



Teuer: Je schwerer die Krankheit, desto kostspieliger die Behandlung. Bald werden die Kassen weniger Spritzen bezahlen können.

Schmerzhaft Eingriffe

GESUNDHEITSREFORM Die Politik doktort am System herum. Das verunsichert die Anbieter und geht zulasten der Patienten. Leistungssenkungen erscheinen unausweichlich

Von Jörg Schiller und Renate Bodenstaff

Unmittelbar vor der parlamentarischen Sommerpause hat sich die Bundesregierung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) Luft verschafft. Die als „Rösler-Revolution“ bezeichneten Maßnahmen sind aber leider nichts anderes als ein Spiel auf Zeit. Vor dem Hintergrund steigender Ausgaben und stagnierender Beitragseinnahmen musste zunächst die drohende Insolvenz von Krankenkassen verhindert werden.

Die geplante Reform umfasst zwei wichtige Maßnahmen. Erstens wurde ein umfangreiches Sparpaket beschlossen, das sowohl Krankenkassen als auch Ärzte, Krankenhäuser und Pharmahersteller betrifft. Jedoch können die Sparmaßnahmen den Ausgabenanstieg nur kurzfristig bremsen. Zweitens wurde die Kassenfinanzierung verändert. Die vorübergehende Beitragsreduktion von 15,5 Prozent auf 14,9 Prozent wird wieder zurückgenommen. Außerdem dürfen Krankenkassen nun unbeschränkt Zusatzbeiträge erheben.

Betrachtet man die Veränderungen zur Finanzierung näher, wird klar, dass diese nicht der erhoffte große Wurf sind. Krankenkassen haben nun größere Spielräume auf der Einnahmenseite und damit ihre Beitragsautonomie zumindest teilweise zurückgewonnen. Aufgrund der Festschreibung des Arbeitgeberanteils sollen steigende Kosten zukünftig nur noch über höhere Zusatzbeiträge allein von den Versicherten getragen werden. Versicherte, deren Beiträge zwei Prozent ihres sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigen, erhalten einen Steuerzuschuss.

Trotzdem wurde wieder einmal die Chance verpasst, das GKV-System zu vereinfachen und grundlegend zu reformieren. Ein zentraler Fehler des Gesundheitsministeriums war es sicherlich, die Erwartungen nach seinem Amtsan-

tritt mit recht forschen Ankündigungen unnötig angeheizt zu haben. Darüber hinaus hatte die Koalition nach der Bundestagswahl nicht die Kraft, gleich ihre Reformen und insbesondere die Gesundheitsprämie auf den Weg zu bringen. Der angekündigte Schritt schließt wahrscheinlich nur für ein bis zwei Jahre die größten Lächer. Eine echte Reform muss bald noch folgen.

Mit der Möglichkeit für Krankenkassen, die Höhe des Zusatzbeitrages nun selbst zu bestimmen, soll das zarte Pflänzchen des Preiswettbewerbs gestärkt werden. Gleichzeitig verabschiedet sich die Regierung damit aber still und leise von der Gesundheitsprämie, die eigentlich als ein einheitlicher und fester Eurobetrag geplant war. Das zentrale Problem ist jedoch, dass ein solcher Preiswettbewerb im momentanen System vor allem deshalb nicht funktioniert, da Krankenkassen kein Vertrauen in die Politik haben.

Um das aktuelle Wettbewerbsdilemma in der GKV zu verstehen, muss man sich die nähere Vergangenheit vor Augen führen. Vor dem Jahr 2008 konnten die Krankenkassen individuelle Beiträge erheben und die Versicherten ihre Kasse frei wählen. Schon zu dieser Zeit wiesen Krankenkassen aufgrund unterschiedlicher Versichertenstrukturen große Beitragssatzunterschiede auf. Dies war darauf zurückzuführen, dass es zwischen den Kassen erhebliche Unterschiede im Einkommen und Gesundheitszustand der versicherten Mitglieder gab. Während Einkommensunterschiede durch einen Risikostrukturausgleich (RSA) nivelliert wurden, mussten Kassen mit kränkeren Versicherten höhere Beiträge erheben, um ihre Kosten zu decken.

Eigentlich wurde erwartet, dass alle Versicherten zu Kassen mit niedrigen Beiträgen wechseln würden. Dies trat jedoch nicht ein, da hauptsächlich gesunde jüngere Versicherte die Kasse wechselten. Kassen mit älteren und kränkeren Versicherten konnten ihre schlechte Risikostruktur aufgrund der

zu hohen Beiträge nicht verbessern, während Anbieter mit niedrigen Beiträgen nur um junge, gesunde Versicherte buhlten.

Seit dem Jahr 2009 zahlen alle GKV-Versicherten nun einen einheitlichen prozentualen Beitrag an den Gesundheitsfonds. Für jeden Versicherten erhält die jeweilige Krankenkasse aus diesem Fonds eine Grundpauschale, die sich an den durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der gesamten GKV orientiert. Diese Pauschale wird durch ein System von Zu- und Abschlägen auf Grundlage verschiedener Risikofaktoren angepasst. Insgesamt werden 80 schwere und kostenintensive Krankheiten bei der Ermittlung des morbiditätsorientierten RSA (Morbi-RSA) berücksichtigt. Ziel dieses Systems ist es, höhere Ausgaben für kranke Versicherte auszugleichen und so einen Wettbewerb um alle Versicherten – unabhängig von deren Gesundheitszustand – zu initiieren.

Die krankheitsbedingten Zuschläge sind jedoch knapp kalkuliert. Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds decken die tatsächlichen Kosten der Kassen vielfach nur dann, wenn sich diese auf einzelne Krankheiten spezialisieren und zum Beispiel individuelle Programme für chronisch Kranke entwickeln. Genau an dieser Stelle funktioniert der Wettbewerb jedoch nicht.

Kassen sind bisher nicht bereit, sich zu spezialisieren, sodass Kosteneinsparungen aus der Spezialisierung momentan nicht realisiert werden. Die Kassen befürchten, dass die Politik das GKV-System wieder ändern könnte und sie dann auf höheren Kosten kränkerer Versicherte sitzenbleiben. Durch die fehlende Spezialisierung reichen die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds für viele Kassen momentan nicht aus, sodass diese von der Insolvenz bedroht sind.

Die geplante Reform verstärkt dieses Wettbewerbsproblem sogar eher noch, anstatt es zu lösen. Da Versicherte den Zusatzbeitrag in der Regel allein

finanzieren, sind Kassen bemüht, ihre Ausgaben insgesamt gering zu halten. Kostenunterschiede zwischen Kassen kommen aber vorrangig durch Unterschiede im Gesundheitszustand der Versicherten zustande, sodass einige Kassen momentan gezwungen sind, einen hohen Zusatzbeitrag zu erheben. Folglich ergibt sich das gleiche Problem wie im alten System. Kassen mit mehr kranken Versicherten sind nicht konkurrenzfähig. Ein Preiswettbewerb zwischen den Kassen löst dieses grundsätzliche Problem nicht.

Um das zu ändern, muss einerseits der Morbi-RSA so angepasst werden, dass die Zuweisungen des Gesundheitsfonds die Behandlungskosten decken. Es wäre aber falsch, die Zuweisungen einfach nur zu erhöhen. Vielmehr müsste die gewünschte Spezialisierung der Kassen erreicht werden. Dies kann aber nur dann gelingen, wenn die Regierung ein schlüssiges Gesundheitskonzept vorlegt und die Kassen darauf vertrauen können, dass dieses System für eine längere Zeit so erhalten bleibt.

Dass dieser Fall eintritt, ist nicht sehr wahrscheinlich. So bleibt wohl nur eine zweite Möglichkeit. Die Regierung muss in ihrer nächsten Reform an der Ausgabenseite ansetzen und das Leistungspaket der GKV beschneiden. So könnten beispielsweise nur noch Medikamente mit nachgewiesener besserer Wirksamkeit erstattet werden und neuartige, sehr teure Behandlungen nur im Rahmen einer freiwilligen Zusatzversicherung versichert werden. Solche schmerzhaften Eingriffe sind zwar sehr unpopulär, aber unumgänglich, um das System der gesetzlichen Krankenversicherung langfristig zu erhalten.

Jörg Schiller hat den Lehrstuhl für Versicherungswirtschaft und Sozialsysteme an der Universität Hohenheim inne.

Renate Bodenstaff ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachbereich Versicherungswirtschaft und Sozialsysteme an der Universität Hohenheim.

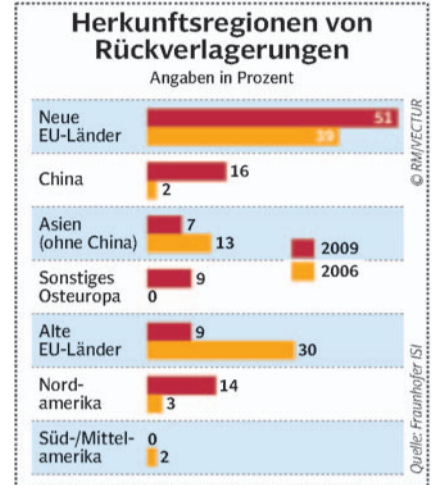
WIRTSCHAFTSWISSEN

Wieder in Deutschland

STANDORTVERLAGERUNG Der Boom ist vorüber. Manche Firmen holen die Produktion sogar zurück

Von Daniel Gratzla

Deutsche Produkte sind in aller Welt gefragt. Da deutsche Arbeiter vielen Unternehmern aber zu teuer sind, verlagern sie die Produktion lieber in Billiglohnländer und schließen heimische Fabriken. Der Trend zum Outsourcing erreichte Ende der Neunzigerjahre und Anfang des neuen Jahrtausends seinen Höhepunkt. Nun scheint er vorerst gestoppt. Das geht aus einer Untersuchung des Fraunhofer Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI) hervor, das alle zwei Jahre Betriebe des verarbeitenden Gewerbes befragt.



Demnach haben nur neun Prozent der Unternehmen zwischen Mitte 2007 und Mitte 2009 Teile ihrer Produktion zu Lasten der heimischen Fertigung ins Ausland verlagert. Das ist der niedrigste Stand seit 15 Jahren. Zwischen 2004 und 2006 waren es noch 15 Prozent. In der Metall- und Elektroindustrie hatte im Jahr 2003 sogar jedes vierte Unternehmen Teile seiner Produktion verlagert, jetzt ist es noch nicht einmal jedes zehnte. Deutlich bodenständiger als im vorherigen Beobachtungszeitraum zeigten sich auch Fahrzeug- und Maschinenbauer, Hersteller von Gummi- und Kunststoffwaren sowie Textil- und Bekleidungsfirmen. Insgesamt wertete das Fraunhofer Institut Fragebögen von 1484 Betrieben aus.

„Das Ausmaß der aktuellen Wirtschaftskrise veranlasst die Unternehmen anscheinend dazu, eher die Kapazitäten an ihren bestehenden Standorten zusammenzuhalten, als weitere Kosteneinsparpotenziale in Niedriglohnländern zu suchen“, resümieren die Forscher. Diese Zurückhaltung wird der Umfrage zufolge weiter anhalten. Nur sieben Prozent der Unternehmen planen aktuell eine Verlagerung von Kapazitäten ins Ausland.

Darüber hinaus kommt mittlerweile auf jedes dritte Unternehmen, das outsourct, eine Firma, die die Produktion wieder nach Deutschland zurückholt. Insgesamt rechnet das ISI hoch, dass 500 Betriebe pro Jahr aus dem Ausland zurück nach Deutschland kommen. Die Gründe sind vielfältig, aber einer sticht hervor. Sieben von zehn Unternehmen geben Qualitätsprobleme als Motiv für den Rückzug an (siehe Grafik unten). Viele Unternehmen unter-

schätzten Zeit und Kosten, die es brauche, um Produkte und Prozesse in Ländern mit anderer Sprache und Kultur auf das gewünschte Niveau zu heben, schreiben die Forscher.

Zweitgrößtes Problem sind mangelnde Flexibilität und Lieferfähigkeit. Selbst wenn in der eigenen Firma alles nach Plan läuft, können unzuverlässige Zulieferer das Geschäft gefährden. Jedes dritte Unternehmen nennt zu hohe Transportkosten als Grund. Pikant: Ebenso vielen sind die Personalkosten zu hoch, dabei waren die für viele doch eigentlich der Grund für die Auslagerung. Die ISI-Umfrage zeigt, dass drei von vier Unternehmen niedrigere Personalkosten als wesentliches Motiv für den Schritt ins Ausland sehen. Wer aus dem gleichen Grund wieder zurückkommt, hat sich entweder verrechnet. Oder aber die Löhne im Zielland sind deutlich gestiegen, was den Kostenvorteil nivelliert. So geschehen etwa in Teilen Polens, Tschechiens, Ungarns und der Slowakei.

Die neuen EU-Länder sind daher für deutsche Firmen deutlich unattraktiver geworden. Vor vier Jahren gingen noch 55 Prozent aller Verlagerungen in diese Region, jetzt sind es nur noch 40 Prozent. Und die Erwartungen erfüllen sich nicht für jeden: Jede zweite Rückverlagerung der Produktion kommt aus ebendiesen Ländern (siehe Grafik oben). Stattdessen gehen viele verarbeitende Betriebe, die Kosten sparen wollen, lieber gleich nach Asien. Vor allem China läuft den osteuropäischen Standorten zunehmend den Rang ab. Allerdings wird auch dort nicht jeder Unternehmer glücklich, wie die Zahlen zeigen.

Aus diesen Ergebnissen könne allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass Produktionsverlagerungen ins Ausland künftig keine Rolle mehr spielen, betonen die Autoren. So könnten beispielsweise Produkte, die heute noch innovativ sind und im Inland hergestellt werden, schon in drei bis fünf Jahren Standard sein und gegebenenfalls reif für die Verlagerung. Siemens beispielsweise ließ komplizierte Medizintechnik einst vornehmlich in Deutschland zusammenschrauben. Heute baut der Konzern seine Röntgengeräte auch in Indien.



BUCH-FÜHRUNG

Wie Wirtschaftspolitik funktioniert

Lange hat Wirtschaftspolitik als wissenschaftliche Disziplin ein Schattendasein geführt. Ökonomen beschäftigten sich vorwiegend mit mathematischen Modellen. Politikwissenschaftler widmeten ihre Aufmerksamkeit lieber Wahlkampfstrategien und Parteienforschung. Mit der Wirtschaftskrise hat sich das Blatt gewendet. Wirtschaftspolitik und die Ausgestaltung der dazugehörigen Institutionen stehen wieder im Zentrum der Aufmerksamkeit.



Markus M. Müller, Honorarprofessor für Politikwissenschaft an der Zepelin-Universität Leipzig, und Roland Sturm, Professor an der Universität Erlangen-Nürnberg, legen mit „Wirtschaftspolitik kompakt“ eine Einführung in das Fach vor. Das Lehrbuch erläutert vor allem die Grundlagen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung in Deutschland. Der Schwerpunkt liegt auf der Darstellung historischer Entwicklungen vom Kaiserreich bis in die Neuzeit und der Erklärung wichtiger Institutionen. Volkswirtschaftlichen Theorien widmen sich die Autoren nur am Rand. Dafür nimmt

die Darstellung nationaler Wirtschaftsordnungen breiten Raum ein. Müller und Sturm gehen davon aus, dass sich diese von Land zu Land stark unterscheiden, wobei sie Deutschland eine eher gemäßigtere Form des Kapitalismus beschreiben. Ökonomen könnten mit dieser politikwissenschaftlichen Darstellung Probleme haben. Manche dürften formale Modelle und mathematische Formeln vermissen, andere eine durchgehende philosophische Argumentationslinie. Das sollte jedoch niemanden von der Lektüre abhalten. Auch für Ökonomen ist es hilfreich, die eigenen Handlungsempfehlungen aus einem politikwissenschaftlichen Blickwinkel heraus zu betrachten. Denn nur, wer über den eigenen Tellerrand hinausschaut, kommt zu neuen Ergebnissen. Das sollten Ökonomen aus dem Versagen ihrer Modelle in der Krise gelernt haben. *sl*

Markus M. Müller, Roland Sturm: *Wirtschaftspolitik kompakt.* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010. 259 Seiten, 24,95 Euro.

BRÜSSELER SPITZEN

Europas Firmen blicken über die Grenze

Von Sabine Seeger

Exportieren macht erfolgreich. Was große Konzerne können, kann der Mittelstand schon lange. Ein Viertel aller europäischen Klein- und Mittelständischen Unternehmen (KMU) beliefert Kunden im Ausland, meist in den Nachbarländern. Und sie tun gut daran. Denn wie eine europäische Studie zur Internationalisierung der kleineren Unternehmen zeigt, lohnt sich der Gang über die Grenze. Der Umsatz steigt und mit ihm die Innovationsfreudigkeit. Neue Arbeitsplätze entstehen. So brachten 26 Prozent der grenzüberschreitend aktiven KMU Produkte und Dienstleistungen auf den Markt, die in ihrer Branche und ihrem Land einzigartig waren. Von den auf das nationale Umfeld fixierten Betrieben taten das nur acht Prozent. Das wirkte sich auch auf die Beschäftigung aus. Exportorientierte Firmen

schufen sieben Prozent mehr Arbeitsplätze, während sich die anderen mit einem Jobzuwachs von nur einem Prozent zufriedengeben mussten. Im Zuge der EU-Wachstumsstrategie fördert Brüssel die Öffnung der Betriebe. Aber das hat sich offenbar noch nicht herumgesprochen. Laut der Studie wissen nur 16 Prozent der KMU, dass es öffentliche Förderprogramme zur Internationalisierung gibt. Wissen tun die Mittelständler hingegen, dass der Ausgriff ins EU-Ausland mit Aufwand verbunden ist. Wer eine Tochtergesellschaft gründen will, kann dies kaum als GmbH tun. Potenzielle Kunden schließen dann nämlich auf eine unseriöse Briefkastenfirma. Viele Betriebe entscheiden sich für ortsübliche Rechtsformen wie etwa die S.à.r.l. in Frankreich oder die Spz o.o. in Polen. Die dazu notwendige Rechtsberatung ist allerdings teuer. Die KMU fordern daher schon lange eine EU-weit ein-

heitliche Europa-GmbH. Die wäre nicht nur kostensenkend, sondern ein weiterer Schritt zur Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes.

Europas Finanzbranche ist so versiert in Sachen Lobbyarbeit, dass sich jüngst gleich eine ganze Gruppe von Volksvertretern ob massiver Einflussnahme an die Öffentlichkeit wandte. Jetzt soll es einer der mächtigen City-Agenten sogar in die Zentrale geschafft haben, dorthin, wo Gesetze zu Finanzaufsicht, Eigenkapitalvorschriften oder Bankenabgabe geschrieben werden. Jonathan Faull heißt der Mann. Er ist 55 Jahre alt und Brite. Seit 1. Juli leitet er die Generaldirektion Binnenmarkt und soll als solcher seinen Chef, Binnenmarktkommissar Michel Barnier, ausbrennen. Der Franzose, ein Befürworter rigider Regulierung, ist in London nicht gerne gesehen. Deshalb sorgte Ex-Premier Gordon Brown da-

für, dass ihn einer von der Insel in Schach hält. Ob das Kalkül aufgeht, ist allerdings fraglich. Denn Faull ist durch und durch Europäer. Er startete seine Kommissionskarriere bereits 1978, engagierte sich als Chef des Sprecherdienstes und stand zuletzt an der Spitze der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit.

An der Spitze der deutschen Vertretung bei der Europäischen Union gibt es einen Wechsel. Der bisherige EU-Botschafter Deutschlands, Edmund Duckwitz, vertritt die Bundesrepublik künftig in Mexiko. Sein Nachfolger wird Peter Tempel. Der SPD-nahe Diplomat ist EU-Erfahrener. Er leitete das Kabinett des deutschen EU-Kommissars Günter Verheugen (SPD), musste dann allerdings den Ambitionen der Verheugen-Mitarbeiterin Petra Erler weichen und ins Berliner Außenministerium zurückkehren.