

Häde, Ulrich

**Article — Published Version**

## Berlin als Bundesdistrikt? Länderfinanzausgleich

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Häde, Ulrich (2012) : Berlin als Bundesdistrikt? Länderfinanzausgleich, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613978X, Springer, Heidelberg, Vol. 92, Iss. 2, pp. 77-78, <https://doi.org/10.1007/s10273-012-1331-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68413>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Pflege-Zusatzversicherung

**Irrweg Pflege-Riester**

Die Mitte der 1990er Jahre eingeführte Pflegeversicherung war von Anfang an als Teilkaskoversicherung konzipiert und deckt somit – für gesetzlich wie privat Versicherte – nur einen Teil der Pflegekosten ab. Die Deckungslücke zwischen den Pflegekosten und den Versicherungsleistungen müssen die Pflegebedürftigen selbst tragen. Dazu hatten 2010 gerade einmal 1,7 Mio. Menschen eine private Zusatzversicherung abgeschlossen. Die Bundesregierung will den freiwilligen Abschluss privater Pflege-Zusatzversicherungen künftig steuerlich fördern – analog zur Riester-Rente. Dadurch soll es zu einer „ausgewogeneren Belastung der Generationen“ kommen (so der aktuelle Entwurf zum „Pflege-Neuausrichtungsgesetz“). Das wird jedoch kaum funktionieren.

So hat das vermeintliche Erfolgsmodell der Riester-Rente zehn Jahre nach Einführung erheblich an Strahlkraft eingebüßt. Abgesehen von mangelhafter Transparenz, hohen Verwaltungskosten und bescheidenen Renditen ist es vor allem der deutliche Zusammenhang zwischen der Verbreitung der Riester-Rente und der Höhe der verfügbaren Haushaltseinkommen, der zunehmend Kritik auslöst. Im Ergebnis kommt die beträchtliche Förderung aus Steuermitteln weit überproportional bei denjenigen an, die aufgrund ihres Einkommens ohnehin am ehesten zur ergänzenden Eigenvorsorge fähig sind. Wer dagegen nur über ein geringes Einkommen verfügt, empfindet die erforderliche Eigenleistung meist als zu hoch. Grundsätzlich wären ähnliche Mitnahmeeffekte auch bei einer analog ausgestalteten Pflege-Zusatzversicherung zu erwarten – auch wenn Umfang und Ausgestaltung der steuerlichen Förderung des geplanten „Pflege-Riester“ noch nicht feststehen.

Die Gefahr, dass die steuerliche Förderung am wenigsten dort ankommt, wo sie am meisten gebraucht wird, hat bei freiwilligen Pflege-Zusatzversicherungen aber noch einen anderen Grund, den es bei der Riester-Rente nicht gibt. Wer eine Pflege-Zusatzversicherung abschließen will, muss in der Regel – wie bei einer privaten Krankenversicherung – Fragen nach seinem Gesundheitszustand beantworten. Resultat: Wer bestimmte Behinderungen oder Vorerkrankungen hat, also ein vergleichsweise hohes Pflegerisiko aufweist, wird meist rundweg abgelehnt. In diesem Fall müssten die Betroffenen als Steuerzahler die Förderung Anderer mit geringerem Pflegerisiko mitbezahlen, ohne selbst in den Genuss dieser Förderung kommen zu können. Man darf gespannt sein, wie die Politik mit diesem Problem umgeht. Einen Kontrahierungszwang seitens der Versicherer kann es bei einer freiwilligen Zusatzversicherung wohl kaum geben.

Von der Förderung privater Pflege-Zusatzversicherungen profitieren – neben der privaten Versicherungswirtschaft – vor allem auch potenzielle Erben, denen das elterliche Vermögen auch bei langjähriger Pflegebedürftigkeit erhalten bleibt. Auch deshalb springt grundsätzlich zu kurz, wer „ausgewogenere Belastungen der Generationen“ isoliert in einzelnen Sicherungssystemen herstellen will. Die Verminderung der Staatsverschuldung dürfte die Gesamtbelastung künftiger Generationen deutlich wirksamer begrenzen als eine steuerlich geförderte Rücklage für künftige Pflegekosten. Bei der Pflegefinanzierung sollte die Politik besser für ausgewogenere Belastungen der gesamten Bevölkerung sorgen, indem alle Bürger an der solidarischen Finanzierung des Pflegerisikos nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit beteiligt werden. So könnten auch steigende Pflegelasten geschultert werden, und das Geld käme am ehesten dort an, wo es am dringlichsten gebraucht wird.

Klaus Jacobs

Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO)

klaus.jacobs@wido.bv.aok.de

## Anti-Counterfeiting Trade Agreement

**Breite Diskussion erforderlich**

Am 26. Januar 2012 wurde das Anti-Counterfeiting Trade Agreement, kurz ACTA, von der Europäischen Kommission im Namen von 22 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Damit ist ein Meilenstein auf dem Weg zur Inkraftsetzung eines Abkommens erreicht, das auf der TRIPS-Vereinbarung (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) basiert und diese verschärft. An den offiziellen Verhandlungen, die seit 2008 stattfanden, waren neben der EU zwölf Industriestaaten beteiligt.

Während die Reaktion der deutschen Medien eher verhalten war, kam es insbesondere in Polen zu deutlichen Protesten und (Re-)Aktionen der Internetgemeinde, die mit den Reaktionen auf zwei Gesetzesvorhaben in den USA, SOPA (Stop Online Piracy Act) und PIPA (Protect IP Act), vergleichbar sind. Seit Monaten führen die Piratenparteien in zahlreichen Ländern bereits Kampagnen gegen ACTA durch. Anders als der Name „Handelsabkommen gegen Produktfälschungen“ vermuten lässt, überträgt ACTA die weithin unbestrittenen Maßnahmen gegen Produktfälschungen etwa im Bereich von Medikamenten auf den Schutz geistigen Eigentums im Bereich digitaler Produkte. Die vorgeschlagenen Maßnahmen und Sanktionen richten sich damit auch gegen Intermediäre wie Internet Service Provider und einzelne Bürger, deren elektronische Geräte auch ohne einen Anfangsverdacht auf Dateien untersucht werden können, die nicht mit den erforderlichen Nutzungsrechten (Raubkopien) ausgestattet sind.

Die Hersteller digitaler Produkte (Softwareanbieter, Medienunternehmen) argumentieren seit Langem, dass durch illegale Kopien Wirtschaft und Staat riesige Summen verloren gehen und damit die Innovationskraft dieser Industriezweige geschwächt werde. Dem halten die Kritiker entgegen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen im Gegenzug Innovation und Wertschöpfung im Bereich der Online-Medien, aber eben auch neue Formen gesellschaftlicher Wissensproduktion massiv erschweren würden. Zudem würden große Teile der Internetgeneration kriminalisiert, die im Internet verfügbare Texte, Bilder, Videoclips etc. im Rahmen ihrer digitalen Meinungsäußerung, in Blogs und Wikis verwenden. Die bei den Verwendungsrechten für Medien unterstellte Trennung von privater und öffentlicher Nutzung ist in Zeiten des Internets nicht mehr ohne weiteres anwendbar. Die bestehenden Regelsysteme, die unter völlig anderen Rahmenbedingungen entstanden sind, müssen überdacht und daraufhin überprüft werden, ob sie der gesellschaftlichen Wirklichkeit und einer sinnvollen Abwägung von Gütern (Urheber- bzw. Verwerterrechte, Copyright gegenüber sinnvoller Verwendung von Informationen) noch Rechnung tragen und ob die im Namen von Verwerterrechten legitimierten massiven Eingriffe in die Privatsphäre und Persönlichkeitsrechte der Bürger gerechtfertigt sind.

Die Kritik an ACTA richtet sich allerdings auch gegen den Verhandlungsprozess und die institutionelle Umsetzung. Demgegenüber argumentieren die Befürworter, dass multilaterale Abkommen zunächst vertraulich ausgehandelt werden müssen, um in vertretbarer Zeit zu Ergebnissen gelangen zu können. Gleichwohl ist es zumindest befremdlich, wenn Abkommen einer derartigen Reichweite zwar unter Beteiligung von Vertretern der Industrie, nicht jedoch unter entsprechender Beteiligung einer größeren Gruppe betroffener Länder, von etablierten Institutionen wie der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) und einer breiteren Öffentlichkeit verhandelt werden. Der Berichterstatter des europäischen Parlaments ist unter Protest über das Verfahren zurückgetreten.

Das bei ACTA gewählte Verfahren weckt massive Zweifel an der Legitimität und Ausgewogenheit der dabei vertretenen Interessen. Ungelöste gesellschaftliche Fragestellungen, wie die Abwägung zwischen dem Schutz geistigen Eigentums und den Wirkungen und Nebenfolgen diesbezüglicher Gesetze und institutioneller Regelungen, sollten nicht in Form internationaler Handelsabkommen (noch dazu mit strafrechtlichen Sanktionen) präjudiziert werden, sondern bedürfen einer breiten gesellschaftlichen Diskussion. Dafür und für eine kritische Prüfung des Abkommens ist es noch nicht zu spät, aber höchste Zeit.

Stefan Klein  
Universität Münster  
klein@wi.uni-muenster.de

## Länderfinanzausgleich

### Berlin als Bundesdistrikt?

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern ist seit Langem umstritten. Drei Länder finanzieren im Wesentlichen das gesamte System. 2011 trug Bayern mit 3,7 Mrd. Euro die Hälfte aller Ausgleichsbeiträge. Baden-Württemberg und Hessen steuerten mit je 1,8 Mrd. Euro die andere Hälfte bei; Hamburg zahlte 62 Mio. Euro. Alle anderen Länder waren Empfänger der insgesamt 7,3 Mrd. Euro Ausgleichsleistungen. Das hohe Transfervolumen ist eine Folge der deutschen Wiedervereinigung. Bis 1994 lagen die Zahlungen unter 2 Mrd. Euro. Seit 1995 sind die ostdeutschen Länder am Finanzausgleich beteiligt. Damals schoss die Summe auf 5,7 Mrd. Euro in die Höhe und stieg seither weiter an.

Ausgeglichen wird die auf die Einwohnerzahl bezogene Finanzkraft. Die Wertung der Einwohner der Stadtstaaten mit 135% hat deshalb enorme Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich. Berlin würde ohne sie nicht 3 Mrd., sondern nur etwa 700 Mio. Euro erhalten. Vergleichbares gilt für Bremen und Hamburg. Keine andere der vielen Stellschrauben im Länderfinanzausgleich hat so große Wirkungen. Deshalb fordern die drei großen Geberländer deren Abschaffung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Einwohnerwertung jedoch in mehreren Urteilen (1986, 1992, 1999) wegen der strukturellen Unterschiede der Stadtstaaten als grundsätzlich gerechtfertigt anerkannt. Allerdings könnte eine erneute Prüfung der Angemessenheit des Wertes von 135% zu einer Senkung führen.

Sollte man den drei Hauptzahlern deshalb empfehlen, den Weg nach Karlsruhe einzuschlagen? Eher nicht; denn ein Streit vor dem Bundesverfassungsgericht wäre auch für sie mit Risiken verbunden. So hat das Gericht zwar früher den Bedarf der Kommunen insofern berücksichtigt, als dass die Einnahmen der Gemeinden nur zum Teil (früher 50%, heute 64%) in die Berechnung der Finanzkraft der Länder einfließen. Das muss aber nicht so bleiben; denn es ist fraglich, ob der Bedarf reicher Gemeinden tatsächlich erheblich höher ist als der ärmerer Kommunen.

2019 läuft der derzeitige Finanzausgleich aus. Es ist vorrangig Aufgabe der politischen Akteure und nicht von Verfassungsrichtern, über den danach angemessenen Ausgleich zu entscheiden. Es gibt Vorschläge, den horizontalen Ausgleich durch einen rein vertikalen zu ersetzen. Für den Ausgleich wäre nur noch der Bund zuständig. In diese Richtung geht auch die Forderung Bayerns und Hessens, Berlin aus dem Länderfinanzausgleich herauszulösen und dem Bund die finanzielle Verantwortung zuzuweisen. Art. 104a Abs. 1 GG gibt jedoch vor, dass Bund und Länder ihre Ausgaben

gesondert tragen müssen. Nur soweit es sich um Bundesaufgaben oder um Mehrausgaben handelt, die Bundeseinrichtungen verursachen, darf der Bund Ausgaben tragen oder über Art. 106 Abs. 8 GG Sonderbelastungen ausgleichen. Das tut er im Falle Berlins in einem gewissen Umfang schon jetzt. Eine komplette Bundesfinanzierung der Bundeshauptstadt oder die Schaffung eines Bundesdistrikts wären mit dem geltenden Verfassungsrecht nicht vereinbar. Das Grundgesetz könnte man zwar ändern. Aber die Probleme Berlins beruhen nur zu einem kleinen Teil auf der Funktion als Hauptstadt. Größere Verantwortung für die schwierige ökonomische Situation Berlins und die Empfängermentalität tragen die jahrzehntelange Insellage und die Alimentierung des Westteils der Stadt durch den Bund. Eine Rückkehr zu solchen finanziellen Verhältnissen scheint nicht ratsam. Und eine Vertikalisierung des Finanzausgleichs könnte die Stellung der Länder insgesamt schwächen.

Ulrich Häde

Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Haede@europa-uni.de

#### Arbeitszeitverlängerung

### Bildung und Gleichstellung wichtiger

Vollzeitbeschäftigte arbeiteten 2010 in Deutschland laut Eurostat 1904 Stunden pro Jahr und damit deutlich mehr als in allen anderen westeuropäischen Ländern. Nur in Mittel- und Osteuropa und in Griechenland wurde mehr gearbeitet. Gleichzeitig ist Deutschland mit der Rente ab 67 Jahren Vorreiter einer Erhöhung der Lebensarbeitszeit in Europa. Bei solchen Fakten muss man für die Forderung nach einer Verlängerung der Arbeitszeit schon sehr gute Gründe haben. Längere Arbeitszeiten könnten sinnvoll sein, wenn die Arbeitskosten zu hoch sind. Genau das Gegenteil ist aber der Fall. Im letzten Jahrzehnt sind die Löhne in Deutschland erheblich weniger gestiegen als in den anderen Euroländern. Diese massive interne Abwertung hat die deutschen Exportüberschüsse auf ein Rekordniveau steigen lassen und die Ungleichgewichte in den europäischen Handelsbilanzen verschärft. Die Eurokrise lässt sich nur lösen, wenn Deutschland durch kräftige Lohnsteigerungen die Importnachfrage fördert und damit den Defizitländern nicht nur krisenverschärfendes Sparen, sondern auch Wachstumsmärkte öffnet. Arbeitszeitverlängerungen senken selbst bei vollem Lohnausgleich durch die Verbilligung von Überstun-

den die Lohnkosten und würden das jahrelange deutsche Lohndumping zum Schaden Europas aufs Neue anheizen.

Fachkräftemangel könnte ein weiteres, allerdings sehr zweischneidiges Argument für Arbeitszeitverlängerungen sein. Durch mehr Überstunden für knappe Fachkräfte lassen sich Aufwendungen für mehr Aus- und Weiterbildung einsparen. Ein britischer Personalchef hat das vor einigen Jahren so auf den Punkt gebracht: „Fachkräftemangel? Kennen wir nicht! Wir nennen das Überstunden.“ Es käme dann zu einer Kombination von stabiler Arbeitslosigkeit und zunehmenden Arbeitszeiten für die Stammbeslegschaften. Für die Unternehmen mag das vorübergehend Erleichterung bringen. Langfristig werden aber ihre Wachstumschancen beschränkt. Es wäre ein großer Fehler, die massiven Versäumnisse in der Bildungspolitik durch Arbeitszeitverlängerungen zu überdecken. Hinzu kommt, dass Arbeitszeitverlängerungen im Aufschwung gebraucht werden, um im Abschwung über gefüllte Arbeitszeitkonten Fachkräfte im Betrieb halten zu können. Bei längeren Regelarbeitszeiten fehlen aber diese Puffer, die Deutschland so gut über die Krise gebracht haben.

Schließlich könnte man Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten ins Spiel bringen. Neuere Befragungen zeigen, dass Vollzeitbeschäftigte gerne weniger Überstunden machen würden. Wünsche nach Arbeitszeitverlängerungen finden sich aber bei den Teilzeitbeschäftigten und hier vor allem bei den geringfügig Beschäftigten. Durch unzureichende Kinderbetreuung und Fehlanreize über Minijobs in Kombination mit Vorteilen des Ehegattensplittings und der abgeleiteten Krankenversicherung wird in Deutschland das Arbeitsangebot vor allem der Frauen künstlich rationiert. Teilzeitbeschäftigte arbeiten in Deutschland mit durchschnittlich 883 Stunden pro Jahr daher weniger als in fast allen anderen EU-Ländern. Durch die Abschaffung der Minijobs und eine bessere Kinderbetreuung käme es zu einer gewünschten Verlängerung der Arbeitszeit im Teilzeitbereich. Legt man die schwedische Beschäftigungsquote von Frauen als Orientierung zugrunde, würde sich das Arbeitsangebot von Frauen in Deutschland um 3,5 Mio. Personen in Vollzeitäquivalenten erhöhen – mehr als genug, um alle Fachkräftengpässe aufzulösen. Es ist also auch im Interesse Europas keine neue Standortdiskussion, die auf geringere Arbeitskosten zielt, notwendig, sondern eine bessere Bildungs- und Gleichstellungspolitik.

Gerhard Bosch

Universität Duisburg-Essen

gerhard.bosch@uni-due.de

Literatur und Links zu diesen und anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen finden Sie auf der Website der ZBW unter ECONIS Select [www.zbw.eu/kataloge/econis\\_select.htm](http://www.zbw.eu/kataloge/econis_select.htm)