

## Rücklagen der Krankenkassen

## Auflösung mit Bedingungen

Mit dem Referentenentwurf des GKV-Versichertenentlastungsgesetzes setzt Gesundheitsminister Spahn die im Koalitionsvertrag vereinbarte Rückkehr zur vollen Beitragsparität zwischen Arbeitgebern und Beschäftigten um. Der Entwurf enthält aber auch eine faustdicke Überraschung: Spahn will die Gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) zwingen, innerhalb von drei Jahren ihre Rücklagen auf maximal eine Monatsausgabe abzubauen. Dazu sollen betroffene Kassen ihre Zusatzbeiträge – bis auf Null – senken. Dies war offenbar in der Koalition nicht abgestimmt, auch Gesundheitspolitiker der CDU/CSU-Fraktion gehen auf Distanz. Für die „Reserven“ der Krankenkassen gibt es gegenwärtig nur eine weiche Obergrenze. Rücklagen „dürfen“ höchstens eine Monatsausgabe betragen, Betriebsmittel „sollen“ höchstens 1,5 Monatsausgaben umfassen. Bei vielen Krankenkassen sind die aktuellen Reserven deutlich höher. Andere Kassen aber liegen weit darunter, haben teilweise gerade so eben die vorgeschriebenen Untergrenzen erreicht. Eine Reihe von Ursachen hat zu diesen sehr großen Unterschieden geführt: Mangelnde Zielgenauigkeit des „Risikostrukturausgleichs“, der die Mittel des Gesundheitsfonds auf die Krankenkassen verteilt, gehört ebenso dazu wie unterschiedliche Erfolge der Kassen bei der Hebung von Effizienzpotenzialen im Gesundheitswesen und in der eigenen Verwaltung.

Großen Einfluss auf die aktuelle Finanzsituation einer Kasse hat auch die Entwicklung der Vergangenheit. Dies hängt mit dem Kassenwahlverhalten der Versicherten zusammen: Die Mehrheit der Kassenwechsler ist beitragsorientiert – die Versicherten wählen eine Krankenkasse mit einem günstigen Beitragssatz. Zugleich fallen die meisten Kassenwechsler versicherungstechnisch in die Gruppe „günstige Risiken“ – ihre Krankenkasse erhält für sie höhere Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds als sie an Gesundheitskosten verursachen. Für eine Krankenkasse mit ungünstigen „Startbedingungen“ ist dies eine brisante Mischung: Wendet sich eine größere Zahl von Versicherten von ihr ab, verschlechtert sich ihr Finanzstatus, weil die Wechsler mehr Zuweisungen mitnehmen als Ausgaben, also eine Deckungslücke aufreißen. Die Kasse muss daher den Zusatzbeitrag erhöhen, um die Deckungslücke zu schließen – und provoziert die nächste Abwanderungswelle. Genau dieser Effekt würde eintreten, wenn der Vorschlag von Spahn so umgesetzt würde. In der Presse wurde zutreffenderweise von einer „Todesspirale“ gesprochen: Wenn mehrere Krankenkassen mit ihren Zusatzbeiträgen auf Null gehen (müssen), werden Hunderttausende von Versicherten zu ihnen wechseln – und sie kommen insbesondere von Krankenkassen mit überdurchschnittlich hohen Zusatzbeiträgen, die weiter destabilisiert

würden. Nun bedeutet die Schließung oder Insolvenz einer Krankenkasse nicht den Weltuntergang, gleichwohl sind die damit verbundenen Kosten für das gesamte System doch erheblich, aus meiner Sicht jedenfalls sollte eine solche Situation nicht ohne Not hervorgerufen werden.

Aktuell wird eine Reform des Risikostrukturausgleichs vorbereitet. In Kürze wird der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesversicherungsamt ein Gutachten vorlegen, bei dem es insbesondere um die Verbesserung der GKV-Finanzarchitektur in regionaler Perspektive geht. Es erscheint plausibel, dass die Umsetzung der Reformvorschläge zu einer Verringerung der Ungleichgewichte führt. Sinnvoll erscheint, dies abzuwarten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedenfalls sollte der obligatorische Abbau von Rücklagen nicht ohne flankierende Maßnahmen, die die Effekte auf die Beitragssatzunterschiede abmildern, beschlossen werden. Aber auch bei einer Umsetzung der Reformvorschläge für den Risikostrukturausgleich mag eine flankierende Übergangsregelung erforderlich sein.

Jürgen Wasem

Universität Duisburg-Essen

[juergen.wasem@medman.uni-due.de](mailto:juergen.wasem@medman.uni-due.de)

## Brexit

## Eine Zollunion als Lösung?

In vieler Hinsicht hat das Brexit-Referendum vom Juni 2016 mehr Fragen als Antworten geliefert. Zwar haben sich die britischen Wähler für einen EU-Austritt entschieden, nicht jedoch für dessen Form. Eine Option, die zurzeit intensiv in Großbritannien diskutiert wird und sowohl vom britischen Oberhaus als auch von der oppositionellen Labour-Partei befürwortet wird, ist eine Fortführung der Zollunion mit der EU. Das Kernmerkmal einer Zollunion ist, dass die teilnehmenden Staaten nicht nur intern Zölle eliminieren, sondern auch einen gemeinsamen Außenzoll einführen. Im Gegensatz zu einem Freihandelsabkommen bringt dies den Vorteil, dass die mit Ursprungsregeln verbundenen Formalitäten vermieden werden. Würden z. B. die EU und Großbritannien im Rahmen eines Freihandelsabkommens Zölle auf Autos abschaffen, Großbritannien dann aber einen im Vergleich zur EU niedrigeren Zoll für importierte Wagen aus Drittländern einführen, müsste bei jedem in die EU exportierten Pkw festgestellt werden, ob dieser tatsächlich in Großbritannien hergestellt wurde. Ansonsten wäre es für Exporteure aus Drittländern möglich, europäische Zölle über eine indirekte Einfuhr durch Großbritannien zu umgehen.

Verringerte Zollformalitäten können in modernen Volkswirtschaften mit komplexen Wertschöpfungsketten zu

erheblichen Kostenvorteilen führen. Schätzungen zeigen, dass mit Ursprungsregeln verbundene Kosten von 2 % bis 6 % des Produktwertes nicht unüblich sind. So ist es nicht verwunderlich, dass die britische Industrie seit einiger Zeit für eine Zollunion wirbt. Zwar würde dies den Abschluss neuer Freihandelsabkommen im Güterbereich verhindern, nicht jedoch im Dienstleistungshandel. Auch ist es unklar, ob Abkommen mit Ländern wie den USA im gegenwärtigen Klima des Freihandelspessimismus überhaupt möglich sind. Eine Zollunion könnte zudem zur Vermeidung einer „harten“ Grenze zwischen Irland und Nordirland beitragen, da die Notwendigkeit für Grenzkontrollen reduziert würde. Im Gegensatz zu einer Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum müsste Großbritannien auch keine EU-Mitgliedsbeiträge entrichten und würde Souveränität über seine Einwanderungspolitik erlangen.

Der wichtigste Präzedenzfall – die Zollunion zwischen der EU und der Türkei – macht aber klar, dass die oben genannten Vorteile in der Praxis nicht ohne weiteres erreichbar sind. Zum einen schließt dieses Abkommen Agrarprodukte aus, zum anderen sind Produktstandards zwischen der EU und der Türkei nur unvollständig harmonisiert, was Inspektionen bei der Grenzüberschreitung weiterhin nötig macht. Zudem ist die Türkei trotz fehlender Mitspracherechte nicht nur an EU-Handelsvereinbarungen gebunden, sondern jegliche Marktzugangsvereinbarungen sind zutiefst asymmetrischer Natur. Die Türkei muss die von der EU vereinbarten Zollreduktionen umsetzen, gewinnt im Gegenzug aber nicht automatisch einen besseren Zugang zu den Märkten der Vertragspartner. Letztlich würde eine Zollunion auch nichts dazu beitragen, den Zugang von britischen Dienstleistungsexporturen zum europäischen Binnenmarkt aufrechtzuerhalten.

Ohne weitreichende Änderungen wäre eine Zollunion nach dem Modell der Türkei für Großbritannien also wenig attraktiv. Zur Vermeidung jeglicher Grenzkontrollen wäre eine vollständige Zollunion (d.h. inklusive Agrargüter) und eine Anpassung an Regeln des europäischen Binnenmarktes nötig. Auch müsste Großbritannien zumindest informell Einfluss auf zukünftige EU-Handelsabkommen erhalten, einschließlich einer Übertragung von Marktzugangsrechten. Solche Vereinbarungen wären zwar grundsätzlich möglich und auch für die EU vorteilhaft, politisch gesehen dürften sie aber nur schwer durchsetzbar sein. Auch wenn die EU-Mitgliedstaaten ihre Zustimmung geben würden, würde eine solche Lösung sämtliche „roten Linien“ von Premierministerin May verletzen und auf kaum überwindbaren Widerstand innerhalb ihrer konservativen Partei stoßen.

Holger Breinlich  
Universität Surrey  
h.breinlich@surrey.ac.uk

## Rückkehrrecht aus Teilzeit

### Fachkräfte binden!

Im April 2018 hat Arbeitsminister Heil ein Konzept zur gesetzlichen Verankerung eines Rückkehrrechts von Teil- auf Vollzeitarbeit vorgestellt. Damit greift er ein Vorhaben des aktuellen Koalitionsvertrags auf, das schon Teil des letzten Koalitionsvertrags war, aber nicht umgesetzt wurde. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Beschäftigte in Betrieben mit mindestens 45 Beschäftigten ab Januar 2019 ein Recht auf eine befristete Teilzeitphase zwischen einem und fünf Jahren haben. Arbeitgeber müssen begründen, wenn die Rückkehr auf Vollzeit nicht möglich ist. Für kleinere Betriebe ist eine Erörterungspflicht vorgesehen. Gegner von Arbeitnehmerrechten auf Anpassung der Arbeitszeit argumentieren, dass der Wechsel auf Teilzeit Arbeitsvolumen vernichte. Dies sei in Zeiten des Fachkräftemangels nicht vertretbar. Ein Argumentationsmuster, mit dem sich auch die IG Metall in der letzten Tarifrunde konfrontiert sah. Gegen das Recht auf Wiederaufstockung wiederum werden arbeitsorganisatorische Bedenken vorgebracht.

Doch vernichten Rechte auf Arbeitszeitreduzierung tatsächlich Arbeitsvolumen? Würde ein Wiederaufstockungsrecht die Teilzeitneigung und damit den Fachkräftemangel verstärken? Das Gegenteil dürfte der Fall sein. Rechte auf Teilzeitarbeit – wie sie seit 2001 durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz existieren – können komplette Ausstiege verhindern, wo Vollzeitarbeit nicht (mehr) mit Familienpflichten, aber auch Weiterbildungsplänen oder dem Bedürfnis nach Eigenzeit zu vereinbaren ist. Wiederaufstockungen dagegen können helfen, Qualifikations- und Einkommensverluste zu vermeiden, langfristige „Narben“ im Erwerbsverlauf zu verringern und Rentenansprüche aufzubauen. Immer noch liegt die Erwerbstätigenquote von Frauen gut 7 Prozentpunkte unter derjenigen von Männern, zudem arbeitet fast die Hälfte der erwerbstätigen Frauen in Teilzeit mit maximal 32 Wochenstunden. Seit Jahren belegen Befragungen zu Arbeitszeitwünschen, dass viele teilzeitbeschäftigte Frauen gerne mehr arbeiten würden. Erscheint der Wechsel auf Teilzeit vor allem nach der Geburt eines Kindes, aber auch in Kombination mit Pflegeaufgaben zunächst häufig als rationale oder auch einzig machbare Strategie, erweist sich dieser Weg später oft als Falle. Schwellen im Sozialversicherungs- und Steuerrecht erschweren den Wechsel aus der geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, betriebliche Barrieren versperren den Weg zurück in eine vollzeitige Karriereposition. Indem Frauen zunächst exzellent ausgebildet werden, dann jedoch viele institutionelle Rahmenbedingungen und betriebliche Strategien daran mitwirken, dass viele Frauen aussteigen oder nur teilzeiterwerbstätig sind, leistet sich Deutschland bis heute eine beispiellose Vergeudung von Erwerbspotenzial.

Hier kann ein Wiederaufstockungsrecht helfen. Zwar werden aufgrund des Schwellenwerts viele Frauen die Wiederaufstockung nicht beanspruchen können. Zu hoffen ist aber, dass auch die Erörterungspflicht für kleinere Betriebe Bewegung in die Diskussion bringt. Nicht überall werden Arbeitszeitwechsel im Betrieb problemlos umsetzbar sein. Auch die Frage, ob vorübergehend aufzufangende Aufgaben zur weiteren Arbeitsverdichtung oder neuen befristeten Arbeitsverhältnissen führen, ist zu beleuchten. Aber wenn Arbeitszeit und lebensweltliche Belange der Beschäftigten nicht mehr zusammenpassen, kann der individuelle und gesellschaftliche Schaden noch größer sein. Denn in einer Gesellschaft, in der erwartet wird, dass alle Frauen und Männer erwerbstätig und für ihren Lebensunterhalt verantwortlich sind, bleibt die Frage ungelöst, wer die gesellschaftliche Fürsorgearbeit leistet und wo Raum für andere Zeitbedarfe bleibt. Für eine zukunftsweisende Arbeitszeitpolitik ist daher das Recht auf befristete Teilzeit nur ein erster Schritt. Benötigt werden lebensphasenspezifische Arbeitszeitoptionen. Hierzu kann ein lebensereignisorientiertes Personalmanagement im Betrieb beitragen, aber auch ein Wahlarbeitszeitgesetz, für das unter anderem der Deutsche Juristinnenbund ein Konzept vorgelegt hat.

Ute Klammer  
Universität Duisburg-Essen  
ute.klammer@uni-due.de

### Verpackungsmaterial

## Plastiksteuer sinnvoll?

Angesichts einer zunehmenden Ansammlung von Abfällen in Gewässern sowie einer ineffizienten Ressourcennutzung wurde unlängst die Einführung einer EU-weiten „Plastiksteuer“ ins Gespräch gebracht, die zugleich fiskalischen Zwecken dienen soll. Nach Vorstellungen der EU-Kommission sollen die europäischen Mitgliedstaaten für nicht wiederverwertete Verpackungsabfälle aus Kunststoff einen nationalen Beitrag in Höhe von 0,80 Euro/kg leisten. Dies ist ein Teil des Anfang Mai 2018 für 2021 bis 2027 vorgestellten mehrjährigen Finanzrahmens der EU, wobei neben dem Brexit auch neue Herausforderungen, die sich aus der Flüchtlingskrise, der Digitalisierung, dem Klimawandel und der Bedrohung aus Terrorismus und kriegerischen Konflikten ergeben, bewältigt werden müssen. Dies soll nicht nur durch höhere Mitgliedsbeiträge, sondern auch durch neue Finanzierungsquellen wie der „Plastiksteuer“ finanziert werden. Fiskalische und ökologische Ziele sollen im Sinne einer „doppelten Dividende“ gleichzeitig verfolgt werden.

Für Deutschland ergibt sich aus Art. 20a GG und § 6 Abs. 1 Nr. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes eine gebotene

Reduktion des Müllaufkommens. Zur Verringerung des Müllaufkommens stehen dem Gesetzgeber sowohl ordnungsrechtliche Instrumente als auch wirtschaftliche Anreizmechanismen wie etwa Abgabenlösungen zur Verfügung. Während sich Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung (Ge- und Verbote) durch ihre rechtsstaatliche Berechenbarkeit auszeichnen, lassen sie individuellen Anpassungen keinen Raum und sind zumeist mit hohen Investitions- und Betriebskosten verbunden. Insbesondere bei Verboten stellt sich die Frage nach der richtigen Dosierung, da sie absolut wirken und somit auch unverhältnismäßig sein können. Nicht zuletzt wegen des Vollzugsaufwands sollten Verbote die letztmögliche Lösung eines lenkenden Eingriffs sein. Auch bei Geboten besteht das Problem der richtigen Dosierung, sodass finanzielle Anreize zur Stimulierung eines Verhaltens vorzuziehen sind. Diese wirken motivierend auf die Willensbildung der Wirtschaftssubjekte ein. Zwar sind Lenkungsbelastungen aufgrund ihrer Integration in das Besteuerungsverfahren besser administrierbar, zugleich verkomplizieren sie aber auch das Steuerrecht. Damit eine Lenkungsnorm ihren umweltpolitischen Lenkungszweck effizient erfüllen kann, muss eine Substitutionsmöglichkeit bestehen. Steuerliche Lenkungsnormen bewirken eine Preisänderung des jeweiligen Gutes oder Verhaltens – ob die Lenkungsnorm wirksam ist, hängt von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Sie sollen im umweltökonomischen Kontext Substitutionsvorgänge, Einsparmaßnahmen oder Innovationsprozesse bewirken und so Umweltbeeinträchtigungen verringern bzw. vermeiden.

Es ist davon auszugehen, dass der Einsatz von Umweltabgaben (hier: auf Plastikverpackungen) nur dann sinnvoll ist, wenn beabsichtigte Anpassungs- und Ausweichreaktionen realisiert werden können. Des Weiteren ist sicherzustellen, dass die steuerinduzierte Preiserhöhung auch tatsächlich eine Reduktion der Umweltschädigung bewirkt. Hierfür müssen sich die Substitutionsmöglichkeiten umweltneutral verhalten, da sonst die Umweltabgabe kontraproduktiv wirkt, indem die Wirtschaftssubjekte auf gleichermaßen schädliche oder noch schädlichere Substitute zurückgreifen. Zudem muss sichergestellt sein, dass keine geografische Verlagerung der Umweltschäden ins nicht besteuerte Ausland droht. Letztlich ist zu prüfen, ob eine Abgabenlösung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststoffverpackungen mit dem gegenwärtigen nationalen Kreislaufwirtschaftskonzept des Gesetzgebers im Einklang steht, denn ein Lenkungsziel kann nur dann effizient erreicht werden, wenn diesem keine rechtlichen Friktionen entgegenstehen.

Daniel R. Kälberer  
Universität Hohenheim  
d.kaelberer@uni-hohenheim.de