duisburg-Essen

Bei der Diskussion um die Reform des deutschen Gesundheitssystems wird die zentrale ordnungspolitische Frage ausgeklammert: Soll das System staatlich geplant, korporatistisch gesteuert oder wettbewerblich geordnet werden? Darüber hinaus findet die Ausgabenseite zu viel, die Einnahmenseite zu wenig Beachtung.

Der Gesundheitspolitik in Deutschland ist es nur selten gelungen, konsistente Strukturreformen durchzusetzen. Die in den letzten zwanzig Jahren umgesetzten Reformen waren eher kleinteilige Werke, die weniger an den Ursachen als an den Symptomen der Probleme ansetzten. Einzige Ausnahme war das im Jahr 1993 in Kraft getretene Gesundheitsstrukturgesetz (GSG). Im GSG hat der Gesetzgeber unter anderem durch die Einführung der freien Krankenkassenwahl und des Risikostrukturausgleichs die Grundlage für den Wettbewerb der Krankenkassen untereinander gelegt. Im Rahmen einer „Großen Sachkoalition“ aus regierender CDU/CSU und FDP sowie der oppositionellen SPD gelang es, weitreichende Maßnahmen zu beschließen – bis hin zur Budgetierung der Ausgaben der ambulanten Versorgung, dem Einstieg in die pauschalierte Vergütung für Krankenhäuser und der Einführung von Positivlisten für Arzneimittel.¹

Wirkliche Reformen sind die Ausnahme

Dass außer dem GSG bis heute keine wirkliche Strukturreform umgesetzt wurde, hat vor allem zwei Gründe: Erstens verstehen es die Interessengruppen, ihre Positionen gegenüber dem Gesetzgeber nachdrücklich durchzusetzen. Entweder gehören die Mitglieder dieser Interessengruppen zur zentralen Wählerklientel der Parteien, oder sie verschaffen sich mit dem Argument des potenziellen Verlustes von Arbeitsplätzen Gehör. Zweitens wird die Durchsetzung dadurch erschwert, dass ein wesentlicher Teil der Reformgesetze im Bundesrat zustimmungspflichtig ist und die Interessen der Landesregierung nicht immer identisch mit den Interessen der Bundesregierung sind.

¹ Vgl. Hartmut Reiners, Das Gesundheitsstrukturgesetz – Ein „Hauch von Sozialgeschichte“? – Ein Werkstattbericht über eine gesundheitspolitische Weichenstellung, WZB-Arbeitspapier 93-210, Wissenschaftszentrum Berlin 1993. Die Einführung der bereits gesetzlich beschlossenen Positivliste scheiterte am Widerstand der Arzneimittelhersteller.

Als Folge dieses Interessengeflechts haben es insbesondere die Kassenärztlichen Vereinigungen, die privaten Krankenversicherer und die Arzneimittelhersteller in der Vergangenheit verstanden, ihre Position zu behaupten. Das seit Anfang der 30er-Jahre bestehende Monopol der Kassenärztlichen Vereinigungen in der ambulanten Versorgung ist seitdem weitgehend unangetastet geblieben. Darüber hinaus gibt es zwei parallel bestehende Versicherungssysteme – ein Luxus, den sich nach der Einführung eines einheitlichen Versicherungssystems in den Niederlanden kein vergleichbares Land leistet. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern ist auch die Position der Arzneimittelhersteller in Deutschland relativ komfortabel. Die Erstattung von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln wird nur in Ausnahmefällen eingeschränkt, und die Hersteller sind bei der Festlegung des Preises für ihre Produkte so frei wie in kaum einem anderen Land.

Die Voraussetzungen für eine Strukturreform im Gesundheitswesen sind derzeit günstig: Die Große Koalition hat sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat klare Mehrheiten. Allerdings zeigen die bisher vorliegenden Reformentwürfe eine erstaunliche Kontinuität der Gesundheitspolitik. Die auch in der Vergangenheit schon einflussreichen Interessengruppen – und die Interessen der Länderregierungen – scheinen auch dieses Mal eine sachlich notwendige Strukturreform zu verhindern.

Dramatischer Einnahmenschwund

Die öffentliche Debatte um die Zukunft der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wird vor allem von deren Finanzierungsproblemen dominiert. Diese Diskussion wurde auch im Vorfeld aller anderen Gesundheitsreformen der letzten zwanzig Jahre geführt. Es setzt sich nur schleichend die Erkenntnis durch, dass die Finanzierungsprobleme in erster Linie auf Einnahmerückgänge und erst in zweiter Linie auf Ausgaben-

zuwächse zurückzuführen sind.² Der medizinisch-technische Fortschritt führt zu Ausgabenzuwächsen, die von der gesetzlichen Krankenversicherung finanziert werden müssen. Gemessen an der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ist dieser Zuwachs jedoch moderat. Dramatischer in ihren Auswirkungen für die gesetzliche Krankenversicherung sind die Probleme auf der Einnahmenseite, die zumindest teilweise auf Eingriffe bzw. Nicht-Eingriffe des Gesetzgebers zurückzuführen sind.

Die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung leiden vor allem aufgrund von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (Erosion des Normalarbeitsverhältnisses und steigender Anteil von Nichterwerbstätigen). Gleichzeitig wird der GKV durch die private Krankenversicherung Finanzkraft entzogen, indem gut verdienende Versicherte mit einem Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze in die private Krankenversicherung wechseln. Allerdings hat der Gesetzgeber auch selbst dazu beigetragen, dass die Einnahmenseite der GKV zurückgegangen ist – beispielsweise durch die Verschiebung von Finanzierungslasten zugunsten anderer Sozialversicherungssysteme wie der Renten- oder Arbeitslosenversicherung.

Der Gesetzgeber hat versäumt, auf die angesprochenen Probleme zu reagieren. Bisher hat er die Einnahmenseite der GKV nicht nachhaltig verbessert, zum Beispiel durch die Beitragspflicht von weiteren Einkommensarten, durch die Versicherungspflicht weiterer Personengruppen oder durch nachhaltige Steuerfinanzierung. Auch die Risikoselektion zulasten der gesetzlichen Krankenversicherung und zugunsten der privaten Krankenversicherung ist weiterhin möglich. Ergebnis dieses Versäumnisses sind steigende Beitragssätze, deren Anstieg durch die vorwiegend ausgabenorientierten Gesundheitsreformen in den letzten zwanzig Jahren allenfalls kurzfristig aufgehalten werden konnte.

Derzeit gibt es keinerlei Indizien dafür, dass die aktuelle Gesundheitsreform bei der Stabilisierung der Einnahmen in der GKV erfolgreicher sein wird. Die Große Koalition hat auf einen Beitrag der privaten Krankenversicherung zur Finanzierung der GKV sowie auf die Beitragspflicht für weitere Einkommensarten verzichtet. Auch die vorgesehene Steuerfinanzierung – die unter dem von

der letzten Bundesregierung vorgesehenen Finanzvolumen liegt – lässt an einer nachhaltigen Stärkung der Einnahmenseite der GKV zweifeln.

Kostendämpfungspolitik statt Stärkung der Einnahmenseite

Der Gesetzgeber hat in den letzten 20 Jahren versucht, die Ausgaben der GKV zu stabilisieren. Auf diese Art und Weise sollten die Beitragssätze konstant gehalten und die Lohnnebenkosten stabilisiert werden. Diese Ziele sind aber nur sehr eingeschränkt erreicht worden, obgleich das eingesetzte Instrumentarium durchaus vielfältig war und ist. Einige Beispiele verdeutlichen das:

■ Die im Rahmen des Gesundheitsstrukturgesetzes (GSG) eingeführte Budgetierung der ambulanten Gesamtvergütung und die Koppelung des Vergütungszuwachses an die Einnahmenentwicklung der Krankenkassen haben dazu geführt, dass die ambulanten ärztlichen Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung seit Mitte der 90er-Jahre nur sehr moderat ansteigen. Der Gesetzgeber hat mit dieser Maßnahme das Ziel Kostendämpfung erreicht, allerdings mit dem Preis einiger gravierender Nebenwirkungen: Die straffe Budgetierung hat dazu geführt, dass sich die betroffenen Ärzte nach anderen Einnahmequellen umsehen. Diese Einnahmequellen finden sie vor allem in der Behandlung privat versicherter Patienten und in der Abrechnung privater Gesundheitsleistungen bei gesetzlich Versicherten. Folge ist zum einen die – von den Ärzten vehement bestrittene, aber in der Praxis nicht abzustreitende – bevorzugte Behandlung von Privatpatienten. Zum anderen werden gesetzlich Versicherte mit therapeutisch zweifelhaften Leistungen behandelt, weil diese Leistungen privat vergütet werden.

■ Mit der Einführung von Festbeträgen für verschreibungspflichtige Arzneimittel im Rahmen des Gesundheitsreformgesetzes (GRG) von 1989 sollte der Preiswettbewerb auf dem Markt für Arzneimittel verstärkt werden. Damit sollten letztlich die Arzneimittelausgaben stabilisiert werden. Der Preiswettbewerb für Arzneimittel mit Festbeträgen wurde in der Tat verschärft – das eigentliche Ziel, Kosten zu dämpfen, hat der Gesetzgeber aber verfehlt. Die Preise für nicht von Festbeträgen erfasste Arzneimittel stiegen umso stärker. Außerdem verordneten Ärzte zunehmend Präparate, die nicht von Festbeträgen erfasst wurden.

² Vgl. Bernard Braun/Hagen Kühn/Hartmut Reiners, Das Märchen von der Kostenexplosion – Populäre Irrtümer zur Gesundheitspolitik, Fischer Verlag, Frankfurt am Main 1998.

Spargesetze im Jahresrhythmus

Die Bundesregierungen haben einiges versucht, um den Anstieg der Arzneimittelausgaben zu stoppen:

- 1999 wurden mit dem „Solidaritätsstärkungsgesetz“ die Ausgaben für Arznei-, Verbands- und Heilmittel „budgetiert“, das heißt: auf Obergrenzen beschränkt. Zusätzlich wurden die Zuzahlungsbeträge für die Versicherten erhöht.
- Im Jahr 2000 wurde durch das „Gesundheitsreformgesetz“ der Import von preisgünstigen Präparaten zugelassen.
- 2002 wurde das „Festbetragsanpassungsgesetz“ verabschiedet und ein „Solidarbeitrag“ der Pharmahersteller eingefordert. Seitdem gilt auch die „Aut-idem-Regelung“, nach der die Ärzte kein bestimmtes Medikament, sondern lediglich einen Wirkstoff verschreiben sollen. Der Apotheker soll dann entscheiden, welches Medikament angewendet wird.
- 2003 wurde ein „Beitragssatz-Sicherungsgesetz“ erlassen. Es setzte Rabatte fest, die die Apotheken den Krankenkassen einräumen müssen, und verordnete, dass die Arzneimittelhersteller ihren Abnehmern sechs Prozent Preisnachlass gewähren müssen.
- Mit dem „Gesundheits-Modernisierungs-Gesetz“ im Jahr 2004 wurde festgelegt, dass nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel von den Krankenkassen nicht erstattet werden müssen. Darüber hinaus wurden der sechsprozentige Zwangsrabatt, den Arzneimittelhersteller gewähren müssen, auf 16 Prozent angehoben und neue Zuzahlungen für die Versicherten beschlossen.

Die Eckpunkte zur Gesundheitsreform 2006 stehen nur teilweise in der gesundheitspolitischen Tradition der reinen Kostendämpfung – mit Ausnahme der vom Gesetzgeber vorgesehenen Absenkung der Krankenhausbudgets um ein Prozent als „Sanierungsbeitrag“ der Krankenhäuser. Diese Abkehr vom Blickwinkel der reinen Ausgabenkontrolle ist zu begrüßen. Allerdings sind die alternativ beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmehasis und zur Intensivierung des Wettbewerbs wenig Erfolg versprechend.

Qualitätsdefizite bei der medizinischen Versorgung

Bis Ende der 90er-Jahre hat die Fixierung der Gesundheitspolitik auf Kosten und Beitragssätze dazu geführt, dass Qualitätsdefizite in der gesundheitlichen Versorgung wenig thematisiert wurden. Vor dem Hintergrund des Weltgesundheitsberichts der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus dem Jahr 2000 und dem Gutachten des Sachverständigenrats Gesundheit aus dem Jahr 2001 hat zumindest ansatzweise ein Umdenken in der Gesund-

heitspolitik eingesetzt. Die WHO bescheinigte dem deutschen Gesundheitssystem, dass die Qualität der Versorgung im Verhältnis zu den aufgewendeten Mitteln allenfalls durchschnittlich ist.³ Der Sachverständigenrat identifizierte Über-, Unter- und Fehlversorgung im deutschen Gesundheitssystem, vor allem von chronisch kranken Menschen.⁴ Insbesondere seit der Veröffentlichung des Sachverständigenrats bemüht sich die Gesundheitspolitik in Deutschland, die Qualitätsdefizite zu beseitigen.

Die erste Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels war die Reform des Risikostrukturausgleichs im Jahr 2002. Dadurch sollte das aktive Versorgungsmanagement chronisch kranker Menschen für die gesetzlichen Krankenversicherungen finanziell attraktiver werden – zum Beispiel durch die Einrich-

³ Vgl. World Health Organization, The World Health Report – Health Systems: Improving Performance, World Health Organization, Genf 2000.

⁴ Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Gutachten 2000/2001, Band III: Über-, Unter- und Fehlversorgung, Nomos Verlag, Baden-Baden 2002.

tung von strukturierten Behandlungsprogrammen für diese Patientengruppe und die Einführung eines zielgenaueren morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs.⁵ Außerdem hat seit der Gesundheitsreform 2004 das Institut für Wirtschaftlichkeit und Qualität im Gesundheitswesen den Auftrag, den Nutzen medizinischer Leistungen für die Patienten zu untersuchen. Darüber hinaus soll das Institut allgemein verständliche Informationen zur Qualität und Effizienz der Versorgung zur Verfügung stellen. Auch die Regelungen der Gesundheitsreform 2004 zur hausarztzentrierten Versorgung und zur integrierten Versorgung können zur Beseitigung der Qualitätsdefizite in der gesundheitlichen Versorgung beitragen.

In den Eckpunkten zur Gesundheitsreform 2006 ist ansatzweise zu erkennen, dass der Gesetzgeber weiterhin die Behebung der Qualitätsdefizite in der gesundheitlichen Versorgung verfolgen will. Ein gutes Beispiel hierfür sind Regelungen, die die Erbringung von hoch spezialisierten Leistungen in Krankenhäusern fördern und damit die Schnittstellenprobleme zwischen ambulanter und stationärer Versorgung zumindest teilweise lösen sollen. In eine ähnliche Richtung sollen Regelungen zur besseren Verbindung von Krankenhaus- und Rehabilitations- bzw. Pflegeleistungen gehen.

Zu wenig Effizienz steigender Wettbewerb

Die gesetzliche Krankenversicherung wird durch verschiedene Mechanismen gesteuert. Zu den Steuerungsmechanismen gehören staatliche Planung (zum Beispiel Krankenhausplanung der Länder), korporatistische Lenkung (zum Beispiel kollektive Verträge über Vergütungen in der ambulanten Versorgung) und wettbewerbliche Instrumente (zum Beispiel Wettbewerb der Krankenkassen untereinander).

Bei Untersuchung des Sozialgesetzbuchs V – der zentralen Rechtsquelle für die Regulierung der gesetzlichen Krankenkassen – fällt auf, dass der überwiegende Teil der Steuerung korporatistisch im Rahmen von Kollektivverträgen erfolgt.⁶ Der Ge-

5 Vgl. Stefan Greß/Axel Focke/Franz Hessel/Jürgen Wasem, Financial incentives for disease management programmes and integrated care in German social health insurance, Health Policy 78, 2006, Seiten 295-305.

6 Vgl. Ingwer Ebsen/Stefan Greß/Klaus Jacobs/Joachim Szczeny/Jürgen Wasem, Vertragswettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gesundheitsversorgung – Gutachten im Auftrag des AOK-Bundesverbandes, AOK-Bundesverband – AOK im Dialog, Band 13, Bonn 2003.

setzgeber räumt traditionell wettbewerblichen Such- und Entdeckungsprozessen wenig Raum ein. Ausnahme ist der Wettbewerb auf dem Krankenkassenmarkt, dem aber kein adäquater Wettbewerb auf dem Markt der Leistungsanbieter gegenübersteht. In der ambulanten Versorgung stehen die gesetzlichen Krankenkassen gar einem regionalen Monopol in Form der Kassenärztlichen Vereinigungen gegenüber. Die Krankenkassen haben verschwindend wenige Möglichkeiten, mit Leistungsanbietern mit überdurchschnittlich gutem Preis-Leistungs-Verhältnis Verträge abzuschließen. Der Gesetzgeber geht in der ambulanten Versorgung von der Fiktion aus, dass alle niedergelassenen Ärzte das gleiche Verhältnis aus Preis und Leistung erbringen.

Bis Ende der 90er-Jahre hat der Gesetzgeber keinerlei Maßnahmen ergriffen, die Steuerung des Leistungsgeschehens durch wettbewerbliche Steuerungsprozesse zu ergänzen oder zu ersetzen. Erst seitdem wurde im Rahmen von begrenzten Experimenten den Krankenkassen die Möglichkeit eingeräumt, mit einzelnen Leistungsanbietern selektiv Verträge abzuschließen. Am dynamischsten haben sich bislang die Verträge zur integrierten Versorgung entwickelt, weil der Gesetzgeber hier seit dem GKV-Modernisierungsgesetz günstige Rahmenbedingungen für wettbewerbliche Such- und Entdeckungsverfahren gesetzt hat.⁷ Trotz dieser positiven Entwicklungen werden noch immer weit über 90 Prozent des Leistungsgeschehens über Kollektivverträge gesteuert.

Bisher ist unklar, ob im Rahmen der Gesundheitsreform 2006 – wie im Koalitionsvertrag beschlossen – die wettbewerblichen Gestaltungsspielräume in der GKV tatsächlich ausgeweitet werden. In der Vergangenheit hat sich die wettbewerbliche Rhetorik des Gesetzgebers kaum in den schließlich beschlossenen Maßnahmen niedergeschlagen. Die beschlossenen Regelungen zur stärkeren Beschränkung der wettbewerblichen Such- und Entdeckungsprozesse im Rahmen der integrierten Versorgung sprechen dafür, dass die kollektivvertragliche Steuerung in der gesetzlichen Krankenversicherung auch weiterhin Vorrang genießen wird. ■

7 Vgl. Dieter Cassel/Ingwer Ebsen/Stefan Greß/Klaus Jacobs/Sabine Schulze/Jürgen Wasem, Weiterentwicklung des Vertragswettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung. Vorschläge für kurzfristig umsetzbare Reformschritte, Gutachten im Auftrag des AOK-Bundesverbandes, vorgelegt im Juli 2006.

Wie müssen Reformen im Gesundheitswesen aussehen? – Eine Skizze

Dr. Boris Augurzky/Silja Göhlmann/Prof. Dr. Christoph M. Schmidt/Christoph Schwierz/
Marcus Tamm/Dr. Harald Tauchmann
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen

Eine gewisse staatliche Regulierung im Gesundheitssystem ist nötig. Aber nur durch eine grundsätzliche marktwirtschaftliche Orientierung können Patienten gut und kostengünstig versorgt werden.

2004 trat das Gesundheitsmodernisierungsgesetz (GMG) in Kraft. Mit ihm sollten die Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) gesenkt werden. Tatsächlich konnten die Ausgaben der GKV reduziert werden. Es entstanden bei den Krankenkassen Überschüsse. Sie wurden zum Abbau von Schulden verwendet. Aufgrund des unerwartet hohen Schuldenstands blieb kein Spielraum für nennenswerte Beitragssenkungen. In der Zwischenzeit ist eher mit steigenden als mit sinkenden Beitragssätzen zu rechnen. Die seit Herbst 2005 regierende Große Koalition bereitet daher eine neue Gesundheitsreform vor, die 2007 in Kraft treten soll.

Die Situation der GKV

Folgende Argumente sprechen für in Zukunft steigende Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung:

■ Die Ausgaben der GKV wachsen aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts. Er führt dazu, dass mehr Krankheiten behandelt werden können und dass sich die Behandlungsqualität verbessert. Diese Tatsache ist erfreulich, sie hat jedoch zunehmende Behandlungskosten zur Folge.

■ Wegen der hohen Arbeitslosigkeit bleiben die tatsächlichen Einnahmen der GKV hinter den möglichen zurück. Durch die Koppelung der Versicherungsbeiträge an die Löhne und Gehälter sind die Einnahmen von der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abhängig, die seit einigen Jahren rückläufig ist.

■ Schließlich erhöht die demographische Entwicklung tendenziell den Kostendruck. Langfristig wird es zu einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen kommen, so dass selbst bei geringe-

rer Arbeitslosigkeit die Einnahmen der GKV nicht mit ihren Ausgaben Schritt halten werden können.

Um den Einfluss des steigenden Beitragssatzes einerseits und den der sinkenden Beschäftigung andererseits voneinander zu trennen, kann man die Einnahmen der GKV seit 1995 mit zwei hypothetischen Alternativen vergleichen: zum einen unter der Annahme, dass der durchschnittliche Beitragssatz seit 1995 unverändert bei 13,15 Prozent geblieben wäre, zum anderen unter der zusätzlichen Annahme, dass auch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf dem Niveau von 1995 geblieben wäre.

Aus dieser Gegenüberstellung wird deutlich, dass die GKV einerseits ein Einnahmenproblem hat: Wegen des Rückgangs der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist ein Einnahmerückgang in Höhe von real etwa 5,5 Milliarden zu beklagen (Differenz zwischen beiden fiktiven Szenarien). Gleichzeitig besteht ein Ausgabenproblem: Seit 1995 sind die Ausgaben real um fast vier Milliarden gestiegen. Beide Entwicklungen erklären den Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes um circa einen Prozentpunkt auf 14,22 Prozent im Jahr 2004.

Die Reformoption „Gesundheitsprämie“

Eine grundsätzliche Reformoption besteht darin, bei der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung anzusetzen. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen Gesundheitsprämie und Bürgerversicherung.

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) spricht sich für die Einführung einer Gesundheitsprämie mit sozialem

Ausgleich aus.¹ Eine Gesundheitsprämie würde die GKV von versicherungsfremden Aufgaben und der damit implizierten Einkommensumverteilung befreien. Die heutigen Beiträge zur GKV stellen eine implizite Steuer auf das Einkommen dar, weil bei gleicher Leistung höhere Einkommen stärker belastet werden als niedrige. Sozialer Ausgleich kann aber im Steuersystem effektiver durchgeführt werden.² Bei der Einführung einer Gesundheitsprämie würde die GKV um circa 20 bis 30 Milliarden entlastet, während das Steuersystem um den gleichen Betrag belastet würde.³

Mit der Einführung einer Gesundheitsprämie würden einige strukturelle Probleme des Systems aufgehoben. Beispielsweise wäre die Diskussion um die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten entschärft.⁴ Um die Belastung von Familien nicht zu erhöhen, befürwortet das RWI steuerfinanzierte Beiträge für Kinder, zum Beispiel in Form eines höheren Kindergelds. Da es sich hierbei um eine Steuerfinanzierung handelt, müssten privat versicherte Kinder in gleicher Höhe unterstützt werden.

Die Gesundheitsprämie sollte nur die Grundversorgung mit Gesundheitsleistungen abdecken. Die Grundversorgung müsste bei allen Anbietern identisch sein, um Risikoselektion – den Anreiz für Versicherungsunternehmen, nur „gute“ Risiken zu bündeln – zu vermeiden. Darüber hinausgehende Leistungen sollten Versicherte durch frei gestaltbare private Zusatzversicherungen abdecken. Auch gesetzliche Krankenkassen sollten diese Zusatzleistungen anbieten dürfen.

Die Höhe der Gesundheitsprämie sollte dem Wettbewerb der Krankenkassen unterliegen, der gegenwärtig hinreichend gut funktioniert.⁵ Gele-

1 Ausführlich dazu Boris Augurzyk/Bernd Fritzsche/Silja Göhlmann/Hans Dietrich von Loeffelholz/Christoph M. Schmidt/Marcus Tamm/Harald Tauchmann, *Bürgerversicherung und Pauschalprämie – Stellungnahme zu den gesundheitspolitischen Empfehlungen der „Rürüp“-Kommission*, RWI: Materialien 5, Essen 2004.

2 Im Steuersystem ist die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs sogar deutlich stärker ausgeprägt als über die Beiträge zur GKV, zumal diese durch die Beitragsbemessungsgrenze gedeckelt sind.

3 Vgl. Kommission „Soziale Sicherheit“, Bericht der Kommission „Soziale Sicherheit“ zur Reform der sozialen Sicherungssysteme (Herzog Bericht) 2003, www.cdu.de/tagesthema/30_09_03_soziale_sicherheit.pdf, Abruf vom 22. Februar 2006.

4 Wollte man im heutigen GKV-System die beitragsfreie Mitversicherung über ein negatives Ehegatten-Splitting abschaffen, würden manche Versicherte außergewöhnlich stark belastet. Im Extremfall käme es zu einer Verdopplung der maximalen Monatsbeiträge von heute etwa 500 auf dann 1 000 Euro. Im Fall einer Gesundheitsprämie in Höhe von zum Beispiel 170 Euro wäre die durch die Versicherung für den Ehegatten entstandene zusätzliche Belastung dagegen eher vertretbar.

gentlich in der öffentlichen Diskussion geforderte Zwangsfusionen zwischen Krankenkassen würden dem Wettbewerbsgedanken widersprechen und sind daher abzulehnen. In der Vergangenheit gab es bereits Zusammenschlüsse von Krankenkassen. Weitere Fusionen bedürfen keines politischen Eingriffs, denn sie werden sich dort ergeben, wo sie sinnvoll sind.

Mehr Eigenbeteiligung der Patienten

Gesundheitsleistungen werden von den Patienten häufig als ein kostenloses öffentliches Gut betrachtet. Konsequenz ist eine unangemessen starke Nutzung der Leistungen. Durch stärkere Eigenbeteiligung der Patienten an den von ihnen verursachten Gesundheitsausgaben würde ein sparsamerer Umgang mit Gesundheitsleistungen erreicht. Bisherige Erfahrungen legen nahe, dass durch Eigenbeteiligung von Versicherten das Nutzungsverhalten sinnvoll beeinflusst werden kann. Gegner einer Eigenbeteiligung bemängeln, dass eine finanzielle Belastung kranker Menschen zusätzlich zur Belastung durch die Krankheit ungerecht wäre. Allerdings ist die Alternative ohne Eigenbeteiligung gerade für die Kranken wenig erstrebenswert, weil die unangemessen starke Nutzung medizinischer Leistungen bei gegebenen Ressourcen letztlich zu einem geringen medizinischen Leistungsniveau und vor allem zu langen Wartezeiten führt.

Die Eigenbeteiligung der Versicherten sollte proportional zu den von ihnen verursachten Gesundheitsausgaben sein. Pauschale Beteiligungen wie die Praxisgebühr oder die verweildauerabhängige Krankenhausgebühr sollten in eine Eigenbeteiligung von 10 bis 15 Prozent umgewandelt werden.⁶ Im Fall von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln sollte die heute gängige Praxis einer Mindest- und einer Maximalzuzahlung durch eine grundsätzlich prozentuale Zuzahlung (zum Beispiel zehn Prozent) ersetzt werden. Aus sozialen Erwägungen heraus sollte die Eigenbeteiligung auf eine jährliche Höchstgrenze beschränkt sein, zum Beispiel vier Prozent des Einkommens.

5 Vgl. Stefan Greß/Marcus Tamm/Harald Tauchmann/Jürgen Wasem, *Price Elasticities and Social Health Insurance Choice in Germany – A Dynamic Panel Data Approach*, RWI: Discussion Paper 28, Essen 2005.

6 Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang ein Blick auf andere Länder. Beispielsweise gibt es in Südkorea eine verpflichtende Grundversorgung für alle Einwohner, gleichzeitig aber eine Eigenbeteiligung der Patienten von 30 Prozent.

Einheitliche Tarife für ambulante und stationäre Behandlung

Reformen auf der Ausgabenseite sollte allerdings ein höherer Stellenwert eingeräumt werden als solchen auf der Einnahmenseite. Sie zielen darauf, Effizienzreserven auszuschöpfen, so dass mit den bestehenden Ressourcen eine höhere Leistung erbracht werden kann oder das aktuelle Leistungsniveau weniger Ressourcen benötigt. Sie sind jedoch schwer umzusetzen, da die Widerstände der betroffenen Gruppen groß sein können.

In der Regel werden die drei Bereiche des Gesundheitswesens – der ambulante Sektor (die niedergelassenen Ärzte), der stationäre Sektor (die Krankenhäuser) und die Arzneimittelbranche – separat betrachtet. Das RWI tritt insbesondere für das Aufbrechen der Sektorengrenze zwischen stationärer und ambulanter Versorgung ein. Ein fließenderer Übergang in der Tätigkeit von Krankenhäusern und niedergelassenen Ärzten würde den Wettbewerb zwischen beiden Sektoren fördern. Einen ersten Ansatz hierfür stellt die mit dem GMG eingeführte „Integrierte Versorgung“ dar, die auf stärkere Integration der Versorgungsstrukturen von Krankenhäusern, niedergelassenen Ärzten und Rehabilitationseinrichtungen abzielt. Dadurch sollen für den stationären und den ambulanten Bereich gemeinsame und gleichgerichtete ökonomische Anreize gesetzt werden, die Behandlung des Patienten wirtschaftlich effizient durchzuführen.

Weitaus wichtiger wäre jedoch die Verwirklichung eines gemeinsamen Vergütungsmodells für die stationäre und ambulante Behandlung. Beide Bereiche operieren gegenwärtig mit unterschiedlichen Vergütungssystemen. So müssten zum Beispiel Krankenhäuser davon profitieren, wenn sie eine stationäre Behandlung ablehnen, die ambulant bei gleicher Qualität günstiger erbracht werden könnte.

Insbesondere die in der ambulanten Versorgung praktizierten Vergütungsregelungen sind kritisch zu beurteilen. Gegenwärtig handeln die Krankenkassen und die Kassenärztlichen Vereinigungen ein Budget aus, in dessen Rahmen die gesamte vertragsärztliche Versorgung abgegolten wird. Durch die pauschalierten, nicht an die tatsächliche Inanspruchnahme von Leistungen geknüpften Zahlungen der Krankenkassen an die Kassenärztlichen Vereinigungen wird der Umfang der Leistungen faktisch von deren Vergütung entkoppelt. Auf effizientere Ressourcennutzung zielende

Mechanismen können sich im Verhältnis von Krankenkassen und Ärzten daher nur sehr eingeschränkt entfalten. Unter diesem Gesichtspunkt ist die im GMG vorgesehene Morbiditätsbasierung⁷ der Pauschalen zwar zu begrüßen; sie stellt jedoch keinen ausreichenden Reformansatz dar.

Vielmehr würden direkte Vertragsbeziehungen zwischen Ärzten und Kassen ermöglichen, Vergütungen und effiziente Versorgungsstrukturen direkt zwischen einzelnen Kostenträgern (der GKV) und Leistungserbringern (den Ärzten) auszuhandeln. Die Krankenkassen erhielten so die Möglichkeit, zum Beispiel auf eine bessere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung hinzuwirken und Effizienzgewinne in Form niedrigerer Beitragssätze an die Versicherten weiterzugeben. Wettbewerb zwischen den Krankenkassen könnte somit auch im ambulanten Bereich zum Hebel für eine effizientere Versorgung werden. Andererseits würden Ärzte in die Lage versetzt, direkt auf eine unzureichende Vergütung ihrer Leistungen zu reagieren, indem sie keine Verträge mit den entsprechenden Krankenkassen abschließen. Das Arzteinkommen würde sich also stärker am Markt herausbilden und weniger von exogenen Budgetvorgaben bestimmt.

Das Problem der Zulassungsbeschränkungen

Das Angebot ambulanter ärztlicher Leistungen ist stark durch das Leitbild des niedergelassenen, freiberuflichen Arztes geprägt. Allerdings erscheint es zweifelhaft, ob dies immer die effizienteste Form der Leistungserbringung darstellt. Der häufig beklagte hohe Verwaltungsaufwand ließe sich in größeren Einheiten gegebenenfalls effizienter erledigen als in kleinen Einzel- oder Gemeinschaftspraxen. Ähnliches gilt für die Anschaffung von Geräten. Schließlich versperrt der Zwang zur freiberuflichen Tätigkeit, die in der Regel mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden ist, vielen Ärzten eine Tätigkeit im nicht-stationären Sektor. Der Gesetzgeber hat auf diesen Problembereich inzwischen reagiert und grundsätzlich die Gründung Medizinischer Versorgungszentren (MVZ) ermöglicht. Da diese jedoch denselben Zulassungsbeschränkungen unterliegen wie konventionelle

⁷ Morbiditätsbasierte Pauschalen orientieren sich an den erwarteten Behandlungskosten. Dafür wird für Personengruppen mit bestimmten Eigenschaften (Alter, Geschlecht, Krankheitsgeschichte etc.) jeweils die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten einer Krankheit bestimmt und diese mit den durchschnittlichen Behandlungskosten multipliziert.

Arztpraxen, ist eine Gründung häufig nur möglich, wenn bestehende Praxen ihre Zulassungen in das MVZ einbringen.

Insgesamt kann aufgrund der Zulassungsbeschränkung kaum Wettbewerb um eine effiziente Versorgungsstruktur entstehen. Die Aufhebung der Niederlassungsbeschränkungen ist daher zu befürworten. Dies dürfte den Wettbewerbsdruck erhöhen und kann zur Schließung einzelner Praxen führen. Die Möglichkeit, wirtschaftlich zu scheitern, ist notwendiger Bestandteil jeder freien unternehmerischen Tätigkeit, wovon auch eine freiberufliche, ärztliche Tätigkeit keine Ausnahme bilden darf. Das Ausscheiden unrentabler Praxen stellt in jedem Fall einen effizienteren Weg zur Regulierung der Arztdichte dar als die heute geltenden, starren Zulassungsbeschränkungen.

Krankenhäuser sind Unternehmen ohne irgendwelche Besonderheiten

Krankenhäuser sollten als Unternehmen gesehen werden, die unter Einsatz knapper Ressourcen Gesundheitsleistungen anbieten. Das bedeutet, dass Krankenhäuser Möglichkeiten erhalten müssen, um effizient wirtschaften zu können. So sollten sie selbst und nicht die Bundesländer über ihre Investitionen entscheiden können. Die heutigen Investitionsfördermittel der Länder würden dann nach einer Übergangszeit über die DRG-Fallpauschalen⁸ in Form eines Investitionsaufschlags aufgebracht. Gleichzeitig sollte sich die staatliche Krankenhausplanung stärker auf die Vorgabe grober Rahmenbedingungen konzentrieren und zum Beispiel die Planung der Bettenzahl dezentralisieren, das heißt den Krankenhäusern überlassen. Wenn das Krankenhaus die Hoheit über Investitionsentscheidungen besitzt, trägt es auch die Verantwortung für die eigene Bettenzahl.

Mehr Entscheidungsfreiheit bedeutet aber auch die Übernahme der Verantwortung für wirtschaftliches Scheitern. Krankenhäuser mit einer gravierenden wirtschaftlichen Schieflage dürfen nicht auf Steuermittel hoffen, sondern müssen die Konsequenzen einer Insolvenz tragen. Ein marktwirtschaftliches System kann nur erfolgreich sein, wenn ineffiziente Betriebe den Markt verlassen. Dies führt dazu, dass im Gesamtsystem die

8 DRG (Diagnosis Related Groups): Leistungshomogene Fallgruppen, denen jeder Fall in Abhängigkeit von Diagnosen und durchgeführten Prozeduren zugeführt wird. Jede DRG hat ein Relativgewicht („Relativpreis“), welches bundesweit in jedem Krankenhaus identisch ist.

Ressourcen optimal genutzt werden. Die Versorgung der Patienten wird besser, wenn die leistungsfähigeren Krankenhäuser die Aufgaben übernehmen, die von den aus dem Markt ausscheidenden Einrichtungen nicht gelöst werden konnten. Erhaltungssubventionen der öffentlichen Hand würden hingegen Ressourcenverschwendung begünstigen. Ausnahmen davon machen nur Sinn, wenn die Versorgungssicherheit einer Region durch die Insolvenz eines Krankenhauses gefährdet wäre. Dieser Fall kann aber in der Regel nur in ländlichen Regionen auftreten.⁹

Vor diesem Hintergrund ist zu ermitteln, ob die Preise im Krankenhaus freigegeben werden können – zum Beispiel dadurch, dass die Höhe des DRG-Basisfallwerts¹⁰ vom Krankenhaus festgesetzt wird. Dies würde dazu führen, dass in Regionen mit einem Versorgungsengpass die Preise so weit steigen, bis der Engpass beseitigt ist. Eine solche Maßnahme muss jedoch mit einer Nachfragebremse verbunden werden, um die Ausgaben der GKV zu begrenzen. Größere Vertragsfreiheit zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen würde einen Schritt in diese Richtung darstellen. Wichtiger noch scheint die Eigenbeteiligung der Patienten an den Krankheitskosten, die zu einer ausreichend starken Nachfragebremse führen dürfte.

Soll der Patient größere Eigenverantwortung tragen, muss die Transparenz über die Behandlungsqualität erhöht werden. Die seit 2005 alle zwei Jahre erscheinenden Qualitätsberichte der Krankenhäuser sind ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Sie sind aber nicht ausreichend informativ, um dem Patienten eine fundierte Entscheidung nach Preis und Qualität einer Behandlung zu ermöglichen.

Schließlich muss das Krankenhaus selbst weitere Effizienzreserven ausschöpfen. Dies kann nicht staatlich verordnet werden. Das DRG-Fallpauschalen-System setzt hierfür wichtige Anreize. Eine stärkere Standardisierung der Arbeitsabläufe – Stichwort: Clinical Pathways¹¹ – würde es Kran-

9 Vgl. Boris Augurzky/Dirk Engel/Sebastian Krolop/Christoph M. Schmidt/Stefan Terkat, Krankenhaus Rating Report 2006. Wege zu einer nachhaltig finanzierbaren Patientenversorgung – Entwicklung der deutschen Krankenhäuser bis 2010, ADMED und RWI, Köln und Essen 2005.

10 Betrag, mit dem das Relativgewicht jeder DRG multipliziert wird, um den Erlös der jeweiligen DRG für ein Krankenhaus in Euro zu errechnen. Er kann als durchschnittliches Preisniveau eines Krankenhauses angesehen werden und wird bis 2009 auf einen bundeslandeseinheitlichen Wert konvergieren.

11 Clinical Pathways oder medizinische Behandlungspfade: Standardisierung von klinischen Behandlungen auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel der Optimierung der Behandlungsqualität und des Ressourcenverbrauchs.

kenhäusern erlauben, ihre Ressourcen effizienter zu nutzen.

Verhängnisvolle Preisregulierung bei den Arzneimitteln

Im Bereich der Apotheken sind zahlreiche Regelungen mit einer marktwirtschaftlichen Grundordnung nicht vereinbar. So bestand bis 2003 ein völliges Fremdbesitz- und Mehrbesitzverbot. Eine Apotheke durfte nur von einem ausgebildeten Apotheker geführt werden, und ein Apotheker durfte nur eine Apotheke besitzen. Auch die Abgabe von Arzneimitteln durch Krankenhäuser unterliegt starken Beschränkungen. Das GMG lockerte diese Verbote 2004 zwar leicht, die völlige Freigabe steht allerdings noch aus.

Beim Preissystem im Arzneimittelbereich sind Handelsspannen gesetzlich vorgegeben, was in anderen Branchen undenkbar wäre. Die Herstellerabgabepreise für Arzneimittel indessen unterliegen prinzipiell keiner staatlichen Preisregulierung. Der Hersteller kann sie selbst festsetzen. Bei vielen Medikamenten wird jedoch nicht der volle Preis von der Krankenkasse erstattet. Der gemeinsame Bundesausschuss setzt in regelmäßigen Abständen für Gruppen verschreibungspflichtiger Arzneimittel, die keine patentgeschützten Wirkstoffe mit neuartiger Wirkungsweise enthalten und die keine therapeutische Verbesserung darstellen, Erstattungsobergrenzen, sogenannte Festbeträge, fest.¹² Die Höhe bestimmt sich durch das teuerste Medikament des unteren Preisdrittels einer Gruppe. Liegt der Preis eines Arzneimittels über dem Festbetrag, zahlt der Patient (neben der Selbstbeteiligung) die Differenz. Aufgrund einer hohen Preiselastizität der Nachfrage der Patienten und unterstützt durch die in Deutschland geltende Aut-idem-Regelung¹³ senken viele Hersteller ihre Preise auf das Festbetragsniveau.

Das RWI begrüßt die Festbetragsregelung. Es weist jedoch darauf hin, dass es problematisch ist, dass Arzneimittel mit neuartigen Wirkstoffen, die eine therapeutische Verbesserung nur für Subgruppen von Patienten oder nur für einen Teil der zugelas-

12 In diesen Gruppen werden Arzneimittel mit identischen Wirkstoffen, mit pharmakologisch-therapeutisch vergleichbaren Wirkstoffen, insbesondere mit chemisch verwandten Stoffen oder mit therapeutisch vergleichbarer Wirkung, vor allem Arzneimittelkombinationen, zusammengefasst.

13 Sie gibt dem Apotheker die Möglichkeit, dem Patienten statt des verordneten Medikaments ein wirkstoffgleiches, aber preisgünstigeres anzubieten, sofern der Arzt die Substitution nicht ausgeschlossen hat.

senen Indikationen darstellen, ebenfalls von der Festbetragsregelung betroffen sind. Senkt der Hersteller den Preis nicht auf den Festbetrag herab, führt dies zu einer schlechteren Versorgungsqualität. Senken die Hersteller jedoch den Preis, haben sie langfristig einen geringeren Anreiz, in die Forschung innovativer Arzneimittel zu investieren. Die Regelung muss deshalb differenzierter gestaltet werden. Arzneimittel mit therapeutischer Verbesserung für Subgruppen von Patienten oder zugelassenen Indikationen sollten für betroffene Patienten zu einem höheren Betrag erstattet werden oder generell einen Aufschlag auf den Festbetrag erhalten. Dabei sollte die Differenzierung so vorgenommen werden, dass das Ausgaben volumen für Arzneimittel insgesamt konstant bleibt.

Prinzipiell werden in Deutschland – im Gegensatz zu anderen Ländern – fast alle zugelassenen verschreibungspflichtigen Arzneimittel von der GKV erstattet. Auch dieses Vorgehen sollte daraufhin überprüft werden, damit sichergestellt wird, dass tatsächlich nur Arzneimittel erstattet werden, deren Effektivität in klinischen Studien nachgewiesen wurde. Zudem muss die Neutralität der Grundlagenforschung und von klinischen Studien gewährleistet sein. In diesem Zusammenhang ist der Einfluss der Pharmaindustrie auf die Ärzteschaft zu prüfen.

Mehr Markt ist möglich, ohne die Grundversorgung zu gefährden

Das deutsche Gesundheitssystem ist noch immer stark planwirtschaftlich geprägt. Sowohl die historische Erfahrung als auch die ökonomische Analyse des Systems lehren, dass ein planwirtschaftliches System im Laufe seines Bestehens immense wirtschaftliche Ineffizienzen aufbaut. Vor dem Hintergrund, dass über elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Gesundheitsleistungen ausgegeben werden, können diese Ineffizienzen beachtliche Ausmaße annehmen. Leitgedanke jeder Gesundheitsreform sollte daher die Stärkung des marktwirtschaftlichen Elements, des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung sein. Es liegt jedoch auf der Hand, dass ein Gesundheitssystem völlig ohne staatliche Regulierung nicht denkbar ist, wenn man eine Grundversorgung für die gesamte Bevölkerung gewährleisten will. Dennoch besteht im jetzigen System ein großer Spielraum zur Einführung oder Stärkung von marktwirtschaftlichen Elementen, ohne die Grundversorgung für einzelne Bevölkerungsgruppen zu gefährden. ■

Privatisierung der Krankenhäuser – Modischer Trend oder ökonomische Notwendigkeit?

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Günter Neubauer/Dipl.-Volksw. Andreas Beivers
Direktor des Instituts für Gesundheitsökonomik/Wiss. Mitarbeiter am Institut für Gesundheitsökonomik

Immer mehr Krankenhäuser werden privatisiert. Dabei werden unterschiedliche Wege beschritten. Aber ein funktionsfähiger Wettbewerb ist nicht in Sicht.

Der deutsche Krankenhausmarkt befindet sich in einem Strukturwandel erheblichen Ausmaßes. So ist die Zahl der Krankenhäuser von 1991 bis 2004 um 10,2 Prozent zurückgegangen. Eine ähnliche Entwicklung ist bei der Zahl der Krankenhausbetten (Rückgang um circa 20 Prozent) und der Verweildauer in Krankenhäusern (Rückgang um circa 22 Prozent) zu beobachten. Spiegelbildlich zum Abbau der Krankenhauskapazitäten ist es im gleichen Zeitraum zu einem Anstieg der voll stationär behandelten Fälle gekommen (18,7 Prozent)¹ – ein deutliches Zeichen für Effizienzsteigerung. Dabei beschleunigt die seit 2000 schrittweise eingeführte diagnosebezogene Fallpauschalenvergütung in Krankenhäusern (DRG; siehe Kasten) diese Entwicklung.

Die Ökonomisierung des Gesundheitswesens macht sich seit Beginn der 90er-Jahre in einer Veränderung der Eigentümerstruktur der Krankenhäuser bemerkbar.² Dies zeigt sich in der Verschiebung der Anteile an der Versorgung aller Krankenhauspatienten von öffentlichen und freigemeinnützigen hin zu privaten Krankenhausträgern. Die Zahl der öffentlichen Krankenhäuser ist von 1992 bis 2004 um 22 Prozent und die der freigemeinnützigen Krankenhäuser um 16 Prozent gesunken, während die Zahl der gewinnorientierten, privaten Krankenhäuser um 22 Prozent gestiegen ist. Auch Zusammenschlüsse von Krankenhäusern gewinnen immer mehr Bedeutung. Dabei sind insbesondere die privaten Klinikketten zu nennen, die in den letzten Jahren einen erheblichen Marktanteil erlangt haben. Gemessen an der Zahl der Krankenhäuser hatten die Privaten 2004 insgesamt einen Marktanteil von etwa 25 Prozent; an den Akutbetten betrug ihr Anteil rund 15 Prozent.

¹ Siehe Günter Neubauer, Private im Vormarsch! Umstrukturierung des deutschen Krankenhausmarktes, in: Krankenhaus Umschau, Nr. 3, 68. Jahrgang, 1999, Seiten 175-179.

² Siehe ebenda.

Mängel der staatlichen Angebotsplanung und Investitionslenkung

Der Krankenhausbereich ist ein staatlich hoch regulierter Markt. Der Staat regelt seit 1972 durch den Erlass des Krankenhausfinanzierungsgesetzes das Angebot und die Investitionen der Krankenhäuser. Seine Aufgabe ist, für die Bevölkerung eine bedarfsgerechte Versorgung mit stationären Versorgungseinrichtungen sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten, müssen die Bundesländer die bedarfsnotwendigen Krankenhäuser in einem sogenannten Landeskrankenhausplan ausweisen. Die Krankenhäuser haben die Pflicht, gesetzlich Versicherte zu behandeln, und das Recht, die erbrachten Leistungen mit den Krankenkassen abzurechnen. Um die staatlichen Planvorgaben und Planungsziele umzusetzen, werden die plangemäßen Investitionskosten der Krankenhäuser aus Steuermitteln der Länder gefördert. So greift der Staat über Investitionsmittellenkung direkt in die Versorgung ein, um seine Angebotsplanung zu realisieren.

Die Angebotsplanung des Staates hat jedoch in vielerlei Hinsicht zu Fehlplanungen geführt. Am eindrucksvollsten lässt sich dies am in Deutschland vorherrschenden Bettenüberhang erkennen. Während beispielsweise Finnland mit 2,3 Akutbetten je 1 000 Einwohner im Jahr 2003 auskam, waren es in Deutschland 6,6 Betten.

Die Krankenhäuser selbst sind hierarchisch gegliedert. An der Versorgungsspitze stehen die Krankenhäuser der Maximalversorgung (Universitätsklinik und große städtische Häuser), gefolgt von Krankenhäusern der Zentralversorgung mit circa 400 bis 800 Betten und schließlich die Kliniken der Regel- und Grundversorgung mit 100 bis 350 Betten. Diese hierarchische Struktur wird durch die freie Krankenhauswahl der Patienten immer mehr ausgehöhlt. Es kommt zu unerwünschtem Wettbewerb zwischen den einzelnen Krankenhäusern einer Versorgungsstufe sowie zwischen den

Abrechnung von Krankenhausleistungen

DRG (Diagnosis Related Groups) bezeichnet eine ganze Familie von Klassifikationssystemen, die zu dem Zweck entwickelt wurden, Krankenhausleistungen in Abhängigkeit vom tatsächlichen Ressourcenverbrauch in eine überschaubare Anzahl von Gruppen einzuteilen. Dabei unterscheiden sich die einzelnen nationalen DRG-Systeme zum Teil erheblich. Das Deutsche DRG-System (auch G-DRG genannt) baut auf dem australischen DRG-System (AR-DRG) auf, wurde jedoch als lernendes System implementiert und in der Zwischenzeit an die deutschen Gegebenheiten angepasst.

Krankenhäusern verschiedener Versorgungsstufen. Auch kann die hierarchische Kapazitätsplanung kaum mehr mit der dynamischen Entwicklung der medizinisch-ökonomischen Angebots- und Nachfrageentwicklung mithalten. Der Krankenhausplan läuft damit immer mehr hinter der Realität her.

Im Bereich der Investitionslenkung kommt es durch die teilweise drastische Reduktion der Fördermittel zu einer weiteren Schiefelage. Immer mehr Bundesländer verweigern sich dem Auftrag des Krankenhausgesetzes (KHG), die erforderlichen Investitionsmittel zur Verfügung zu stellen. Die Förderung wird von der Haushaltslage bestimmt. Der Investitionsstau in deutschen Krankenhäusern wird bundesweit auf bis zu 30 Milliarden Euro geschätzt. Durch die fehlenden Fördermittel ist es vielen Krankenhäusern nicht möglich, dringende Rationalisierungsinvestitionen zu tätigen. Die Krankenversicherungen vergüten nach dem System der dualen Förderung lediglich die laufenden Kosten.

Bei kommunalen Krankenhäusern wirken zudem kommunalpolitische Einflüsse erschwerend ein. Die jeweiligen Landräte oder Bürgermeister kämpfen oftmals für den Erhalt überholter Versorgungsstrukturen, auch wenn damit knappe staatliche Mittel ineffizient eingesetzt werden. Dies hat vor allem mit dem Wunsch der Bevölkerung nach einer sicheren, wohnortnahen Versorgung zu tun. Auch die Sicherung von Arbeitsplätzen in den Krankenhäusern besitzt hohe lokalpolitische Relevanz.

Vorteile der privaten Krankenhäuser

In das System der staatlichen Angebotsplanung und Investitionslenkung sind alle Plankrankenhäuser – die öffentlichen, die freigemeinnützigen sowie die privaten Krankenhäuser – eingebunden. Lediglich die kleine Gruppe der Kliniken, die nur Privatpatienten behandeln, sind ausgenommen. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, warum die privaten Krankenhäuser auf dem Vormarsch sind. Es gibt eine Reihe von verschiedenen, zum Teil interdependenten Erfolgsfaktoren, von denen hier nur einige wichtige genannt werden:³

■ Private haben Kostenvorteile, die insbesondere durch geringere Personalkosten – sie machen im Krankenhausbereich etwa 60 Prozent der Kosten aus – zustande kommen. Dies resultiert daraus, dass die privaten Krankenhausbetriebe bevorzugt Haustarifverträge abschließen und so nicht mehr an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVÖD) gebunden sind. Dies ermöglicht eine stärker leistungs- und erfolgsorientierte Vergütung als nach den starren Regelungen des TVÖD oder des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT).

■ Private Krankenhausbetriebe besitzen größere Investitionsautonomie, da sie sich – insbesondere, wenn sie börsennotiert sind – über Aktienemissionen oder über den Kapitalmarkt leichter Kapital beschaffen und damit notwendige Investitionen tätigen können.

■ In privaten Krankenhäusern werden Entscheidungen im Aufsichtsgremium nach rein ökonomischen Kriterien getroffen und nicht, wie es bei öffentlichen Krankenhäusern der Fall ist, durch kommunalpolitische Erwägungen beeinflusst. Dies macht es dem Management einfacher, Rationalisierungen durchzusetzen.

■ Private Krankenhäuser sind oftmals Teil eines größeren Krankenhauskonzerns, der über größere Einkaufsmacht verfügt. Dies ermöglicht zum Beispiel das Aushandeln besserer Einkaufskonditionen mit Zulieferern.

■ Ein erfolgsgetriebenes Management dürfte den wichtigsten Vorteil Privater darstellen. Da die Eigentümer für ihr eingesetztes Kapital eine Rendite erwarten, werden erfolglose Manager entsprechend ausgewechselt. Dieser Erfolgsdruck schlägt sich in den entsprechenden Vorstandsvergütungen

³ Vgl. ebenda.

gen nieder, so dass die besten Manager angelockt werden.

Einige dieser Aspekte gelten auch für freigemeinnützige Häuser, die zusätzlich über den Vorteil verfügen, Überschüsse nicht an ihre Eigentümer auszahlen zu müssen, sondern die erwirtschafteten Gewinne zu 100 Prozent reinvestieren können.

Privatisierung: Ein breites Spektrum

Angesichts der zugespitzten Finanzlage der öffentlichen Haushalte wird zunehmend diskutiert, wie eine wirtschaftliche und qualitativ gute Krankenhausversorgung in Deutschland gesichert werden kann. Neben der vollständigen Privatisierung von Krankenhäusern haben sich stille, partielle Privatisierungen vermehrt durchgesetzt. Merkmale dafür sind die teilweise Verlagerung von Leistungsbereichen in den privaten Sektor und somit die Bereitstellung von Leistungen unter Wettbewerbsbedingungen. Es sind drei Ausprägungen zu beobachten: erstens ein völliges Auslagern von Leistungsbereichen an Private, zweitens eine teilweise Abgabe an Private, sogenanntes Public Private Partnership (PPP), und drittens die Bildung von rechtlich selbständigen Betrieben, die im öffentlichen Eigentum bleiben. Diese sogenannten Organgesellschaften haben eine Reihe von steuerlichen Vorteilen, die private Dienstleister nicht haben.

Aus der Sicht der Privatwirtschaft bietet PPP die Chance, sich nachhaltig als Partner der öffentlichen Hand zu etablieren und die eigene Leistungsfähigkeit sowie das eigene Know-how einbringen zu können. PPP bedeutet also die Konzentration der öffentlichen Leistungserstellung auf die Kernkompetenzen, verknüpft mit der Verlagerung der Erfüllungsverantwortung auf private Akteure mit spezifischer Erfahrung und Leistungsfähigkeit. Bei öffentlichen Krankenhäusern bietet sich die stille Privatisierung vor allem für die Bereiche an, die nicht den unmittelbaren Kernkompetenzen des Krankenhauses zuzurechnen sind, zum Beispiel Wäscherei, Küchenversorgung und Aufbereitung von Medizinprodukten.

Die Vorteile, die sich bei überlegter Ausgestaltung der stillen Privatisierung ergeben, sind vor allem die mögliche Loslösung des Personals von den starren Regelungen des TVÖD/BAT. Darüber hinaus wird den Krankenhäusern ermöglicht, Investitionen zu tätigen, für die sie selbst keine Finanzmittel zur Verfügung haben. Aus dem Grund entschließen sich immer mehr öffentliche Kliniken,

Teile aus ihrem Leistungsangebot auszulagern und von Privaten ganz oder teilweise erbringen zu lassen – oftmals mit großem Erfolg. Faktisch findet damit eine stille Privatisierung der Krankenhauslandschaft statt, die der öffentlichen Hand ermöglicht, Eigentümer der Klinik zu bleiben, gleichzeitig aber die Vorteile privatwirtschaftlicher Leistungserbringung zu nutzen.

Gewinnorientierung und gute Patientenversorgung sind kein Widerspruch

Oftmals bestehen in der Öffentlichkeit Vorbehalte gegen private Krankenhäuser, in denen unterstellt wird, dass die Gewinnorientierung der Privaten zu einer schlechteren Versorgung der Patienten führt. Um zu überprüfen, ob diese Befürchtungen empirisch nachweisbar sind, haben wir zusammen mit der Unternehmensberatung Accenture eine empirische Studie durchgeführt, die untersucht, ob private Klinikbetriebe weniger „Bürger Nutzen“ generieren als öffentliche.⁴

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass sich die privaten Klinikbetriebe nach Übernahme der Trägerschaft „weder in der Fläche noch in der Spitze dem Vorhaltauftrag entziehen“.⁵ Die privaten Kliniken arbeiten im Durchschnitt wirtschaftlicher als die öffentlichen Kliniken. Das steht der weitläufigen Ansicht entgegen, dass vor allem Akutkliniken in öffentlicher Trägerschaft die medizinische Vorhaltung vor Ort sicherstellen, während sich private Anbieter auf die Versorgung planbarer Patienten in dichter besiedelten Regionen fokussieren. Vielmehr stiften die untersuchten privaten Kliniken – gemessen am Notfallanteil, an der Anzahl der Fachabteilungen und der Geräte-Infrastruktur – einen vergleichbaren Nutzen wie öffentliche Kliniken, und dies bei nachweisbar höherer Wirtschaftlichkeit.

Eine „Ausbeutungsposition“ könnten Private nur erzielen, wenn sie marktmächtige Stellungen erhalten. Tatsächlich aber müssen Private eine vom Staat definierte Versorgungsleistung zu Preisen abgeben, die mit den Krankenkassen zu verhandeln sind. Wettbewerbsvorteile sind somit nur durch niedrigere Kosten zu erzielen. Ein Absenken der

4 Vgl. Günter Neubauer/Andreas Beivers/Harald Deutsch/Dirk Ralfs/Ulrich Knopp, Gemeinnutzanalyse deutscher Kliniken, Public Service Value im Gesundheitswesen: Wer bietet wirklich Bürger Nutzen?, Accenture Marktstudie, 2006, (http://www.accenture.com/NR/rdonlyres/CBA33EEE-EF9F-4225-AADE-6A81249416A3/0/Accenture_PSVStudy_2006.pdf).

5 Ebenda.

Träger von Krankenhäusern

Nach der Trägerschaft unterscheidet man öffentliche, freigemeinnützige und private Krankenhäuser:

- Öffentliche Krankenhäuser sind solche, deren Träger eine kommunale Gebietskörperschaft, ein Bundesland, die Bundesrepublik Deutschland oder eine sonstige Körperschaft des öffentlichen Rechts ist.
- Freigemeinnützige Krankenhäuser werden von religiösen, kirchlichen, humanitären oder sozialen Trägern geführt.
- Private Krankenhäuser stehen in privater Rechtsform und werden von ihren Trägern nach erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen betrieben.

Definition aus: Deutsche Krankenhausgesellschaft, Zahlen/Daten/Fakten, Berlin 2005, Seite 11.

Qualität hierfür könnte ein Unternehmen schnell ruinieren. Diese Gefahr wird offensichtlich gesehen, denn die Privaten setzen ihre Leistungstransparenz als Qualitäts-Marketing-Instrument erfolgreich ein.

Koordinaten einer wettbewerblichen Krankenhausversorgung

Bisher wird Wettbewerb als Steuerungsmechanismus im Gesundheitswesen zu wenig berücksichtigt. Faktisch entwickelt sich zwar ein intensivierender Wettbewerb, das deutsche Gesundheitssystem ist aber weit entfernt von einem funktionsfähigen „Wettbewerbsmarkt“. Für die Ausgestaltung einer Wettbewerbsordnung ist die Durchsetzung der Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft unausweichlich. Nach *Walter Eucken*⁶ gehören dazu die konstituierenden Prinzipien Privateigentum, Vertragsfreiheit, offener Marktzutritt für Anbieter und dezentrale wettbewerbliche Preissteuerung sowie als regulierendes Prinzip Wettbewerbsaufsicht und Monopolkontrolle. Aufgabe des Staates ist die soziale Absicherung für Schwache, indem gemäß dem Subsidiaritätsprinzip dem Einzelnen geholfen wird.

Für den Krankenhausbereich leiten sich aus diesen Prinzipien die folgenden Handlungsempfehlungen ab:

- Leistungserbringer (zum Beispiel Krankenhäuser) und die für Leistungserbringer aktiven Verbände (zum Beispiel Kassenärztliche Vereinigungen) sind prinzipiell privatrechtlich zu organisieren.

⁶ Vgl. Walter Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie, Jena 1939.

Dabei sind freigemeinnützige und gewinnorientierte Unternehmen nebeneinander zuzulassen. Die Privatisierung der Krankenhäuser ist ein erster Schritt in diese Richtung und führt zu mehr Wettbewerb im System.

- Vertragsfreiheit muss zugelassen werden; gegenwärtig fehlt sie fast vollständig: Die Umsetzung der Krankenhausplanung wird durch staatliche Investitionslenkung und durch eine Kontrahierungspflicht der Krankenkassen gegenüber Plankrankenhäusern abgesichert. Diese Kontrahierungspflicht verhindert Vertragsfreiheit für beide Seiten. Zwischen Patienten und Krankenhäusern besteht ebenfalls keine Vertragsfreiheit, da Patienten keinen direkten Zugang zu Krankenhäusern haben, sondern über Vertragsärzte eingewiesen werden müssen. Ferner können nur Plankrankenhäuser ihre Leistungen mit den Krankenkassen abrechnen. Um Vertragsfreiheit zu generieren, müssen alle Krankenhäuser, die eine entsprechende Personalstruktur und eine entsprechende technische Struktur aufweisen, an der Versorgung von Versicherungspflichtigen teilnehmen dürfen. Eine Unterscheidung in Plankrankenhäuser bzw. Vertragskrankenhäuser und Privatkliniken erübrigt sich damit.

- Nachfrager müssen zwischen Alternativen wählen können. Dazu ist hinreichende Markttransparenz im Sinne von Preis-Leistungs-Transparenz erforderlich. Die Einführung einer obligatorischen, standardisierten Leistungsgruppenbildung mittels DRG-Fallgruppen im Jahr 2005 war ein großer Fortschritt. Auf der Basis der diagnosebasierten Fallpauschalen sind die Krankenhäuser seitdem dazu verpflichtet, alle zwei Jahre Qualitätsberichte im Internet zu veröffentlichen. Wichtige Größen

sind die Behandlungshäufigkeit sowie standardisierte Qualitätskennzahlen. In Zukunft sollten weitere Informationen über die Behandlungsergebnisse und die -qualität veröffentlicht werden.

■ Im deutschen Gesundheitssektor herrscht die Angebotsplanung vor, die sich vor allem in verschiedenen Bedarfsfestlegungen, zum Beispiel im Krankenhausplan und in der Kassenärzteplanung, widerspiegelt. Die Planung ist Ausdruck des Misstrauens gegenüber einer Wettbewerbsordnung, indem sie den offenen Marktzutritt verhindert und vermeintlich Versorgungssicherheit garantiert. Tatsächlich zementiert sie aber überkommene Strukturen. Um offenen Marktzutritt für die Anbieter und Vertragsfreiheit zu gewährleisten, ist die staatliche Krankenhausplanung auf eine Rahmenplanung umzustellen. Sie hat in erster Linie die Aufgabe, vor drohenden Versorgungsdefiziten zu warnen.

■ In fast allen Teilmärkten des deutschen Gesundheitssektors sind staatlich regulierte Preise vorherrschend (Vertragsärzte, Krankenhäuser, Arzneimittel). Flexible Preise werden als Instrument der Diskriminierung von schwachen Nachfragern eingeschätzt und daher politisch abgelehnt. Die Steuerungswirkung von Preisen will man über Einheitspreise simulieren – ein falscher Weg, um wettbewerbliche Strukturen zu implementieren.⁷ Vielmehr sollte verstärkt eine effiziente Preissteuerung, zum Beispiel über die Einführung der Kostenerstattungsoption für Versicherte, umgesetzt werden. Eine prozentuale Preisbeteiligung der Patienten führt zur Suche nach effizienten Krankenhäusern.

■ Krankenhäuser sind der Wettbewerbsaufsicht zu unterstellen, das heißt: Das Kartellrecht muss auch im Krankensektor angewendet werden. Hier herrscht jedoch im Allgemeinen das Sozialrecht vor. Für eine wettbewerbliche Organisation des Gesundheitssektors ist dem Wettbewerbsrecht vor dem Sozialrecht Vorrang einzuräumen. Das Sozialrecht ist, ähnlich wie der Verbraucherschutz, für die Versicherten und Patienten einzusetzen.

■ Die sozial motivierte Angebotsregulierung, die durch Einheitspreise für Krankenhausleistungen, Kollektivverträge und kostenfreie Behandlungen in der Krankenhausversorgung eine Diskriminierung der Patienten nach Kaufkraft verhindern

soll, ist durch Nachfragesteuerung zu ersetzen. Das Sozialprinzip ist auf die Ausstattung mit genügend Kaufkraft für obligaten Versicherungsschutz umzustellen. Die Absicherung sozial Schwacher ist aus wettbewerblicher Sicht über personenbezogene Individualförderung besser als über anbieterverpflichtende Kollektivverträge (Objektförderung) zu lösen. Die heute vorherrschende Pflichtversicherung für Arbeitnehmer mit einem Einkommen unter der Beitragsbemessungsgrenze ist in eine Versicherungspflicht umzuwandeln, um auch sozial Schwachen kostenfreien Zugang zu ermöglichen. Damit alle Versicherten eine hochwertige Versorgung erhalten, sind die Versicherungspflicht und der Versicherungsumfang so vorzuschreiben, dass keine unverhältnismäßige, systematische soziale Diskriminierung von Patienten erfolgt.

Mehr Markt und Wettbewerb für mehr Effizienz

Die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen und damit die Gesundheitsausgaben werden in absehbarer Zeit in allen Industriestaaten schneller ansteigen als das Bruttoinlandsprodukt. Ziel muss deshalb sein, das System möglichst effizient und nachfragegerecht zu gestalten. Diese Einschätzungen treffen auch auf den Krankenhausmarkt zu. Zum einen wird die Nachfrage nach stationären, teilstationären und ambulanten Krankenhausleistungen ansteigen, zum anderen wird der Kosten- und Wettbewerbsdruck weiter zunehmen und die Krankenhauslandschaft zu nachhaltigen Veränderungen zwingen. So geht die Fachwelt von einer weiteren Reduktion der Zahl der Betten und Krankenhäuser – bei gleichzeitig steigender Nachfrage – aus.⁸

Ferner ist mit weiterer Konzentration zu rechnen. Heute beschäftigen etwa 400 Krankenhausunternehmen in rund 2000 Betrieben etwa 1,1 Millionen Menschen. Das Institut für Gesundheitsökonomik geht davon aus, dass in 15 Jahren etwa 100 Unternehmen in rund 1500 Betrieben etwa 1,5 Millionen Arbeitsplätze vorhalten werden. Damit wird deutlich, dass sich die Krankenhausversorgung zu einem so wichtigen Teil der Volkswirtschaft entwickelt, dass ohne Markt und Wettbewerb keine effiziente Versorgung möglich sein wird. ■

⁷ Siehe Günter Neubauer, Krankenhausvergütung 2009: Fest- oder Wettbewerbspreise, in: f&w, Nr. 4, Juli/August 2006, 23. Jahrgang, Seiten 380-385.

⁸ Die Allianz Research Group schätzt diesen Rückgang bis zum Jahr 2020 auf jeweils gut 20 Prozent; vgl. Jürgen Stanowsky/Sabine Schmax/Rolf Sandvoß, Gesundheitsmarkt – ein Wachstumsmotor?, Economic Research Group Allianz, Working Paper Nr. 17, München 2004.

Prinzipien einer nachhaltigen Gesundheitspolitik

*Univ.-Prof. Dr. oec. Volker Amelung/Dr. med. Klaus Meyer-Lutterloh/Stefan Tilgner MA
Bundesverband Managed Care e.V.*

Reformen im Gesundheitswesen scheinen dringend nötig, und zwar aus unterschiedlichen Gründen: Funktionsmängel müssen beseitigt, Ungerechtigkeiten korrigiert und Finanzierungslücken geschlossen werden. Mal erscheint dies, mal etwas anderes vordringlich. Man sollte sich aber vom Reformaktionismus nicht täuschen lassen: Eine Politikorientierung, die nur das aktuell Wichtige in den Blick nimmt, führt nur zu unzusammenhängenden und oft widersprüchlichen punktuellen Eingriffen. Eine überzeugungskräftige und nachhaltige Politik kann nur aus einer systematischen Betrachtung gewonnen werden.

Durch mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen würden viele Versicherungsoptionen und Organisationsformen entstehen. Nur Vielfalt kann sicherstellen, dass den verschiedenen Bedürfnissen in der Bevölkerung adäquate Angebote gegenübergestellt werden können. So weit, so gut. Es lässt sich aber nicht vorab definieren, aus welcher Perspektive heraus die durch Wettbewerb ausgelöste Innovationskraft beurteilt werden soll. Die Ärzteschaft, die Krankenhäuser oder die Pharmaindustrie haben da durchaus unterschiedliche Vorstellungen.

Die Sicht der Versicherten

Die mehr oder weniger identischen Leistungspakete und Versorgungsstrukturen im System der gesetzlichen Krankenversicherung sind weder finanzierbar, noch entsprechen sie den Präferenzen der Versicherten. Eine der wesentlichen Veränderungen der Versorgungslandschaft im Gesundheitswesen werden deshalb differenzierte Versicherungsverträge sein. Folgendes Beispiel einer Versicherung, die vier unterschiedliche Tarife anbietet, könnte ein Modell für einen zukünftigen Versicherungsmarkt darstellen:

■ Im Sachleistungstarif „Traditionell“ ändert sich für den Versicherten der gesetzlichen Krankenkasse wenig. Er erhält einen definierten Leistungsumfang, und die Vergütung erfolgt direkt zwischen dem Leistungserbringer und der Versicherung.

■ Im Kostenerstattungstarif „Flex“ kann der Patient die Leistungserbringer frei wählen und erhält die Rechnungen, von denen er einen Teil selbst tragen muss. Hier sollten Selbstbehalte und Zahlungen kombiniert werden. Dieser Tarif könnte nach unterschiedlichem Leistungsumfang differenziert werden.

■ Beim Tarif „Selekt“ handelt es sich um eine Kombination aus den beiden ersten Modellen. Bei ausgewählten Vertragspartnern der Krankenversicherung können Sachleistungen vereinbart werden, wogegen bei allen anderen Leistungserbringern der Versicherte zuerst die Rechnung bezahlen muss und anschließend einen vorab definierten Anteil von der Versicherung zurückerstattet bekommt. Der Versicherte erhält erhebliche Anreize, die ausgewählten Anbieter zu nutzen, ohne jedoch die generelle Wahlfreiheit aufzugeben. Für die Krankenversicherung entsteht die Möglichkeit, selektiv zu kontrahieren und entsprechend Einfluss auf die Kosten sowie die Qualität zu nehmen.

■ Eine Sonderform ist der Tarif „Eco“, der auf einer populationsorientierten integrierten Versorgung aufbaut. Hier übernimmt ein integriertes Versorgungssystem die Versorgung für eine vorab definierte Population und erhält hierfür Kopfpauschalen.¹

Entscheidend ist, dass die Versicherten den Umfang ihres Versicherungsschutzes und damit den zu zahlenden Beitrag wählen können. Es ist offensichtlich, dass der traditionelle Tarif die höchsten Prämien haben wird. Dafür muss der Versicherte sich weder einschränken noch Verantwortung übernehmen. Der Kostenerstattungstarif „Flex“ ist eine klassische Hochrisikoversicherung, entsprechend sind die Prämien niedriger. Der Tarif „Selekt“ wird als ein Kompromiss zwischen den ersten beiden angesiedelt sein. Je nach Ausgestaltung wird die populationsorientierte integrierte Versorgung die niedrigsten Tarife anbieten können. Im

¹ Zur integrierten Versorgung vgl. Volker Amelung/Harald Schumacher, Managed Care – Neue Wege im Gesundheitswesen, 3. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Gabler-Verlag, Wiesbaden 2004, oder Volker E. Amelung/Katharina Janus, Konzepte und Modelle zur integrierten Versorgung im Spannungsfeld zwischen Management und Politik, in: Michael Arnold et al. (Hrsg.), Krankenhausreport 2005.

Gegenzug müssen sich die Versicherten an striktere Regeln halten und sind in ihrer Entscheidungsfreiheit eingeschränkt.

Die Aufgaben der Gesundheitspolitik bei freier Tarifwahl

Die fiktiven Modelle stellen einfache Grobskizzen dar. Der Markt beeinflusst die konkrete Ausgestaltung kontinuierlich, und zwischen den unterschiedlichen Anbietern sollen sich unterschiedliche Konzepte etablieren. Für die Gesundheitspolitik bedeutet das, dass sie sich nicht in die Details einmischen, sondern nur Rahmenbedingungen definieren darf. Dennoch bleiben wesentliche Aufgaben für staatliche oder nicht-staatliche Institutionen:

■ Auch in einem kundenorientierten System bedarf es aus Verbraucherschutzgründen einer modifizierten und leistungsorientiert ausgestalteten Gebührenordnung für Ärzte. Sie soll aber nur angewandt werden, wenn keine anderen Verträge geschlossen wurden. Sie ist somit der „doppelte Boden“, damit es nicht zu Übervorteilungen kommt sowie Rechts- und Planungssicherheit besteht.

■ Vielfalt führt zu Intransparenz, so dass sichergestellt werden muss, dass Versicherte die nötigen Informationen erhalten, um Entscheidungen treffen zu können. Hierzu müssen gewisse Standards der Kommunikation definiert werden, beispielsweise Zertifizierungen. Die Transparenzanforderungen könnten von nicht-staatlichen Organisationen wie der „Stiftung Warentest“ übernommen werden.

■ Es müssen Versicherungskriterien definiert werden, die nicht unterschritten werden dürfen. Versicherungen dürfen nicht derart ausgehöhlt werden, dass sie zu Nicht-Versicherung führen und somit die Kosten – wie etwa in den USA – auf die Allgemeinheit umgewälzt werden.

■ Der Krankenversicherungsmarkt ist dadurch gekennzeichnet, dass der zukünftige Bedarf nur schwer geschätzt werden kann. Auch in einem Wettbewerbsmodell mit extrem unterschiedlichen Vertragsformen bedarf es eines versicherungstechnischen Lastenausgleichs. Dieser könnte insofern abgeschwächt werden, dass individuelle Altersrückstellungen tarifunabhängig gebildet werden müssen. Damit wäre der wesentliche Umverteilungsfaktor Alter nicht mehr relevant, und es könnte sichergestellt werden, dass jederzeit problemlos zwischen den unterschiedlichen Versicherungsformen gewechselt werden kann.

Das Gesundheitswesen aus Sicht der Dienstleister

In diesem Bereich werden sehr unterschiedliche Konzepte vertreten, die eine jeweils eigenständige Beurteilung verlangen.

1. Integrierte Versorgungskonzepte

Das Referenzmodell für integrierte Versorgungskonzepte² ist die populationsorientierte integrierte Versorgung. Dieses Versorgungssystem übernimmt für eine definierte Population für einen bestimmten Zeitrahmen die gesamte Versorgung. Hierfür erhält das System eine Kopfpauschale. Es koordiniert sämtliche Versorgungsleistungen entlang der medizinischen Wertschöpfungskette. Ausgehend von wohnortnahen medizinischen Versorgungszentren wird ein Teil der fachärztlichen Leistungen in ambulanten Praxen angeboten, der andere Teil in Ambulanzen auf dem Klinikgelände. Die stationäre Versorgung ist eng verzahnt mit den nachgelagerten Versorgungsstufen, vor allem mit den Pflegeheimen sowie der ambulanten häuslichen Versorgung. Ergänzt wird das System durch eine Vielzahl von Kooperationen mit staatlichen und nicht-staatlichen Initiativen (zum Beispiel Präventionsprogrammen). Insgesamt entsteht ein komplexes System, das die Versorgung der Population vollständig übernehmen kann. Hoch spezialisierte Leistungen, etwa die Versorgung schwerst Brandverletzter oder komplexe Transplantationen, werden nach außen verlagert.

Entscheidend ist, dass in einem derartigen System vier Steuerungssysteme implementiert werden können: Schnittstellen übergreifende Versorgung entlang interner Versorgungspfade; Umsetzen einer gemeinsamen Unternehmenskultur über Sektoren und Berufsfelder hinweg; einheitliche interne elektronische Patientenakten; interne Anreize und Vergütungssysteme zur Förderung der Kooperation und Kommunikation.³

2 Vgl. Avensis Pharmaceuticals, Integrated Health System Digest, Bridgewater NJ, 2004, oder L. R. Burns/M. V. Pauly, Integrated Delivery Networks: A Detour on the Road to Integrated Health Care? Health Affairs, Volume 21, No. 4, 2002, Seiten 128-143.

3 Vgl. Volker E. Amelung/H. Voss/Katharina Janus, Ökonomische Anreize in integrierten Versorgungssystemen – Grundlage für Nachhaltigkeit und Motivation, in: Bernhard Badura/Olaf Iseringhausen (Hrsg.), Versorgungsforschung, Verlag Hans Huber 2005, Bern, Seiten 115-131, oder Katharina Janus/Volker E. Amelung, Integrierte Versorgung im Gesundheitswesen – Anreizorientierte Vergütungssysteme für Ärzte, zfo, 6/2004, 73. Jahrgang, 2004b, Seiten 304-311.

Damit wird deutlich, dass in einem populationsorientierten System eine Vielzahl von gesundheitspolitischen Fragestellungen zu internen Managementthemen werden. So wird sich ein derartiges System intensiv damit auseinandersetzen, welche Medikamente primär eingesetzt werden sollen, und entsprechende Verträge direkt mit den Herstellern abschließen. Dies wird zumindest für die umsatzstärksten Produkte sinnvoll sein. Generelle Positivlisten werden zu internen Managementinstrumenten, die auf freiwilligen Absprachen basieren.

Dieses System benötigt viel Handlungsspielraum für die Initiatoren seitens der Gesundheitspolitik. Populationsorientierte integrierte Versorgungssysteme müssen die Möglichkeit haben, wesentliche Steuerungsinstrumente, wie die Gestaltung der Vergütungssysteme, elektronische Patientenakten, Qualitätsmanagement und Disease-Management-Programme als interne Steuerungsinstrumente zu individualisieren. Der Staat muss lediglich Transparenz sicherstellen und die Qualität kontrollieren.

2. Medizinische Versorgungszentren

Als weiteres Beispiel für eine kundenorientierte Versorgungsform sollen Medizinische Versorgungszentren⁴ betrachtet werden. Sie sind keine innovative Idee, sondern die Wiederbelebung alter Ideen und die Weiterentwicklung bestehender Strukturen. Im Zuge einer stärkeren Vernetzung von Versorgungsstrukturen und Professionalisierung des Gesundheitswesens ist die Forderung nach derartigen Strukturen nur folgerichtig.

Zum Stichtag am 30. Juni 2006 waren 491 Medizinische Versorgungszentren zugelassen, wobei es erhebliche regionale Unterschiede gibt. Hinsichtlich der Rechtsform dominiert die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), gefolgt von der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Es ist davon auszugehen, dass die Form einer juristischen Person deutlich Bedeutung gewinnen wird und die GbR eher eine kurzfristige Zwischenlösung darstellt. Bei den Gründern von Medizinischen Versorgungszentren dominieren die Vertragsärzte, wobei Krankenhäuser und Krankenhausträger bereits wesentliche Bedeutung erlangt haben. 61 Prozent der Versorgungszentren befinden sich in rein vertragsärztlicher Trägerschaft. Entsprechend verwundert es nicht, dass Medizinische Versorgungszentren

heute noch überwiegend sehr kleine Einrichtungen sind und weniger als sechs Ärzte beschäftigen.

Die Grundlagen von Medizinischen Versorgungszentren sind im § 95 Absatz 1 Sozialgesetzbuch V geregelt: „Medizinische Versorgungszentren sind fachübergreifende ärztlich geleitete Einrichtungen, in denen Ärzte, die im Arztregister nach Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 eingetragen sind, als Angestellte oder Vertragsärzte tätig sind. Die Medizinischen Versorgungszentren können sich aller zulässigen Organisationsformen bedienen; sie können von den Leistungserbringern, die aufgrund von Zulassung, Ermächtigung oder Vertrag an der medizinischen Versorgung der Versicherten teilnehmen, gegründet werden.“ Zum Teil bestehen Unsicherheiten, etwa bezüglich der Definition von fachübergreifend, bezüglich haftungsrechtlicher Fragen, insbesondere steuerrechtlicher Aspekte, sowie bezüglich der Abrechnung, der Privatliquidation und der Übertragung der Zulassung.

Die Gründung eines Medizinischen Versorgungszentrums kann sehr unterschiedliche Zielsetzungen aufweisen. Im Wesentlichen werden folgende Vorteile genannt:

- Konzentration und Bündelung von fachübergreifender Kompetenz;
- patientenorientierte Organisationsstruktur, bei der keine Wegzeiten für den Besuch verschiedener Fachärzte anfallen;
- gute Grundlage für Disease Management⁵ und das Versorgungsmanagement chronisch Kranker;⁶
- flexible Öffnungszeiten und Vertretungsmöglichkeiten und damit höhere Erreichbarkeit;
- Verminderung von Doppeluntersuchungen;
- Kooperation und Koordination der ärztlichen und nicht-ärztlichen Tätigkeiten durch gemeinsame Strukturen;
- effizientere Betriebsstätten durch zentralen Einkauf, Personalpool und gemeinsame Managementstrukturen.

⁵ Vgl. Reinhard Busse, Disease Management Programs in Germany's statutory health insurance system, in: Health Affairs, Volume 23, No 3, 2005, Seiten 56-67.

⁶ Siehe Sophia Schlette/Franz Knieps/Volker E. Amelung, Versorgungsmanagement chronisch Kranker, Kompart, Bonn 2005.

⁴ Vgl. Peter Wigge, Medizinische Versorgungszentren nach dem GMG, in: Medizinrecht 2004, Heft 3, Seiten 1-12.

Aus Sicht des Arztes kommt hinzu, dass bei einer Anstellung in einem Medizinischen Versorgungszentrum keine Praxisgründungskosten anfallen und entsprechend auch kein unternehmerisches Risiko getragen werden muss.

Grundsätzlich gibt es keine plausiblen Gründe, die gegen die Konzeption von Medizinischen Versorgungszentren sprechen. Lediglich in sehr dünn besiedelten ländlichen Gebieten wird man langfristig auf die Einzelpraxis des Allgemeinmediziners zurückgreifen müssen, wobei auch sie vernetzt sein wird. Gerade derartige virtuelle Netzwerkstrukturen werden eine wesentliche Strukturkomponente sein. Argumente gegen Medizinische Versorgungszentren werden primär von jenen vorgebracht, die um Einfluss und Bedeutung fürchten, da die Versorgungszentren andere Eigentümer- und Führungsstrukturen aufweisen werden. Somit haben insbesondere Krankenversicherungen und Ärztekammern ihre Bedenken.

3. Spezialisierte ambulante Einrichtungen

Eine Sonderform der Medizinischen Versorgungszentren bilden sogenannte „focused factories“.⁷ Der Grundgedanke liegt allerdings hier nicht auf Integration, sondern auf Spezialisierung. Zunehmender medizinischer und insbesondere auch medizinisch-technischer Fortschritt führen dazu, dass nur diejenigen dem Innovationstempo standhalten können, die sich auf wenige Kernkompetenzen konzentrieren. Dabei ist entscheidend, dass durch focused factories bessere Qualität zu niedrigeren Kosten erreicht werden kann.⁸

Am deutlichsten wird dies anhand von Praxisbeispielen: Es ist unbestritten, dass das Lasern von Augen nur qualitativ hochwertig und wirtschaftlich erbracht werden kann, wenn hohe Spezialisierung vorliegt. Manche Kliniken bieten nur diesen Leistungsbereich an. Nicht spezialisierte Anbieter haben in diesem Marktsegment kaum Chancen und

⁷ Vgl. L. P. Casalino/K. J. Devers/L. R. Brewster, Focused Factories? Physician-Owned Specialty Facilities, Health Affairs, Volume 22, No. 6, 2003; R. Herzlinger, The Managerial Revolution in the U.S. Health Care Sector: Lessons from the U.S. Economy, Health Care Management Review, 23(3), 1998, Seiten 19-29; Afschin Gandjour/Christian Günster/Jürgen Klauber/Karl Wilhelm Lauterbach, Mindestmengen in der stationären Versorgung: bundesweite Analyse ausgewählter Interventionen und Forschungsbedarf, in: Michael Arnold/Jürgen Klauber/Henner Schellschmidt (Hrsg.), Krankenhaus-Report 2002, Schattauer-Verlag, Stuttgart 2002, Seiten 189-201, oder W. Skinner, The Focused Factory, Harvard Business Review, May-June 1974, Seiten 113-120.

⁸ Hierzu J. D. Waldman/S. A. Yourstone/H. L. Smith, Learning Curves in Health Care, Health Care Management Review 28(1), 2003, Seiten 41-54.

werden mit jeder Erhöhung der Transparenz im Gesundheitswesen weniger Chancen haben – sowohl aus Kosten- als auch aus Qualitätsgründen.

Die für den ambulanten Sektor massiven Strukturveränderungen brauchen auf gesundheitspolitischer Ebene erheblich mehr Spielraum. Der Staat muss wiederum für Transparenz sorgen, da nur so Wettbewerbsvorteile kommuniziert werden können. Außerdem müssen Zulassungsvoraussetzungen flexibilisiert werden. So werden focused factories einen derartigen Kapitalbedarf aufweisen, dass sie nur umsetzbar sind, wenn der Zugang zum institutionellen Kapitalmarkt ermöglicht wird.

Die tragenden Prinzipien

In einem wettbewerblichen und nachhaltigen Gesundheitssystem kann sich der Staat aus weiten Teilen der Gesundheitspolitik zurückziehen und muss trotzdem drei Anforderungen erfüllen:

■ Die wichtigste Aufgabe des Staates ist, ein geordnetes, gesellschaftliches Miteinander zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund muss ein Mindestumfang an Gesundheitsleistungen, zu dem jeder Bürger ungehinderten Zugang hat, definiert werden. Wesentliches Kriterium bei der Definition des Mindestumfangs muss die Absicherung vor schweren Erkrankungen sein. Somit ist sicherzustellen, dass die individuelle Leistungsfähigkeit nicht überfordert wird. Der Staat muss allerdings auch Grenzen der Solidarität definieren.

■ Der Staat muss Rahmenbedingungen für das Funktionieren von Wettbewerb schaffen. Hierzu gehört unter anderem, dass Elemente, die die Transparenz unterschiedlicher Leistungserstellung verhindern, beseitigt werden. Das bedeutet aber auch, dass die Leistungserbringer mit der Qualität ihrer Arbeit umfassend werben dürfen.

■ Gleichmaßen muss der Staat Rahmenbedingungen schaffen, in denen die Einbindung der Patienten und Versicherten sowie der unterschiedlichen Leistungserbringer in das Leistungsgeschehen gefördert wird.

Über allem muss die Forderung stehen, dass eine Gesundheitspolitik den Anforderungen von Nachhaltigkeit gerecht wird. Das wesentliche Kriterium ist hierfür, dass ausreichende Vorsorge geleistet wird und Lasten nicht auf zukünftige Generationen abgewälzt werden. Somit gibt es keine Alternative zu einer konsequenten Kapitaldeckung. ■

Nötig ist eine im strengsten Sinne rechtsstaatliche Einkommensteuer-Reform

Dr. Klaus Tipke
Emeritierter Professor für Steuerrecht, Bonn

Eine Einkommensteuer-Reform muss mehr als jede andere Reformmaßnahme auf langfristig tragfähigen Prinzipien beruhen. Sie darf sich deshalb nicht an der Meinung von Wählern und Interessenvertretern orientieren, sondern muss kompromisslose Rechtspolitik sein. Der Text beruht auf dem soeben erschienenen Buch: „Ein Ende dem Einkommensteuer Wirrwarr!? Rechtsform statt Stimmenfangpolitik“. In ihm wird auch ausführlich dargelegt, warum in letzter Zeit populär gewordene Reforminitiativen nicht zureichend sind.

Der miserable Zustand des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz leidet an vielerlei Mängeln:

- An die verschiedenen Einkunftsarten werden unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft.
- Insbesondere werden die Einkünfte unterschiedlich ermittelt; dabei wird keine einheitliche Begriffssprache verwendet.
- Betriebliche und private Veräußerungseinkünfte werden ungleich erfasst.
- Abhängig von der Einkunftsart bestehen unterschiedliche Möglichkeiten des Verlustausgleichs und des Verlustabzugs. Auch die Höhe von Pauschbeträgen hängt von der Einkunftsart ab.
- Der Katalog der Steuerbefreiungen ist exzessiv lang und völlig ungeordnet.
- Die elementar wichtigen Regeln über die Abgrenzung der Berufssphäre von der Privatsphäre sind unübersichtlich und zum Teil unpräzise.
- Der Dualismus Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen ist überflüssig.
- Die einkünfteabhängigen Steuervergünstigungen sind trotz aller Reformversuche nie sachgerecht auf ihre Rechtfertigung überprüft worden.
- Das Gesetz wird je nach Einkunftsart unterschiedlich effizient durchgesetzt.

Wenn der Gesetzgeber sich nicht an Prinzipien oder Regeln hält, wenn er durch seine laufenden, hauptsächlich Gruppeninteressen Rechnung tragenden Änderungsgesetze Stückwerk und Flickwerk abliefern, so entstehen eben Gesetze,

- die unübersichtlich und undurchsichtig sind,
- die infolge Inkonsequenz Ungerechtigkeiten schaffen,
- die den Problemhaushalt vergrößern, die Gesetzesanwendung erschweren und die Versuchung zur Steuerumgehung erhöhen,
- die die Entdecker und legalen Nutzer von Gesetzeslücken und ungerechtfertigten Ausnahmegesetzen belohnen,
- die – zumal im steuerlichen Massenverfahren – nur mit erheblichen Einschränkungen vollzugstauglich sind, jedenfalls nicht gleichmäßig angewendet werden können und auch aus diesem Grunde zu ungleicher Belastung führen, so dass die Ehrlichen die Dummen sind; es entstehen Gesetze, deren Anwendung jedenfalls unnötig zeitaufwendig ist, zumal sie laufende Fortbildung verlangen,
- deren Anwendung unnötig kostenaufwendig ist, zum Beispiel durch unnötige Steuerberatungskosten und unnötig hohe Anschaffungskosten für Fachliteratur,
- deren Anwendung sowohl bei Steuerbeamten als auch bei Steuerberatern eine unnötig hohe Fehlerquote auslöst, zumal es kaum noch Routinelösungen gibt. Die Fehlerquote bei Steuerbescheiden soll bei 50 vom Hundert liegen.

Die schonungslose, nicht schönfärbende Beschreibung des miserablen Gegenwartszustandes des Einkommensteuergesetzes reicht zur Abhilfe nicht aus. Es müssen möglichst auch die Ursachen aufgedeckt werden, die diesen Zustand bewirkt haben. Selbst wenn eine gewisse Reform gelingen sollte: Sie wäre bald wieder verschüttet, wenn sich an den Ursachen nichts ändern würde.

Der verhängnisvolle Einfluss der Wähler

Von Verschulden sprechen wir hier bewusst nicht; denn das Verhalten der Politiker und ihrer Wähler, der Interessenverbände, der Medien, der Steuerabteilung des Bundesfinanzministeriums, des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, der Opposition und des Bundesrates ist zu gutem Teil im politischen und verfassungsrechtlichen System angelegt.

Für Politiker ist Steuerpolitik an Wahlen und Wählern orientierte Interessenspolitik. Politiker im Allgemeinen und Steuerpolitiker im Besonderen wissen, dass die Mehrheit der stimmberechtigten Bürger von der Einkommensteuer betroffen ist und dass die Steuerpolitik den Ausgang von Wahlen beeinflussen kann. Daher orientieren sie sich mit ihren Maßnahmen hauptsächlich an deren vermeintlichen Auswirkungen auf die Wählerklientel. So wie nämlich Unternehmer auf Gewinne, Ballspieler auf Tore, die Medien auf Auflagen oder Einschaltquoten angewiesen sind, hängen Politiker, die Macht ausüben wollen, von Wahlergebnissen ab, von Stimmenmehrheiten. Daher werden Parteiprogramme und -manifeste, Koalitionsvereinbarungen und Wahlkampfkationen an der vermeintlichen Wählerwirkung orientiert. Von den Politikern zu verlangen, sie sollten „mutig über den Tellerrand der nächsten Wahlen hinausschauen“, „nicht feige vor den Wählern sein“, den Wählern die reine Wahrheit sagen und das Gemeinwohl im Auge haben, heißt: Sie sollten ohne Rücksicht auf die kraft Fiktion als „unfehlbar“ geltenden Wähler handeln.

Vor Wahlen regiert daher im Allgemeinen die Taktik. Was erhöht, was vermindert die Wahlchancen? Wer zum Beispiel die Steuern für nichtbuchführende Landwirte, Nachtarbeiter, Pendler, Hauseigentümer, Eheleute erhöhen will, wer die Umsatzsteuer anheben will, und das vor der Wahl offen ankündigt, muss mit Stimmeneinbußen rechnen, vielleicht sogar mit dem Verlust der Wahl. Ein Politiker ohne Wählermehrheit, ein ungewählter Politiker kann aber wenig ausrichten. Zur Sicherung der Mehrheitsfähigkeit wird vor allem vor Wahlen

kurzfristig auf gegenwärtige Wählerwünsche reagiert. So kommt es ständig zu Gesetzesänderungen – ohne Rücksicht auf Stimmigkeit, Klarheit und Widerspruchslosigkeit. Zur Erringung der Wählergunst hat jeder Wahlkampf zur Folge, dass die Staatsschulden unverantwortlich anwachsen.

Politikern, die ohne Rücksicht auf die Wähler handeln, die die Wahlniederlage nicht scheuen, auf das politische Überleben pfeifen, ist ihre Haltung hoch anzurechnen. Sie sind aber eher Ausnahmen¹ und unterliegen durchweg im politischen Wettbewerb.

Da zu viele nur auf Wahlerfolge bedachte Politiker sich über Jahrzehnte zur Erfüllung von Wählerwünschen als Volksbeglucker geriert haben, fehlt den Konsum- und Freizeitverwöhnten jetzt das Verständnis für einen Verzicht auf Wohltaten, für den Abbau von Steuervergünstigungen, für Bestandseinschränkungen, für das Ende des exzessiven Wohlfahrtsstaates. Vor dem 16. Deutschen Steuerberaterkongress äußerte Finanzminister *Theo Waigel* sarkastisch: „Ein vollständig gerechtes Steuersystem hätten wir nur dann, wenn jeder das zahlt, was er selbst als gerechten Beitrag für die Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben ansieht. Von dem, was in einem solchen System an Finanzmasse zusammenkommt, könnten wir drei Kilometer Autobahn und 1 000 Sozialhilfefälle finanzieren.“ Allzu viele Wähler halten in der Tat die Steuern für gerecht, die nicht sie selbst, sondern andere zahlen sollen, zum Beispiel eine Vermögensteuer, eine „Reichensteuer“. Gerechtigkeitsvorstellung und Eigeninteresse fallen weithin zusammen. Je niedriger eine Steuer ist, desto gerechter erscheint sie vielen.

Für das, was er nicht versteht, ist der Durchschnittswähler in der Regel nicht empfänglich, auch nicht für die ausführliche Darstellung einer komplizierten Materie. Die Wählermassen gewinnt man nicht dadurch, dass man ihnen System und Prinzipien des Steuerrechts näher zu bringen versucht, sondern indem man auf Begehrlichkeiten, auf Stimmungen und Gefühle, auf Vorlieben und Abneigungen der Wähler reagiert.

Die Wählerabhängigkeit der Politiker lässt auf der politischen Bühne in den Hintergrund treten,

¹ Bundeskanzler *Gerhard Schröder* wusste zum Beispiel, wie unpopulär seine Agenda 2010 und die mit ihr verbundenen Reformen sein würden. Er hat die Stimmenverluste in Kauf genommen. Selbst wenn er nicht als Reformkanzler in die Geschichte eingehen sollte; er war seit *Ludwig Erhard* der erste Kanzler, der mit dem „Weiter so, Deutschland“ gebrochen hat – mit der Folge, dass „Rot/Grün“ nicht allein weiterregieren konnte.

dass die rechtsstaatliche Demokratie auch eine rechtsstaatliche Komponente hat. Die für die Gesetzgebung Verantwortlichen dürfen daher nicht nur nach Wählerwirkungen fragen, sondern müssen auch für eine gerechte Verteilung der Steuerlast sorgen. Steuerpolitik, die nur auf Stimmenmaximierung aus ist, ist keine Steuerrechtspolitik. Blendet die Steuerpolitik das auf sachgerechte Prinzipien gegründete Recht aus, so wird sie zum System- und Rechtsverderber, zum Verderber der Steuerrechtsordnung.

Verständnis für das Streben der Politiker nach Wählerstimmen kann man durchaus haben. Dieses Streben muss im Rechtsstaat aber Grenzen haben; es darf „nicht vor Recht ergehen“. Auch die Frage, ob Steuervergünstigungen gerechtfertigt sind, ist eine Rechtsfrage und keine Frage politischen Beliebens. Selbst wenn verschiedene Auffassungen von Recht vertretbar sind: Es ist nicht alles relativ! Und das Erjagen von Wählerstimmen mit allen Mitteln ist oft nicht zur Deckung zu bringen mit dem gebotenen Streben nach Recht. Ohne Systematik gibt es keine Ordnung und kein Recht, keine Rechtsordnung. Eine Rechtsordnung entsteht nur, wenn man Steuerpolitik als Steuerrechtspolitik versteht und entsprechend handelt.

Die Abhängigkeit von organisierten Interessen

Deutschland ist – wie andere Länder auch – laut Verfassung nicht nur ein demokratischer Rechtsstaat. Er ist tatsächlich auch ein gut durchorganisierter Staat der Interessenverbände. Die Interessenverbände betreiben, im heutigen Sprachgebrauch, Lobbyarbeit und Lobbying. Dazu gehört die Kunst des Einwirkens auf den Gesetz- und Verordnungsgeber mit dem Ziel, Sonder- oder Partikularinteressen durchzusetzen.

In Deutschland gibt es zurzeit etwa 14 000 Verbände, insbesondere Wirtschafts- und Berufsverbände. Beim Bundestag sind etwa 1 900 Verbände und Unternehmen registriert, die auf die Politik einwirken. Auf jeden Bundestagsabgeordneten kommt ein Mehrfaches von Lobbyisten. Das dichte Lobbyistennetz wirkt nicht zuletzt an Steuergesetzen entscheidend mit. Denn den Parteien sind die Interessenverbände als Mehrheitsbeschaffer bei der Wahl willkommen. Da nur wenige Stimmenprozent über die Regierungsmacht entscheiden können, können einflussreiche, mitgliederstarke Verbände – die ihre Klientel zu Wechselwählern machen können – sich immer wieder

durchsetzen. Für ihre Unterstützung erwarten die Interessenverbände Gegenleistungen oder Entgegenkommen.

Nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000 werden die Verbände vor den Abgeordneten mit den Gesetzen befasst. Die Abgeordneten erhalten erst die schon „verbandsfesten“ Vorlagen. Nach § 70 der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) können die beim Bundestagspräsidenten registrierten Verbände zu den öffentlichen Anhörungen der Fachausschüsse geladen werden. Ihr Wirken gilt jedenfalls unter Politikern durchaus nicht als anrühlich.

Auch ein Teil der Abgeordneten wirkt als Lobbyist (sogenannte „eingebaute Lobby“). Wie hoch dieser Anteil ist, kann nur geschätzt werden, da die Abgeordneten sich gegenüber den Wählern nicht als Lobbyisten dekuivieren. Verbandsabhängige Abgeordnete dienen nicht dem Wohl des ganzen Volkes (wie Art. 38 I GG es verlangt); sie sind nicht unabhängige Volksvertreter, sondern Vertreter von Sonderinteressen. Lobbyisten werden Parlamentarier, und Parlamentarier, die nicht wiedergewählt werden, werden nicht selten Lobbyisten. Soll Art. 38 I GG nicht auf dem Papier stehen, so muss sichergestellt werden, dass Abgeordnete nicht von großen Unternehmen oder Interessenverbänden als Lobbyisten „gekauft“ werden. Eine freiwillige Meldung von Nebenverdiensten an den Parlamentspräsidenten reicht als Kontrolle nicht aus. Der Wähler muss wissen, ob ein Wahlkandidat „das ganze Volk vertreten“ will oder zum Beispiel irgendein Großunternehmen. Es fehlen ein Verhaltenskodex für Abgeordnete und die wirksame Kontrolle ihres Verhaltens.

Steuerpolitik muss Steuerrechtspolitik sein

Steuerjuristen, die sich steuerrechtspolitisch engagieren, wird von Steuerpolitikern gern vorgehalten, ihre Konzepte und Vorschläge seien „politisch nicht durchsetzbar“. Das soll heißen, sie würden an der steuerpolitischen Wirklichkeit – an dem Willen von Parteipolitikern, Verbandsvertretern und Wählermehrheiten – scheitern. Dahinter steckt die Vorstellung, allein die Mehrheit bestimme, was Gesetzesinhalt werden soll. Deutschland ist aber nicht nur eine Demokratie, sondern auch ein Rechts- und Verfassungsstaat. Daraus ergibt sich, dass das Steuerwesen keine politisch beliebig knetbare Verfügungsmasse ist.

Die praktische Steuerpolitik sieht in der Steuer nicht nur ein Mittel der Staatsfinanzierung, sie sieht in ihr auch ein Allerwelts-Lenkungsmittel. So wird wirtschaftspolitisch im weiteren Sinne, umweltpolitisch, energiepolitisch, kulturpolitisch, wohnungsbaupolitisch, verkehrspolitisch, vermögensbildungspolitisch, kurz: interessenpolitisch gelenkt oder beeinflusst. Auch wenn man annimmt, dass mit Steuern gelenkt werden dürfe: Beliebige oder willkürliche Interventionen sind nicht zulässig. Vergünstigungen, die nur zum Zwecke des Stimmenfangs gewährt werden, sind willkürlich.

Da im Rechtsstaat Steuern nur aufgrund von Gesetzen erhoben werden dürfen, ist Steuerpolitik gedachte oder geplante Gesetzgebung. Da die Gesetzgebung aber an die Verfassung, insbesondere an die Grundrechte der Verfassung, ferner an das Europarecht und an Doppelbesteuerungsabkommen gebunden ist, gilt diese Bindung auch für die Steuerpolitik, die eben Steuerrechtspolitik sein muss. Die Steuerpolitik ist also nur in rechtlichen Grenzen Herr über die Gesetzgebung. Im Rechtsstaat ist nicht alles Recht, wofür sich eine Mehrheit findet. Gesetzesvorschriften erhalten ihre Legitimation nicht allein dadurch, dass sie von einer Mehrheit beschlossen worden sind; hinzukommen muss im Rechtsstaat die Verankerung im Recht, insbesondere im Verfassungsrecht. Einen Primat der Politik vor dem Recht gibt es nicht. Die Legitimation der Mehrheitsentscheidung wird durch die Verfassung begrenzt; dadurch wird zugleich die Minderheit geschützt.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist Verfassungsprinzip

Was die Bindung an die Verfassung angeht: Der Gesetzgeber ist der erste, der sein Vorhaben an der Verfassung messen muss. Er trägt damit die Erstverantwortung für sie. So wenig wie das Verfassungsgericht sich an Wählerwünschen orientiert, darf das die Gesetzgebung tun. Die Bindung an das Recht des Grundgesetzes (siehe Art. 1 Abs. 3; Art. 20 Abs. 3 GG) ist vor allem Bindung an den Gleichheitssatz (Art. 3 GG). Die Anwendung des Gleichheitssatzes ist auf einen Vergleichsmaßstab angewiesen. Dieser Maßstab ist für das Steuerrecht grundsätzlich das Leistungsfähigkeitsprinzip. Damit sich eine gleichmäßige Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit einstellt, darf der Gesetzgeber für das Fiskalsteuerrecht nur solche Steuerbemessungsgrundlagen bestimmen, die diesem Grundsatz entsprechen. Die angewandte Steuerpolitik hat also Rechtsentscheidungen, Entscheidungen

mit Rechtsqualität zu treffen, das heißt sich konsequent an Rechtsprinzipien oder Wertungen zu orientieren.

Anders als die exakten (harten) Naturwissenschaften ist die Steuerrechtswissenschaft eine auf Wertungen angewiesene Geisteswissenschaft. Die Wertungen, die das Leistungsfähigkeitsprinzip und seine Unterprinzipien verlangen, lassen sich mehr oder weniger schwer objektivieren. Aus der Verfassung lässt sich wegen bestehender Wertungsspielräume kein bis in die Details hinein bestimmtes Steuerrecht ableiten. Soweit innerhalb des Wertungsspielraums mehrere Wertungen vertretbar, begründbar, diskutabel sind, darf der Gesetzgeber diejenige Wertung bevorzugen, die ihm am plausibelsten erscheint, und ebenso darf es der Steuerpolitiker.

Immer müssen Steuerrechtspolitik und Gesetzgeber aber darauf bedacht sein, dem Gemeinwesen eine dem Recht verpflichtete Steuerordnung zu geben. Mit dieser Aufgabe sind freischöpferische Entscheidungen der Beliebigkeit oder Willkürlichkeit nicht vereinbar. Daher darf nicht beschlossen werden, was prinzipiell unvertretbar, indiskutabel, unbegründbar ist. Eine Politik, die sich opportunistisch nur an den Wünschen der eigenen Wählerklientel orientiert, oder an den Wünschen von Interessenverbänden oder DAX-Unternehmen, ist keine Rechtspolitik. Allein die demokratische Legitimation der Abgeordneten reicht nicht aus, gesetzliche Privilegien und Diskriminierungen zu rechtfertigen. Kein Abgeordneter ist durch seine Wahl legitimiert, an ungerechten, unnötig komplizierten und unverständlichen Steuergesetzen mitzuwirken.

Die vorhandenen Bewertungsspielräume

Steuerpolitik und Steuergesetzgebung sind relativ frei, wenn es um die Höhe von Steuersätzen – Eingangs- und Spitzensteuersatz eingeschlossen – geht oder um die Höhe einer Steuerentlastung, um die Art einer Gegenfinanzierung; in Grenzen auch, wenn das Verhältnis der Belastung mit direkten oder indirekten Steuern zu bestimmen ist.

Oft stehen der einen vertretbaren Lösung eine oder mehrere andere Lösungen gegenüber, die ebenfalls vertretbar sind. Wer daran zweifelt, mag sich die von Steuerwissenschaftlern stammenden Einkommensteuergesetz-Entwürfe ansehen. Trotz gemeinsamer Grundüberzeugungen überwiegt nicht selten die Vielfalt der Detaillösungen, nicht die einheitliche Lösung. Konsequenz muss allerdings auf jeden Fall verlangt werden.

Als Politikberater wären Steuerrechtswissenschaftler gut beraten, wenn sie der Steuerpolitik und dem Gesetzgeber nicht nur die eigene Meinung präsentieren, sondern die Grenzen vertretbarer Wertung aufzeigen und sodann in weiser Selbstbeschränkung die vertretbaren Lösungen auflisten und zu jeder Lösung die Pros und Kontras benennen würden. In der Regel gibt es sowohl auf der Regierungsseite als auch auf der Oppositionsseite Argumente, die nicht einfach vom Tisch gewischt werden können.

Rein formale Prinzipien sind unzureichend

Die Rechtswissenschaft hat nicht nur die Aufgabe, der Gesetzgebung durch Interpretation und – soweit zulässig – Lückenausfüllung nachzuarbeiten; sie hat auch Regeln zu schaffen, die guter Gesetzgebung vorausliegen.

Die allgemeinen Empfehlungen, die Gesetzgebungsratgeber geben, sind überwiegend formaler Natur und durchweg selbstverständlich:

- Das Gesetz soll wohlgeordnet, nicht verwirrend aufgebaut werden; es soll durch eine klare Gliederung übersichtlich gestaltet werden.
- Der Gesetzestext soll nicht weitschweifig, sondern prägnant gefasst werden. Um leserfreundlich zu sein, und zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten soll er sprachlich klar und präzise sein. Die einzelnen Sätze sollen eher kurz und unverschachtelt sein.
- Das Gesetz soll einerseits keine Regelungslücken enthalten und andererseits nicht „übernormieren“.

Das Gesetz muss indessen nicht bloß formale Anforderungen erfüllen; es muss – inhaltlich – auch sachgerecht sein. Gesetze, die Lasten verteilen, müssen das nach einem sachgerechten Maßstab tun. „... es gehört zum Wesen juristischen Denkens und gerechter Entscheidungen“ – so der Ökonom und Nobelpreisträger *Friedrich A. von Hayek* –, „dass sich der Jurist bemüht, das ganze System widerspruchsfrei zu machen“.²

² Friedrich August von Hayek, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Band 1: Regeln und Ordnung, 1980, Seite 84.

Politische und fiskalische Überlegungen sind fehl am Platz

Als sachgerechter Maßstab ist für das Steuerrecht das Leistungsfähigkeitsprinzip allgemein anerkannt. Auch die Regierung beruft sich in Gesetzesentwürfen, die Opposition in Anträgen an das Parlament auf das Leistungsfähigkeitsprinzip. Auch im Wahlkampf wird es propagiert. Aus Rücksicht auf Wählerklientel und Interessenverbände werden von der Steuerpolitik jedoch immer wieder Lösungen gewählt, die jede Rückkopplung zum Leistungsfähigkeitsprinzip vermissen lassen. In der Realität stehen nur zu oft andere – rechtlich nicht akzeptable – Prinzipien im Vordergrund:

- das Prinzip der Stimmenmaximierung oder -optimierung;
- das Fiskalprinzip, das danach fragen lässt, ob eine die Bemessungsgrundlage betreffende gesetzliche Maßnahme zu Mehr- oder Mindereinnahmen führt. Wie gesagt: Das Fiskalprinzip darf den Tarif beeinflussen, nicht aber die Gestaltung der Bemessungsgrundlage.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip – ein wertendes Prinzip – ist allerdings konkretisierungsbedürftig. Das liegt jedoch in der Natur eines jeden Prinzips, auch in der Natur eines jeden Verfassungsprinzips. Sie sind deshalb aber nicht inhaltsleer und wertlos. Das Leistungsfähigkeitsprinzip bewährt sich als grundlegendes Prinzip eines Steuersystems. Es bildet die Architektonik der Steuerrechtsordnung oder Steuergerechtigkeitsordnung. Systemgerecht legislieren kann nur, wer eine systematische Konzeption hat, nicht jedoch, wer das Fremdwort „System“ nur in seine Imponiersprache aufgenommen hat.

Zur Konkretisierung von „Leistungsfähigkeit“

Das Leistungsfähigkeitsprinzip fragt – anders als das Äquivalenzprinzip – nicht danach, was der Bürger vom Staat und von den Gemeinden erhält, sondern nur danach, was der Bürger aus seinem Einkommen beitragen kann, damit der Staat seine Aufgaben zu erfüllen vermag. Es handelt sich um eine Art Solidaritätsprinzip. Je höher das Einkommen, desto mehr finanzielle Verantwortung für das Gemeinwohl sollen die Bürger tragen. Da Steuern nur aus dem gespeicherten Einkommen entrichtet werden können, liefert das Leistungsfähigkeitsprinzip den Maßstab dafür, welchen Teil

ihres Einkommens die Bürger als Steuer abzuführen haben. Dieser Anteil ergibt sich aus den Bemessungsgrundlagen und den Steuersätzen (Steuertarifen). Die Bemessungsgrundlage muss entsprechend dem Leistungsfähigkeitsprinzip „wahr“ sein, weil sonst eine „unwahre“ Tarifbelastung ausgewiesen wird.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip geht zunächst von der sich im Einkommen ausdrückenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit aus. Die steuerliche Leistungsfähigkeit bleibt aber hinter der wirtschaftlichen zurück, weil jeder Bürger zwangsläufig einen Teil seines Einkommens für seine eigene und für die Existenz seiner Familie verwenden muss. Nur was über dieses Minimum hinausgeht, ist für die Steuerzahlung disponibel. Steuerliche Leistungsfähigkeit ist danach die Fähigkeit von Personen, die Steuern aus dem gespeicherten Einkommen entsprechend der Höhe des disponiblen Einkommens zahlen zu können.

Wird ausgehend vom Leistungsfähigkeitsprinzip über seine Unterprinzipien zu den einzelnen Rechtssätzen hinabgestiegen, so wird eine Ordnung geschaffen, und zwar eine Rechtsordnung, die diesen Namen verdient, indem sie Regelungslücken, Widersprüche und Inkonsistenzen vermeidet und für Prinzipdurchbrechungen eine hinreichende Rechtfertigung verlangt. Die Steuerrechtsordnung hört damit auf, auf einem beliebigen Diktum des Gesetzgebers zu beruhen, eine beliebig verfügbare Masse der Wirtschafts- oder Sozialpolitik zu sein. Schafft der Gesetzgeber durch Verstöße gegen das Prinzip gleichmäßiger Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit Belastungsungleichheiten, so reagieren steuergewandte Bürger und ihre Berater alsbald durch ausweichende, die Gesetzesanwendung oftmals komplizierende Gestaltungen.

Gesellschaftspolitische Vorteile sachgerechter Steuerpolitik

Sachgerechte Prinzipien sind allerdings nicht nur Fundamente der Gerechtigkeit, sie haben auch andere positive Folgen, nicht zuletzt für die Gesetzesanwendung:

■ Prinzipien sorgen für Ordnung und Übersicht in den Gesetzen. Auch Ordnung ist eine Kategorie des Rechts. Prinzipien schaffen eine einheitliche Rechtsordnung, schaffen Rechtskultur und Rechtsautorität. Recht ohne sachgerechte Prinzipien und ohne Konsequenz ist Recht ohne juristische Rationalität; es ist partikularistisches Stück-

werk und Flickwerk; es ist Recht niedriger Stufe, primitives Recht, pathologisches Recht, das mehr Probleme schafft, als es löst.

■ Nur Prinzipien ermöglichen das Vergleichen, das der Gleichheitssatz verlangt, und sie schaffen Orientierung bei der Gesetzesanwendung.

■ Wer sich nicht zu sachgerechten Prinzipien bekennt, ist geistig machtlos gegenüber dem gruppennützigen Wirken mächtiger Interessenverbände, die der nicht sachgerechten Maxime folgen: Recht ist, was der Gruppe, dem Verband nützt. Nur regelhafte Konsequenz sorgt dafür, dass nicht nur die Gruppen bedacht werden, die lautstark Ansprüche stellen und aus Wahrücksichten nur zu oft erhört werden, sondern alle, die sich in der gleichen Situation befinden. Prinzipienlosigkeit und inkonsequente Prinzipien durchbrechung ermöglichen die freie Entfaltung der Verbindung von Lobbyismus und Politik, Geld und Politik, persönlichem Vorteil und Politik. Unternehmer sollen durch wirtschaftliche Leistungen zu etwas kommen, nicht aber durch Steuervergünstigungen zu Lasten Dritter.

■ Erst die konsequente Beachtung von Prinzipien durch den Gesetzgeber sorgt dafür, dass alle Fälle erfasst werden und dass keine Lücken und Widersprüche entstehen.

■ Prinzipienhaftes Recht schafft ein übersichtliches, folgerichtiges System anstelle der Akkumulation unsystematischer Bruchstücke. Ein solches System fördert Lehrbarkeit und Lernbarkeit des Rechts. Systematische Zusammenhänge pflegt das Langzeitgedächtnis ohne Schwierigkeiten aufzunehmen. Eine große Menge prinzipienloser, unsystematischer Details überflutet jedoch das Gedächtnis. Existiert ein System, so kann man die Details leicht einordnen.

■ Sachgerechte Prinzipien machen das Recht einsichtig. Die Möglichkeit, sich an Prinzipien zu orientieren, fördert die Rechtssicherheit. Nur durch sachgerechte Prinzipien kann der juristische Problemhaushalt in Grenzen gehalten werden. Prinzipienlosigkeit schafft ein Übermaß an Konfliktstoff und erhöht die Fehlerquote der Gesetzesanwender.

■ Die Prinzipienhaftigkeit sorgt für Konstanz. Werden Gesetze prinzipienlos ständig geändert, so können sich Gesetzesanerkennung, Gesetzesvertrauen und Gesetzestreue nicht entwickeln. Das Rechtsbewusstsein wird irritiert.

■ Sachgerechte Prinzipien entlasten als Orientierungsmittel Steuerpflichtige, Steuerberater, Steuerbeamte und Steuerrichter; sie tragen zu einer effizienteren, zugleich weniger kostenaufwendigen Besteuerung bei.

■ Basiert das Steuerrecht nicht auf sachgerechten Prinzipien, so ist auch das an ein solches Steuerrecht anknüpfende Steuerstrafrecht nicht gerecht.

Die Alternative heißt: Rechtsstaat oder Staatsintervention

Diese Einsichten kann niemand außer Kraft setzen: Sie sind durch Erfahrung vielfach bestätigt. Dass die Detailantworten auf die Frage, was dem Leistungsfähigkeitsprinzip entspricht, im Rahmen des Vertretbaren unterschiedlich ausfallen können, ist bereits eingeräumt worden.

Der Steuerökonom *Franz W. Wagner* setzt der steuerjuristischen wertungsorientierten Steuerrechtslehre im Anschluss an US-amerikanische Ökonomen ein wirkungsorientiertes Steuerdenken entgegen. Ein rechtsstaatliches Steuerwesen, das den Namen „Steuerrecht“ verdient, muss aber rechtlich durchwirkt werden, darf nicht bloßer Wirkungs-Ökonomismus sein. Gerade das Leistungsfähigkeitsprinzip und seine Unterprinzipien dienen dazu, Steuerrecht zu schaffen. Würden wirkungsorientierte Steuergesetze aber für Gleichbelastung sorgen, würden sie Rechtssicherheit schaffen, würden sie für relativ einfache Steuergesetze sorgen? Rechtsstaatliche Verfassungen wollen verhindern, dass Gesetze Ausdruck von Herrschaft und Macht oder von Interessenwillkür sind. Sie verlangen nach einer Orientierung an Rechtsmaßstäben. Meines Erachtens kann eine Einkommensteuerreform nicht gelingen, wenn es allein oder primär auf die ökonomische Effizienz ankommen soll. Die Gerechtigkeit muss Vorfahrt haben; daher gehören die Reformvorbereitungen zunächst in die Hand von Rechtssystematikern.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist ein Gerechtigkeitsprinzip – und damit ein Wertungsprinzip – von hohem Rang. Es darf nicht dadurch minimiert werden, dass man „jeden nicht unsachlichen“ Grund ausreichen lässt, die Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips und damit die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Gerechtigkeitsprinzipien sollen dem Gemeinwohl dienen. Die Durchbrechung des Prinzips muss ebenfalls auf einem Gemeinwohlanliegen von hohem Rang beruhen. Sonst steht die Steuergerech-

tigkeit, die Gleichheit der Steuerbelastung, auf tönernen Füßen.

Gleichwohl kann es Gemeinwohlbedürfnisse geben, die gewichtiger sind als die isoliert betrachtete Steuergerechtigkeit. Steuerrechtlich lässt sich dazu allgemein feststellen: Eine steuerliche Ungleichbelastung ist nur gerechtfertigt, wenn sie dem Gemeinwohl mehr dient als die pure Steuergleichbelastung, insbesondere weil die Ungleichbelastung zu einem größeren gesamtgesellschaftlichen Nutzen führt. So lässt es sich beispielsweise rechtfertigen, beruflich veranlasste Geldstrafen und Geldbußen nicht zum Abzug als Erwerbसाufwendungen zuzulassen. Geht es um den materiellen Nutzen, so muss die Ungleichbelastung meines Erachtens nicht nur zu einem besseren wirtschaftlichen Makro-Ergebnis führen; vielmehr müssen aufgrund der Ungleichbelastung alle besser dastehen als bei Gleichbelastung aller. Nur bei einem solchen Ergebnis ließe sich von einer übergeordneten Gemeinwohlgerechtigkeit sprechen, die der isolierten, puren Steuergerechtigkeit im Wert überlegen wäre.

Abgesehen davon: Das Leistungsfähigkeitsprinzip gilt nur für Steuern, nicht für Gebühren und Beiträge; für sie gilt das Äquivalenzprinzip. Die Juristen haben viel Mühe darauf verwendet, Steuern, Gebühren und Beiträge voneinander abzugrenzen. Wichtiger als die Begrifflichkeit ist aber die Frage: Unter welchen Voraussetzungen ist die auf Leistungsfähigkeit bezogene Steuer gerechtfertigt, und unter welchen Voraussetzungen ist die auf Äquivalenz (Nutzen, Kosten) bezogene Vorzugslast (Gebühr, Beitrag) gerechtfertigt? Es geht um die Frage: Welche Abgabenart (Steuern oder Gebühren/Beiträge) ist jeweils vorzuziehen? Dürfte zum Beispiel anstelle einer Müllabfuhrgebühr eine (progressive) Müllabfuhrsteuer erhoben werden?

Darüber scheint bisher wenig nachgedacht worden zu sein. Es ist jedenfalls nicht die angemessenste Lösung, alle Leistungsfähigen für alles zahlen zu lassen. Geht es um Vorteile, die nur einzelnen Gruppen zugute kommen und ihnen auch zugerechnet werden können, so kann es durchaus sachgerecht sein, nur diese Gruppen äquivalent oder adäquat zu belasten, statt alle Bürger heranzuziehen. Entstehen durch das Verhalten Einzelner oder einzelner Gruppen Kosten, so kann es durchaus sachgerecht sein, nur diese Einzelnen oder diese Gruppen mit einer Gebühr zu belasten, statt die Allgemeinheit der Steuerzahler. ■

Die Misere der Steuerverwaltung

*Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. In dieser Eigenschaft hat er 1993 ein niederschmetterndes Urteil über die Steuerverwaltung in Deutschland gesprochen: Sie habe in zunehmendem Ausmaß Schwierigkeiten, ihren gesetzlichen Auftrag zur Festsetzung und Erhebung der Steuern ordnungsgemäß zu erfüllen. Im August 2006 berichtet er über die Wiederholung dieser Prüfung: „Seither sind keine Verbesserungen eingetreten. Im Gegenteil: In der Praxis werden seit mehreren Jahren die Misere der Steuerverwaltung und stetig wachsende Vollzugsmängel beklagt.“ Der Bericht enthält neben der Beschreibung der derzeitigen Lage bemerkenswerte Empfehlungen, wie der Vollzug der Steuergesetze in Deutschland verbessert werden kann. Wir zitieren:

0.1 Im Rahmen der Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass ein Großteil der Steuererklärungen in den Finanzämtern nicht mehr ordnungsgemäß geprüft werden kann. Die Steuererklärungen werden häufig nur noch im Schnellverfahren bearbeitet. Hauptursächlich für die sehr angespannte Arbeitslage in den Veranlagungsstellen sind im Wesentlichen die nachfolgend aufgeführten Schwierigkeiten, die in ihrer Gesamtheit kaum mehr zu bewältigen sind:

■ Bei der Bearbeitung der Steuererklärungen wurde in den vergangenen Jahren in erster Linie darauf geachtet, dass die quantitativen Ziele erreicht werden. Die qualitativen Maßstäbe – insbesondere die zutreffende Steuerfestsetzung – wurden dadurch in den Hintergrund gedrängt.

■ Die Bearbeiter können die eigentliche Veranlagungsarbeit nur noch in eingeschränktem Umfang leisten, weil veranlagungsbegleitende und -fremde Tätigkeiten zu viel Zeit beanspruchen. Weit weniger als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit bleibt für das Bearbeiten der Steuererklärungen und den Erlass erstmaliger oder geänderter Steuerbescheide übrig.

■ Die Fallzahl je Bearbeiter ist – abhängig von der Struktur des Finanzamtes – sehr unterschiedlich. Sie lag in den 21 untersuchten Finanzämtern im Arbeitnehmerbereich zwischen 972 und 2 720 Fällen. Einem Bearbeiter verbleiben für die Erledigung eines Steuerfalles im Arbeitnehmerbereich im Durchschnitt weniger als 20 Minuten.

■ Die Arbeit in den Veranlagungsstellen wird durch die komplizierte und ständig geänderte Steuergesetzgebung zusätzlich erheblich er-

schwert. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist es den Bearbeitern nicht mehr möglich, sich einen Überblick über die geltende Rechtslage in den jeweiligen Veranlagungsjahren zu verschaffen.

■ Als Folge der umfangreichen und schwer verständlichen Steuergesetze werden die Veranlagungsstellen mit einer Flut von Verwaltungsanweisungen und Gerichtsurteilen überhäuft. Die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen – wie auch die Beraterseite – sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht mehr in der Lage, die Steuernormen und die Fülle der hierzu herausgegebenen Anwendungshilfen in gebührendem Maße nachzuvollziehen. Als weitere Folge müssen sich die Steuerpflichtigen und die Bearbeiter in den Finanzämtern mit einer Vielzahl steuerlicher Erklärungsvordrucke beschäftigen, die teilweise sehr kompliziert gestaltet sind.

■ Die Arbeit in den Veranlagungsstellen wird durch Massenrechtsbehelfe, die die Verfassungsmäßigkeit von einzelnen steuerlichen Vorschriften in Frage stellen, zusätzlich belastet. Dies hat auch seine Ursache darin, dass einzelne steuerliche Vorschriften in Deutschland in den vergangenen Jahren vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft wurden.

Der Bundesrechnungshof bemängelt in Übereinstimmung mit den Rechnungshöfen mehrerer Länder, dass insbesondere unter dem Druck zeitgerechter Mengenbewältigung die Steuern unvollständig und ungleich festgesetzt werden. Er ist der Auffassung, dass der gesetzmäßige und gleichmäßige Vollzug der Steuergesetze nicht mehr gewährleistet ist.

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

0.3 Die Prüfung führt für den Veranlagungsbe-
reich im Wesentlichen zu folgenden langfristigen
Empfehlungen:

- Realisierung einer durchgreifenden Steuerver-
einfachung, weil die Steuerverwaltung längst nicht
mehr in der Lage ist, die Vielzahl der äußerst kom-
plizierten Regelungen entsprechend dem Willen
des Gesetzgebers umzusetzen.
- Einführung eines vollelektronischen Veranla-
gungsverfahrens auf der Basis bundesweit kompa-
tibler Steuersoftware mit einem umfassenden Risi-
komanagementsystem.
- Verstärkter Einsatz von Personal aus den bishe-
rigen Veranlagungsstellen für die Überprüfung ris-
ikobehafteter Fälle und zur Aufdeckung unbe-
kannter Steuerfälle.

0.4 Im Bereich der Betriebsprüfung hält es der
Bundesrechnungshof für vordringlich, die Aus-
wahl der Unternehmen für eine Prüfung mithilfe
automatisierter Verfahren unter Berücksichtigung
des Risikos zu verbessern. Außerdem bereitet ihm
Sorge, dass durch eine unausgewogene personelle
Besetzung von Betriebsprüfungsstellen sowohl die
vorbeugende Wirkung der Betriebsprüfung als
auch die Prüfungsdichte insbesondere der Klein-
und Kleinstbetriebe leidet. Ferner schlägt der
Bundesrechnungshof eine zentral zuständige
Bundesbetriebsprüfung für Konzerne, internatio-
nal verbundene Unternehmen sowie sonstige
Großbetriebe vor, damit diese Betriebe straffer
und wirksamer geprüft werden können.

0.5 Bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen ist die
derzeitige Prüfungsquote von zwei Prozent schon
deshalb deutlich zu niedrig, weil das Umsatzsteu-
ersystem sehr betrugsanfällig ist. Statistisch gese-
hen werden die Unternehmen in Deutschland nur
alle 50 Jahre von einer Umsatzsteuer-Sonderprü-
fung erfasst und dann nur für einen einge-
schränkten Prüfungszeitraum.

Grundzüge für die Bearbeitung von Steuerfällen

1.3 Die Finanzbehörden haben die Steuern nach
Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen
und zu erheben. Als örtliche Behörden der Steu-
erverwaltungen der Länder ermitteln die Finanz-
ämter den für die Besteuerung wichtigen Sachver-

halt von Amts wegen. Art und Umfang der Ermitt-
lungen richten sich nach den Umständen des Ein-
zelfalles. Entsprechend dem Untersuchungs-
grundsatz haben die Finanzämter im Besteue-
rungsverfahren die von den Steuerpflichtigen mit
den Steuererklärungen vorgetragenen Sachver-
halte zu überprüfen.

Der Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung
wird in der Praxis dadurch begrenzt, dass die Be-
steuerung sich in einem Massenverfahren voll-
zieht. Die Finanzämter können nicht jeden Steu-
erfall gleich gründlich behandeln. Die Steuerver-
waltung hat deshalb nach Lösungen gesucht, wie
sie diesen Zwiespalt überbrücken kann.

(...) Mit den herkömmlichen Methoden war der
Arbeitsanfall nicht mehr zu bewältigen.

Aus diesen Gründen sah die Steuerverwaltung die
Notwendigkeit, Steuerfälle zu gewichten und nur
einen bestimmten Anteil hiervon intensiv zu prü-
fen. Die obersten Finanzbehörden der Länder ha-
ben daher in gleichlautenden Erlassen vom 19.
November 1996 neue, bundeseinheitliche Rege-
lungen für die Arbeitsweise in den Veranlagungs-
stellen der Finanzämter (GNOFÄ 1997) bekannt
gegeben, die bis heute gelten.

Verglichen mit den früheren Regelungen soll
nach der GNOFÄ 1997 die bis dahin schon auf Ge-
wichtung angelegte Arbeitsweise deutlich verstärkt
und zeitlich gestrafft werden. Steuerfälle sind nur
dann noch intensiv zu bearbeiten, soweit dies ge-
nerell oder im Einzelfall angeordnet wird, sie ma-
schinell hierzu ausgewählt werden oder sich Zwei-
felsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung
ergeben. Alle übrigen Fälle sind lediglich über-
sichtlich zu prüfen. Dabei soll den Angaben der
Steuerpflichtigen gefolgt werden, soweit sie schlüs-
sig und glaubhaft sind. Eine vollständige Sachver-
haltsaufklärung ist grundsätzlich nicht vorgese-
hen. Belege und sonstige Unterlagen sind nur
dann anzufordern, wenn die Steuerpflichtigen zu
ihrer Vorlage verpflichtet sind.

Die maschinelle Zufallsauswahl intensiv zu prüfen-
der Steuerfälle ist gegenwärtig vor allem ein nach
der Höhe der Einkünfte des letzten gespeicherten
Veranlagungszeitraums gewichtetes Stichproben-
verfahren. (...)

Dauerhaft verlässliche Steuergesetze schaffen!

1.4 In den vergangenen dreizehn Jahren wurde das deutsche Steuerrecht – insbesondere das Einkommensteuergesetz – jährlich mehrmals geändert. In den Jahren 1993 bis 2005 wurde das Einkommensteuergesetz in insgesamt 97 Gesetzen angesprochen (davon in den Jahren 2001 und 2002 je neunmal, im Jahr 2003 13-mal, im Jahr 2004 neunmal und im Jahr 2005 viermal). Einige Paragraphen des Einkommensteuergesetzes wurden dabei in kurzen Zeitabständen wiederholt verändert, zum Beispiel § 3 EStG in dem Zeitraum der Jahre 1993 bis 2005 insgesamt 30-mal, 17 andere Vorschriften des Einkommensteuergesetzes (zum Beispiel §§ 20, 39a, 49 und 50 EStG) mindestens zehnmal. Als Folge all dieser Änderungen wurde § 52 EStG (Anwendungsvorschriften) innerhalb dieser dreizehn Jahre 55-mal geändert; diese Vorschrift regelt, zu welchem Zeitpunkt welche Fassung des Gesetzes anzuwenden ist.

Die Steuerfachliteratur beklagt diese Entwicklung beispielhaft im Steuer-Ratgeber 2005: „Im abgelaufenen Jahr 2004 ist allein das Einkommensteuergesetz neunmal geändert worden. Die Änderungen sind zum Teil rechtspolitisch sehr beachtlich, zum Teil fiskalpolitisch schwerwiegend, zum Teil äußerst umfangreich, in vielen Fällen auch nur von redaktioneller Bedeutung. Der Steuerpraktiker hat in jedem Fall Mühe, die vielfältigen Rechtsänderungen zu registrieren und zu verarbeiten.“

In der Steuerrechtspraxis wird seit vielen Jahren „ruhigeres Fahrwasser“ für die steuerliche Gesetzgebung gefordert. So erklärte der Präsident der Bundessteuerberaterkammer Heilgeist am 4. Oktober 2004 in der Berliner Presserunde, dass das deutsche Steuerrecht zu kompliziert und unverlässlich sei – es mutiere immer stärker zum Investorenschreck. Kaum sei ein Gesetz verabschiedet, werde schon wieder über Änderungen nachgedacht. Es müsse mit verlässlichen Steuergesetzen endlich Ruhe an der Steuerfront geschaffen werden. Die Bundessteuerberaterkammer hat in ihren Anforderungen an die Steuerpolitik in der 16. Legislaturperiode im September 2005 unter anderem verlangt:

■ Planungssicherheit durch nur ein Steuergesetz pro Jahr, verabschiedet zur Mitte eines Jahres, Inkrafttreten mit Wirkung zum 1. Januar des Folgejahres;

■ Vereinfachung des Steuerrechts durch Befreiung von Lenkungsnormen, Stringenz (keine Durchbrechung dieses Grundsatzes mit Ausnahmen und Gegenausnahmen), Entbürokratisierung (Kosten-Nutzen-Relationen von Steuernormen beachten) und Einhaltung der Terminologie (keine neuen Auslegungsprobleme schaffen).

In der dazu gehaltenen Pressekonferenz am 26. September 2005 erklärte Heilgeist, dass Deutschland mit rund 100 000 Steuervorschriften eine traurige Spitzenposition in der Welt habe. Hinzu kommt, dass das Steuerrecht in den letzten Jahren immer komplexer und komplizierter geworden sei. Allein das Einkommensteuergesetz sei seit dem Regierungswechsel 1998 über fünfzig Mal geändert worden, und das teilweise sogar rückwirkend. Diese Entwicklung sei unerträglich, denn Steuerpflichtige, Steuerberater und die Finanzverwaltung müssten sich permanent auf veränderte Rechtsgrundlagen einstellen.

Die Modelle zur Steuervereinfachung sind zu teuer

1.5 In Deutschland wird seit Jahren eine durchgreifende Steuerreform gefordert. (...)

In den vergangenen Jahren haben namhafte Professoren und die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zahlreiche Vorschläge für eine durchgreifende Steuerreform in Deutschland vorgelegt (vgl. Kasten).

Auch die Ministerpräsidenten/-präsidentinnen der Länder hielten es auf ihrer Jahreskonferenz im Jahr 2003 für geboten, das Steuerrecht grundlegend zu reformieren. Nach ihren Vorstellungen müsse eine solche Reform zu einer durchgreifenden Vereinfachung und „Entrümpelung“ des materiellen Steuerrechts und des Verwaltungsvollzuges führen sowie ausreichende Einnahmen für Bund, Länder und Kommunen sicherstellen. Daraufhin untersuchten die Abteilungsleiter/-leiterinnen (Steuer) der Länder unter Beteiligung des Bundesministeriums sechs der aufgeführten Reformvorschläge näher. Die Untersuchung bezog sich insbesondere auf die acht Kriterien Steuervereinfachung, Übergangsproblematik, Aufkommenswirkungen, Verteilungsgerechtigkeit, rechtliche Kontinuität, Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, wirtschaftliche Auswirkungen und Neutralität der Besteuerung. Als Ergebnis befanden sie: „Die Untersuchung zeigt, dass die an eine große Steuerreform zu stellenden Anforderun-

Aktuelle Vorschläge zur Steuervereinfachung – eine Auswahl

- Petersberger Steuerreformvorschläge
(BMF-Schriftenreihe, Heft 61)
- Reformvorschlag von *Professor Paul Kirchhof* – Bundessteuergesetzbuch
(<http://www.bundessteuergesetzbuch.de>)
- Kölner Entwurf eines Einkommensteuergesetzes von *Professor Joachim Lang*
(Verlag Dr. Otto Schmidt 2005, ISBN 3-504-23025-8)
- Darmstädter Entwurf für eine pragmatische Politik der Steuervereinfachung:
„Steuern – einfach gemacht“
(Darmstädter Arbeitskreis für Steuervereinfachung – DAKS –, Technische Universität Darmstadt und Finanzamt Darmstadt, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 8, August 2002, Seiten 471–477)
- Frankfurter Entwurf von *Professor Joachim Mitschke*
(<http://www.humanistische-stiftung.de/Entwurf.htm>)
- Heidelberger Entwurf von *Professor Manfred Rose* – „Die Einfachsteuer für Deutschland“
(<http://www.einfachsteuer.de>)
- Reformvorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
(<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de>)
- Reformvorschlag der CDU – MdB *Friedrich Merz*
(<http://www.friedrich-merz.de>)
- Reformvorschlag der CSU: „Konzept 21 für eine große Steuerreform“ (vorgestellt am 7. Januar 2004;
http://www.csu.de/home/Display/Service/Newsflash/01_Steuerreform_Konzept_21)
- Gemeinsamer Reformvorschlag der CDU/CSU-Fraktion:
„Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21“
(Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2745 vom 23. März 2004)
- Gesetzentwurf der FDP – Berliner Entwurf
(<http://www.hermann-otto-solms.de/sitefiles/downloads/693/LiberaleSteuer-2005-1.pdf>),
aktualisiert durch Entwurf eines Gesetzes zur Reform der direkten Steuern vom 15. Februar 2006
(Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/679 vom 15. Februar 2006)
- Steuerpolitisches Programm der Kommission „Steuergesetzbuch“
der Stiftung Marktwirtschaft vom 30. Januar 2006
(<http://www.neues-steuergesetzbuch.de>)

gen von keinem der untersuchten Modelle vollständig erfüllt werden. Allerdings hat die Untersuchung ergeben, dass es zwischen den Reformmodellen viele Gemeinsamkeiten gibt. Dies gilt grundsätzlich für das Ziel einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, einer Zusammenfassung von Einkunftsarten, einer Senkung des Tarifs, einer nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte und einer Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens.“

Aufgrund dieser Untersuchung stimmten die Ministerpräsidenten/-präsidentinnen in ihrer Besprechung am 25. März 2004 mit den Finanzminister/-ministerinnen der Länder darin überein, dass eine grundlegende Reform des Steuerrechts erforderlich sei. Im Vordergrund solle zunächst die Vereinfachung des Einkommensteuerrechts stehen. (...)

Die Abteilungsleiter/-leiterinnen (Steuer) der Länder hielten in ihrem Bericht vom Oktober 2004 eine gemeinsame Vereinfachung des Steuerrechts für möglich. Die diskutierten Reformvorschläge wiesen in zahlreichen Bereichen Übereinstimmung auf. Insbesondere bestehe Konsens, dass die Bemessungsgrundlage verbreitert werden müsse. Ein einziges „Basismodell“ lasse sich aus den Konzepten aber nicht destillieren.

Die Finanzminister/-ministerinnen der Länder kamen in ihrer Konferenz am 21. Oktober 2004 jedoch zu dem Schluss, dass die bisherigen Modelle von Parteien, Wirtschaftsforschern und Steuerexperten keine Basis für eine umfassende Steuerreform seien. Die Modelle seien nicht finanzierbar und würden kurzfristig zu Einnahmeausfällen von neun bis 43 Milliarden Euro in den öffentlichen Haushalten führen.

Die von der Stiftung Marktwirtschaft einberufene Kommission „Steuergesetzbuch“ hat am 30. Januar 2006 ihr Konzept für ein einfacheres, sozialeres und transparenteres Steuersystem vorgelegt. In dieser Kommission waren 76 Experten aus Wissenschaft, Rechtsprechung, Politik und Verwaltung vertreten. Sie hat eine umfassende Ertragsteuerreform vorgeschlagen, die von drei Säulen getragen wird: von einer Reform der Unternehmensbesteuerung, von einer Neuordnung der Kommunalfinanzen sowie von einer Reform der Einkommensbesteuerung. Die Reform der Einkommensbesteuerung zielt darauf ab, die dem derzeitigen Einkommensteuergesetz innewohnenden sozial-, lenkungs- und wahlpolitisch motivierten Ausnahmenormen abzuschaffen. Es soll bei dem System einer synthetischen Einkommensteuer sowie bei einem progressiv verlaufenden Tarif bleiben und anstelle der gegenwärtig sieben Einkunftsarten nur noch vier Einkunftsarten geben. Ergänzt wird die Neufassung des Einkommensteuerrechts um einen elektronischen Steuererklärungsentwurf, der es durch elektronische Vernetzung des Steuerabzugsverfahrens mit dem Veranlagungsverfahren ermöglicht, dem Steuerpflichtigen durch das Finanzamt einen Steuererklärungsentwurf vorzugeben.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat ebenfalls Reformüberlegungen angestellt. Im Gegensatz zur Stiftung Marktwirtschaft spricht sich der Sachverständigenrat für eine duale Einkommensteuer aus. Er unterscheidet dabei primär zwischen Kapitaleinkünften und sonstigen Einkünften und ordnet diesen Begriffen die bisher bekannten Einkunfts-

quellen zu. Das als Kapitaleinkünfte eingestufte Einkommen soll mit einheitlich 25 Prozent besteuert werden; die übrigen Einkünfte, insbesondere die Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit sollen dem progressiven Einkommensteuertarif unterliegen.

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die derzeitige schlechte Lage der deutschen Steuerverwaltung resultiert vor allem aus der Tatsache, dass bei zunehmenden Anforderungen zu wenig richtig eingesetztes Personal zur Verfügung steht, um die Steuern nach den Maßgaben der §§ 85 und 88 AO gleichmäßig festsetzen zu können. Die von verschiedenen Seiten geforderte Personalaufstockung ist jedoch angesichts der derzeitigen Haushaltslage unrealistisch. Es müssen deshalb andere Lösungen gefunden werden.

Mit den folgenden Empfehlungen möchte der Bundesrechnungshof dazu beitragen, dass das vorhandene Personal zielgerichteter eingesetzt wird.

Die Empfehlungen umfassen insbesondere folgende drei Kernpunkte:

- Realisierung einer durchgreifenden Steuervereinfachung,
- Einführung eines vollelektronischen Veranlagungsverfahrens auf der Basis bundesweit kompatibler Steuersoftware mit einem umfassenden Risikomanagementsystem,
- verstärkter Einsatz von Personal aus den bisherigen Veranlagungsstellen für die Überprüfung risikobehafteter Fälle und zur Aufdeckung unbekannter Steuerfälle.

Außerdem regt der Bundesrechnungshof an, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern von den Ländern auf den Bund zu übertragen.

Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Empfehlungen sieht das Bundesministerium gleichermaßen als geeignet an, um die Probleme zu bewältigen. Lediglich in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Umsetzung und ihrer Gewichtung gibt es teilweise Unterschiede zwischen dem Bundesrechnungshof und dem Bundesministerium, wie die nachfolgenden Textziffern deutlich machen werden.

7.1 Eine durchgreifende Vereinfachung des deutschen Steuerrechts ist unerlässlich, weil die Steuerverwaltung längst nicht mehr in der Lage ist, die Vielzahl der äußerst komplizierten Regelungen entsprechend dem Willen des Gesetzgebers umzusetzen. Außerdem wird nur ein verständliches und beherrschbares Steuerrecht mehr Eigenverantwortlichkeit und mehr Akzeptanz bei den Steuerpflichtigen und deren Steuerberater hervorrufen. Ein solches Steuerrecht sollte dann auch konsequent angewendet werden.

Das Bundesministerium sieht zwar auch im Grundsatz die Notwendigkeit für eine durchgreifende Steuervereinfachung. Gleichwohl wendet es ein, dass die Masse der Steuererklärungen einfach gelagerte Sachverhalte betreffe, die sowohl für die Steuerverwaltung als auch für den Steuerpflichtigen eindeutig und vorhersehbar rechtlich eingeordnet werden können. Ob dies zutreffend ist, lässt sich mit dem Ergebnis der Erhebungen des Bundesrechnungshofes nicht belegen. Außerdem hat das Bundesministerium vorgetragen, es strebe mit Nachdruck an, durch den Abbau von Steuerergünstigungen und Ausnahmeregelungen für eine Vereinfachung des Steuerrechts zu sorgen. Zu dieser Behauptung gibt es jedoch in der aktuellen Steuerpolitik genügend Gegenbeispiele: Die Abschaffung des Sonderausgabenabzuges für die Steuerberatungskosten löst unbestritten bei der Verwaltung mehr Aufwand aus, als die bisherige Regelung und lässt zudem die finanziellen Auswirkungen mehr als fragwürdig erscheinen. Mit der Ausdehnung des § 35a EStG wird gerade kein Abbau von Steuerergünstigungen betrieben, sondern die umgekehrte Entwicklung eingeleitet.

Eine durchgreifende Steuerreform wird seit Jahren von allen Beteiligten gefordert. Diese Reform müsse zu einer deutlichen Vereinfachung und „Entrümpelung“ des materiellen Steuerrechts und des Verwaltungsvollzuges führen sowie aus-

reichende Einnahmen für Bund, Länder und Kommunen sicherstellen. Insofern ist es nicht verständlich, dass in Deutschland immer noch keine gemeinsame Lösung für eine grundlegende Reform gefunden wurde, denn es liegen genügend qualifizierte Vorschläge zur Steuervereinfachung vor.

Eine im Auftrag der Finanzministerkonferenz vorgenommene Untersuchung der wichtigsten im Verlauf der letzten anderthalb Jahre von den politischen Parteien bzw. aus den Kreisen der Wirtschaft vorgelegten Steuerkonzepte durch die Abteilungsleiter/-leiterinnen (Steuer) des Bundes und der Länder hat zwar ergeben, dass keines der Reformkonzepte eine Patentlösung für ein „einfacheres Steuerrecht“ bietet. Durch das „Herausfiltern“ von Konsenspunkten der verschiedenen Steuerkonzepte könnten sich allenfalls vereinzelte Ansatzpunkte für eine Steuerreform ergeben. Dennoch hält der Bundesrechnungshof es für geboten, dass endlich ein politisch mehrheitsfähiges Konzept zur umfassenden Vereinfachung des Steuerrechts erarbeitet wird. Hauptziel dieser Steuervereinfachung muss es sein, dass sowohl die Steuerpflichtigen und Steuerberater bei der Erstellung der Steuererklärung als auch die Steuerverwaltung bei der Bearbeitung der Steuererklärungen „arbeitsmäßig entlastet werden“ (zum Beispiel Streichung von Ausnahmetatbeständen, Verwendung von Pauschalregelungen, Wegfall von Sonderaufgaben für die Steuerverwaltung).

Auf jeden Fall müssen die Steuergesetze beständiger werden. Dauernde Änderungen dieser Gesetze sorgen für Unsicherheit. Dies muss zukünftig vermieden werden. Außerdem benötigen die Steuerpflichtigen, Steuerberater, Wirtschaft und Steuerverwaltung genügend Zeit, um sich auf die geänderten Steuergesetze einzurichten. Der Bundesrechnungshof hält insoweit eine Vorlaufzeit von mindestens einem halben Jahr für geboten. ■

Zu einem von Stefan Empter und Robert B. Vehrkamp herausgegebenen Buch

Wirtschaftsstandort Deutschland

Jede Zeit produziert ihre Signale. Für die Jahre des Beginns dieses Jahrhunderts steht der Weckruf „Globalisierung“. Man mag es kaum mehr hören. Aber man muss immer wieder hinhören. Denn in den Botschaften der Statistiken der Weltwirtschaft liegt der Schlüssel zur Strategie des Gewinnens oder des Verlierens.

Was ist geschehen? Was ist neu? Anpassungsschocks hat es immer gegeben. Ausgelöst wurden sie in der jüngeren Geschichte durch Meilensteine der Technisierung: die Beherrschung und die Nutzbarmachung der Elektrizität, den Eisenbahntransport, die Erfindung und Verbreitung des Automobils. Auch in diesen heute als wirtschaftshistorisch bedeutsamen Zeitabschnitten der Entwicklung des Wohlstands hat es Ängste gegeben. Jeder dieser Schocks wurde als Bedrohung für diejenigen empfunden, die sich ihres Platzes in der Wirtschaft der jeweiligen Periode vor dem Schock sicher wähnten. Jedes Mal stellte sich aber rasch heraus: Der Gesamteffekt war wohlstandsfördernd; und wer zur Anpassung bereit war, der konnte von den neuen Möglichkeiten profitieren.

Aus der Geschichte kann man lernen. Aber sie wiederholt sich nicht. Die Schocks von heute erscheinen uns nicht nur deshalb neu, weil wir nun selbst die Heutigen und damit die unmittelbar Betroffenen sind. Die „Globalisierung“ als Chiffre der Jetztzeit ist vor dem ökonomisch und sozialwissenschaftlich aufgearbeiteten Hintergrund früherer Erfahrungen auch deshalb schwer zu lesen, weil sich so Unterschiedliches mischt. Da ist das Hinzutreten ganzer Völker ins wettbewerbende Spiel der Weltwirtschaft. China und Indien erscheinen manchem bedrohlich wegen ihres Fleißes und ihrer niedrigen Preise, mit denen sie den Weltmarkt erstürmen. Länder wie Iran und Russland verdienen Aufmerksamkeit nicht nur an den Weltbörsen des Handels mit Energie, sondern auch in den politischen und strategischen Analysen der Macht und der Machtverteilung in der Welt.

Alle Besorgnisse, so universal sie erklärbar sein mögen, sind immer auch standortgebunden. Daher lautet hierzulande die am häufigsten gestellte Frage: „Was bedeutet das alles für Deutschland, für seine absehbar alternde Gesellschaft, für den zur Gewohnheit gewordenen Sozialstaat, für die künftige Stellung des Landes unter den Wirtschaftsnationen?“

Um das Rüstzeug für die Suche nach einer Antwort zu gewinnen, kann man sich um die Aufnahme in ein mindestens dreisemestriges Seminar bewerben. Oder man kann sich – für weit mehr als nur ein erstes Einlesen – dem von *Stefan Empter* und *Robert B. Vehrkamp* herausgegebenen Band „Wirtschaftsstandort Deutschland“ anvertrauen. *Empter* ist Leiter des Themenfeldes „Wirtschaft und Soziales“ der Bertelsmann Stiftung. *Vehrkamp* ist Mitglied des Präsidiums und Dozent für Makroökonomie und Internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Zeppelin University in Friedrichshafen.

Der Titel des Bandes untertreibt. Die Vermutung, es handele sich um eine Momentaufnahme, ginge fehl. Die hier versammelten 21 Beiträge beschreiben Ist-Zustände. Aber sie erklären auch, woraus diese Zustände – das quantitative und qualitative Bild der Investitionen, die Zusammensetzung der Handelsströme, Zustand und Perspektive des Arbeitsmarktes, um nur einige wenige Beispiele zu nennen – zu erklären sind. Und mit der Erklärung verbunden ist die Entfaltung von Strategien zur Sicherung des Standorts im Wirbel von Veränderungen. Schon wenige Stichworte der Kapitelüberschriften geben einen Eindruck von der Spannweite des Materials und von der Vielfalt erklärender Zugänge zur angemessenen Beschreibung und zur möglichen Lösung der Anpassungsprobleme im Schockerlebnis der Globalisierung: Deutschland im Ranking der Freiheit, Exportweltmeister oder Basarökonomie, Leistungsvergleich der Bildungssysteme, Föderalismus und Wachstum.

Dies ist eine Standortbeschreibung, die ohne Aufdringlichkeit Wege zu einem Programm zeigt. ■

Hans D. Barbier



■ Stefan Empter/Robert B. Vehrkamp (Hrsg.), *Wirtschaftsstandort Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

SimiPuan

ORIENTIERUNGEN 109

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

Impressum

Herausgeber

Anschrift Ludwig-Erhard-Stiftung e. V., Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
Telefon 02 28/5 39 88-0
Telefax 02 28/5 39 88-49
E-Mail info@ludwig-erhard-stiftung.de
Internet www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dr. Horst Friedrich Wünsche (Chefredakteur)
Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan

Mitarbeiter dieser Ausgabe

Prof. (em.) Dr. Dr. Horst Albach
Prof. Dr. Volker Amelung
Dr. Boris Augurzky
Andreas Beivers
PD Dr. Bernhard Boockmann
Dr. Martin Dietz
Silja Göhlmann
Dr. Stefan Greß
Prof. Dr. Martin Hellwig
Prof. Dr. Karl Otto Hondrich
Dr. Klaus Meyer-Lutterloh
Prof. Dr. Günter Neubauer
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
Christoph Schwierz
RA Werner Stolz
Marcus Tamm
Dr. Harald Tauchmann
Stefan Tilgner
Prof. (em.) Dr. Klaus Tipke
Dr. Ulrich Walwei
Dr. Winfried Wolf

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 109 – September 2006.
Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.