

Klodt, Henning

Article — Published Version

## Die halbe Wahrheit: Subventionsbericht

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klodt, Henning (2013) : Die halbe Wahrheit: Subventionsbericht, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 9, pp. 581-582, <https://doi.org/10.1007/s10273-013-1570-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/88840>

### 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.*

## Niedrigzinsen

**Vermögensabgabe der Mittelschicht**

Die Finanzminister frohlocken über die Niedrigzinsen. Seit der Finanzkrise sind die Renditen öffentlicher Anleihen um 2 Prozentpunkte gesunken. Angesichts der Staatsschulden in Höhe von aktuell 2150 Mrd. Euro bedeutet das erhebliche Entlastungen der öffentlichen Haushalte beim Schuldendienst. Diese bauen sich allerdings erst nach und nach auf, insoweit ältere höherverzinsliche Kredite durch günstigere neue ersetzt werden. Nicht zuletzt dadurch ist der gesamte deutsche Staatshaushalt inzwischen strukturell ausgeglichen und kann in den nächsten Jahren sogar Überschüsse erzielen.

Die Schulden der einen sind die Vermögen der anderen. Auf Spareinlagen und festverzinsliche Anlagen gibt es keine oder sogar negative Realzinsen. Lebensversicherungen, kapitalgedeckte Altersvorsorgepläne oder auch die Altersrückstellungen der privaten Krankenversicherungen kommen bei anhaltenden Niedrigzinsen unter Druck. Dabei geht es für die deutschen Privathaushalte um Vermögenswerte von knapp 2000 Mrd. Euro. Die potenziellen Zinsverluste der Privathaushalte entsprechen also fast den Zinsersparnissen des Staates. Allerdings profitieren die Privathaushalte ebenfalls durch niedrigere Zinsen auf ihre Verbindlichkeiten, die 1600 Mrd. Euro ausmachen, also Hypotheken oder Unternehmensschulden. Auch hier hängt die konkrete Wirkung von den Laufzeiten der Aktiva und Passiva ab.

Es wird also kräftig von den Gläubigern zu den Schuldnern umverteilt. Dabei muss man die indirekten Effekte über Staat und Unternehmen mitzählen. Von der Entlastung des Staates profitieren die Steuerzahler. Die Unternehmen werden als Nettoschuldner ebenfalls erheblich entlastet, wovon deren Eigentümer profitieren. Durch die Flucht in die Sachwerte steigen die Marktpreise von Unternehmen und Immobilien. Insgesamt findet wohl eine Umverteilung von den Mittelschichten zu den Reichen statt. Denn letztere haben wesentlich stärker in Sachwerte investiert und zahlen höhere Steuern, während bei ersteren die festverzinslichen Anlagen dominieren. Die deutsche Volkswirtschaft insgesamt verliert tendenziell, da sie erhebliche Nettovermögen gegenüber dem Ausland hat. Insoweit allerdings die deutschen Auslandsvermögen zunehmend stärker in Direktinvestitionen oder Aktien investiert sind, können sich die Verluste verringern oder sogar in Gewinne verwandeln.

Viele Bürger glauben, Eurorettung und EZB seien schuld an der Niedrigzinsphase. Das ist zu einfach. Jede Rezession geht mit niedrigeren Kapitalmarktrenditen und Zinsen einher. Das gilt erst recht für eine Finanzkrise, die Überschuldungen und damit verbundene wirtschaftliche Fehlentwick-

lungen korrigiert. Unkontrollierte Banken- und Staatspleiten, die durch die Kriseninterventionen von Regierungen und Zentralbanken verhindert wurden, hätten ebenfalls viele Vermögen entwertet und darüber hinaus erhebliche wirtschaftliche Folgeschäden ausgelöst. Aber zugleich haben die Rettungsaktionen viele Investoren gerettet. Die Anpassungskosten der Krise werden breit auf Steuerzahler und Sparer verteilt.

Die „finanzielle Repression“ durch Niedrigzinsen und moderate Inflation wirkt wie eine Vermögensabgabe, deren Aufkommen die aktuellen Reichensteuerpläne der Oppositionsparteien leicht in den Schatten stellt. Die Abgabe wird aber vom ersten Euro Spar- oder Versicherungsguthaben erhoben, einen Freibetrag gibt es nicht. Ohne viel Aufsehen werden die Mittelschichten geschröpft. Neu ist das nicht. So haben sich nach dem zweiten Weltkrieg viele Staaten entschuldet.

Stefan Bach

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin

sbach@diw.de

## EZB

**Mehr Transparenz**

Die EZB hat Anfang August 2013 bekanntgegeben, zukünftig ihre Sitzungsprotokolle veröffentlichen zu wollen. Dies ist innerhalb kürzester Zeit der zweite Schritt hin zu mehr Transparenz der Geldpolitik. Zuletzt hatte Mario Draghi bereits eine mittelfristige Zinsprognose (Forward Guidance) offengelegt und damit die ökonomische Transparenz erhöht. Die Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle stellt einen weitreichenden Schritt dar und kommt überraschend. Lange Jahre hatte sich die EZB dagegen gewehrt, die Protokolle eher als 30 Jahre nach der jeweiligen Sitzung zugänglich zu machen.

Die Erhöhung der prozeduralen Transparenz ist grundsätzlich zu befürworten. Dank der Einsicht in die Sitzungsprotokolle werden zukünftige EZB-Entscheidungen vorhersehbarer. Dadurch kann die Wirksamkeit der Geldpolitik gesteigert werden. Dies ist vor allem in Hinblick darauf relevant, dass Geldpolitik nicht unmittelbar, sondern erst mit zeitlicher Verzögerung wirkt. Weiterhin spricht für die Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle, dass die EZB somit ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit besser nachkommt. Dies ist angesichts ihrer fehlenden direkten demokratischen Legitimierung bzw. ihrer Unabhängigkeit besonders dringend. Durch die Einführung der gemeinsamen Bankenaufsicht bei der EZB wird es noch wichtiger werden, öffentlich zu verdeutlichen, dass geldpolitische Entscheidungen unabhängig von der Politik und ohne Rücksicht auf

die Situation systemisch relevanter Banken getroffen worden sind.

Ungeklärt ist jedoch die Frage, in welcher Form die Sitzungsprotokolle veröffentlicht werden sollen. Hier zeichnen sich zwei konträre Positionen ab. Auf der einen Seite steht der Vorschlag von Mario Draghi, der zusammenfassende Protokolle ohne Nennung der einzelnen Mitglieder zulassen will. Auf der anderen Seite fordert Jörg Asmussen, dass in den Protokollen genau dargelegt wird, wer wie abgestimmt hat und aus welchen Gründen. Für eine namentliche Veröffentlichung der Beiträge sowie der Entscheidungen spricht, dass damit öffentlich die kollektive Verantwortung des Gremiums durch individuelle Rechenschaftspflicht jedes einzelnen EZB-Ratsmitglieds abgelöst wird. Dadurch lassen sich die Kompetenz und die Beweggründe der Entscheidungen der einzelnen Mitglieder besser beurteilen. Damit dürfte aber der öffentliche Druck auf einzelne Mitglieder wachsen. Dies betrifft vor allem die Präsidenten der nationalen Zentralbanken, die fortan möglicherweise stärker auf die ökonomische Lage ihres Heimatlandes Rücksicht nehmen als auf die Entwicklung des gesamten Euroraums. Zudem haben sie einen Anreiz, Geldpolitik im Sinne der für ihre Wahl verantwortlichen Gremien zu machen, um wiedergewählt zu werden. Die namentliche Veröffentlichung dürfte daher zu taktischen Stimmabgaben und somit zu einer Relativierung der Aussagekraft der Abstimmungsergebnisse führen. Außerdem werden die Entscheidungen dadurch nicht mehr als mehrheitliche Entscheidungen des gesamten Euroraums, sondern eher als Entscheidungen einzelner Euroländer wahrgenommen. Damit besteht die Gefahr einer stärkeren öffentlichen Konfrontation einzelner Länder oder Gruppen (z.B. nordeuropäische Länder gegen Peripherieländer). Weiterhin führt eine namentliche Veröffentlichung von Einzelbeiträgen dazu, dass kontroverse Diskussionen außerhalb der Ratssitzungen geführt werden. Für die namentliche Veröffentlichung gibt es keine ökonomische Begründung. Die Wirksamkeit der Geldpolitik wird nicht dadurch erhöht, dass man weiß, wer wie abgestimmt hat, sondern durch eine höhere Vorhersehbarkeit zukünftiger Entscheidungen. Dafür genügt jedoch eine anonyme Veröffentlichung von Sitzungsbeiträgen und Abstimmungsergebnissen.

Die Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle bietet also aus ökonomischer und politischer Sicht Vorteile. Da jedoch die Nachteile der namentlichen Veröffentlichung von Beiträgen und Entscheidungen überwiegen, sollte die EZB darauf zunächst verzichten und stattdessen Zusammenfassungen der Diskussionen in den Ratssitzungen sowie lediglich das reine Abstimmungsergebnis veröffentlichen.

Christoph S. Weber  
Universität Erlangen-Nürnberg  
christoph.weber@fau.de

## Krankenversicherung

### Überhöhte Ärztehonoreare?

Mitten in die Verhandlungen über die Ärztehonoreare zwischen der Kassenärztlichen Bundesvereinigung und den Gesetzlichen Krankenkassen (GKV) platzte eine Mitteilung des im Lobbystreit unverdächtigen Statistischen Bundesamtes: Der durchschnittliche Reinertrag (Einnahmen minus Kosten vor Steuern) pro Praxis ist von 142 000 Euro (2007) auf 166 000 Euro (2011) und damit um 17% in vier Jahren gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat die Grundlohnsumme, auf die sich die Beitragszahlungen der gesetzlich Versicherten beziehen, nur um 8% zugenommen.

Worauf könnte der überdurchschnittliche Zuwachs der Ärzteeinkommen zurückzuführen sein? Denkbar wäre, dass der Preis für die ärztlichen Leistungen gestiegen ist. Dies war aber nicht der Fall. Die Leistungen der Ärzte werden in einem sehr komplizierten Verfahren vergütet. Die sogenannten Orientierungspunktwerte, um die sich die Verhandlungen Ende August 2013 drehten, sind allerdings von 2008 (3,36 Cent) bis 2011 (3,50 Cent) sehr wenig gestiegen und haben auch 2013 nur 3,54 Cent erreicht. Diese Werte werden nach einem einheitlichen Maßstab mit Punkten für die jeweilige ärztliche Leistung honoriert. Der geringe Anstieg der Punktwerte scheint dafür zu sprechen, dass der Anstieg des Reinertrags nicht an einer Preiserhöhung, sondern an einer Mengenausweitung liegt. Allerdings ist es auch möglich, dass strukturelle Veränderungen die Ärzteeinkommen haben wachsen lassen. Dafür spricht die Zunahme des Anteils der Privatliquidationen von 26% auf 28% im gleichen Zeitraum. Die Ärzte konnten offenbar verstärkt davon profitieren, dass Leistungen für Privatpatienten höher vergütet werden als für Kassenpatienten. Die Kostenentwicklung ist wohl außerdem hinter der Einnahmeentwicklung zurückgeblieben und dies nicht nur weil die Mieten und Angestelltegehälter nur moderat wuchsen, sondern auch, weil Wirtschaftlichkeitsreserven in Arztpraxen gehoben werden. Die überall entstehenden Ärztegemeinschaften deuten daraufhin.

Die Entwicklung des Reinertrags bei Ärzten ist von vielen Faktoren abhängig, wesentlich sind nach wie vor die Einnahmen von Kassenpatienten, was sich in den Ausgaben der Gesetzlichen Krankenkassen für ärztliche Behandlungen niederschlägt. Diese haben tatsächlich zugenommen, allerdings seit langem nicht schneller als die Gesamtausgaben der GKV. Unabhängig davon stellt sich die Frage, in welcher Höhe Ärztegehälter überhaupt angemessen sind. Gern wird in diesem Zusammenhang argumentiert, dass zu geringe Ärzteeinkommen in Deutsch-

land zu einer Abwanderung ins Ausland führen könnten. Tatsächlich ist aber die Zahl der Kassenärzte seit 2007, einem Jahr, in dem es in Deutschland keinen Ärztemangel gab, sogar noch gestiegen. Die Arbeitsbedingungen für niedergelassene Ärzte sind in Deutschland offensichtlich attraktiv genug. Aber wie lässt sich überhaupt bewerten, welche Einkommenshöhe angemessen wäre? Ist es richtig, dass beispielsweise die Radiologen 2011 einen durchschnittlichen Reinertrag von 303 000 Euro erzielten, die Allgemeinmediziner jedoch nur ein Drittel davon? Hilfreich bei der Bestimmung einer „richtigen“ Entlohnung wäre sicher mehr Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern – beispielsweise, wenn direkte Selektivverträge zwischen Gesetzlichen Krankenkassen und Ärzten abgeschlossen werden könnten. Das würde bedeuten, dass sich Ärzte an Kassen binden müssten und die Kassen die Möglichkeit erhielten, ihre – dann wieder differenzierten – Beiträge durch die Zusammenarbeit mit effizienten und günstigen Praxen – oder gar Polikliniken – niedrig zu halten. Dagegen verbünden sich aber die Ärzte und ihre Patienten mit dem Argument, dass so die „freie Arztwahl“ abgeschafft würde. Diese Freiheit gibt es aber nicht umsonst. Mehr echter Wettbewerb zwischen den Kassen könnte dazu beitragen, dass die einzelnen Arztgruppen „richtig“ entlohnt werden.

Susanne Erbe  
Redaktion Wirtschaftsdienst  
s.erbe@zbw.eu

#### Subventionsbericht

### Die halbe Wahrheit

Wer wissen möchte, wie sich die Subventionen in Deutschland insgesamt entwickelt haben, schaut in den Subventionsbericht der Bundesregierung, dessen 24. Ausgabe gerade erschienen ist. Es erfordert allerdings einige Mühen, um zu den relevanten Gesamtzahlen durchzudringen. Zunächst stößt der Leser für das Jahr 2011 auf eine Zahl von 21,8 Mrd. Euro, die von allen Medien aufgegriffen wurde. Bei weiterer Lektüre des Berichts wird allerdings deutlich, dass es hier nicht um die Subventionen insgesamt, sondern nur um die Finanzhilfen des Bundes und die auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen geht. Werden auch die Finanzhilfen der Länder und Gemeinden sowie die auf sie entfallenden Steuererminderungen, die Marktordnungsausgaben der EU und die Finanzhilfen aus dem European Recovery Program (ERP) hinzugerechnet, ergibt sich für 2012 eine Gesamtsumme von 44,2 Mrd. Euro.

Doch auch diese Rechnung ist noch recht unvollständig. Sie enthält beispielsweise nicht die Investitionszuschüs-

se des Bundes für die Schienenwege, die Krankenversicherungszuschüsse für Landwirte oder die vom Bund an die Länder ausgereichten Regionalisierungsmittel zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs. All diese Zahlungen und noch viel mehr werden vom Kieler Subventionsbericht erfasst, den das Institut für Weltwirtschaft regelmäßig erstellt. Vom Grundsatz her werden Subventionen hier ganz ähnlich definiert wie von der Bundesregierung, und zwar als staatliche Leistungen an Unternehmen, denen keine entsprechenden Gegenleistungen gegenüberstehen. Der Bericht kommt aber für das Jahr 2011 auf eine Gesamtsumme von 92 Mrd. Euro. Das ist mehr als doppelt so viel wie die offiziell ausgewiesenen Subventionen. Darüber hinaus erfasst der Kieler Subventionsbericht staatliche Leistungen zugunsten von Privathaushalten und Organisationen ohne Erwerbszweck, soweit sie die Produktionsstrukturen verzerren. Ein Beispiel sind staatliche Subventionen für Theater, die in der Regel den großen Bühnen zugutekommen und die Kleinkunstabühnen vernachlässigen oder völlig leer ausgehen lassen. Solche Zahlungen werden von uns als Subventionen in erweiterter Abgrenzung deklariert. In dieser erweiterten Abgrenzung ergibt sich sogar eine Gesamtsumme von fast 170 Mrd. Euro.

In den vergangenen Jahren sind die Subventionen im engeren Sinne leicht zurückgegangen und die Subventionen im weiteren Sinne leicht gestiegen. Man fragt sich, weshalb es trotz der unübersehbaren Haushaltsnöte der öffentlichen Hand nicht zu einem wirklich durchgreifenden Subventionsabbau gekommen ist. Eine Antwort könnte lauten, dass die Gewinner von Subventionsmaßnahmen aus eng abgegrenzten Personenbereichen bestehen, die sich der Vorteile für sie sehr wohl bewusst sind. Auf der Verliererseite steht die breite Masse der Steuerzahler, für die jede einzelne Subvention nur zu einer unmerklich kleinen Zusatzbelastung führt, weshalb sie die Gesamtlast aller Subventionen nicht so stark spüren. Wenn diese Last für die breite Öffentlichkeit transparent wäre, könnte das die Wahlchancen subventionsgewährender Politiker durchaus beeinträchtigen.

Subventionsabbau lässt sich wohl nur erreichen, wenn mehr Transparenz darüber herrscht, was die Subventionspolitik den Steuerzahler tatsächlich kostet. Dazu leistet der neue Subventionsbericht der Bundesregierung einen wertvollen Beitrag. Einen noch wertvolleren Beitrag könnte er leisten, wenn er den Subventionstatbestand nicht so eng auslegen und sich mehr am Kieler Subventionsbericht orientieren würde.

Henning Klodt  
Institut für Weltwirtschaft Kiel  
henning.klodt@ifw-kiel.de