



Materialien

Ulrich Roppel

Generationenpolitik

Der drohende Generationenkonflikt



Heft 74

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap; Hans Jürgen Kerckhoff;

Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;

Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz;

Dr. Michael N. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Stefan Felder;

Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Dr. Justus

Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Regina T.

Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Materialien Heft 74

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel. 0201 – 8149-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2013

Schriftleitung:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktionelle Bearbeitung:

Joachim Schmidt

Konzeption, Gestaltung und Satz:

Julica Marie Bracht und Daniela Schwindt, RWI

ISSN 1612-3573

ISBN 978-3-86788-475-4

Materialien

Ulrich Roppel

Generationenpolitik
Der drohende Generationenkonflikt

Heft 74

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über: <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dr. Ulrich Roppel
Ministerialdirektor a.D., Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt
ulrich.ropel@gmx.de

Beiträge externer Autoren in den RWI Materialien geben ausschließlich deren persönliche Meinung wieder. Diese muss nicht notwendigerweise mit der des RWI übereinstimmen.

Mitglied der



Das RWI wird vom Bund und vom Land Nordrhein-Westfalen gefördert.

ISSN 1612-3573
ISBN 978-3-86788-475-4

Inhalt

- Vorbemerkung 5**
- 1. Altenquotient 7**
- 2. Intergenerative Einkommensverteilung 12**
 - 2.1 Personelles Gerüst 12
 - 2.2 Wirtschaftliches Gerüst 14
- 3. Tragfähigkeitsberichte 16**
 - 3.1 Tragfähigkeitslücke 16
 - 3.2 Generationenbilanzen 20
- 4. Kettenbriefpolitik 21**
 - 4.1 Politischer Wettbewerb 21
 - 4.2 Kostenanstieg 23
- 5. Kapitalmarkt 23**
 - 5.1 Neue Schuldenregel 23
 - 5.2 Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren 26
- 6. Arbeitsmarkt 29**
 - 6.1 Perspektivenwechsel 29
 - 6.2 Arbeitslosigkeit 30
 - 6.3 Erwerbsbeteiligung der Frauen 32
 - 6.4 Erwerbsbeteiligung der Älteren 33
- 7. Gesetzliche Rentenversicherung 34**
 - 7.1 Basissicherung 34
 - 7.2 Rentenanpassung 34
 - 7.3 Rentenalter 38
- 8. Gesetzliche Krankenversicherung 40**
 - 8.1 Grundversorgung 40
 - 8.2 Versicherungswettbewerb 41
 - 8.3 Finanzierung 45
 - 8.4 Medizinisch-technischer Fortschritt 47
 - 8.5 Handlungsbedarf 51

Generationenpolitik

9. Soziale Pflegeversicherung	53
9.1 Grundversorgung	53
9.2 Karenzzeiten	55
9.3 Integration	55
10. Medizinische Rehabilitation	55
10.1 Anschlussheilbehandlungen	55
10.2 Fallpauschalen	56
11. Soziale Marktwirtschaft	57
12. Partei der Jungen	58
13. Fazit	59
14. Anhang	59
Literaturverzeichnis	66

Vorbemerkung

Das Problem ist zwar Vielen, die Dimension aber nur Wenigen, und die Folgen sind kaum bekannt.

- fi Das Problem ist: Infolge der demographischen Entwicklung wird die Zahl der Rentner kontinuierlich steigen und die der Erwerbspersonen kontinuierlich sinken.
- fi Die Dimension ist: Dieses Zahlenverhältnis wird sich in drei Jahrzehnten fast verdoppeln.
- fi Die Folge ist: Es droht ein Generationenkonflikt zwischen Jung und Alt.

Die demographische Prognose stammt nicht von einer Privatperson, die keine politische Verantwortung trägt, sondern von der Bundesregierung – es ist eine amtliche Prognose. Weil demographische Entwicklungen zu einem großen Teil das Echo der Vergangenheit sind, sind demographische Prognosen vergleichsweise zuverlässig. Im Wesentlichen geht es nur um die daraus resultierenden Anpassungen. Gehandelt werden muss auf vier Ebenen.

- fi Fragen der Einkommensentstehung und Finanzierung müssen ein größeres Gewicht bekommen.
- fi Mit der Praxis der Kettenbrief-Politik muss gebrochen werden.
- fi Auf ein sinkendes potenzielles muss mit einem steigenden effektiven Arbeitsangebot geantwortet werden.
- fi Staatliche Leistungen müssen bis zur Basissicherung reduziert werden.

Dieser Weg wird auf Empörung und breiten Widerstand stoßen. Es wird in den Parteien ebenso wie in den Parlamenten zu heftigen Auseinandersetzungen kommen – nicht zuletzt deshalb, weil eine Basissicherung zu vielen Härten führen wird.

Generationenpolitik

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: In Abschnitt 1 wird dargelegt, dass sich der Altenquotient, der das Zahlenverhältnis zwischen der Rentner- und der Erwerbsbevölkerung misst, fast verdoppeln wird. Diese Entwicklung wird die intergenerative Einkommensverteilung nur dann unverändert lassen, wenn die Einkommen der Alten halb so stark wachsen wie die der Jungen (Abschnitt 2). Ferner sind die in der Gesetzlichen Renten- (GRV) und Krankenversicherung (GKV) sowie auf dem Arbeitsmarkt bereits erfolgten Anpassungen bei Weitem nicht ausreichend, was in Abschnitt 3 gezeigt wird.

In Abschnitt 4 wird dargelegt, dass eine Fortsetzung der über viele Jahre hinweg praktizierten Generationenpolitik zu einem unsere Gesellschaft gefährdenden Generationenkonflikt führen würde. Die neue Schuldenregel bricht mit dieser Politik (Abschnitt 5). Sie wird nicht nur die staatliche Kapitalmarktverschuldung, sondern auch die des Sozialsystems zurückdrängen.

Auf dem Arbeitsmarkt – darauf wird in Abschnitt 6 eingegangen – muss das kleiner werdende Potential an Erwerbspersonen besser genutzt werden, was sowohl den weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit als auch eine dauerhaft – und nicht nur konjunkturell – höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren notwendig macht.

Im Mittelpunkt der Abschnitte 7 und 8 stehen die bereits erfolgten und notwendigen weiteren Anpassungen der GRV und GKV. Hinsichtlich der Gesetzlichen (Sozialen) Pflegeversicherung (SPV; Abschnitt 9) wird für Karenzzeiten und die Integration der Pflege- in die Krankenversicherung plädiert. In der Medizinischen Rehabilitation (Abschnitt 10) ist es notwendig, die gesetzlichen Leistungen auf Anschlussheilbehandlungen zu beschränken und diese durch Fallpauschalen zu vergüten.

Das Ziel der Basissicherung wird nicht nur mit vielen Härten einhergehen, sondern auch zu Vorwürfen führen, die sich gegen die Soziale Marktwirtschaft richten. Dieser Sachverhalt wird in Abschnitt 11 angesprochen. Die Neue Soziale Frage wird die der intergenerativen Einkommensverteilung sein. Sie sollte in den Parlamenten von einer „Partei der Jungen“ repräsentiert werden (Abschnitt 12).

1. Altenquotient

1. Altenquotient

Die Bundesregierung prognostiziert, dass die Zahl derjenigen, die in der Nacherwerbsphase sind (Rentner), in den kommenden Jahren stark steigen wird, während die Zahl derjenigen, die sich in der Erwerbsphase befinden (Erwerbspersonen), stark sinken wird. Sie geht davon aus, dass in drei Jahrzehnten die Zahl der Rentner um etwa 40% zunehmen und die der Erwerbspersonen um 20% abnehmen wird und dass sich der auf das Alter 65 bezogene Altenquotient selbst bei einer vergleichsweise hohen Nettozuwanderung von jährlich 200 000 Personen fast verdoppeln wird.

Da Prognosen an Annahmen gebunden sind, die richtig oder falsch sein können, sind sie stets unsicher. Folglich stellt sich die Frage, warum demographische Prognosen verlässlich sein und zur Grundlage weit reichender politischer Entscheidungen gemacht werden sollten. Der Grund ist, dass sie weitgehend bestands- und damit vergangenheitsabhängig sind und selbst dann, wenn sie sich über den langen Zeitraum von zum Beispiel drei Jahrzehnten erstrecken, vergleichsweise zuverlässig über Richtung und Größenordnung der Entwicklung informieren. Zu einem großen Teil ist die Bevölkerungsentwicklung lediglich das Echo der Vergangenheit.

Übersicht 1

Prinzip der Bevölkerungsprognose

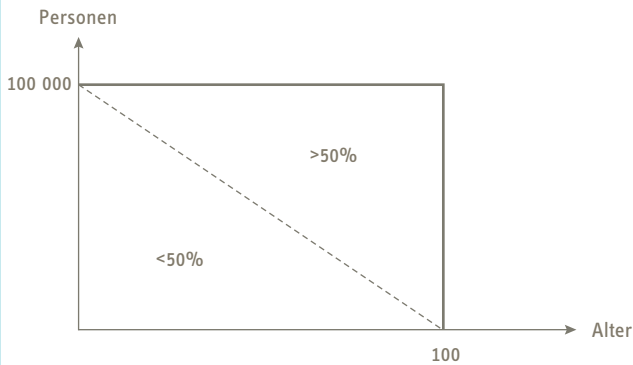
Bevölkerung	im Jahr 2013	=
Bevölkerung	im Jahr 2012	Bestandsgröße
plus Geburten	im Jahr 2012	
minus Sterbefälle	im Jahr 2012	Stromgrößen
plus Einwanderung	im Jahr 2012	
minus Auswanderung	im Jahr 2012	

Eigene Darstellung.

Was ist in der Vergangenheit passiert? Die Bevölkerungsentwicklung ist das Ergebnis von vier Stromgrößen (Übersicht 1). Die Differenz zwischen Geburten und Sterbefällen wird dabei als natürliche Bevölkerungs- und diejenige zwischen Ein- und Auswanderungen als Migrationsentwicklung bezeichnet.

Generationenpolitik

Übersicht 2 Prognose der Lebenserwartung



Eigene Darstellung.

Wichtig für die Entwicklung der Geburten ist die Höhe der Geburtenrate. Sie liegt schon seit mehreren Jahrzehnten unterhalb desjenigen Bereichs, der als bestandserhaltend bezeichnet wird (2,1 Kinder je Frau). Daher ist jede neue Generation kleiner als die ihrer Eltern. Das wiederum bewirkt, dass den bereits kleineren Kindergenerationen kleinere Elterngenerationen folgen. Folglich ist, wird von Zuwanderung abgesehen, bereits heute erkennbar, dass die jeweils aus dem Erwerbsleben scheidenden Jahrgänge nicht mehr in gleicher Stärke ersetzt werden.

Für die Zahl der Sterbefälle ist die Höhe der Lebenserwartung maßgebend. Sie nimmt schon seit vielen Jahrzehnten zu. Die Lebenserwartung bei Geburt ist seit 1970 um etwa 7,5 Jahre gestiegen. In 2010 betrug sie für Männer 74,8 und für Frauen 80,8 Jahre. Ebenfalls zugenommen hat die Lebenserwartung 65jähriger. Sie ist um etwa 4,5 Jahre gestiegen. In 2010 betrug sie für Männer 19,3 und für Frauen 23,5 Jahre. Das Nebeneinander von niedriger Geburtenrate und steigender Lebenserwartung führt dabei zu einer „doppelten“ Alterung der Bevölkerung, da sich zur gleichen Zeit die Kohortenstärke der Neugeborenen verringert und die Kohorte selbst länger lebt.

Was wird für die Zukunft angenommen?

1. Altenquotient

Bezüglich der Geburtenentwicklung geht das Statistische Bundesamt (2009) von der Annahme aus, die Geburtenrate würde in dem Korridor von $1,4 \pm 0,2$ Kindern schwanken, also bei 1,4 Kindern verharren (Annahme: „Konstanz“), ggfls. auf den Wert von 1,6 Kindern zunehmen (Annahme: „leichter Anstieg“) oder auf den Wert von 1,2 Kindern zurückgehen (Annahme: „leichter Rückgang“).

Hinsichtlich der Sterblichkeitsentwicklung unterstellt es keine Stagnation, sondern einen weiteren Gewinn an Lebensjahren. Dabei werden zwei Annahmen betrachtet. „Geringer Anstieg“ bedeutet, dass die Lebenserwartung bei Geburt bis zum Jahr 2060 auf 85,0 (Männer) bzw. 89,2 Jahre (Frauen) zunehmen wird. Das entspricht einem weiteren Zuwachs von 7,8 bzw. 6,8 Jahren im Vergleich zur Lebenserwartung im Zeitraum 2006/2008. Damit einhergehend wird prognostiziert, dass die Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren für Männer bei 22,3 und für Frauen bei 25,5 Jahren liegen wird; das sind etwa 5 Jahre mehr als in 2006/2008. „Hoher Anstieg“ bedeutet, dass die Lebenserwartung bei Geburt für Männer 87,7 und für Frauen 91,2 Jahre erreichen wird. Für Männer entspricht dies einem Zuwachs von 10,6 Jahren und für Frauen von 8,8 Jahren im Vergleich zu 2006/2008. Die Lebenserwartung von 65-jährigen Männern wird in diesem Fall 24,7 Jahre (+7,6 Jahre) und die von Frauen 27,4 Jahre (+7,0 Jahre) betragen.

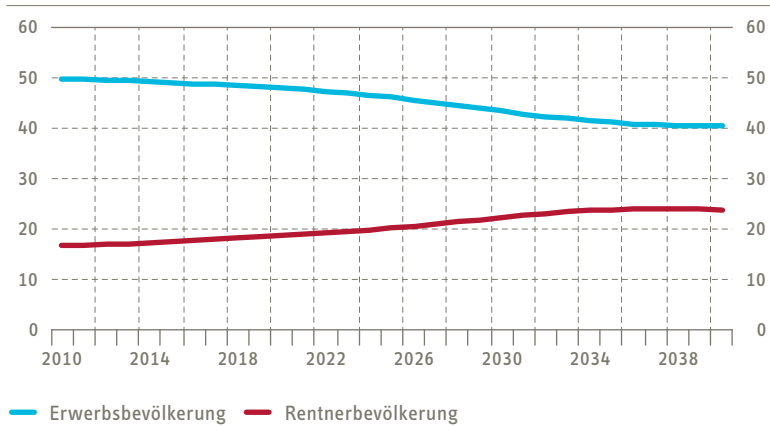
Kritisiert wird, dass diese Werte zu gering bemessen sind. Umstritten ist vor allem, ob der Anstieg der Lebenserwartung primär daraus resultieren wird, dass bei einem konstanten biologischen Maximalalter der Prozentsatz der potenziellen Lebensjahre zunehmen oder ob auch das Maximalalter selbst steigen wird. Zur Veranschaulichung dieser Kritik wird in Übersicht 2 die Zahl von 100 000 Personen und ein Maximalalter von 100 Jahren angenommen. Das entspricht einer Summe von 10 Mill. potenziellen Lebensjahren. Vor einem Jahrhundert wurden davon weit weniger als 50% realisiert, gegenwärtig sind es weit mehr. Diese Quote wird bei einem weiter steigenden medizinisch-technischen Fortschritt in Richtung auf eine „rectangular curve“ – in diesem Fall stimmt der Kurvenlauf mit der oberen und rechten Rechteckseite überein und die Ausschöpfungsquote ist 100% – zunehmen. In der Vergangenheit wurde der Anstieg der Lebenserwartung typischerweise unterschätzt. Ist dies auch künftig der Fall, wird die auf Deutschland zukommende Alterswelle größer sein als prognostiziert.

Hinsichtlich der zweiten Saldogröße – der Migrationsentwicklung – zeigt die Vergangenheit, dass Deutschland bereits seit vielen Jahrzehnten ein Zuwanderungsland ist, wobei die Nettozuwanderung starken jährlichen Schwankungen unterliegt. Für die Zukunft wird vom Statistischen Bundesamt angenommen, dass die Zuwanderungen im Trend weiterhin größer sein werden als die Abwanderungen.

Generationenpolitik

Schaubild 1

Prognose der Erwerbs- und Rentnerbevölkerung in Mill.



Eigene Darstellung in Anlehnung an Statistisches Bundesamt 2009.

Dabei werden zwei Varianten betrachtet, und zwar Nettozuwanderungen von 100 000 Personen („Untergrenze“) bzw. 200 000 Personen pro Jahr („Obergrenze“). In beiden Fällen handelt es sich eher um Setzungen als um theoriegestützte Annahmen.

Übersicht 1 zeigt ferner, dass es nur vier Ansatzpunkte zur Steuerung der demographischen Entwicklung gibt, wobei allein die Forderungen nach höheren Geburten und Zuwanderungen relevant sind. Selbst wenn wirklich bekannt wäre, auf welchem Wege die Forderung nach höheren Geburtenzahlen in einer liberalen Gesellschaft umgesetzt werden könnte, würde es viele Jahre dauern, bis steigende Kinderzahlen die Erwerbsphase erreichen und den Altenquotienten, der die personelle Besetzung der Renten- und Erwerbsphase misst, beeinflussen. Zuwanderungen haben zwar unmittelbaren und – je nach Größenordnung – auch beachtlichen Einfluss auf das Potential an Arbeitskräften. Die Sarrazin-Kontroverse hat jedoch auch für die Politik deutlich gemacht, dass Zuwanderung nicht dasselbe ist wie Integration und dass Integrationsprobleme nicht ausgeklammert werden sollten. Eine Zunahme des Ausländeranteils würde sie erheblich vergrößern.

Folglich baut das Statistische Bundesamt seine Prognose der Bevölkerungsentwicklung auf drei Annahmen zur Geburtenrate, zwei Annahmen zur Lebenserwartung und zwei Annahmen zum Wanderungssaldo auf. Daraus resultieren

1. Altenquotient

zwölf Varianten. Kennzeichnend für die von der Bundesregierung (BMI 2011) präferierten Variante der „mittleren Bevölkerung“ sind die Annahmen der konstanten Geburtenrate und des geringen Anstiegs der Lebenserwartung. Wird dabei eine jährliche Nettozuwanderung von 100 000 Personen unterstellt, erhält sie die Bezeichnung 1-W1, wird von einem doppelt so hohen Zuwanderungssaldo (200 000 Personen) ausgegangen, wird sie 1-W2 genannt¹.

Wird – trotz angehobener Regelaltersgrenze („Rente mit 67“) – das Alter von 20 bis 64 Jahren als Erwerbsphase betrachtet, wird sich die Erwerbsbevölkerung in den kommenden 10 Jahren eher wenig ändern, dann allerdings erheblich sinken, und zwar von gegenwärtig etwa 50 auf 40 Mill. bis 2040, abhängig von der Migrationsentwicklung (Schaubild 1). Das ist ein massiver Rückgang (20%) des für die Produktion von Einkommen maximal zur Verfügung stehenden Arbeitsangebotes.

Zugleich wird sich die Altersstruktur der Arbeitsbevölkerung deutlich ändern. Im Jahr 2010 befanden sich etwa 20% im jüngeren Erwerbsalter (20 bis unter 30 Jahre), 50% im mittleren Alter (30 bis unter 50 Jahre) und 30% im höheren Alter (50 bis unter 65 Jahre). Demgegenüber werden sich im Jahr 2040 etwa 19% im jüngeren, 45% im mittleren und 36% im höheren Erwerbsalter befinden. Die Arbeitsbevölkerung wird daher im Durchschnitt älter werden; im mittleren Alter wird sie etwa um den Anteil sinken, um den sie im höheren Alter steigen wird.

Hingegen wird die Rentnerbevölkerung (65 Jahre und älter) von gegenwärtig etwa 17 auf langfristig 24 Mill. (also um 40%) steigen. Spürbar zunehmen wird vor allem die Zahl der Hochbetagten (80 Jahre und älter), und zwar auf etwa 8 Mill. Ihr Anteil wird im Jahr 2040 im Bereich von 11% der Gesamtbevölkerung liegen und fast demjenigen der Kinder und Jugendlichen entsprechen.

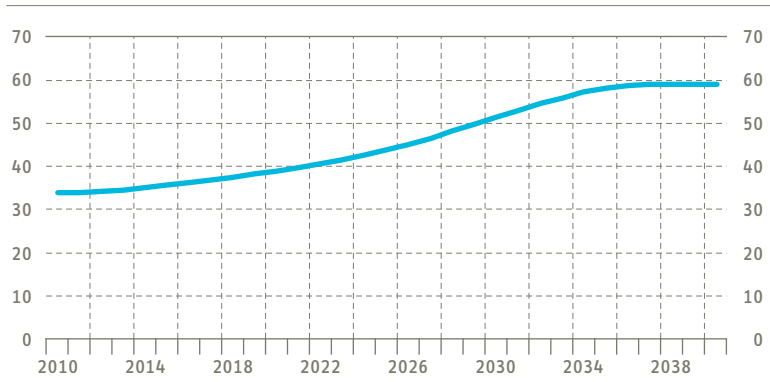
Aufgrund dieser gegenläufigen Entwicklungen wird sich das Verhältnis zwischen der Zahl der Rentner und der der Erwerbspersonen selbst bei einer hohen Nettozuwanderung von jährlich 200 000 Personen spürbar zu Lasten der Erwerbspersonen verschlechtern. Der auf das Alter 65 bezogene Quotient (Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und darüber je Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren) wird bis 2040 von rund 34% (in 2008) auf etwa 60% steigen (Schaubild 2). Er wird nicht auf einen Berg klettern, der untertunnelt werden kann, sondern auf

¹ Für das vom Statistischen Bundesamt betrachtete Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung (Variante 3-W2) wird von den Annahmen einer leicht steigenden Geburtenrate, eines geringen Anstiegs der Lebenserwartung und einer jährlichen Nettozuwanderung von 200 000 Personen ausgegangen. Umgekehrt werden für die Variante „relativ alte“ Bevölkerung (Variante 6-W1) die Annahmen einer leicht fallenden Geburtenrate, eines hohen Anstiegs der Lebenserwartung und einer jährlichen Nettozuwanderung von 100 000 Personen verwendet.

Generationenpolitik

Schaubild 2

Prognose des Altenquotienten 65
in %



Eigene Darstellung in Anlehnung an Statistisches Bundesamt (2009).

ein Hochplateau steigen. Zu einem stärkeren Anstieg der demographiesensitiven Ausgaben wird es in etwa einem Jahrzehnt kommen. Der weitaus größte Teil der Zunahme wird in den kommenden zwei bis drei Jahrzehnten zu spüren sein, wenn die sogenannten Baby Boomer in den Ruhestand gehen.

2. Intergenerative Einkommensverteilung

2.1 Personelles Gerüst

Die Folgen der demographischen Entwicklung sind zwar umfangreich unter den Begriffen der intergenerativen Lastverschiebung und des Facharbeitermangels untersucht worden. Aber nur Wenigen ist bekannt, welche Dimension sie für die Einkommensverteilung zwischen Alt und Jung hat. Warum droht ein Generationenkonflikt? Auf diese Frage gibt Übersicht 3 eine Antwort.

Die Einkommensverteilung zwischen Alt und Jung kann, wie jede andere Einkommensverteilung auch, durch ein personelles und wirtschaftliches Gerüst beschrieben werden. Sie stimmt mit dem Produkt aus dem Altenquotienten (Zahl der Rentner zur Zahl der Arbeitskräfte) und dem Einkommensquotienten (Durchschnittseinkommen der Rentner zu dem der Arbeitskräfte) überein. Beispielfhaft sei angenommen, es gäbe 300 Rentner mit einem Durchschnittseinkommen von 1 000 € und 1 000 Arbeitskräfte mit einem Durchschnittseinkommen von 2 000 €. Das personelle Gerüst hätte dann einen rechnerischen Wert von 0,3 (300/1 000)

Generationenpolitik

Reformen auf dem Arbeitsmarkt, die zum Ergebnis haben, dass die Arbeitslosigkeit zurückgeht und die Erwerbsbeteiligung, vor allem die der Frauen und Älteren, auf ein dauerhaft höheres Niveau angehoben wird, vergrößern die Zahl derjenigen, die in der Erwerbsphase Einkommen erwirtschaften, und verringern die Zahl derjenigen, die in der Nacherwerbsphase darauf zurückgreifen. Sie reduzieren damit den Druck, den ein steigender Altenquotient auf die intergenerative Verteilung ausübt.

Reformen in der GRV, die eine Basissicherung zum Ergebnis haben, reduzieren den Einkommensquotienten, da sie das Volumen der Löhne verringern, das zur Finanzierung der Renten beansprucht wird. Auch sie dämpfen den Druck, der von einem steigenden Altenquotienten ausgeht.

Der Rückgang des Einkommensquotienten impliziert dabei keineswegs ein absolut sinkendes Einkommen der Rentner. Entscheidend ist, dass es relativ zu dem der Arbeitskräfte kleiner wird. Würde in dem genannten Beispiel das Durchschnittseinkommen der Rentner um 50% (von 1 000 auf 1 500 €) und dasjenige der Arbeitskräfte um 100% (von 2 000 auf 4 000 €) zunehmen, würde sich der Einkommensquotient auf 37,5% verringern. Er würde sogar auf 25% sinken, wenn die Einkommen der Rentner unverändert blieben.

Daher vergrößert ein höheres Wirtschaftswachstum den politischen Handlungsspielraum selbst dann, wenn es – rechnerisch betrachtet – relative Kennziffern wie Ausgaben-, Defizit- und Schuldenstandsquoten unberührt lässt. Der Einwand, die Alternative zur Basissicherung sei ein hohes Wirtschaftswachstum, ist aber nur insofern richtig, als es den Weg zur Basissicherung leichter macht.

Für die Beurteilung der demographischen Folgen ist auch nicht das vererbte öffentliche Vermögen, sondern sind die von einer Verschlechterung der Verteilung ausgehenden Reaktionen entscheidend. Daher geht es auch nicht um die normative Frage, wie die Beziehungen zwischen der Erwerbs- und der Rentnergeneration sein sollten, sondern um die – im wissenschaftstheoretischen Sprachgebrauch – positive Frage, wie die kleiner werdende Erwerbsgeneration reagieren wird, wenn ihr steigende Beträge zur Finanzierung der größer werdenden Nacherwerbsgeneration auferlegt werden.

2.2 Wirtschaftliches Gerüst

Aus welchen Gründen kann die demographische Entwicklung auch das wirtschaftliche Gerüst in Mitleidenschaft ziehen?

2. Intergenerative Einkommensverteilung

Ein erster Grund stellt auf die Entwicklung des Sparens ab. (Netto-)Investitionen können als zusätzliche Werkzeuge in den Händen der Arbeitskräfte betrachtet werden. Sie vergrößern die Produktivität ihrer Arbeit. Die Aussage, die Arbeitsproduktivität sei von der Kapitalintensität abhängig, richtet sich auf diesen Zusammenhang. Die Finanzierung von Investitionen setzt allerdings voraus, dass auf Konsum zugunsten von Sparen verzichtet wird. Das gesamtwirtschaftliche Sparen wird jedoch durch den Anstieg des Altenquotienten kleiner werden, da die Sparquote der Jungen größer ist als die der Alten.² Wird aber infolge der geringeren Ersparnis weniger investiert, wird dem Bestand an Werkzeugen weniger hinzugefügt. Das wiederum führt zu einem geringeren Produktivitätswachstum und einem geringeren Wachstum der Reallöhne. Zwar führt ein Rückgang der nationalen Ersparnis nicht zwingend zu einem Rückgang der privaten Investitionen, da diese auch durch das Ausland finanziert werden können. Fraglich ist jedoch, ob das Ausland die Lücke angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung in Deutschland schließen wird. Gleicht das Ausland den Verlust an Ersparnis nicht aus, geht die inländische Investition zurück.

Ein zweiter Grund bezieht sich auf den Altersdurchschnitt der Erwerbsbevölkerung. Da nicht nur der Umfang der Erwerbsbevölkerung abnehmen, sondern auch ihr Durchschnittsalter zunehmen wird, kann mit einem reduzierten Wachstum der Produktivität gerechnet werden, sofern die Arbeitsproduktivität in ähnlicher Weise vom Altersdurchschnitt der Erwerbstätigen abhängt wie die Kapitalproduktivität vom Altersdurchschnitt der Maschinen („vintage-approach“). Demgegenüber stellt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2011) darauf ab, dass mit steigendem Alter der Beschäftigten zwar einerseits deren physische Leistungsfähigkeit und ihr kognitives Wissen abnimmt, andererseits aber ihr Erfahrungswissen zunimmt, so dass es – einen Ausgleich dieser Teilprozesse voraussetzend – trotz der Alterung der Erwerbsbevölkerung zu einer weitgehenden Konstanz der Arbeitsproduktivität kommen kann. Dies unterstellt im Ergebnis auch die Bundesregierung. Sie geht davon aus, dass die Wachstumsrate der Produktivität nur wenig unter dem Betrag liegen wird, der den Zeitraum der vergangenen dreißig Jahre gekennzeichnet hat. Sie nimmt an, dass die Arbeitsproduktivität langfristig vom technischen Fortschritt abhängt und dass dieser von der demographischen Entwicklung nicht beeinflusst wird. Insofern resultiert ihre Wachstumsprognose auch nicht aus einer pessimistischen Beurteilung des Produktivitätswachstums, sondern spiegelt die demographische Prognose der Erwerbsbevölkerung wider.

² Auf diesen Sachverhalt stellt Diamond (1965) ab. Lee, Mason (2011) berichten über internationale Entwicklungen. Vgl. auch Kotlikoff/Burns (2012).

Generationenpolitik

3. Tragfähigkeitsberichte

3.1 Tragfähigkeitslücke

Die Proteste gegen die vor einem Jahrzehnt auf dem Arbeitsmarkt und in der GRV umgesetzten Regelungen waren groß. Waren die Maßnahmen ausreichend, so dass die Sozialpolitik unverändert fortgesetzt werden kann – oder sind weitere konfliktreiche Anpassungen notwendig? Auf diese Frage geben die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF 2011; Werding, Hener 2011) eine Antwort. Das Ergebnis ist: Die Sozialpolitik ist nach wie vor weit von einer tragfähigen Entwicklung entfernt.

Die Tragfähigkeitsberichte erstrecken sich auf den Gesamtumfang der bundesstaatlichen Verschuldung (Übersicht 4). In der jährlichen Haushaltsdebatte geht es hingegen nur um einen vergleichsweise kleinen Teilbereich der Gesamtverschuldung – um die staatliche Kapitalmarkt- oder sogenannte explizite Verschuldung. Ausgeklammert wird der Umfang der Ressourcen, der langfristig benötigt wird, um auch die aus dem Sozialsystem resultierenden impliziten Schulden³ zu bezahlen. Um dieses Manko aufzufangen, werden die Tragfähigkeitsberichte dem Haushalt und der Mittelfristigen Finanzplanung flankierend an die Seite gestellt; sie sind nicht Bestandteil der Haushaltsdebatte.

Wie groß ist der Gesamtumfang der Staatsverschuldung? Der richtige Maßstab zur Beantwortung dieser Frage ist die intertemporale Budgetbeschränkung (Kotlikoff, Burns 2004). Sie fordert, dass alle zukünftigen Ausgaben durch künftige

Übersicht 4

Ziele der Tragfähigkeitsberichte

Tragfähigkeitsberichte berichten über

- ① *den Gesamtumfang der bundesstaatlichen Verschuldung,*
- ① *die Auswirkungen des steigenden Altenquotienten auf besonders demographiesensitive Ausgabenbereiche,*
- ① *die für das Schließen der Tragfähigkeitslücke besonders wichtigen Maßnahmenbereiche.*

³ Die Bezeichnung „implizite Verschuldung“ wird häufig kritisiert. Bemängelt wird zudem, dass die staatliche Kapitalmarktverschuldung („explizite Verschuldung“) und die Verpflichtungen des Sozialsystems („implizite Verschuldung“) Eins zu Eins addiert werden und als Gesamtverschuldung bezeichnet wird.

3. Tragfähigkeitsberichte

Einnahmen beglichen werden können. Diese Forderung ist nicht nur vom Privat-, sondern auch vom Staatshaushalt einzulösen. Auch er muss seine Verbindlichkeiten bezahlen, unabhängig davon, ob sie aus Staatsanleihen oder Sozialleistungen resultieren. Dementsprechend kann die Sozialpolitik nur dann unverändert fortgesetzt werden, wenn sie trotz der demographischen Ausgabeneffekte die intertemporale Budgetbeschränkung einhält. Ist das nicht der Fall, entsteht eine Tragfähigkeitslücke. Sie benennt den Betrag des primären Finanzierungssaldos (in % des laufenden Bruttoinlandsprodukts, BIP), der zur Einlösung der intertemporalen Budgetbeschränkung erforderlich ist.⁴

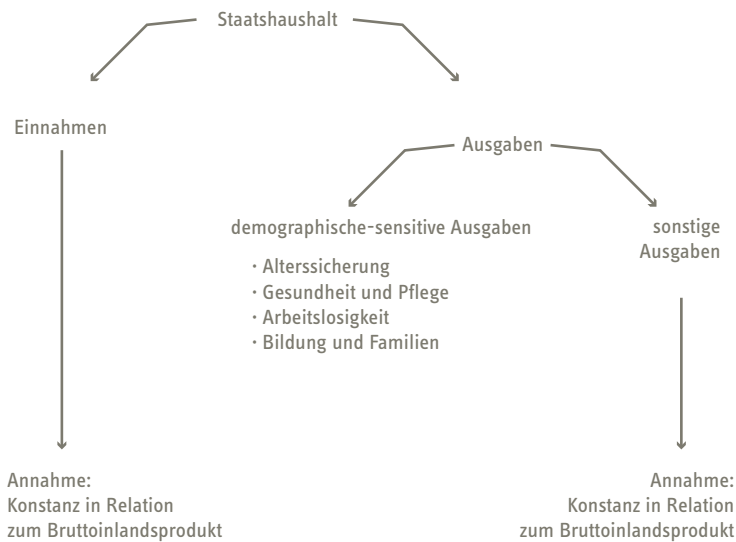
Kritisiert wird nicht nur der Maßstab der intertemporalen Budgetbeschränkung, sondern auch die Vorgehensweise der Diskontierung. Eingewandt wird, dass die für die Ermittlung der Gesamtverschuldung gewählte Diskontierungsrate willkürlich festgelegt werde. Dieser Hinweis überschätzt den Handlungsspielraum erheblich. Über die Höhe der Diskontrate kann nur in engen Grenzen gestritten werden, da sie nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch ethische Dimension hat. Eine hoch angesetzte Rate hätte eine Diskriminierung künftiger Generationen zur Folge.⁵ Dies ist aus dem Blickwinkel der Verantwortung, die die heutige Generation notwendigerweise wahrnehmen muss, nicht akzeptabel. Zudem kommt es auf die Differenz zwischen der Höhe der Diskont- und der Wachstumsrate an und nicht auf die Höhe der Diskontrate allein. In den Tragfähigkeitsberichten wird unterstellt, dass die Diskontrate der Realverzinsung langfristiger Staatspapiere entspricht. Dass der Realzins langfristig oberhalb des Wirtschaftswachstums liegen muss, ist zwingend. Daher kann die Diskontrate auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht beliebig hoch angesetzt werden..

Unterschiede in der Ermittlung des Umfangs der Staatsverschuldung resultieren auch aus der divergierenden Vorgehensweise von Bundesregierung und SVR. Bei der Erstellung der Tragfähigkeitsberichte geht es unter anderem um die Konzeption des für die lange Frist geeigneten Modells. Es wird Basisszenario genannt und stützt sich auf das demographische Modell der mittleren Bevölkerung sowie auf ein darauf abgestimmtes ökonomisches Modell. Während die Bundesregierung ein Basisszenario mit Bandbreiten (günstigere Entwicklung (Basisvariante T+) und ungünstigere Entwicklung (Basisvariante T-)) präferiert, unterscheidet der SVR nicht zwischen verschiedenen Basisvarianten.

4 *Auf EU-Ebene wird der anhand der intertemporalen Budgetbeschränkung ermittelte Tragfähigkeitsindikator mit S2 bezeichnet.*

5 *Wird nach dem Motto „Nach mir die Sintflut“ entschieden, wird sie faktisch unendlich hoch angesetzt. In diesem – keineswegs seltenen – Fall sind die heute Lebenden nicht bereit, Verantwortung für die Zukunft zu übernehmen.*

Übersicht 5 Demographiesensitive Ausgabenbereiche



Eigene Darstellung.

Ferner legt der SVR seiner Prognose eine jährliche Nettozuwanderung von 100 000 Personen zugrunde, während die Bundesregierung von 200 000 Personen ausgeht. Dieser Unterschied ist nicht das Ergebnis divergierender Wachstumserwartungen. Zur Beurteilung der Auswirkungen der demographischen Entwicklung kann das Wirtschaftswachstum nicht exogen vorgegeben, sondern muss endogen – mittels einer Produktionsfunktion – bestimmt werden. In dieser Hinsicht besteht kein Unterschied zwischen der Auffassung der Bundesregierung und der des SVR.

In den Tragfähigkeitsberichten werden die gesamtstaatlichen Ausgaben und Einnahmen sowie die Finanzierungssalden und die daraus resultierende Verschuldung unter Status quo-Bedingungen (jedoch ohne Berücksichtigung der neuen Schuldenregel) prognostiziert. In Übersicht 5 wird überblicksartig dargestellt, welche Ausgabenbereiche dabei als besonders demographiesensitiv betrachtet und welche Annahmen hinsichtlich der sonstigen Ausgaben sowie der Einnahmen getroffen werden.⁶ Hiervon ausgehend müsste nach Einschätzung der Bundesre-

⁶ In 2010 lag der Gesamtwert der demographiesensitiven Ausgaben bei etwa 60% des gesamtstaatlichen Haushalts bzw. 30% des BIP.

3. Tragfähigkeitsberichte

gierung der primäre Finanzierungssaldo ab sofort und auf Dauer (Jahr für Jahr) um 2,1% (Basisvariante T+) bis 5,2% (Basisvariante T-) des jeweiligen BIP aufgestockt werden, damit der Haushalt trotz der erfolgten Anpassungen langfristig tragfähig ist, während der SVR den Wert präziser fasst und die Tragfähigkeitslücke auf 3,1% veranschlagt.

Angesichts dieses ernüchternden Ergebnisses stellt sich auch die Frage nach der Inflation als Problemlöser. Kann ein Staat die an ihn gerichteten Forderungen nicht bezahlen, ist er bankrott. Den Bankrott kann er dadurch abzuwehren versuchen, dass er die Notenbank auffordert, Geld für das Bezahlen der Rechnungen zu drucken, auch wenn dies zur Inflation führt. Es wäre zwar falsch, der Politik zu unterstellen, sie würde dieses Ziel verfolgen. Es wäre aber nicht falsch, davon auszugehen, dass sie reale Leistungskürzungen durch Inflation als Kollateralschaden und als das kleinere Übel (im Vergleich zu nominalen Leistungskürzungen) betrachten würde.

Erschreckend ist auch die Forderung nach einer Rücknahme der erfolgten Anpassungen. Auf die daraus resultierenden Konsequenzen machen die Tragfähigkeitsberichte dadurch aufmerksam, dass ausgewählte Annahmen variiert werden. Die größten Effekte haben abweichende Annahmen zum Anstieg der Lebenserwartung. Eine wesentlich stärker steigende Lebenserwartung treibt die Tragfähigkeitslücke in die Höhe, während eine weniger stark steigende Lebenserwartung die gegenteilige Wirkung hat. Deutliche Konsequenzen haben auch geänderte Annahmen zur Migration. Verantwortlich dafür ist die Annahme, dass höhere jährliche Nettozuwanderungen keine zusätzlichen Ausgaben erfordern, sondern allein zu höheren Einnahmen führen. Nicht minder bedeutsam sind geänderte Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung. Sie ist nicht allein für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit, sondern für die der gesamten sozialen Sicherungssysteme von großer Bedeutung. Ein noch stärkerer Rückgang der Arbeitslosigkeit würde die Tragfähigkeitslücke stark senken, während ein weniger starker Rückgang oder eine wieder zunehmende Arbeitslosigkeit die Lücke deutlich vergrößern würde. In dieselbe Richtung weist die Anpassung der Lebensarbeitszeit. Während eine Rücknahme der „Rente mit 67“ die Lücke stark erhöhen würde, könnte sie durch eine „Rente mit 69“ (ab dem Jahr 2029) spürbar reduziert werden.

Zutreffend ist, dass die Tragfähigkeitsberichte nur über die rechnerische Größenordnung des politischen Handlungsbedarfs und nicht über den einzuschlagenden Konsolidierungsweg informieren. Sie zeigen, wie groß der Handlungsbedarf insgesamt ist. Sie zeigen nicht, auf welche Weise die Tragfähigkeitslücke geschlossen werden sollte. Sie zeigen auch nicht, in welchen Politikbereichen gehandelt

Generationenpolitik

werden sollte. Hier wird für Anpassungen auf der Ausgaben- und nicht für Anpassungen auf der Einnahmenseite plädiert. Der Weg, die Tragfähigkeitslücke durch höhere Einnahmen (Steuer- ebenso wie Beitragseinnahmen) zu schließen, würde das Potential eines Generationenkonfliktes in die Höhe treiben. Nach Einschätzung des SVR wäre dafür rechnerisch⁷ eine Steigerung

▣ des Aufkommens der Einkommensteuer (inkl. Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag) um mehr als 40% oder (alternativ)

▣ des Aufkommens der Mehrwertsteuer um mehr als 40% oder (alternativ)

▣ der Summe aller Beitragssätze zur Sozialversicherung bis 2060 auf rd. 45%

notwendig. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt wären fatal.

Schließlich stellt sich die Frage nach den Folgen einer verzögerten Lückenschließung. Wird das Schließen der Tragfähigkeitslücke aufgeschoben, steigt der Schuldenstand stärker als in den Berechnungen unterstellt, daraus wiederum folgt ein höherer Konsolidierungsbedarf. Daher führt ein Zurückstellen zu einem Anstieg der Tragfähigkeitslücke. Zudem schrumpfen die politischen Anpassungsmöglichkeiten und die notwendigen Maßnahmen sind mit größeren Härten verbunden.⁸

3.2 Generationenbilanzen

Es sind nicht nur Tragfähigkeitsberichte, sondern auch Generationenbilanzen hilfreich, da sie unmittelbar über die intergenerativen Verteilungswirkungen berichten (Raffelhüschen 1999). Für sie gab es jedoch keine ausreichende politische Unterstützung. Auf Seiten der Ressorts war bereits die Bereitschaft gering, Tragfähigkeitsberichte zu erstellen, um der Frage nachzugehen, wie sich die für wahrscheinlich gehaltene demographische Entwicklung unter Berücksichtigung der schon erfolgten Anpassungen auswirken wird.

Zwischen Tragfähigkeitsberichten und Generationenbilanzen bestehen keine prinzipiellen Unterschiede. Während erstere auf den Zeitpfad der Verschuldung abstellen, richten letztere das Augenmerk auf den Generationenpfad der Verschuldung. Dafür benötigen sie einen größeren Dateninput, da zusätzliche Informationen über die Auswirkungen der Finanzpolitik auf Geburtsjahrgänge bzw. zu Generationen zusammengefassten Geburtsjahrgängen erforderlich sind. Der

⁷ Rechnerisch bedeutet: Substitutionswirkungen werden nicht in Betracht gezogen.

⁸ Diese Konsequenz wird ausgeblendet, wenn auf die Frage, wann dem Generationenkonflikt vorgebeugt werden soll, mit dem Hinweis geantwortet wird, dass es „allein unsere Pflicht ist, an die nächste Wahl zu denken“.

4. Kettenbriefpolitik

Einwand, dies würde die personellen Kapazitäten der Ressorts bei Weitem überschreiten, ist nicht überzeugend, da auch die Erstellung von Generationenbilanzen – ebenso wie die von Tragfähigkeitsberichten – Dritten übertragen werden kann.

Eine Verpflichtung zur Vorlage von Generationenbilanzen hätte disziplinierende Wirkung und würde das Potential für einen Generationenkonflikt reduzieren. Die Bundesregierung verlangt zwar seit einigen Jahren, dass sämtliche Ressorts bei der Vorlage von Gesetzesentwürfen auf deren Generationenfolgen aufmerksam machen. Dieser Vorschrift wird aber in materieller Hinsicht nicht gefolgt.⁹ Der Gesetzgeber sollte daher die Erstellung von Generationenbilanzen zur unabdingbaren Pflicht machen. Er sollte sämtliche Ressorts bei der Vorlage von Gesetzesentwürfen verbindlich anweisen, Generationenbilanzen vorzulegen, die über die generativen Auswirkungen der vorgesehenen gesetzlichen Regelungen informieren.

4. Kettenbriefpolitik

4.1 Politischer Wettbewerb

Über viele Jahre hinweg standen schulden- und umlagefinanzierte Staatsausgaben im Mittelpunkt der Generationenpolitik. Faktisch war sie eine Kettenbriefpolitik. Den heutigen Jungen wurde genommen, um es den heutigen Alten zu geben, und die Rechnungen wurden an die morgigen Jungen weitergereicht. Die demographische Entwicklung macht jedoch ein Umdenken notwendig, da die Gruppe der morgigen Jungen von Jahr zu Jahr kleiner werden wird und der an sie weitergereichte Rechnungsbetrag immer größer werden würde.

Für den größten Teil der Bevölkerung wird die Alterssicherung institutionell durch die GRV umgesetzt. Sie ist umlagefinanziert, so dass die gegenwärtige Arbeitsgeneration unmittelbar für diejenigen Leistungen bezahlt, die durch die im Ruhestand befindliche Generation in Anspruch genommen werden.¹⁰ Diese Vorgehens-

⁹ Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung, dem die Prüfung obliegt, konstatiert zwar in formaler, nicht aber in materieller Hinsicht Fortschritte.

¹⁰ Um Missverständnissen vorzubeugen: Zutreffend ist zwar, dass den Rentnern im Umlageverfahren das von den Erwerbstätigen erwirtschaftete Einkommen unmittelbar zugewiesen, Vermögen zur Finanzierung der Leistungen also nicht gebildet wird. Daraus folgt aber nicht, dass die umlagefinanzierte Rentenversicherung keiner Ersparnis bedarf. Gleichwohl wird das Kapitaldeckungsverfahren gern als Sparkasse und das Umlageverfahren als Einkommensumverteilung bezeichnet. Damit wird suggeriert, nur im Kapitaldeckungsverfahren, nicht aber im Umlageverfahren werde auf Konsum verzichtet. Das ist falsch. Da die Bürger in der Erwerbs- und in der Altersphase Güter für ihren Lebensunterhalt benötigen, sie jedoch allein in der Erwerbsphase in der Lage sind, diese zu produzieren, muss in der Erwerbsphase stets Konsumverzicht geleistet werden – mit dem Ziel, diesen in die Altersphase zu transferieren.

Generationenpolitik

weise setzt jedoch voraus, dass die nachfolgende Generation hinreichend hohe Einkommen produziert, um die der vorhergehenden Generation versprochenen Leistungen zu finanzieren. In der Vergangenheit war es vergleichsweise einfach, dieses Versprechen einzuhalten, weil die nachfolgende mehr Arbeitskräfte hatte als die vorhergehende Generation. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird es aber dann, wenn die gegenwärtige Generation in den Ruhestand geht, nicht genug Arbeitskräfte geben, um dieses Versprechen einzulösen. Der Einwand, dass – mit Bezug auf das sogenannte Ricardianische Äquivalenz- oder Barrosche Neutralitätstheorem – Änderungen aus altruistischen Gründen nicht notwendig sind, läuft ins Leere.¹¹

Für die praktizierte Generationenpolitik ist letztlich der politische Wettbewerb verantwortlich, der wiederum unserer Forderung nach Demokratie und dem durch Wählerstimmen herbeigeführten Anbieterwechsel entspricht. Daher sollte auch das „Schielen nach Stimmen“ nicht unethisch handelnden Politikern angelastet werden. Dem politischen Wettbewerb ist es geschuldet, dass Regierungen eine hohe Gegenwarts- und eine geringe Zukunftspräferenz haben, dass sie die Rechnungen lieber der morgigen als der heutigen Generation übergeben und zu diesem Zweck auch in die Konjunkturkasse greifen.¹² Der politische unterscheidet sich zwar in vielen Details vom wirtschaftlichen Wettbewerb, nicht zuletzt im Differenzierungsgrad des Angebotes. Einen prinzipiellen Unterschied gibt es jedoch nicht. Das Nutzen/Kosten-Kalkül der Unternehmen richtet sich auf Gewinne, dasjenige der Politik auf Stimmen. Dementsprechend wird die wirtschaftliche Rendite in Gewinnen und die politische Rendite in Stimmen gemessen. Das bedeutet nicht, dass moralische Appelle unbeliebt sind; in der politischen Praxis spielen sie aber keine wirklich wichtige Rolle. Dort kommt es auf die Stimmenwirkungen des Angebots an. Wird erwartet, dass der Saldo positiv ist, wird das Angebot unterbreitet; wird ein negativer Saldo erwartet, unterbleibt es.

Da die Antwort auf die Frage, welche Instrumente zur Finanzierung der Generationenpolitik herangezogen und in welchem Umfang sie genutzt werden, von der erwarteten Stimmenentwicklung abhängig gemacht wird, ist es notwendig, sich mit dem politischen Nutzen und den politischen Kosten der staatlichen Kapitalmarktverschuldung sowie des Finanzierungsverfahrens der Umlage zu befassen. Auf der Nutzenseite sind es vor allem zwei Sachverhalte, die beide Instrumente

¹¹ *Populär ist auch der Einwand, die heutigen Jungen wären die morgigen Alten, so dass sich die Jungen selbst schaden würden, wenn es zu einer Basissicherung käme. Damit wird nichts anderes als eine Fortsetzung der Kettenbriefpolitik gefordert.*

¹² *Die hohe Gegenwarts- und geringe Zukunftspräferenz spiegelt sich auch in dem Gewicht der lobbyistischen Organisationen wider. Während die Gegenwart eine große Lobby hat, ist die Zukunft nur dünn vertreten.*

5. Kapitalmarkt

attraktiv machen. Zum einen kann das Angebot von Leistungen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentriert, die Finanzierung des Angebots aber breit gestreut werden. Die Rechnungen können auch den Kindern hinterlassen werden. Ferner können den Alten Leistungen ohne Vorfinanzierung angeboten werden, da das Umlageverfahren eine Finanzierung „aus dem Stand heraus“ möglich macht.

4.2 Kostenanstieg

Hat sich das Nutzen/Kosten-Kalkül in den letzten Jahren zugunsten einer neuen Generationenethik geändert? Sicherlich nicht. Geändert haben sich aber die politischen Kosten. Die Gründe sind:

- ❏ Staatliche Kapitalmarktschulden können den politischen Handlungsspielraum massiv reduzieren, was unter anderem die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung deutlich machen.
- ❏ Hohe Schuldenquoten haben gravierende Wachstumsschäden zur Folge, worauf vor allem die Studien von Reinhart und Rogoff (2009) hinweisen.
- ❏ Die Bevölkerung befürchtet ein „Weginflationieren“ der Verschuldung.
- ❏ Das Umlageverfahren treibt die Arbeitskosten nach oben und die Arbeitsnachfrage nach unten, was angesichts der demographischen Entwicklung höchst kontraproduktiv ist.

Das Ergebnis ist: Im Nutzen/Kosten-Kalkül der Politik haben die Kosten einen größeren Stellenwert bekommen.

5. Kapitalmarkt

5.1 Neue Schuldenregel

Das Interesse der Politik, die Rechnungen den Kindern zu übergeben, wurde früh gesehen. Aus diesem Grund wurde in der Verfassung als institutionelles Gegengewicht die Regelung geschaffen, den Kapitalmarktumfang der staatlichen Neuverschuldung auf die Höhe der staatlichen Investitionen zu begrenzen. Wirksam war diese alte Schuldenregel jedoch nicht, da es einfach war, Konsum- als Investitionsausgaben zu deklarieren oder eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu bemühen. Wurde gegen den verabschiedeten Haushalt geklagt und beurteilte das Bundesverfassungsgericht diesen als verfassungswidrig, wurde das Urteil halt schulterzuckend zur Kenntnis genommen. Daher kannte die

Generationenpolitik

staatliche Kapitalmarktverschuldung im Trend nur die Richtung nach oben. Sie ist von etwa 20% in 1970 auf 80% in 2010 gestiegen, hat sich also in den vergangenen vier Jahrzehnten vervierfacht (in % des BIP).

Was sind die Ursachen des Anstiegs? Von allen Parteien wurde stets behauptet, die vorgesehene Kreditaufnahme diene der Finanzierung zusätzlicher Investitionen und habe eine hohe Wachstums- und Selbstfinanzierungswirkung. Mit den zusätzlichen Schulden wurden aber keine zusätzlichen staatlichen Investitionen (in % des BIP) finanziert. Der Trend ist vielmehr rückläufig; es wurde nicht mehr, sondern weniger investiert. Der ebenfalls beliebte Einwand, für den Schuldenanstieg seien Rezessionen verantwortlich, ist nur insofern richtig, als diese den Impuls für eine Ausweitung der Verschuldung geliefert haben. Sie erklären jedoch nicht, warum anschließend das Niveau nicht wieder reduziert wurde. Der Hysteresis-Effekt kann damit nicht begründet werden. Bei dem Hinweis auf die keynesianische Konjunkturpolitik wurde ausgeklammert, dass Budgetdefizite in Rezessionszeiten durch Budgetüberschüsse in Boomzeiten ausgeglichen werden sollten, um sicherzustellen, dass die Staatsverschuldung langfristig nicht kontinuierlich wächst. Schließlich ist der Verweis auf die Wiedervereinigung nicht haltbar, weil die Schuldenstandsquote bereits vor dem Jahr 1990 um das Doppelte gestiegen ist. Alle in diese Richtung gehenden Argumente sollen nur darüber hinwegtäuschen, dass die Stimmen der gegenwärtigen Generation gekauft und die Rechnungen den Kindern hinterlassen wurden.

Erst dadurch, dass die politischen Kosten der Staatsverschuldung ein größeres Gewicht bekommen haben, ist es zu einer Kehrtwende und der neuen Schuldenregel gekommen, auf die sich der Bund und die Länder in 2009 verständigt haben. Danach verpflichtet sich der Bund, sein strukturelles Defizit weitestgehend zurückzuführen. Im normalen Konjunkturverlauf – eine konjunkturell bedingte Verschuldung ist weiterhin zulässig – kann er sich maximal bis zu einem Grenzwert von 0,35% – das ist ein nahezu ausgeglichener Haushalt – des BIP neu verschulden. Die Länder verpflichten sich, ihre Neuverschuldung vollständig abzubauen. Die neue Regel tritt nach einer Übergangsperiode ab 2016 (für den Bund) und 2020 (für die Länder) voll in Kraft (zu den Details vgl. BMF o.J.).

Dass die neue Schuldenregel ambitioniert ist und einen deutlichen Rückgang der im Haushalt ausgewiesenen Schuldenstandsquote impliziert, zeigt Übersicht 6. Langfristig entsprechen die Schuldenstandsquoten dem Quotienten aus der Defizitquote und dem Wirtschaftswachstum (jeweils gemessen in % des BIP).

5. Kapitalmarkt

Übersicht 6

Schuldenstandsquote in Abhängigkeit von der Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts und der Defizitquote

in %

		Defizitquote			
		3	1	0,5	0,35
Wachstumsrate des BIP	3	100	33,3	16,6	11,6
	4	75	25	12,5	8,75
	5	60	20	10	7

Eigene Darstellung.

- i** Bei einer Wachstumsrate von 5% resultiert aus einer Defizitquote von 3% eine Schuldenstandsquote von 60% ($0,03 / 0,05$). Sie stimmt mit dem Maastricht-Referenzwert überein.
- i** Bei diesem Wirtschaftswachstum hätte eine Defizitquote von 0,35% eine Schuldenstandsquote von 7% ($0,0035 / 0,05$) zur Folge.
- i** Bei einer langfristigen Wachstumsrate des BIP von 4%, die in etwa den Vorstellungen der Bundesregierung entspricht, würde eine Defizitquote von 0,35% zu einer Schuldenstandsquote von 8,75% ($0,0035 / 0,04$) führen.

Hier wird deutlich, warum die europäischen Unterzeichnerstaaten dem so genannten Fiskalpakt („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“) nur zögerlich zugestimmt und Bedenken gegen eine Verankerung des strukturellen Defizits in ihrer Nationalverfassung geltend gemacht haben.

Dass die neue Schuldenregel – trotz der weiterhin bestehenden Schlupflöcher – restriktiver wirkt als die alte Schuldenregel, liegt vor allem daran, dass der Bund ein eigenständiges Interesse an einer Rückführung seiner Kapitalmarktverschuldung hat. Zudem wird sie durch eine institutionell schärfer gefasste Regelung flankiert, die sich erstens auf das BIP und nicht mehr auf die Investitionsausgaben bezieht, die zweitens den Hinweis auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erschwert, und die drittens den Ausweg der außerbudgetären Verschuldung durch Sondervermögen versperrt. Ferner werden dem Finanzplanungsrat größere Befugnisse zur Disziplinierung der Länder zugewiesen, um die Kollektivgutproblematik zu reduzieren.

Generationenpolitik

In dieser Kollektivgutproblematik liegt zugleich eine Schwäche der Schuldenregel. Bekannt ist, dass das Angebot von Kollektivgütern zu strategischem Verhalten führt. An dieser Stelle werden verschiedene Bundesländer auf ihre „systemische“ Bedeutung verweisen und zusammen mit dem zeitgleichen Auslaufen der gesetzlichen Grundlage für den Länderfinanzausgleich darauf pochen, im Länderfinanzausgleich einen größeren Betrag zugewiesen zu bekommen, um das Einhalten der neuen Schuldenregel sicherzustellen.

5.2 Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren

Politisch attraktiv sind nicht nur schulden-, sondern auch umlagefinanzierte Staatsausgaben. Daher würde eine Gewichtsverschiebung zu Gunsten des Kapitaldeckungsverfahrens die Neigung der Politik verringern, den Alten Leistungen anzubieten, die von den Jungen bezahlt werden müssen. Aus diesem Grund wird hier für das Kapitaldeckungsverfahren geworben. Es ist dem Umlageverfahren nicht aus allokatonspolitischen Gründen überlegen, sondern es ist ein verteilungspolitisches – vor allem generationenpolitisches – Gegengewicht. Während die Allokationswirkungen des Kapitaldeckungsverfahrens typischerweise überschätzt werden, werden die Verteilungswirkungen typischerweise unterschätzt.

Zudem könnten die Umverteilungswirkungen niedriger Geburtenraten weitgehend vermieden werden. Die Ursachen des Anstiegs des Altenquotienten sind sowohl die steigende Lebenserwartung als auch die niedrige Geburtenrate. Die Folgen sind jedoch unterschiedlich. Der Anstieg der Lebenserwartung bewirkt, dass Leistungen zum Beispiel der Kranken- und Pflegeversicherung potenziell über einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen werden können. Demgegenüber löst die niedrige Geburtenrate einen Umverteilungseffekt aus, der in einem Kapitaldeckungsverfahren nicht anfallen würde.

Zumeist wird jedoch für das Kapitaldeckungsverfahren mit einem größer werden den Kapitalangebot und höheren Renditen geworben. Diese allokatonspolitische Begründung ist zweifelhaft. Die Erwartung eines steigenden gesamtwirtschaftlichen Kapitalangebots ist unsicher, weil ausgeblendet wird, dass dem Sparen der Erwerbstätigen ein Entsparen der Rentner gegenübersteht. Zwischen der Sparquote der Beitragszahler und der des Kapitaldeckungsverfahrens, also des Finanzierungssystems, sollte aber deutlich getrennt werden. Die Sparquote des Kapitaldeckungsverfahrens ist das Ergebnis des Sparens der Beitragszahler (in der Erwerbsphase) und des Entsparens der Rentenbezieher (in der Altersphase). Da es in jeder Periode zur gleichen Zeit Versicherte mit positiver und negativer Ersparnis gibt, ist die Sparquote des Kapitaldeckungsverfahrens folglich eine Saldogröße,

5. Kapitalmarkt

Übersicht 7

Kohorten- und Periodenanalyse

	Erwerbsphase (T=A bis T=B-1)										Altersphase (T=B bis T=C-1)				
	A	A+1	A+2	A+3	A+4	A+5	A+6	A+7	A+8	A+9	B	B+1	B+2	B+3	B+4
1	100,0														
2	101,0	99,0													
3	102,0		98,0												
4	103,0			97,0											
5	104,1				96,1										
6	105,1					95,1									
7	106,2						94,2								
8	107,2							93,2							
9	108,3								92,3						
10	109,4									91,4					
11	110,5										90,4				
12	111,6											89,5			
13	112,7												88,6		
14	113,8													87,8	
15	115,0	112,7	110,5	108,3	106,2	104,0	102,0	99,9	98,0	96,0	94,2	92,2	90,4	88,6	86,9

Eigene Darstellung.

und diese ist nicht grundsätzlich positiv. Sie unterscheidet sich nicht zwangsläufig von der des Umlageverfahrens, die definitionsgemäß Null ist. Insofern ist bereits aus diesem Grund die Erwartung höherer Erträge des Kapitaldeckungsverfahrens fragwürdig, da es ohne eine höhere gesamtwirtschaftliche Ersparnis auch keine höhere gesamtwirtschaftliche Rendite gibt.

Dieser Sachverhalt kann an einem einfachen Beispiel verdeutlicht werden (ausführlich im Anhang). In Übersicht 7 wird angenommen, dass die Erwerbsphase 10 und die Nacherwerbsphase 5 Perioden umfasst, dass die Sterberate jeder in das Erwerbsleben eintretenden Kohorte 1% beträgt (folglich geht die Zahl der Erwerbspersonen von 100 auf 86,9 zurück) und dass jede neu in das Erwerbsleben eintretende Kohorte um 1% größer ist als die vorhergehende (folglich beträgt die Zahl der Erwerbspersonen 115 Personen in Periode 15). Der Rentnerquotient der in Periode 1 im Erwerbsleben befindlichen Kohorte hat hier den Wert 46%; er entspricht der Relation zwischen der Summe derjenigen, die sich in der Rentenphase befinden, und der Summe derjenigen in der Erwerbsphase. Demgegenüber stimmt der Perioden-Rentnerquotient mit der Relation zwischen der Summe der Versicherten der Periode in der Altersphase und der Summe der Versicherten der Periode in der Erwerbsphase überein. Er hat für die Periode 15 den Wert 43%.¹³

¹³ Im Gleichgewicht bestehen zwischen dem Kohorten- und dem Perioden-Quotienten mittels der Wachstumsrate der Bevölkerung (n) herstellbare Beziehungen. Bei stationärer Bevölkerung ($n=0$) stimmen beide Quotienten überein.

Generationenpolitik

Eine Kohorte beginnt ihr Versicherungsleben mit dem Eintritt in die Versicherung. Sie durchläuft dann zwei Phasen, die Erwerbs- und die Nacherwerbsphase. Während der Erwerbsphase zahlt sie Beiträge an die Versicherung. Im Kapitaldeckungsverfahren spart sie einen Teil ihres Einkommens, um Deckungskapital aufzubauen, damit sie in der Altersphase Rentenzahlungen erhält. Die Höhe dieses Ersparnis hängt ab von der Dauer der Erwerbs- sowie der Altersphase, der Altersstruktur (den Jahrgangsstärken) und der Rentenhöhe (dem sozialpolitischen Sicherungsziel).¹⁴ Für das Versicherungssystem stellt sich die Situation jedoch anders dar. Dort gibt es zur gleichen Zeit (in jeder Periode) Personen, die sparen (Beiträge zahlen) und solche, die entsparen (Renten erhalten). Weil dort zur gleichen Zeit gespart und entspart wird, muss die Differenz (die Netto-Ersparnis) gebildet werden. Diese Differenz ist nicht zwangsläufig positiv. Sie kann sogar negativ sein, so dass das Kapitaldeckungsverfahren zu einer geringeren Ersparnis führen würde als das Umlageverfahren.

Zudem geht es nicht um die Neukonzeption eines Finanzierungsverfahrens, sondern um den Verfahrenswechsel. In diesem Fall wird ein Teil der Beiträge genutzt, um Kapitalrenten zu finanzieren, daher fehlen Gelder zur Finanzierung von Umlagerenten. Folglich hat die Notwendigkeit der simultanen Finanzierung von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Renten sogenannte Umstiegskosten zur Folge. Sie müssen in den Renditevergleich einbezogen werden. Dann ändern sich jedoch die Renditeeinschätzungen. Würden bspw. die Umstiegskosten durch Staatsverschuldung finanziert werden, hätte dies einen Ausgleich der Renditen zwischen dem Umlage- und dem Kapitaldeckungsverfahren zur Folge, der Renditevorteil würde mithin verschwinden. Angenommen, die Rendite des Kapitaldeckungsverfahrens würde 10% und die des Umlageverfahrens 0% betragen. Im Zeitraum 1 wird die Rente der Generation A aus den Beiträgen der Generation B bezahlt. Im Zeitraum 2 ist die Generation B in das Rentenalter vorgerückt; ihre Rente wird jetzt aus den Beiträgen der Generation C beglichen. Bei einem Wechsel des Finanzierungssystems und einem Zins von 10% würde die Generation C im Zeitraum 3 statt einer Umlagerente in Höhe von 1 € eine Kapitalrente in Höhe von 1,1 € erhalten. Wenn die Generation C ihre Beiträge jedoch akkumuliert, muss die Rente der Generation B auf andere Weise finanziert werden, z.B. durch Staatsverschuldung. In diesem Fall würde zwar die Generation C eine Rente von 1 € plus 10% Zinsen erhalten, würde aber zugleich 10% Zinsen für die Staatsschulden bezahlen, so dass insgesamt betrachtet die Rendite 0% wäre.

¹⁴ In der GRV wird die Höhe der Renten nicht absolut, sondern relativ – als Sicherungsniveau – vorgegeben. Es beschreibt das Einkommen, das die Rentner zur Verfügung hätten, wenn sie noch erwerbstätig wären. Ein Sicherungsniveau von 50% bedeutet folglich, dass die Rentner in jeder Periode über die Hälfte des Einkommens der Erwerbstätigen verfügen.

6. Arbeitsmarkt

Wäre es möglich, eine Belastung der Alten durch den Wechsel des Finanzierungsverfahrens zu vermeiden, würde die Politik diesen Weg sofort gehen. Dann würde sie sich – alle Bedenken über die Staatsverschuldung zurückstellend – zum Beispiel 1 Mrd. € leihen, um diesen Betrag auf Aktienmärkten anzulegen und mit den Erträgen die Beitragssätze senken. Dass sie diesen Weg nicht geht, zeigt, dass die mit einem Verfahrenswechsel verbundenen Renditeerwartungen von zweifelhafter Qualität sind.

Daher steht auch das Argument, die Absenkung des Sicherungsniveaus der GRV sei deshalb sinnvoll, weil die Rendite kapitalgedeckter Renten größer sei als die Rendite umlagefinanzierter Renten, auf tönernen Füßen. Ebenso geht der Hinweis, die jüngsten wirtschaftlichen Erfahrungen sprächen gegen das Kapitaldeckungsverfahren, am Thema vorbei. Relevant ist allein, dass die Absenkung des Sicherungsniveaus notwendig ist, weil der Rentenversicherung nicht diejenigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, die sie benötigt, um ein höheres Sicherungsniveau zu finanzieren. Es geht um die Vermeidung eines Generationenkonfliktes – und nicht um den Vergleich von Ertragserwartungen und Risiken.

6. Arbeitsmarkt

6.1 Perspektivenwechsel

Einkommen muss produziert werden – auch dasjenige, das umverteilt werden soll. Ob es groß oder klein ist, darüber entscheiden zwei Sachverhalte: die Arbeitsproduktivität und die Erwerbsbeteiligung. Eine höhere Arbeitsproduktivität bietet die Möglichkeit einer nachhaltigen Einkommenssteigerung, weil sie dauerhaft um zwei, drei oder mehr Prozentpunkte jährlich zunehmen kann, ohne dass dies an logische Grenzen stößt. Hingegen kann die Erwerbsbeteiligung nicht unbegrenzt, sondern nur so lange zunehmen, wie es noch mobilisierbare Reserven gibt. Das ist jedoch in Deutschland möglich. Diese Option muss genutzt werden. Bei konstanter Partizipationsrate wird die Bevölkerungsentwicklung die Zahl der Erwerbspersonen verringern. Um diesem entgegenzuwirken, muss die Erwerbsbeteiligung auf ein dauerhaft höheres Niveau angehoben und die Erwerbslosigkeit reduziert werden, was wiederum bedeutet, dass die Arbeitslosigkeit weiter verringert werden muss.

Dafür ist ein Perspektivenwechsel auf breiter Front notwendig. In der Arbeitsmarktpolitik muss er sich auf drei Bereiche erstrecken. Sie muss sich von der Vorstellung verabschieden,

Generationenpolitik

- ❑ das Arbeitsangebot müsse reduziert werden. Das Gegenteil ist der Fall; es muss nicht eingeschränkt, sondern ausgeweitet werden.
- ❑ die Älteren würden den Jüngeren den Zugang zum Arbeitsmarkt versperren. Das Arbeitsvolumen ist nicht konstant; daher geht es auch nicht allein um die Frage, wie die Arbeit zwischen Alt und Jung verteilt wird.
- ❑ der Rückgang der Arbeitslosigkeit sei auf eine „neue beschäftigungspolitische Moral“ zurückzuführen. Das ist falsch. Die Ursachen des Rückgangs sind, dass (i) die Effizienz der Bundesagentur der Arbeit hinsichtlich der Arbeitsvermittlung gestiegen ist, (ii) die Finanzierung steigender Arbeitslosigkeit ein größeres Gewicht bekommen hat, (iii) das Eigeninteresse der Gewerkschaften an ihrer Mitgliederentwicklung die Lohnforderungen reduziert hat, (iv) das Drohpotential der Arbeitgeber mit der Liberalisierung der Zeitarbeit ausgeweitet wurde.

Der Perspektivenwechsel muss sich auch auf die Familienpolitik erstrecken. Während diese in der Vergangenheit auf den wirtschaftlichen Belastungsausgleich der Kindererziehung (Familienleistungsausgleich) fokussiert war, wird ihr Schwergewicht zukünftig auf der Erwerbsbeteiligung liegen müssen. Die Kontroverse über das Betreuungsgeld und die so genannte Mütterrente zeigt, dass dieser Wechsel höchst konfliktreich ist.

Betroffen ist auch die Bildungspolitik. Sie wird sich – mehr als in der Vergangenheit – auf die Arbeitsproduktivität richten müssen. Schließlich ist die Einwanderungspolitik gefordert. Eine weitere Zuwanderung sollte nicht generell blockiert, sondern am Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.

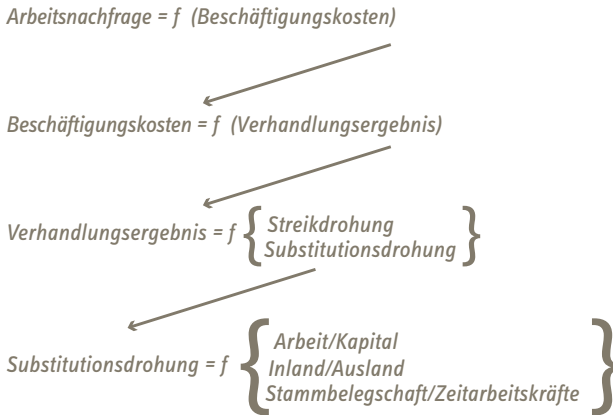
6.2 Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit hat zwei Dimensionen, eine Struktur- und eine Niveau-Komponente. Dass sich in einer Marktwirtschaft die Gütermärkte ständig im Wandel befinden, hat auch Konsequenzen für die Arbeitsmärkte. Dabei entsteht Struktur-Arbeitslosigkeit. Sie ist das Ergebnis von Mismatching. Sie ist nicht vollständig zu verhindern; auch dann nicht, wenn die Zahl der Offenen Stellen ausreichen würde, um alle Arbeitssuchenden zu beschäftigen. Gleichwohl kann sie reduziert werden. Das ist durch die Bundesagentur der Arbeit erfolgt. Sie hat das Matching verbessert. Hingegen ist Niveau-Arbeitslosigkeit das Ergebnis eines gesamtwirtschaftlichen Mangels an Arbeitsplätzen. Hier fehlt es insgesamt an Arbeitsplätzen. Der aktuelle Rückgang der Niveau-Quote ist das Ergebnis einer moderaten Lohnpolitik. Am wenigsten geläufig ist dabei der Zusammenhang zwischen der

6. Arbeitsmarkt

Übersicht 8

Arbeitsnachfrage und Substitutionsdrohung



Eigene Darstellung.

Liberalisierung der Zeitarbeit und der Höhe der Lohnabschlüsse. Zu einem großen Teil spiegelt die Entwicklung der Niveau-Arbeitslosigkeit das sogenannte Insider/ Outsider-Problem (Lindbeck, Snower 1988) wider. In diesem Fall wird in expandierenden Branchen und in Boomphasen zu wenig Rücksicht auf schrumpfende Branchen und Rezessionsphasen genommen. Dass die Gewerkschaften versuchen, Löhne gegen den Druck des Marktes zu verteidigen, ist verständlich. Die damit verbundene Lohnstarrheit nach unten wäre jedoch weniger problematisch, wenn ihr eine Lohnstarrheit nach oben gegenüberstehen würde. Dann würden in expandierenden Branchen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Faktisch wird jedoch im eigenen Tarifgebiet keine ausreichende Rücksicht auf die Entlassenen in anderen Tarifgebieten geübt. Faktisch orientieren sich die Tarifpartner vor allem an den Interessen der Insider und nicht denen der Outsider.

Der aus dieser Asymmetrie resultierende Trend steigender Niveau-Arbeitslosigkeit wurde gebrochen. Die Bedeutung der Liberalisierung der Zeitarbeit sollte dabei nicht unterschätzt werden. Die Arbeitsnachfrage ist eine Funktion der Beschäftigungskosten, deren Entwicklung auch von der Substitutionsdrohung der Arbeitgeber abhängt (Übersicht 8). In der Vergangenheit beschränkte sich die Drohung auf die Substitution von Arbeit durch Kapital und von inländischer durch ausländische Produktion. Da in die Tarifautonomie nicht eingegriffen werden sollte, wurde

Generationenpolitik

sie durch die Drohung der Substitution von Stammbesetzern durch Zeitarbeitskräfte erweitert. Nach geltendem Recht können Leiharbeiter grundsätzlich ohne zeitliche Obergrenze in einem Unternehmen eingesetzt werden. Werden sie dabei nach Tarifvertrag bezahlt, kann ihr Entgelt dauerhaft niedriger sein als das vergleichbarer Arbeitnehmer im Einsatzbetrieb. In diesem Fall vergrößert die Drohung der Arbeitgeber, vermehrt auf Zeitarbeitskräfte auszuweichen, die gewerkschaftliche Konzessionsbereitschaft. Dadurch hat die Liberalisierung der Zeitarbeit den alten Gegengewichten ein neues Gegengewicht hinzugefügt – mit der Folge, dass die Lohnflexibilität nach oben verringert und das Insider/Outsider-Problem entschärft wurde.

Voraussichtlich wird der demographisch bedingte Rückgang des Arbeitskräftepotentials die Niveau-Arbeitslosigkeit reduzieren. Der Einwand, ein Festhalten an der vielgescholtenen Liberalisierung sei gerade deshalb nicht notwendig, ist jedoch voreilig. Da Arbeitslosigkeit ein Ungleichgewicht ist, kann bei jedem – bei einem hohen ebenso wie bei einem niedrigen – Niveau des Angebotes Arbeitslosigkeit entstehen; wie umfangreich sie ist, hängt vom Niveau der Nachfrage ab. Für die Entwicklung der Arbeitslosenquote ist folglich nicht nur das Arbeitsangebot, sondern auch die Arbeitsnachfrage verantwortlich. Insofern ist auch die Erwartung, die Arbeitslosenversicherung (ALV) würde aufgrund der demographischen Entwicklung automatisch entlastet werden, nur dann gerechtfertigt, wenn es nicht gleichzeitig zu einem demographisch induzierten Rückgang der Arbeitsnachfrage infolge steigender Beitragssätze kommt. Das Risiko, dass diese die Nachfrage reduzieren, sollte nicht in Kauf genommen werden. Darauf richtet sich die 40-Prozent-Regel. Sie fordert, dass die Summe der paritätisch finanzierten Beitragssätze der GRV, GKV, SPV und ALV den Betrag von 40% nicht dauerhaft überschreiten sollte. Über den aktuellen Stand informiert Übersicht 9. Diese Regel ist zwar rechtlich weniger gut abgesichert als die neue Schuldenregel, aber nicht ohne politische Bedeutung, da in parlamentarischen Systemen mit Verhältniswahlrecht politische Prozesse stets durch Vereinbarungen zwischen den an der Regierung beteiligten Parteien gekennzeichnet sind.

6.3 Erwerbsbeteiligung der Frauen

Gegen die Forderung nach einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen wird nicht nur eingewandt, dass Frauen den Männern den Zugang zum Arbeitsmarkt versperren werden, so dass sich das Arbeitsangebot insgesamt nicht verändern wird, sondern auch, dass ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen zu einem weiteren Rückgang der Geburtenrate führen würde, was letztlich kontraproduktiv wäre. Es gibt jedoch keinen prinzipiellen Konflikt zwischen Erwerbstä-

6. Arbeitsmarkt

Übersicht 9

Paritätisch finanzierter Gesamtsozialversicherungsbeitrag

in %

Jahr	GRV	GKV ¹	SPV ²	ALV	Insgesamt
2005	19,5	13,3	1,7	6,5	41,0
2006	19,5	13,4	1,7	6,5	41,1
2007	19,9	13,9	1,7	4,2	39,7
1. Hj. 2008	19,9	13,9	1,7	3,3	38,8
2. Hj. 2008	19,9	14,02	1,95	3,3	39,17
1. Hj. 2009	19,9	14,6	1,95	2,8	39,25
2. Hj. 2009	19,9	14,0	1,95	2,8	38,65
2010	19,9	14,0	1,95	2,8	38,65
2011	19,9	14,6	1,95	3,0	39,45
2012	19,6	14,6	1,95	3,0	39,15
2013	18,9	14,6	2,05	3,0	38,55

Eigene Darstellung. – ¹Seit 1. Juli 2005 zahlt der Arbeitnehmer zusätzlich 0,9% Beitrag. –
²Kinderlose zahlen zusätzlich 0,25%-Punkte.

tigkeit und Kindererziehung. Darauf richtet sich die neue Familienpolitik mit dem Elterngeld und dem Betreuungsanspruch. Das Elterngeld ist als Lohnersatzleistung konzipiert und versucht, den Einkommensverlust, der mit einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung einhergeht („Opportunitätskosten der Kinder“), zumindest teilweise auszugleichen. Ferner soll mit dem Betreuungsanspruch die Kleinkindversorgung verbessert werden. Ziel ist, eine Infrastruktur zu schaffen, die es ermöglicht, Erwerbstätigkeit und Erziehung zu vereinbaren. Mit beiden Maßnahmen ist daher nicht nur die Erwartung eines Anstiegs der weiblichen Erwerbsbeteiligung, sondern auch der Geburtenrate verbunden.

6.4 Erwerbsbeteiligung der Älteren

Nicht tragfähig ist auch der Einwand, es käme nur zu einem Verdrängungseffekt zu Lasten jüngerer Arbeitnehmer, wenn ältere Arbeitnehmer ihre Erwerbsarbeit fortsetzen würden. Vielmehr sind in Staaten mit hohen Beschäftigungsquoten

Generationenpolitik

älterer Arbeitnehmer oftmals auch die Beschäftigungsquoten jüngerer Arbeitnehmer hoch. In Deutschland wird ein steigendes Arbeitsangebot der Alten vor allem deshalb auf eine steigende Arbeitsnachfrage treffen, weil das Ende der staatlich geförderten Frühverrentung dazu beigetragen hat, dass die Unternehmen in vollem Umfang mit den Regelungen zum Kündigungsschutz konfrontiert waren und die daraus resultierenden Kosten unmittelbar tragen mussten; das hat ihr Interesse an einer Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer ausgeweitet. Zutreffend ist, dass es nicht allein auf das gesetzliche, sondern das effektive Rentenalter ankommt. An dieser Stelle vertritt die Bundesregierung ebenso wie der SVR die Auffassung, die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters werde das tatsächliche Rentenalter vor sich herschieben („Push-Theorie“).

7. Gesetzliche Rentenversicherung

7.1 Basissicherung

Die institutionelle Umsetzung der Alterssicherung ist Aufgabe der GRV. Sie ist das mit weitem Abstand größte Rentensystem. Dort hat die Regierung Schröder mit dem Wechsel von der ausgaben- zur einnahmenorientierten Steuerung – dies entspricht dem Übergang von einem Defined Benefit- zu einem Defined Contribution-System – und der Fixierung des Beitragssatzes (nicht mehr als 20% bis 2020 und nicht mehr als 22% bis 2030¹⁵) die Frage nach der Finanzierung in den Vordergrund gerückt – mit der Konsequenz, dass sich die GRV zur Basissicherung entwickeln wird.

7.2 Rentenanpassung

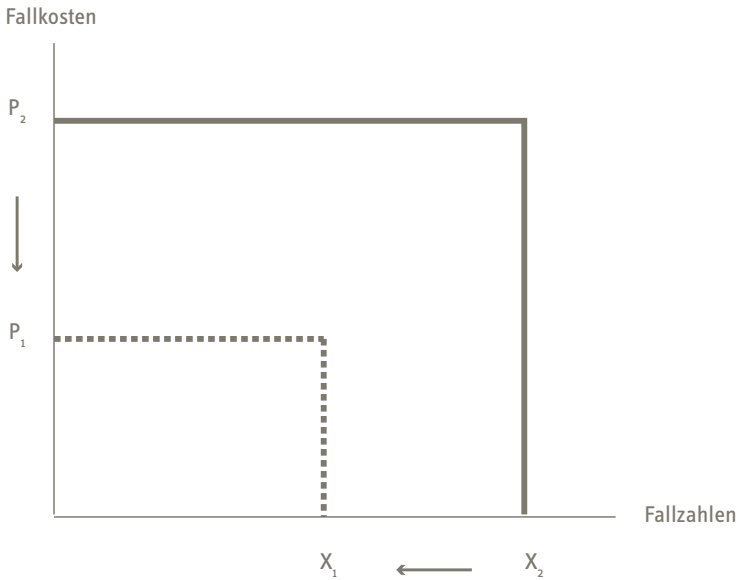
Die Ausgaben entsprechen dem Produkt aus Preis und Menge. Wer sie reduzieren will, muss auf der Preisseite – bei den Fallkosten – und/oder der Mengenseite – bei den Fallzahlen – ansetzen. Im Fokus der GRV-Preissteuerung steht die Rentenanpassung und im Fokus der Mengensteuerung die Anhebung der Altersgrenze. Mit Hilfe der Rentenanpassung soll der Zahlbetrag von P_2 auf P_1 und mit Hilfe der Anhebung der Altersgrenze die Rentnerzahl von X_2 auf X_1 zurückgedrängt werden (Übersicht 10).

¹⁵ Aufgrund dieser Vorgabe wird auch davon gesprochen, die Regierung Schröder habe die 40-Prozent-Regel nur für den Zeitraum bis 2020 und anschließend eine 42-Prozent-Regel vorgesehen.

7. Gesetzliche Rentenversicherung

Übersicht 10

Zurückdrängen der GRV-Programmausgaben durch Reduzierung der Fallkosten und Fallzahlen



Eigene Darstellung.

Die Reduzierung des Zahlbetrages wird durch den sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor gedämpft.¹⁶ Er kürzt die Renten nicht absolut, sondern reduziert deren Wachstum, so dass sich das GRV-Rentenniveau – das auch als Sicherungsniveau bezeichnet wird – schrittweise verringert. Dass es auf das Sicherungsniveau ankommt, zeigt die GRV-Budgetgleichung (Übersicht 11). Die Einnahmen der GRV entsprechen dem Produkt aus der Zahl der Arbeitnehmer, dem Lohn je Arbeitnehmer und dem Beitragssatz. Die Ausgaben stimmen mit dem Produkt aus der Zahl der Rentner und der Rente je Rentner überein. Folglich werden die GRV-Programmkosten langfristig von dem Rentnerquotienten und dem Sicherungsniveau bestimmt. Kommt es infolge der demographischen Entwicklung zu einem Anstieg

¹⁶ Er darf nicht mit dem Nachhaltigkeitsfaktor verwechselt werden, der das Ergebnis einer Schutzklausel für das Sicherungsniveau ist. Dieser soll zusätzliche Leistungskürzungen verhindern, was jedoch voraussetzt, dass die perspektivisch beitragsatzerhöhende Wirkung der Schutzklausel im Zeitablauf wieder ausgeglichen wird.

Generationenpolitik

Übersicht 11 GRV-Budgetgleichung

$$\text{Einnahmen} = \text{Zahl der Lohnbezieher} \times \text{Pro-Kopf-Lohn} \times \text{Beitragssatz}$$

$$\text{Ausgaben} = \text{Zahl der Rentne} \times \text{Pro-Kopf-Rente}$$

$$\text{Beitragssatz} = \frac{\text{Zahl der Rente}}{\text{Zahl der Lohnbezieher}} \times \frac{\text{Pro-Kopf-Rente}}{\text{Pro-Kopf-Lohn}}$$



Eigene Darstellung.

des Rentnerquotienten, sind hinsichtlich der dann erforderlichen Entscheidung über das Verhältnis von Beitragssatz und Sicherungsniveau drei Lösungen denkbar: Erstens kann der Beitragssatz konstant bleiben, wenn das Sicherungsniveau entsprechend sinkt. Zweitens kann das Sicherungsniveau konstant bleiben, wenn der Beitragssatz entsprechend steigt. Drittens kann das Sicherungsniveau verringert und der Beitragssatz angehoben werden. Die Regierung Schröder traf faktisch die Entscheidung, das Sicherungsniveau soweit wie möglich – bis knapp oberhalb der Grenze zur Grundsicherung im Alter, also der Sozialhilfe – zu senken (46% bis 2020 und 43% bis 2030). Verantwortlich dafür war die Sorge, ein ansonsten kontinuierlich steigender Beitragssatz könnte die Arbeitsnachfrage stark dämpfen. Würde zur Finanzierung eines steigenden GRV-Rentnerquotienten der Beitragssatz angehoben und würde daraufhin die Arbeitslosigkeit zunehmen, wäre nämlich nichts gewonnen. Der Finanzierungsbedarf könnte sogar steigen.

Diese Rentenanpassung ist aus drei Gründen in die Kritik geraten: Erstens wird eine armutsorientierte, zweitens eine mindestens inflationsorientierte und drittens eine kinderzahlorientierte Regelung gefordert.

Entscheidend für die Forderung nach einer armutsorientierten Ausrichtung ist der Armutsbegriff. Armut ist in Deutschland über die Sozialhilfe abgesichert, wobei das Anliegen ist, den Bürgern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Diesem Konzept liegt eine absolute Definition zugrunde. Hingegen wird bei

7. Gesetzliche Rentenversicherung

der relativen Definition auf die Einkommensverteilung abgestellt.¹⁷ Die geplante Lebensleistungsrente orientiert sich an der relativen Definition. Es soll verhindert werden, dass diejenigen, die eine hohe Zahl von Versicherungsjahren – bspw. 40 Jahre – aufweisen, ggfls. auf die Grundsicherung angewiesen sind. Dieser Vorschlag treibt den Generationenkonflikt in die Höhe, da Einkommen von den Jungen auf die Alten umverteilt werden sollen.

Ferner ist die lohnindexierte Rentenanpassung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Regelsatzanpassung in die Kritik geraten. Das Gericht fordert in seinem Urteil zu den sogenannten Hartz IV-Kinderregelsätzen eine inflationsorientierte Anpassung der Regelsätze. In der Folge davon wird eingewandt, dass die Rentenanpassung in den Jahren, in denen die Regelsatzanpassung größer ausfällt, mindestens die Höhe der Regelsatzanpassung erreichen sollte. Die Rentner fordern, dass sie „mindestens so viel bekommen wie die Hartz IV-Leute“.

Schließlich werden der Rentenanpassung Schwächen hinsichtlich der Kindererziehung vorgeworfen. Nicht zuletzt bleibe unberücksichtigt, dass die Hauptursache für den Rückgang der durchschnittlichen Geburtenrate der steigende Anteil der kinderlosen Frauen sei. Genau diese Gruppe würde davon profitieren, dass Kindererziehende für den Fortbestand der Alterssicherung sorgten. Um dieses Manko auszugleichen, werden Kinderrenten gefordert (Werding 2003; Pimpertz 2005). Dagegen wird eingewandt, dass es auch unfreiwillige Kinderlosigkeit gäbe, mit der Konsequenz, dass diese Gruppe doppelt „bestraft“ würde. Hier wird ausgeklammert, dass unfreiwillig Kinderlose keine erziehungsbedingten Aufwendungen hatten und ihren Rentenanspruch zu Lasten derjenigen durchsetzen, die aufgrund der Kindererziehung eine Rentenzahlung erst möglich machen. Ferner wird geltend gemacht, dass Kinderrenten bereits im geltenden GRV-Recht aufgrund der Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten gezahlt würden. Bei diesem Einwand wird ausgeklammert, dass die aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten resultierenden Renten von den Kindern der Mütter finanziert werden müssen. Um Missverständnissen vorzubeugen: Es geht bei der Forderung nach Kinderrenten nicht um die Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors, sondern um die Aufteilung des daraus resultierenden Rentenvolumens. Daher ist unmittelbar nicht die inter-, sondern die intragenerative Einkommensverteilung betroffen. Die Forderung ist, die Aufteilung des Rentenvolumens nicht allein nach monetären, sondern auch nach generativen Beiträgen vorzunehmen. Gleichwohl hat die Forderung mittelbar Folgen für die intergenerative Verteilung, da sie einen Ausga-

¹⁷ Danach haben alle kommunistischen Länder kein Armutsrisiko, da deren Einkommensverteilung – jedenfalls auf dem Papier – gleich ist.

Generationenpolitik

benrückgang bewirken würde, weil die Zahl der Kinderlosen größer werden wird und diese größer werdende Gruppe im Umfang der individuell nicht angefallenen Erziehungsaufwendungen einen geringeren Zahlbetrag erhielten.¹⁸

7.3 Rentenalter

Die Ausweitung der Lebensarbeitszeit bezieht sich auf die Zahl der Rentner. An dieser Stelle hat die Regierung Merkel gehandelt. Seit 2012 wird das gesetzliche Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre angehoben. Das Zugangsalter wird in den ersten 12 Jahren um einen Monat, anschließend um zwei Monate pro Geburtsjahrgang heraufgesetzt. In 2029 wird die Regelaltersgrenze von 67 Jahren erreicht sein. Ein vorzeitiger Rentenbeginn ist weiterhin möglich, sofern Abschläge in Kauf genommen werden, deren Höhe nach der angehobenen Grenze (67 Jahre) berechnet wird.

Diese Heraufsetzung ist aus zwei Gründen in die Kritik geraten: Gefordert wird eine arbeitsmarktorientierte sowie eine regelgebundene Anpassung.

Prinzipiell ist die Anhebung zwischen der Union und der SPD nicht umstritten. Umstritten ist jedoch die Frage des „Wie“. Während die Union die Auffassung vertritt, ein höheres gesetzliches werde auch zu einem höheren effektiven Zugangsalter führen, fordert die SPD¹⁹ eine arbeitsmarktkonditionierte Heraufsetzung des gesetzlichen Zugangsalters. Insofern betrachtet die Union die „Rente mit 67“ als Voraussetzung für eine höhere effektive Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer („Push-Theorie“), während die SPD eine höhere effektive Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer als Voraussetzung für die „Rente mit 67“ („Pull-Theorie“) ansieht. Der SVR (2011) vertritt die Position der Union. Er geht davon aus, dass die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters um 2 Jahre die effektive Erwerbsbeteiligung vor sich herschiebt und zu einem Anstieg des tatsächlichen Arbeitsangebotes um 1,5 Jahre führen wird.

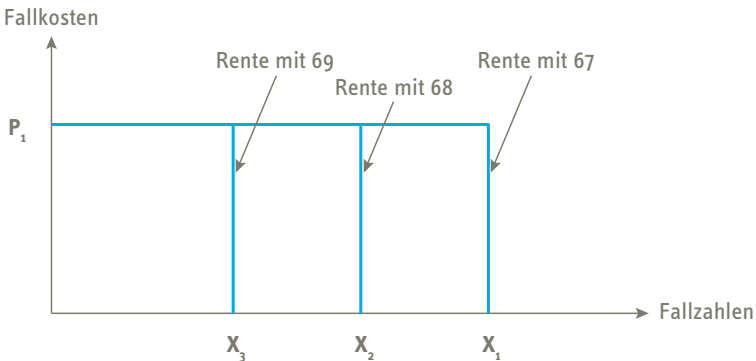
18 Der beste Einzelindikator für die Erklärung der Geburtenentwicklung ist das Ausbildungsniveau der Frauen. Es steigert das Alter der Frauen bei der Geburt von Kindern und vergrößert die Wahrscheinlichkeit von Kinderlosigkeit.

19 Diese Forderung orientiert sich auch an der Position der Gewerkschaften. Deren Widerstand gegen die gesetzliche Anhebung des Zugangsalters ist nachvollziehbar, da sie über Jahre hinweg für eine Verkürzung der Arbeitszeit gekämpft haben. Der Koalitionsbeschluss ist das genaue Gegenteil, nämlich eine Verlängerung der Arbeitszeit.

7. Gesetzliche Rentenversicherung

Übersicht 12

Zurückdrängen der GRV-Programmausgaben durch die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters



Eigene Darstellung.

Umstritten ist auch der Weg von der Rente mit 67 auf die Rente mit 68 usw. Der Anstieg der Lebenserwartung wird sich über das Jahr 2030 hinaus fortsetzen. Davon geht auch die Bundesregierung aus.²⁰ In diesem Fall verschiebt sich die Relation der Rentenbezugsdauer zur Dauer der Erwerbstätigkeit ohne eine weitere Anhebung des offiziellen Rentenalters zu Lasten der Rentenversicherung. Die hier zu entscheidende Frage ist, auf welchem Wege die notwendige weitere Heraufsetzung des Rentenalters herbeigeführt werden soll, um die Zahl der Rentner von X_1 auf X_2 und die Ausgaben von $P_1 \cdot X_1$ auf $P_1 \cdot X_2$ zu beschränken (Übersicht 12). Gegenwärtig wird über das gesetzliche Zugangsalter explizit entschieden. Demgegenüber schlägt der SVR (2011) vor, die gewonnenen Lebensjahre zwischen der Verlängerung des Erwerbslebens und des Ruhestands etwa im Verhältnis von 2:1 regelgebunden aufzuteilen. Er präferiert eine Regelbindung, die das Verhältnis zwischen erwarteter Rentenbezugsdauer und durchschnittlicher Länge der Erwerbsphase unverändert lässt. In diesem Fall müssten von drei Jahren längerer Lebenserwartung zwei Jahre in Erwerbstätigkeit und ein Jahr im Ruhestand verbracht werden. Dann würde das gesetzliche Zugangsalter im Jahr 2045 bei 68 und im Jahr 2060 bei 69 Jahren liegen.

20 Sie prognostiziert für 2030 für 65jährige Männer eine fernere Lebenserwartung von etwa 19 bis 21 Jahren und für 65jährige Frauen von 23 bis 24 Jahren sowie für 2060 für 65jährige Männer von etwa 22 bis 25 Jahren und für 65jährige Frauen von 25 bis 27 Jahren. Das entspricht einem Anstieg (zwischen 2030 und 2060) von rd. 3 Jahren für Männer und Frauen.

Generationenpolitik

Insgesamt ist das Anpassungspotential weder auf der Preis- noch der Mengen- seite erschöpft. Kommt es zu keiner weiteren Erhöhung des Beitragssatzes (über 22%) und der Bundesbeteiligung (derzeit liegt diese bei etwa 25% der Rentenausgaben), wird nicht nur über eine weitere Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters (über das Alter 67 hinaus), sondern auch über kinderzahlabhängige Renten zu entscheiden sein.

8. Gesetzliche Krankenversicherung

8.1 Grundversorgung

Die Rentner werden zwar über ein absolut, aber nur mäßig steigendes Einkommen verfügen. Werden sie damit steigende medizinische Ausgaben finanzieren können? Das wird nur möglich sein, wenn die Pflichtleistungen der GKV auf eine Grundversorgung beschränkt werden. Da an der gesellschaftlichen Norm, nicht nach der Höhe des Einkommens zu rationieren, festgehalten werden wird, müssen dafür zwei Bereiche geregelt werden: der des Wachstums der Gesundheitsausgaben und der des Sozialausgleichs. Hierauf richtet sich das von der Regierung Merkel beschlossene Wettbewerbsstärkungs- (GKV-WSG) und das Finanzierungsgesetz (GKV-FinG).

Die Zielsetzung der GKV-Reform ist mit derjenigen der GRV-Reform vergleichbar. In beiden Bereichen geht es darum, ein finanzierbares Sicherungsniveau und eine finanzierbare Entwicklung der Fallzahlen herbeizuführen. Mit Hilfe des Gesundheitsfonds trennt das GKV-WSG zwischen

- ▣ der kollektiven Finanzierung der medizinischen Grundversorgung durch den einheitlichen Beitragssatz und
- ▣ der individuellen Finanzierung von Zusatzleistungen – also Leistungen, die über die Grundversorgung hinausgehen – durch den unterschiedlichen Zusatzbeitrag.

Diese Trennung ist nicht gottgegeben. Zwangsbeiträge (Steuern ebenso wie Sozialabgaben) lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn die daraus resultierende Nutzen/Kosten-Bilanz positiv ist, das jeweilige Angebot also zu einem höheren Nutzen führt als es Kosten verursacht. Das ist in Deutschland keineswegs immer der Fall. Vielmehr zeigen internationale Effizienzvergleiche²¹, dass die Kosten der medizinischen Versorgung in vielen Fällen über den Nutzen weit hinausgehen.

²¹ In der Studie Afonso, St. Aubyn (2005) belegt Deutschland innerhalb der OECD-Staaten einen durchgängig hinteren Effizienzplatz.

8. Gesetzliche Krankenversicherung

Zum Beispiel sind die freie Arztwahl, die zweite Facharztschiene und umfangreiche Krankenhauskapazitäten keine unverzichtbaren Vorgaben für eine Grundversorgung. Andere Länder, die die Arztwahl beschränken, auf die zweite Facharztschiene verzichten und deutlich knapper bemessene Krankenhauskapazitäten haben, produzieren keineswegs zwangsläufig medizinisch schlechtere Ergebnisse. Dementsprechend kann es, soll eine Verschlechterung der generativen Einkommensverteilung zu Lasten der Jungen vermieden werden, an vielen Stellen zu Veränderungen kommen, ohne dass die Nutzen/Kosten-Bilanz der medizinischen Versorgung negativ wird.

Es ist leicht, internationale Effizienzstudien mit dem Hinweis auf landesspezifische Besonderheiten zu kritisieren. Bei national ausgerichteten Analysen ist dieser Einwand nicht tragfähig. In der von Augurzky et al. (2008) durchgeführten Studie werden innerdeutsche Unterschiede herangezogen. Betrachtet werden zwei Varianten. In Szenario A wird angenommen, dass die teuren Bundesländer ihre Preise und Mengen jeweils auf den Bundesdurchschnitt senken, während in Szenario B dasjenige Bundesland als Maßstab gewählt wird, das im unteren Viertel der Verteilung liegt. Das Ergebnis ist, dass es selbst im Szenario A zu einer spürbaren Entlastung der Versicherten kommen kann.

8.2 Versicherungswettbewerb

Der durch das WSG intensivierte Versicherungswettbewerb wird das Wachstum der Gesundheitsausgaben auf drei Wegen dämpfen: Er

- i stärkt die Stellung der Versicherten, weil er das Gewicht der Finanzierung vergrößert,
- i steigert das Interesse der Krankenkassen an einem effizienten Angebot medizinischer Leistungen,
- i reduziert die versicherungsbedingten Fehlanreize des medizinisch-technischen Fortschritts.

Diese Wirkungen werden sich erst im Zeitablauf entfalten. Daher werden die ausgabenreduzierenden Wirkungen der Gesundheitsreform in den Tragfähigkeitsberichten auch unterschätzt. Jedenfalls kommt der Einwand, das GKV-WSG habe bisher nicht zu einem Ausgabenrückgang geführt, viel zu früh. Zudem ist ein direkt auf die Ausgabenentwicklung bezogenes Urteil, das nicht nach den Ursachen fragt, stets unbefriedigend. Sind steigende Gesundheitsausgaben die Folge von Bevölkerungsalterung, können sie als Indikator einer flexiblen Anpassung des Angebo-

Generationenpolitik

tes auf eine steigende Nachfrage angesehen werden. Daher wird auch ein privat finanziertes, auf freiwilligen Zahlungen basierendes relatives Ausgabenwachstum zum Beispiel der Tourismusbranche nicht als prinzipiell ineffizient betrachtet. Dies gilt in gleicher Weise für steigende Einkommen, die mit einer überproportionalen Mehrnachfrage nach medizinischen Leistungen einhergehen, und ebenso für den medizinisch-technischen Fortschritt, der dazu führt, dass weitere Krankheiten behandelbar werden. Zudem sollte sorgfältig zwischen Ausgaben unterschieden werden, die besonderen Eigenschaften des Gutes Gesundheit zugewiesen werden können und solchen, die der Ausgestaltung des GKV-Systems geschuldet sind, da mit den Folgen von Informationsasymmetrie, anbieterinduziertem Verhalten und Moral Hazard jedes Gesundheitssystem – unabhängig davon, wie es organisiert ist – konfrontiert ist (Rürup, Wille 2009). Zahlreiche Ausgabenwirkungen sind daher unabhängig vom jeweils praktizierten Gesundheitssystem, sie sind insoweit systemexogen. Nicht zu beanstanden ist hingegen das Anliegen, diejenigen Ausgabensteigerungen zu beseitigen, die auf endogenen Defiziten des GKV-Systems beruhen.

Warum wird das GKV-WSG das Interesse der GKV-Kassen an einer effizienten medizinischen Versorgung vergrößern? Warum war der alte Versicherungswettbewerb²² in dieser Hinsicht unbefriedigend? Das Grundproblem ist das Vergütungsverfahren. Voraussetzung für jeden Wettbewerb – auch für Versicherungswettbewerb – ist die Bereitschaft zum Anbieterwechsel. Dass in dieser Hinsicht lohnabhängige Beiträge (relative Preise) dysfunktional sind, kann an einem einfachen Beispiel gezeigt werden.²³ Angenommen sei, eine Konkurrenzkasse würde einen (Wahl-)Tarif mit einer Ersparnis von 10% anbieten und im Durchschnitt aller Lohnbezieher würden die Kasseneinnahmen monatlich 250 € betragen. Ein Mitglied, das die Hälfte des Durchschnittslohns bezieht, zahlt allerdings nicht den zuvor genannten Durchschnittsbetrag, sondern den Betrag von 125 €. Daher würde es bei einem Wechsel nicht 25, sondern 12,50 € sparen. Ferner hat die paritätische Finanzierung zur Folge, dass der Arbeitgeber die Hälfte erhält. Mithin halbiert sich die potenzielle Ersparnis für den Arbeitnehmer von 12,50 auf 6,25 €. Folglich ist das finanzielle Interesse der Beitragszahler an einem Anbieterwechsel umso geringer, je geringer ihre Lohneinkommen sind. Auf die Überwindung dieses Defizits richtet sich das GKV-WSG. Es geht um die Intensivierung des Wettbewerbs durch die instrumentelle Neuordnung der Preispolitik.

22 Die Steuerung der GKV durch Versicherungswettbewerb ist keine neue Erfindung. Ihn gibt es schon seit Mitte der 1990er Jahre.

23 Vgl. dazu Richter (2007). Die Einschätzung, dass lohnabhängige Preise (relative Preise) zu einem geringeren Anbieterwechsel führen als Zusatzbeiträge (absolute Preise), wird von Schmitz/Ziebarth (2011) in einer empirischen Studie bestätigt.

8. Gesetzliche Krankenversicherung

Die Defizite des alten Versicherungswettbewerbs spiegeln sich auch in der spärlichen Nutzung von Managed Care-Verfahren wider. In Deutschland ist ein durch die Krankenkassen vorangetriebenes Versorgungsmanagement die Ausnahme. Vielmehr sind die dominierenden Organisationsprinzipien die freie Arztwahl auf Seiten der Patienten und die Therapiefreiheit auf Seiten der Ärzte. Beides wird in Managed Care-Verfahren eingeschränkt. Krankenkassen können dadurch Wettbewerbsvorteile erzielen (Greve et al. 2012). Sie weisen, teilweise historisch bedingt, unterschiedliche Versicherungsstrukturen auf und haben unterschiedliche regionale Versorgungsschwerpunkte. Das ist zum Beispiel bei der Knappschaft der Fall. Im Wettbewerb mit anderen GKV-Kassen steht sie vor besonderen Herausforderungen bei der Sicherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, da sie eine vergleichsweise alte Versichertenstruktur aufweist. Die damit einhergehenden höheren Kosten müssen durch innovative Maßnahmen ausgeglichen werden. Das ist durch regionale Vollversorgungsnetze, in denen Versicherte, Ärzte und Krankenhäuser zusammenarbeiten, erfolgt. Insofern war die Knappschaft Vorreiter bei der Entwicklung innovativer Versorgungsstrukturen – und eine Ausnahme bei der Managed Care-Versorgung.

Demgegenüber wenden die Protagonisten des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs (RSA) ein, dass nicht falsche Anreize, die ihre Ursache im Finanzierungssystem hätten, sondern falsche Anreize, die ihre Ursache in dem mangelhaft konstruierten alten RSA hätten, dafür verantwortlich seien, dass sich die Kassen lieber auf die Suche nach guten Risiken als nach guten Versorgungskonzepten begeben hätten.²⁴ Das GKV-WSG folgt dieser Einschätzung insoweit, als für eine bestimmte Zahl von Erkrankungen zusätzlich Merkmale zur Risikogruppenbildung herangezogen werden, die Informationen über Krankheitsrisiken und deren typische Ausgaben beinhalten. Daher sieht es nicht nur einen schrittweisen Umstieg in ein geändertes Finanzierungssystem, sondern auch eine Ausweitung des RSA in Richtung „Morbi-RSA“ vor.²⁵ Diese Ausweitung kann kritisch gesehen werden. Unter anderem sollte nicht ausgeblendet werden, dass das mittlerweile erreichte Umverteilungsvolumen des RSA das des Länderfinanzausgleichs um ein Mehrfaches übersteigt, was zur Folge hat, dass die Bereitschaft der Politik, es

²⁴ Anfang der 1990er Jahre verlangten die GKV-Kassen, dass dem Wechsel vom Zuweisungs- auf das Wahlsystem ein RSA flankierend an die Seite gestellt wird. Dadurch sollten ihnen faire Startchancen im Wettbewerb geboten werden. Gleichzeitig sollte es dessen Aufgabe sein, Risiko-selektion in der Folgezeit zu verhindern.

²⁵ Aufgrund des Gesundheitsfonds ist der Risikoausgleich auf der Einnahmenseite entfallen, da Unterschiede in der Finanzkraft der Versicherten für die Kassen nicht mehr von Bedeutung sind. Das Einnahmenrisiko, auch das konjunkturelle, liegt nicht mehr bei den Kassen, sondern beim Fonds. Hingegen ist der Risikoausgleich auf der Ausgabenseite geblieben. Im alten RSA stützte er sich auf die Merkmale Alter, Geschlecht, Anspruch auf Krankengeld und Anspruch auf Erwerbsminderungsrente.

Generationenpolitik

zum Gegenstand sachfremder Forderungen zu machen, zugenommen hat. Ferner wurde der Handlungsspielraum der Kassen seit den 1990er Jahren sukzessive ausgeweitet, so dass die postulierte Notwendigkeit, fehlenden Handlungsspielraum auf der Absatz- und Beschaffungsseite durch Risikoselektion zu substituieren, kleiner und nicht größer geworden ist. Schließlich stand zu Beginn der 1990er Jahre der Wechsel von lohn- zu kostenabhängigen Preisen nicht zur Diskussion. Das hat sich jedoch geändert.

Eine weitere Voraussetzung des Versicherungswettbewerbs ist der Sozialausgleich. Soll kein Bürger aufgrund mangelnder Zahlungsfähigkeit vom Konsum medizinischer Leistungen ausgeschlossen werden, ist er stets notwendig. Die mit dem GKV-WSG zu diesem Zweck geschaffene Überforderungsklausel war jedoch ungeeignet, da sie weiterhin lohnabhängig war.²⁶ Zwar brauchten die Kassen die Einkommensverhältnisse ihrer Mitglieder bis zu einem Betrag von 8 € nicht zu prüfen; oberhalb dieses Betrages mussten sie diese jedoch prüfen. Dabei war es nicht möglich, einen Zusatzbeitrag von mehr als 1% der beitragspflichtigen Einkommen ihrer Mitglieder zu fordern. Insoweit sollte der Zusatzbeitrag letztlich doch einkommensbezogen erhoben werden. Das widersprach aber fundamental allen Bestrebungen, den Kassenwettbewerb funktionsgerecht auszurichten. Dieser Mangel wurde durch das GKV-FinG behoben. Die Überforderung wird nun anhand der beitragspflichtigen Arbeits- und Renteneinkommen im Verhältnis zum durchschnittlichen Zusatzbeitrag gemessen. Der individuelle Pflichtbeitrag wird dabei in dem Maße abgesenkt, wie der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2% des beitragspflichtigen Einkommens übersteigt, und zwar auch dann, wenn der Versicherte in seiner Krankenkasse keinen, einen geringeren oder einen höheren (als den durchschnittlichen) Zusatzbeitrag bezahlt. Dadurch bleibt das Preissignal des kassenindividuellen Zusatzbeitrages auch bei Anspruch auf den Sozialausgleich erhalten.

Umstritten ist hingegen die in der politischen Kommunikation des GKV-WSG in den Vordergrund gerückte Frage nach den Auswirkungen von Pauschalpreisen auf die Arbeitskosten (vgl. zu dieser Kontroverse Breyer, Haufler 2000; Buchholz 2005). Eingewandt wird, dass sich die für die GKV zu zahlenden Pflichtbeiträge nicht substantiell von den für die Einkommensteuer zu zahlenden Pflichtbeiträgen unterscheiden, so dass ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt stets eine Summenbetrachtung erfordern und positive Auswirkungen nur dann zu erwarten sind, wenn sich der gemeinsame Tarif (GKV und Einkommensteuer) verringert.

²⁶ Zudem wirkte sie sich unterschiedlich auf die Kassen aus, da diese nur eingeschränkt auf den Zusatzbeitrag zurückgreifen konnten.

8. Gesetzliche Krankenversicherung

Infolge des GKV-WSG wird in der GKV eine Basisversorgung entstehen. Es wird – nicht abrupt, aber schleichend – zu einer Trennung von Pflichtleistungen („medizinisch notwendig“) und Optionsleistungen („medizinisch nicht notwendig“) kommen. Darüber wird aber unmittelbar nicht auf der Ebene des Gesetzgebers, sondern der Kassenebene entschieden. Diese Delegation wird von zahlreichen GKV-Kassen als Zumutung betrachtet. Zudem beurteilen sie die Stärkung des Versichertenwettbewerbs als Geschäftsrisiko. Diese Kritik ist nachvollziehbar, da die Kassen in der Vergangenheit faktisch wie ein Monopol agieren konnten. Sie handelten „einheitlich und gemeinsam“, also wie ein Kartell, und übergaben die daraus resultierenden Rechnungen der Politik zur Bezahlung. Insofern ist auch ihre Empörung über die Übertragung des Kartellrechts – des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen – auf das Krankenversicherungsrecht nicht überraschend. Diese Zeiten sind vorbei. Haben die Kassen einen höheren Finanzierungsbedarf, stehen ihnen zwei Wege offen. Sie können den Bund auffordern, ihnen mehr Geld über den Gesundheitsfonds zur Verfügung zu stellen, was bedeutet, dass der Gesetzgeber den Beitragssatz oder den Bundeszuschuss anheben soll. Alternativ können sie von den Versicherten einen Zusatzbeitrag (bzw. einen höheren Zusatzbeitrag als die Konkurrentenkassen) verlangen, was jedoch bedeutet, dass sie den Versicherten zusätzliche Leistungen anbieten müssen. Dieses Angebot werden die Versicherten aber nur dann annehmen, wenn es ihnen einen höheren Nutzen stiftet als es Kosten verursacht. Ein über die Pflichtleistungen hinausgehendes Angebot wird sich daran ausrichten müssen.

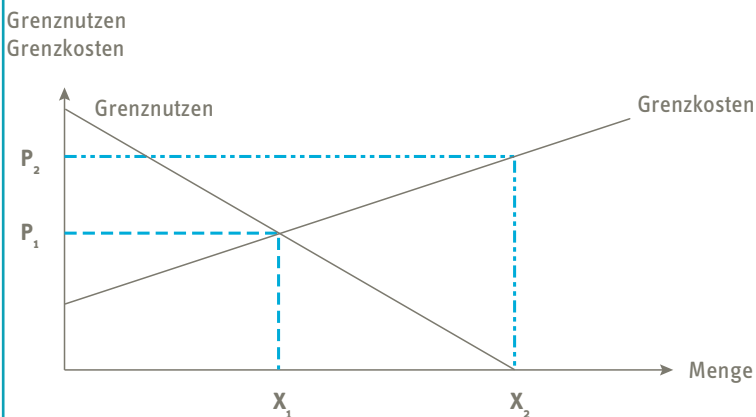
8.3 Finanzierung

Eine Ausweitung des Angebotes medizinischer Leistungen führt zu steigenden zusätzlichen Kosten (Grenzkosten) und eine Ausweitung der Nachfrage zu sinkendem zusätzlichen Nutzen (Grenznutzen). Darauf macht Übersicht 13 aufmerksam. Auf die Frage, welchen Umfang die medizinische Versorgung haben sollte, wird unterschiedlich geantwortet, je nachdem, ob allein der Nutzen oder auch die Kosten betrachtet werden. Wird gefordert, nur diejenigen Leistungen herzustellen, deren zusätzlicher Nutzen größer ist als deren zusätzliche Kosten, wird eine Versorgung im Umfang von X_1 angestrebt. Dafür fallen Ausgaben in der Höhe von $P_1 * X_1$ an. Wird hingegen gefordert, alle Leistungen bereitzustellen, die einen positiven zusätzlichen Nutzen stiften, wird eine Versorgung im Umfang von X_2 angestrebt. Das ist mit weit größeren Ausgaben ($P_2 * X_2$) verbunden. Infolge des GKV-WSG wird der Versorgungsumfang von X_2 auf X_1 und der Versorgungspreis von P_2 auf P_1 schrittweise zurückgedrängt werden, und die damit einhergehende Ausgabensumme wird von $P_2 * X_2$ auf $P_1 * X_1$ abnehmen. Dadurch, dass es die Posi-

Generationenpolitik

Übersicht 13

Grenznutzen und Grenzkosten der medizinischen Versorgung



Eigene Darstellung.

tion der Versicherten – also derjenigen, die das Gesundheitssystem finanzieren – stärkt, werden die Einkommen, die die Jungen zur Finanzierung der medizinischen Versorgung der Alten aufwenden, relativ zurückgehen.

Daher überrascht auch nicht die ablehnende Haltung der medizinischen Leistungsanbieter (Ärzte, Pflegepersonal, Hersteller von Medikamenten und Geräten usw.). Für sie ist ein wettbewerbsorientiertes Gesundheitssystem grundsätzlich unterfinanziert. Im Mittelpunkt ihrer Kritik stehen die Wirkungen des Wettbewerbs auf ihre Einkommen. Zwar verweisen sie auf den Patientennutzen, meinen aber ihre Einkommensinteressen. Ferner kritisieren sie, dass infolge des GKV-WSG das Wachstumspotential der Gesundheitswirtschaft eingeschränkt werde. Faktisch beanstanden sie damit, dass in Zukunft staatliche durch private Nachfrage substituiert werden wird.²⁷

Überraschend ist auch nicht die ablehnende Haltung der Protagonisten einer Bürgerversicherung vom Typ SPD. Dieses Konzept stärkt nicht die Position derjenigen, die das Gesundheitssystem finanzieren, sondern derjenigen, die es in Anspruch nehmen. Ihr Anliegen ist, durch eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und der beitragspflichtigen Einkommensarten mehr Geld aufzutreiben. Zudem

27 Vgl. zum Umfang des Gesundheitssektors Henke et al. (2011); Straubhaar et al. (2006).

8. Gesetzliche Krankenversicherung

hätte die Ausweitung der beitragspflichtigen Einkommen um die Einkommen der Beamten und Selbständigen sowie um Miet- und Kapitaleinkommen zur Folge, dass innerhalb der Krankenversicherung ein weiteres Einkommensteuersystem etabliert würde. Gleichwohl würden zentrale Unterschiede bestehen bleiben, da in der Krankenversicherung die Einkommen durch einen proportionalen Tarif (der Beitragssatz ist eine Flat Rate), ohne Grundfreibetrag und mit Beitragsbemessungsgrenze und im Einkommensteuersystem durch einen progressiven Tarif, mit Grundfreibetrag und ohne Obergrenze belastet wären. Die Bürgerversicherung vom Typ SPD ist letztlich nichts anderes als der Versuch, mit milliardenschweren Einnahmen an den bestehenden Strukturen festhalten zu können.

8.4 Medizinisch-technischer Fortschritt

Auf welchem Wege wird das GKV-WSG den medizinisch-technischen Fortschritt beeinflussen? Warum wird es dessen versicherungsbedingte Fehlanreize verringern? Um auf diese Fragen eine Antwort zu geben, sei zunächst daran erinnert, dass die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen altersabhängig ist. Darüber informiert die sogenannte Altersprofilkurve.²⁸ Ändert die demographische Entwicklung lediglich deren Fallzahlen, werden sich die Wirkungen in Grenzen halten. Verschiebt sich jedoch die Altersprofilkurve nach oben und wird sie gleichzeitig steiler (nehmen also auch die Fallkosten zu), wird die Demographie wie ein Treibsatz wirken.²⁹

Die Einschätzung, dass sich die Altersprofilkurve nicht nur nach oben verschieben, sondern aufgrund des Fortschritts zugleich versteilern wird, spiegelt übersicht 14 wider. Hier werden die Ausgaben von $P_1 * X_1$ auf $P_2 * X_2$ zunehmen. Diese Einschätzung ist nicht unumstritten. Die Vertreter der sogenannten Kompressionsthese argumentieren, dass die mit dem Alter zunehmende Morbidität bei steigender Lebenserwartung sinken wird und die Pro-Kopf-Ausgaben für Ältere weitgehend unverändert bleiben werden. Demgegenüber argumentieren die Vertreter der sogenannten Expansionsthese, dass die infolge des medizinisch-technischen Fortschritts steigende Lebenserwartung zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben für Ältere führen werden.³⁰

28 Anders als in der GRV ist der Anspruch auf Leistungen der GKV zwar rechtlich unabhängig vom individuellen Lebensalter. Gleichwohl ist die Nachfrage faktisch, wie die Altersprofilkurve zeigt, altersabhängig.

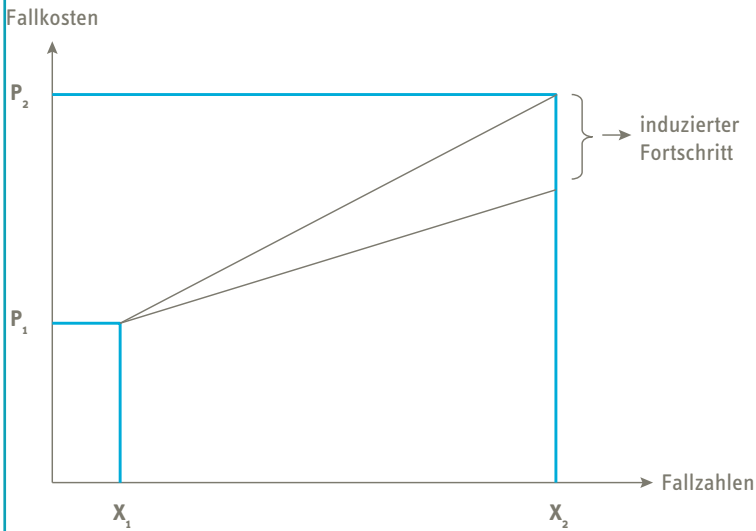
29 Die enorme Bandbreite der vor dem GKV-WSG durchgeführten Beitragssatzprognosen ist vor allem auf Unterschiede in der Einschätzung dieses Effektes (nur reiner demographischer Effekt oder auch Versteilerungseffekt) zurückzuführen.

30 Da die empirischen Belege kein eindeutiges Urteil ermöglichen, wird die damit einhergehende Unsicherheit in den Tragfähigkeitsberichten durch Alternativrechnungen eingefangen. Zu

Generationenpolitik

Übersicht 14

Induzierter medizinisch-technischer Fortschritt



Eigene Darstellung.

Welche Konsequenzen der Versteigerungseffekt für die Ausgabenentwicklung der GKV haben wird, kann anhand ihrer Budgetgleichung (Übersicht 15) gezeigt werden. Die Einnahmen der GKV entsprechen dem Produkt aus der Zahl der Arbeitnehmer und ihrem Durchschnittseinkommen sowie dem Produkt aus der Zahl der Rentner und ihrem Durchschnittseinkommen, jeweils multipliziert mit dem für Arbeitnehmer und Rentner übereinstimmenden Beitragssatz. Die Ausgaben stimmen mit dem Produkt aus der Zahl der Arbeitnehmer und ihren Durchschnittsausgaben sowie dem Produkt aus der Zahl der Rentner und ihren Durchschnittsausgaben überein. Die Bestimmungsgründe des Beitragssatzes können daher in zwei Gruppen aufgeteilt werden. Der linke Klammerausdruck informiert über das Verhältnis zwischen den Ausgaben und Einkommen der Arbeitnehmer, während der rechte Klammerausdruck die demographiesensitiven Faktoren zusammenfasst. Dadurch wird deutlich, dass der Einfluss des GKV-Rentnerquotienten (Zahl der Rentner zur Zahl der Arbeitnehmer) auf den Beitragssatz insofern unbestimmt ist, als dieser sowohl im Zähler als auch im Nenner vertreten ist. Er wird jedoch unter-

diesem Zweck werden die Altersprofile einerseits im Umfang der Lohnwachstumsrate und andererseits mit einem Aufschlag von 1%-Punkt auf die Lohnwachstumsrate fortgeschrieben. Diese Verfahrensweise führt sowohl zur höchsten als auch zur niedrigsten Tragfähigkeitslücke.

8. Gesetzliche Krankenversicherung

Übersicht 15

GKV-Budgetgleichung

$$\text{Einnahmen} = [(\text{Zahl der Arbeitnehmer} \times \text{Lohn je Arbeitnehmer}) + (\text{Zahl der Rentner} \times \text{Rente je Rentner})] \times \text{Beitragsatz}$$

$$\text{Ausgaben} = (\text{Zahl der Arbeitnehmer} \times \text{Ausgaben je Arbeitnehmer}) + (\text{Zahl der Rentner} \times \text{Ausgaben je Rentner})$$

$$\text{Beitragsatz} = \frac{\text{Ausgaben je Arbeitnehmer}}{\text{Lohn je Arbeitnehmer}} \times \left[\frac{1 + \left\{ \frac{\text{Ausgaben je Rentner}}{\text{Ausgaben je Arbeitnehmer}} \right\} \times \left\{ \frac{\text{Zahl der Rentner}}{\text{Zahl der Arbeitnehmer}} \right\}}{1 + \left\{ \frac{\text{Rente je Rentner}}{\text{Lohn je Arbeitnehmer}} \right\} \times \left\{ \frac{\text{Zahl der Rentner}}{\text{Zahl der Arbeitnehmer}} \right\}} \right]$$

GKV-Morbiditätsquotient
GKV-Rentnerquotient

GKV-Einkommensquotient
GKV-Rentnerquotient

Eigene Darstellung.

schiedlich gewichtet, und zwar im Zähler mit dem Verhältnis zwischen den Ausgaben der Rentner und denen der Arbeitnehmer (GKV-Morbiditätsquotient) und im Nenner mit dem Verhältnis zwischen den Einkommen der Rentner und denen der Arbeitnehmer (GKV-Einkommensquotient). Folglich hängt es von der Höhe dieser Gewichte ab, in welcher Weise sich die demographische Entwicklung auf den Beitragsatz auswirkt. Umstritten ist dabei, wie erwähnt, welches Gewicht die Ausgabenrelation zwischen Rentnern und Arbeitnehmern haben wird. Während im Kontext der Verbrugge (1984) zugeschriebenen Expansionsthese ein Anstieg vermutet wird, erwarten die Vertreter der Fries (1980) zugeordneten Kompressionsthese keine wesentliche Änderung. Hingegen wird nicht in Frage gestellt, dass sich das Gewicht der Einkommensrelation zwischen Rentnern und Arbeitnehmer verringern wird. Entscheidend ist dabei nicht, dass Rentner über ein geringeres Einkommen als Arbeitnehmer verfügen, die Ersatzrate also unter 100% liegt. Entscheidend ist, dass sich der Niveauunterschied künftig vergrößern wird.

Daher wird die GKV, wird von einem konstanten Morbiditätsquotienten ausgegangen, aus zwei Gründen ein Problem bekommen: weil

Generationenpolitik

- ❑ die Relation zwischen der Zahl der Rentner und der Zahl Arbeitnehmer steigen und
- ❑ das Einkommen der Rentner im Vergleich zu dem der Arbeitnehmer fallen wird.

Wird hingegen zusätzlich von einem steigenden Morbiditätsquotienten ausgegangen, wird die GKV aus drei Gründen ein Problem bekommen: weil

- ❑ die Relation zwischen der Zahl der Rentner und der Zahl Arbeitnehmer steigen wird,
- ❑ das Einkommen der Rentner im Vergleich zu dem der Arbeitnehmer fallen wird und
- ❑ die Ausgaben der Rentner im Vergleich zu denen der Arbeitnehmer steigen werden.

Es ist nicht zu erwarten, dass der Morbiditätsquotient konstant bleiben, sondern dass er steigen wird. Hier wird davon ausgegangen, dass der autonome medizinisch-technische Fortschritt die Lage der Altersprofilkurve weitgehend gleichmäßig nach oben verschieben und gleichzeitig der induzierte medizinisch-technische Fortschritt die Steigung der Altersprofilkurve vergrößern wird. Dem GKV-WSG geht es dabei nicht darum, den medizinisch-technischen Fortschritt schlechthin in Frage zu stellen, sondern dessen versicherungsbedingte (induzierte) Fehlanreize zu reduzieren. Insofern ersetzt es auch nicht den Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) und das ihm zurarbeitende Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG), sondern es ergänzt ihn. Die Steuerung der autonomen Entwicklung des medizinisch-technischen Fortschritts obliegt dem G-BA. Die Steuerung der induzierten Entwicklung wird zusätzlich dem Versicherungswettbewerb zugewiesen. Das GKV-WSG wird die versicherungsbedingten Fehlanreize deshalb reduzieren, weil diese durch das Zusammenwirken von arztinduzierter Nachfrage und Nulltarif-Lösung entstehen. Beanstandet wird nicht die sogenannte meritorische Nachfrageäußerung der Ärzte („arztinduzierte Nachfrage“), da der Patient typischerweise nur die Symptome kennt, die ihn veranlassen haben, den Arzt aufzusuchen, und der Arzt die Diagnose stellt und die Therapie benennt. In diesem Fall werden die Nutzen-Kosten-Abwägungen vom Arzt und nicht vom Patienten getroffen. Der Arzt ist hier Anbieter und Nachfrager zugleich, die Angebotsfälligkeit mit der Nachfragekurve zusammen. Kritisiert wird auch nicht, dass die Ärzte – wie die Anbieter anderer Leistungen – daran interessiert sind, die Nachfrage nach ihren Leistungen auszuweiten. Entscheidend ist, dass sie dazu – in deutlich stärkerem Maße als andere Anbieter – in der Lage sind, was darauf zurückzuführen ist, dass die Patienten die Leistungen grundsätzlich ohne Zahlung eines Geld-

8. Gesetzliche Krankenversicherung

preises in Anspruch nehmen („Nulltarif-Lösung“). In diesem Fall sind die Patienten bestrebt, möglichst den Arzt aufzusuchen, der über die qualitativ beste Praxisausstattung verfügt und – daran gemessen – den größten Heilungserfolg verspricht. Ist jedoch medizinischer Fortschritt, der zu Kostensenkungen führt, für die Ärzte finanziell nicht interessant, sondern lediglich medizinischer Fortschritt, der Qualitätsverbesserungen mit sich bringt, ist nicht überraschend, dass der medizinische Fortschritt einseitig qualitätssteigernd und nicht – wie zumeist in anderen Branchen – qualitätssteigernd und zugleich kostensenkend wirkt. In dieser Situation, in der Patienten und Ärzte gleichermaßen an einem möglichst umfassenden und qualitativ hochwertigen, nicht aber an einem begrenzten und möglichst kostengünstigen Angebot interessiert sind, ist ein Gegengewicht notwendig. Das ist der neue Versicherungswettbewerb. Er wird die Kassen veranlassen, vermehrt auf kostensenkende Innovationen zu drängen. Es wird mehr kostensenkenden und weniger qualitätssteigernden Fortschritts geben. Die nutzenstiftende Wirkung der Versicherungslösung wird dadurch nicht in Frage gestellt.

8.5 Handlungsbedarf

Weiterer Handlungsbedarf besteht mit Blick auf den stationären Sektor („Krankenhäuser“) sowie den Medikamentenvertrieb („Apotheken“). Das GKV-WSG offeriert den Krankenkassen Spielraum für Innovationen in der medizinischen Versorgung, damit sie mit den Leistungserbringern Selektivverträge abschließen können. Infolge mangelnder politischer Unterstützung wurde jedoch der Bereich der Krankenhausversorgung weitgehend ausgeklammert. Den Krankenkassen ist es nach wie vor nicht möglich, Selektivverträge mit Krankenhäusern abzuschließen. Die Bundesländer argumentierten, dass der Kassenwettbewerb bei fehlenden Erreichbarkeitsvorgaben für die Patienten die flächendeckende medizinische Versorgung gefährden und ihren Sicherstellungsauftrag in Frage stellen würde. Ähnlich argumentierten die Apotheken mit Blick auf das Fremd- und Mehrbesitzverbot. Die Folge ist, dass der Handlungsspielraum, den die Kassen auf ihrer Beschaffungs- und Absatzseite benötigen, eingeschränkt bleibt. Der Widerstand der Länder wird jedoch aufgrund der neuen Schuldenregel zurückgehen und die Bedenken gegen eine monistische Krankenhausfinanzierung werden einer „wohlwollenden Prüfung“ weichen. Ebenso wird der Versicherungswettbewerb zu einer Änderung des Vertriebsweges führen.

Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf die sogenannte Portabilität. Die Prämien der Privaten Krankenversicherung (PKV) sind das Ergebnis einer Paketlösung, da eine Risikoversicherung mit einem Sparplan kombiniert wird. Die Ersparnisse werden dabei für jeden Versicherten prospektiv ermittelt. Zu diesem Zweck wird

Generationenpolitik

derjenige Betrag errechnet, der erforderlich ist, damit unter Berücksichtigung der von den Versicherten zu zahlenden Prämien die zu erwartenden (mit dem Alter tendenziell steigenden) Versicherungsleistungen finanziert werden können. Den Versicherten wird jedoch die Übertragung ihrer Ersparnisse von einer Kasse A zu einer Kasse B verwehrt. Dementsprechend verringert sich das Wechselinteresse mit zunehmendem Bestandsalter des Versicherten. Die restriktive Haltung der PKV ist jedoch nicht tragfähig, da der Bestandswettbewerb auch in einem kapitalgedeckten System intensiviert werden kann. Zudem ist die Forderung der PKV nach mehr Wettbewerb und Kapitaldeckung widersprüchlich, wenn sie argumentiert, dass Wettbewerb zwischen den privaten Kassen deshalb nicht möglich ist, weil sie kapitalgedeckt arbeiten. Tragfähig ist auch nicht der Einwand, aufgrund der Kapitaldeckung könne es keinen einheitlichen Versicherungsmarkt geben. Unabhängig davon ist das GKV-WSG bei der PKV bereits deshalb auf Widerstand gestoßen, weil es ihr Geschäftsmodell in Frage stellt. Sie befürchtet, dass sie an Bedeutung verlieren wird, weil der Umstieg von relativen auf absolute Preise die Motivation verringert, der mit lohnabhängigen Preisen intendierten Umverteilung durch einen Wechsel von der GKV zur PKV auszuweichen.

Auf Handlungsbedarf stellt auch der Vorschlag des einheitlichen Versicherungsmarktes ab, der im Mittelpunkt der Konzeption der Bürgerversicherung vom Typ SVR steht. Die Versicherungspflichtgrenze, die den Markt in die beiden Bereiche GKV und PKV aufteilt, ist rational nicht begründbar. Da es infolge des GKV-WSG zu einer Aufteilung zwischen medizinischen Leistungen kommen wird, die in jedem Fall angeboten werden müssen, und solchen, die angeboten werden können, werden beide Träger, die PKV ebenso wie die GKV, Pflichtleistungen anbieten müssen und Optionsleistungen anbieten können. Folglich wird sich das Wahlrecht wandeln; es wird nicht mehr vertikal zwischen Trägern, sondern horizontal zwischen Leistungen ausgeübt werden. Während eine vertikale Trennung („der eine Markt gehört euch, der andere uns“) Kassenwettbewerb verhindert, wird er durch eine horizontale Trennung („alle Kassen müssen Pflicht- und können Optionsleistungen anbieten“) möglich gemacht. Es wird langfristig zu einem einheitlichen Versicherungsmarkt kommen, und zwar in Anlehnung an das holländische oder schweizerische Modell.

Handlungsbedarf besteht auch mit Blick auf die Direktbeteiligung. Sie stößt deshalb auf Kritik, weil sie nicht als Steuerungsinstrument betrachtet wird, das sich auf die Nachfrage nach medizinischen Leistungen – auf die Nulltarif-Regelung – und damit auf die Fallzahlen richtet, sondern als Abkassieren gewertet wird. Für ein zukunftsfähiges Gesundheitssystem ist sie jedoch notwendig. Darüber sollte aber nicht zentral, auf der Ebene des Gesetzgebers, sondern dezentral, auf der

9. Soziale Pflegeversicherung

Ebene der Kassen, entschieden werden. Mit der Direktbeteiligung ist die Erwartung verbunden, dass die Patienten bei der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen Nutzen-Kosten-Überlegungen anstellen und Leistungen mit negativer Nutzen-Kosten-Bilanz nicht nachfragen. Die Nachfrage ist jedoch nur in Teilbereichen preiselastisch (und gegebenenfalls angebotsinduziert). Und selbst bei einer preiselastischen Nachfrage hängen die Lenkungswirkungen von der Form der Direktbeteiligung ab. Bei einer prozentualen Beteiligung könnte bereits ein niedriger Prozentsatz die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Versicherten überschreiten. Das würde im Widerspruch zu der Norm stehen, keinen Bürger (auch nicht bei sehr hohen Behandlungskosten) vom Konsum von Gesundheitsgütern auszuschließen. Bei einer absoluten Direktbeteiligung könnte eine finanzielle Überforderung zwar vermieden werden, hier könnte es allerdings zu einer medizinisch problematischen zeitlichen Verlagerung der Nachfrage kommen. Vor diesem Hintergrund sollten die Betroffenen selbst darüber entscheiden, ob, in welchen Teilbereichen und in welcher Form sie Beitragsermäßigungen für den Fall nachfragen, dass sie sich direkt an den Kosten der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen beteiligen. Mithin sollte Direktbeteiligung zum Gegenstand des Versicherungswettbewerbs werden. Vergleichbares gilt für Positivisten.

9. Soziale Pflegeversicherung

9.1 Grundversorgung

Werden die Rentner steigende Ausgaben zur Pflegeversicherung finanzieren können? Der Kompromiss, der Mitte der 1990er Jahre zur SPV führte, war an zwei Vereinbarungen gebunden:

- i** Aufgrund der Vorgabe einer einkommenorientiert gesteuerten Pflegeversicherung – dadurch wird sich die SPV zur Basisversorgung entwickeln – wurde ein Feiertag in einen Arbeitstag umgewandelt. Als Einnahme sollte ihr der wirtschaftliche Wert eines Arbeitstages – der in einen Beitragssatz umgerechnet wurde – zur Verfügung stehen. Dass dieser Betrag nur ausreichen würde, um einem eng begrenzten Personenkreis eng begrenzte Leistungen zur Verfügung zu stellen, war bekannt. Die Konzentration des Pflegebedürftigkeitsbegriffes auf somatische Beeinträchtigungen und die Teilkostendeckung waren die Folge dieser Vereinbarung.
- i** Ferner wurden Karenzzeiten beschlossen. Während Beiträge zur Pflegeversicherung bereits ab Januar 1995 verlangt wurden, wurden Leistungen für die ambulante Pflege erst ab April 1995 und für die stationäre Pflege erst ab Juli 1996 gewährt. Die Leistungspflicht der Pflegeversicherung setzte also erst

Generationenpolitik

nach Ablauf eines vorab festgelegten Zeitraums ein. Dadurch wurde in den ersten beiden Jahren der Pflegeversicherung Kapital in der Größenordnung von 4,5 Mrd. Euro (bezeichnet als Demographiereserve) akkumuliert.

Wird diese Konditionierung aufrechterhalten, werden die Rentner steigende Ausgaben zur Pflegeversicherung finanzieren können.

Was hat sich seitdem geändert? Es ist nicht die demographische Prognose. Während die SPV auf der Einnahmenseite mit der GKV weitestgehend übereinstimmt (nahezu identische Beitragsbemessung, gleicher Beitragssatz für Arbeitnehmer und Pflegebedürftige), also dort in gleicher Weise demographieabhängig ist, ist sie auf der Ausgabenseite deutlich stärker betroffen. Daher wird es bereits dann, wenn sich der Verlauf der Altersprofilkurve nicht ändert (wofür es keine Anzeichen gibt), zu einem drastischen Anstieg der Fallzahlen kommen. Da das Risiko, pflegebedürftig zu werden, bis zum Lebensalter 60 niedrig ist und zwischen dem Alter 60 und 70 vergleichsweise moderat, zwischen 70 und 80 deutlich sichtbar und ab dem Alter 80 exponentiell ansteigt, ist die Entwicklung der Zahl der Hochbetagten (80 Jahre und älter) von essentieller Bedeutung. In 2010 lebten etwa 4 Mio. Hochbetagte in Deutschland. Ihre Zahl wird bis 2040 auf etwa 8 Mio. steigen, sich also im Vergleich zu heute verdoppeln. Würde daher der bestehende Leistungskatalog weiterhin in vollem Umfang aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden, würde bereits der reine Demographieeffekt in etwa zu einer Verdoppelung des Beitragssatzes führen. Wird zusätzlich angenommen, dass der Anteil der kostenintensiven Pflege steigen wird und die Preise für Pflegeleistungen überproportional zunehmen werden, würde der Anstieg noch stärker ausfallen.

Geändert hat sich auch nicht die Einschätzung über die Auswirkungen psychosomatischer Erkrankungen auf die Nachfrage nach Pflegeleistungen. Die daran anknüpfende Kritik hat jedoch dadurch an politischem Gewicht gewonnen, dass das Bundesministerium für Gesundheit in 2006 den Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs zur Erarbeitung und Erprobung eines neuen Begutachtungsinstruments aufgefordert hat. Dabei wurde weitgehend ausgeblendet, dass eine Ausweitung des Begriffs ohne eine entsprechende Ausgliederung anderer Leistungen zu einer Ausweitung des Personenkreises führt, für die zusätzliche finanzielle Ressourcen benötigt werden. Ebenso würde eine Umbuchung von Leistungen aus der beitragsfinanzierten Pflegeversicherung in ein steuerfinanziertes Leistungsgesetz nichts daran ändern, dass Einkommen umverteilt werden, die von den Kindern erwirtschaftet werden müssen.

10. Medizinische Rehabilitation

9.2 Karenzzeiten

Da der aktuelle Beitragssatz bei Weitem nicht ausreichen wird, um allen zukünftigen Generationen das gegenwärtige Leistungsniveau anbieten zu können, müssen die Fallkosten für den Fall, dass er unverändert bleiben soll, reduziert werden. Der dazu von Häcker, Hackmann und Raffelhüschen (2011) unterbreitete Vorschlag der Karenzzeiten orientiert sich an der Vereinbarung der 1990er Jahre sowie am aktuellen Koalitionsvertrag, da dieser nicht allein die Ausgliederung bestehender Leistungen, sondern auch deren Überführung in ein kapitalgedecktes System vorsieht.³¹ Da Karenzprämien (Pauschalprämien) aber nur von den Bürgern finanziert werden können, die dazu wirtschaftlich in der Lage sind, bedarf es auch in der Pflegeversicherung eines Sozialausgleichs. Er sollte dort in gleicher Weise wie in der Krankenversicherung umgesetzt werden. Die erforderliche Bedürftigkeitsprüfung sollte also derjenigen entsprechen, die für Zusatzbeiträge in der Krankenversicherung beschlossen wurde.

9.3 Integration

Ferner würde durch eine Integration der SPV in die GKV die Kraft des Wettbewerbs genutzt werden. Obwohl beide Zweige vergleichbare Risiken versichern, sind sie unterschiedlich organisiert; die GKV ist wettbewerblich ausgerichtet, nicht jedoch die SPV. Bei einer Integration würde dieser Unterschied wegfallen. Dadurch würden die Leistungen der SPV keineswegs verschwinden. Vielmehr würden sie zum Bestandteil des GKV-Kataloges werden, der Risikostrukturausgleich würde um die entsprechenden Leistungen ergänzt werden, und die Finanzierung der Pflegeversicherung würde auch über den Zusatzbeitrag erfolgen.

10. Medizinische Rehabilitation

10.1 Anschlussheilbehandlungen

Da auch die Nachfrage nach Leistungen der medizinischen Rehabilitation altersabhängig ist, wird sie bereits unmittelbar infolge der demographischen Entwicklung zunehmen. Zudem wird sie mittelbar aufgrund der Anhebung des gesetzlichen Rentenzugangsalters steigen. Der daraus resultierende Anstieg der Fallzahlen kann dadurch gebremst werden, dass an die in der medizinischen Rehabilitation getroffene Unterscheidung zwischen Allgemeinen Vorsorgemaßnahmen und

³¹ Im Koalitionsvertrag von Union und FDP wurde die Ergänzung des bestehenden Umlageverfahrens durch eine „verpflichtend, individualisiert und generationengerecht“ ausgestaltete Kapitaldeckung vereinbart. Nicht konkretisiert wurde, welche Teile des Leistungskatalogs in ein obligatorisches kapitalgedecktes System zu überführen sind.

Generationenpolitik

Anschlussheilbehandlungen (AHB) angeknüpft und das gesetzliche Angebot auf AHB reduziert wird. Leitvorstellung für die Bestimmung der gesetzlich zu versichernden Risiken (Grundversorgung) sollte sein, dass es sich um medizinisch notwendige Leistungen handelt. Dieses Kriterium wird von AHB-Leistungen erfüllt. Da diese grundsätzlich eine krankenhausahe Rehabilitation erfordern, würde eine Fokussierung der medizinischen Rehabilitation auf diese Maßnahmen in den sogenannten Kurorten und damit einer Reihe von Bundesländern jedoch auf Widerstand stoßen. Er spiegelt wider, dass die Finanzierung der Rehabilitation nicht allein gesundheits-, sondern auch beschäftigungspolitischen Zwecken dient.

10.2 Fallpauschalen

Notwendig ist ebenso eine geänderte Preispolitik zur Steuerung der Fallkosten. Hier hat die Krankenversicherung Vorbildfunktion. Die in einem Krankenhaus erbrachten Leistungen werden grundsätzlich durch einen Festpreis pro Behandlungsfall vergütet. Insofern sind die Preise verweildauerunabhängig. Sie sind hingegen verweildauerabhängig, wenn sie sich an der Zahl der Pflagetage orientieren. In diesem Fall hat das Krankenhaus ein eigenständiges Interesse an einer Verlängerung der Verweildauer. Daher wurde in Krankenhäusern der Wechsel der Vergütung von der Zahl der Pflagetage hin zur Vergütung nach der Zahl der Behandlungsfälle vollzogen, die Preissteuerung also von einem verweildauerabhängigen Pflegesatz- auf ein verweildauerunabhängiges Fallpauschalensystem umgestellt. In der medizinischen Rehabilitation dominiert jedoch weiterhin die Vergütung nach Pflegesätzen. Dort ist die Gesundheitspolitik nicht den anreizorientierten Weg, sondern den der gesetzlichen Vorgaben gegangen, da in Rehabilitationskliniken die Verweildauer der Patienten auf grundsätzlich drei Wochen begrenzt wurde.

Allerdings können die Leistungen eines Krankenhauses oder einer Rehabilitationsklinik nicht allein durch die bloße Angabe der Zahl der Behandlungsfälle beschrieben werden, vielmehr muss nach dem Schweregrad der Erkrankung differenziert werden. Wird daraus jedoch der Schluss gezogen, dass jeder Patient mit seinen individuellen Besonderheiten eine eigene Leistungsart darstellt, könnten letztlich die Leistungen nicht miteinander verglichen werden. Daher muss ein Kompromiss zwischen dem völligen Verzicht auf Differenzierung und einer unendlich großen Differenzierung der Patientenschaft gefunden werden. Diese Aufgabe steht im Mittelpunkt der sogenannten Patienten-Klassifikationssysteme, deren Ziel es ist, Fallgruppen zu bilden, die einerseits administrativ zu bewältigen und andererseits medizinisch und ökonomisch homogen sind. Der Einwand, dass die Übertragung des zu diesem Zweck im Krankensektor praktizierten

11. Soziale Marktwirtschaft

DRG-Systems auf den Bereich der medizinischen Rehabilitation nicht möglich ist, ist dabei nicht tragfähig. Zutreffend ist zwar, dass die Bildung der Fallgruppen im Krankenhaus diagnoseorientiert erfolgt, dass jedoch bei Rehabilitationsmaßnahmen die Therapie im Mittelpunkt steht. Das besagt aber lediglich, dass die Fallgruppenbildung für Rehabilitationsleistungen therapieorientiert erfolgen sollte. Dabei kann dem unterschiedlichen Schweregrad der therapeutischen Maßnahmen durchaus Rechnung getragen werden, und zwar in prinzipiell gleicher Weise wie bei der Vergütung der DRG-Fallgruppen. Dazu hat Neubauer (2010) einen Vorschlag unterbreitet.

Hingegen ist die Forderung einer bloßen Aufstockung des Reha-Budgets nicht zukunftsfähig. Hier geht es im Wesentlichen allein darum, Gelder aufzutreiben, um an den bestehenden Strukturen festhalten zu können.

11. Soziale Marktwirtschaft

Das Ziel der Basissicherung wird nicht nur mit vielen Härten einhergehen, sondern auch zu Vorwürfen führen, die sich gegen die Soziale Marktwirtschaft richten. Wie dargelegt, ist ein hohes Wirtschaftswachstum zwar keine Alternative zur Basissicherung, es erleichtert aber den Weg zur Basissicherung, da bei einem konstanten Sozialprodukt jede Umverteilung für bestimmte Bevölkerungsgruppen absolute Einkommensverluste zur Folge hätte, während bei einem zunehmenden Sozialprodukt selbst steigende Einkommen aller Bevölkerungsgruppen zu einer Änderung der Einkommensverteilung führen, sofern die Einkommensgewinne unterschiedlich hoch ausfallen. Insofern ist die Soziale Marktwirtschaft mit ihrer Wachstumspolitik eine Voraussetzung dafür, die Treibsatzwirkung der demographischen Entwicklung für die generative Einkommensverteilung zu verringern. Deutschland hat nicht trotz, sondern wegen der Sozialen Marktwirtschaft die wirtschaftlichen Krisen der vergangenen Jahre vergleichsweise gut gemeistert.

Dabei hat sich auch die Einschätzung über die Perspektiven Deutschlands geändert. Deutschland kann in den kommenden Jahren von der internationalen Nachfrage nach Industrieprodukten profitieren. Die Einschätzung schlechter Aussichten, die über viele Jahre hinweg die Berichterstattung in den Medien prägte, und der „Washington Consensus“, der zu diesem Urteil führte, haben deutlich an Ausstrahlung verloren. Die Perspektiven sind jedoch nur dann gut, wenn es gelingt, die Treibsatzwirkung der demographischen Entwicklung für den Generationenkonflikt zu verringern.

Generationenpolitik

Sozialpolitik ist in der Sozialen Marktwirtschaft ein konstitutiver Produktionsfaktor und keineswegs nur ein lästiger Kostenfaktor. Sie trägt dazu bei, Protektionismus zu verhindern. Daher ist auch zu begrüßen, dass die Regierung Merkel den Kontakt nicht nur mit den nationalen Gewerkschaften, sondern auch der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Welthandelsorganisation (WTO) gesucht hat, um für die Soziale Marktwirtschaft zu werben. Im Fokus der ILO stehen isoliert die wirtschaftlichen Risiken, im Fokus der WTO die wirtschaftlichen Chancen der Globalisierung. Das ist zwar dem jeweiligen Auftrag geschuldet und insofern auch nicht zu beanstanden. Eine verantwortungsbewusste Politik muss diese isolierte Betrachtungsweise jedoch überwinden.

12. Partei der Jungen

Die Politik steckt in einem Dilemma. Aufgrund der demographischen Entwicklung wird einerseits das Stimmengewicht der Alten zu- und das der Jungen abnehmen. Andererseits wird die Notwendigkeit, auf die wirtschaftlichen Belange der Jungen Rücksicht zu nehmen, steigen.³² An dieser Stelle ist ein politisches Gegengewicht – eine „Partei der Jungen“ – hilfreich.

Noch vor wenigen Jahren wurden Versuche, den Interessen der Jungen bei der Vorlage von Gesetzentwürfen ein größeres Gewicht zu geben, schnell unterbunden.³³ Diese Zeiten sind vorbei. Der Widerstand der Jungen gegen neue Leistungen der GRV ist lediglich der Beginn einer anhaltenden Protestbewegung. Fragen der intergenerativen Einkommensverteilung werden zunehmend an Bedeutung gewinnen. Es wird nicht um „Links versus Rechts“ oder „Kapitalisten versus Arbeitnehmer“, sondern um „Alt versus Jung“ gehen. Würde dabei das Parteienspektrum durch eine „Partei der Jungen“ erweitert werden, würde das Potential eines Generationenkonfliktes reduziert werden. Die „Partei der Jungen“ würde das Thema der intergenerativen Einkommensverteilung in ähnlicher Weise aufgreifen, wie das Thema Ökologie von den Grünen aufgegriffen wurde (Klein, Falter 2003). Sie würde den Blick auf ein großes Zukunftsthema lenken.

³² Dem widerspricht nicht, dass die Politik im Wahlkampf mit einem Angebot für die Alten aufwarten wird, das in der Regierungsverantwortung wieder eingesammelt werden muss.

³³ Ein Beispiel: Als der gesundheitspolitische Sprecher der Union einen von der Großen Koalition vorgelegten Gesetzentwurf zur Rentenanpassung mit dem Hinweis kommentierte, dadurch würden die Kinder belastet werden, wurde ihm von dem Vorsitzenden der Senioren-Union der CDU/CSU der Verlust seiner Nominierung für den Deutschen Bundestag angedroht.

13. Fazit

- i** Die demographische Entwicklung ist das Echo der Vergangenheit. Sie hat das Potential für eine massive Verschlechterung der intergenerativen Einkommensverteilung. Das wird die Neue Soziale Frage sein.
- i** Die Verdoppelung des Altenquotienten erfordert eine Halbierung des Einkommensquotienten.
- i** Das staatliche Angebot an Sozialleistungen muss auf eine Basissicherung zurückgeführt werden. Nur für diese kann Solidarität eingefordert werden.
- i** Die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung zeigen, dass die bereits erfolgten Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt und in der GRV und GKV bei Weitem nicht ausreichend sind.
- i** Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung dem Bundeshaushalt und der Mittelfristigen Finanzplanung Tragfähigkeitsberichte, die regelmäßig veröffentlicht werden sollen, an die Seite stellt. Zudem ist es notwendig, dass sämtliche Ressorts verbindlich angewiesen werden, Generationenbilanzen vorzulegen, die über die generativen Auswirkungen geplanter Regelungen informieren.
- i** Der Handlungsspielraum ist weder bei den Fallkosten noch den Fallzahlen erschöpft. Es wird nicht nur über eine weitere Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters (über das Alter 67 hinaus), sondern auch über kinderzahlabhängige Renten zu entscheiden sein.
- i** Kontraproduktiv ist die Forderung nach einer Bürgerversicherung vom Typ SPD; sie würde den Generationenkonflikt befördern.
- i** Das Parteienspektrum sollte durch eine „Partei der Jungen“ erweitert werden. Dadurch würde das Potential eines Generationenkonfliktes reduziert werden.

14. Anhang

Führt ein Kapitaldeckungsverfahren zwangsläufig zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Ersparnis?

Kennzeichnend für das Finanzierungsverfahren der Kapitaldeckung ist, dass die Bürger zunächst Beiträge zahlen, um Kapital zu akkumulieren, das sie anschließend auflösen, um ihre Renten zu finanzieren. Hier folgt dem Sparen in der Erwerbs- ein Entsparen in der Altersphase. Dagegen ist für das Finanzierungsverfahren der Umlage kennzeichnend, dass die Beiträge den Rentnern unmittelbar

Generationenpolitik

zur Verfügung gestellt werden. Auch hier sparen die Versicherten. Dieses Sparen dient jedoch nicht dem Zweck, Deckungskapital aufzubauen, sondern dem Zweck, die Renten derjenigen Versicherten zu finanzieren, die sich in derselben Periode in der Altersphase befinden. Insofern ist die Sparquote des Umlageverfahrens definitionsgemäß Null.

Es reicht jedoch nicht aus, allein den Verdrängungseffekt des Umlageverfahrens zu betrachten, um die Schlussfolgerung zu begründen, ein Kapitaldeckungsverfahren würde die gesamtwirtschaftliche Ersparnis vergrößern. Zwar kommt es für das individuelle Sparen darauf an, dass der Beitragsatz ausreichend Deckungskapital generiert, um das angestrebte Sicherungsniveau finanzieren zu können. Hingegen entscheidet über das gesamtwirtschaftliche Sparen die Differenz zwischen der Ersparnis der Beitragszahler und der Entsparnis der Rentenbezieher. Daher sollte auch der Einwand, ein Umstieg auf das Kapitaldeckungsverfahren führe nicht zwangsläufig zu einem dauerhaften Anstieg der makroökonomischen Sparquote, ernst genommen werden. Die Ergebnisse der Mikro- sollten nicht vor- schnell auf die Makroökonomie übertragen werden.

Nachfolgend wird ein einfaches Modell – es ist kein strikt individualisiertes Modell, sondern ein Kohortenmodell – betrachtet, das den Unterschied zwischen der individuellen und der gesamtwirtschaftlichen Sparquote berücksichtigt und dementsprechend zwischen der Kohorten- und der Periodenanalyse differenziert (Schmit-Rink 1987). Angenommen wird, dass die Erwerbsphase mit dem Erwerbsalter $T=A$ beginnt und mit $T=B-1$ endet; ferner beginnt die Altersphase mit dem Rentenalter $T=B$ und endet mit $T=C-1$. In dem Beispiel der Übersicht 7 sind dies insgesamt 15 Perioden; die Erwerbsphase umfasst 10 Perioden ($t=1$ bis $t=10$) und die Altersphase 5 Perioden ($t=11$ bis $t=15$). In der Erwerbsphase zahlen die Versicherten Beiträge in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes ihres Lohn Einkommens an die Versicherung. In der Altersphase erhalten sie von der Versicherung eine dynamisierte, an die Lohnentwicklung angepasste Rente. Diese Dynamisierung dient dem Ziel, ein bestimmtes Sicherungsniveau – nachfolgend mit (u) bezeichnet – aufrecht zu erhalten. Das wiederum setzt voraus, dass das Wachstum des Renten- mit dem des Lohn Einkommens übereinstimmt. Hier wird angenommen, dass die Einkommen der Erwerbstätigen mit der konstanten Rate (h) zunehmen. Zur Vereinfachung wird das Lohn Einkommen für das Erwerbs-Eintrittsalter auf w_0 normiert.

Ferner wird angenommen, dass die Zahl der Versicherten, die neu in die Erwerbsphase eintreten, von Periode zu Periode mit der konstanten Bevölkerungswachstumsrate (n) wächst. In Übersicht 7 wird unterstellt, dass 100 Versicherte in der

14. Anhang

Periode $t=1$ und 101 Versicherte in der Periode $t=2$ usw. erwerbstätig werden. Desweiteren wird unterstellt, dass die Zahl der Versicherten, die sich in der Erwerbs- bzw. Rentenphase befinden, von Periode zu Periode kleiner wird. Wird von einer Überlebensrate (l_t) von 99% ausgegangen, erreichen von 100 Versicherten in $T=A$ 99 Versicherte das Erwerbsalter $T=A+1$ usw.

Hinsichtlich der Jahrgangsstärken ist zu unterscheiden zwischen denen der Kohorte und denen der Periode, folglich zwischen dem Rentnerquotient der Kohorte und dem der Periode. In Übersicht 7 wird davon ausgegangen, dass es zu Beginn der Altersphase 90,4 Versicherte und am Ende der Altersphase 86,9 Versicherte sind. Ferner wird angenommen, dass es zu Beginn der Erwerbsphase 100 Versicherte und am Ende der Erwerbsphase 91,4 Versicherte sind. Daher hat der Rentnerquotient dieser Kohorte den Wert 46%. Hingegen misst der Periodenquotient die Relation zwischen der Zahl der Rentner und der Zahl der Beitragszahler einer bestimmten Periode; er informiert also über das Verhältnis zwischen der Zahl der Rentner aller Kohorten, die in einer bestimmten Periode t Rentenzahlungen erhalten, und der Zahl der Erwerbstätigen aller Kohorten, die in derselben Periode t Beitragszahlungen leisten. Für die Periode $t=15$ hat er den Wert 43%.

Schließlich werden alle Zahlungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten (die Beitragszahlungen in $T=A$ bis $T=B-1$, die Rentenzahlungen in $T=B$ bis $T=C-1$) anfallen, mit dem konstanten Zinssatz r diskontiert. Sämtliche Zahlungen werden auf das Eintrittsalter $T=A$ bezogen.

Auf der Basis dieser Annahmen können die Sparquote der Kohorte sowie die des Kapitaldeckungsverfahrens berechnet werden.

Kohortenanalyse

Sparen der Kohorte

Für ein beliebiges Erwerbsalter ($T=A$) beträgt die positive Ersparnis der Kohorte $S_T = q * w_0(1+h)^{T-A} * I_T$

Der Barwert ist:

$$\frac{S_T}{(1+r)^{T-A}} = q * w_0 * \left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A} * I_T$$

Generationenpolitik

Der Barwert des gesamten Deckungskapitals (die Summe aller auf den Erwerbsbeginn diskontierten Beitragszahlungen), der mit Q_0 bezeichnet wird, beträgt:

$$Q_0 = q * \sum_{T=A}^{B-1} W_0 * \left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A} * I_T$$

Entsparen der Kohorte

Für ein beliebiges Rentenalter $T=B$ ist die negative Ersparnis der Kohorte $-S_T = u * w_0(1+h)^{T-A} * I_T$

Der Barwert beträgt:

$$\frac{-S_T}{(1+r)^{T-A}} = u * W_0 * \left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A} * I_T$$

Der Barwert der gesamten Entsparnis, der mit P_0 bezeichnet wird (die Summe aller auf den Erwerbsbeginn diskontierten Entsparnisse), beträgt:

$$P_0 = u * \sum_{T=B}^{C-1} W_0 * \left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A} * I_T$$

Beitragssatz

Der Beitragssatz der Versicherten (die positive Sparquote in der Erwerbsphase) wird so bestimmt, dass für jede Kohorte, die in die Versicherung eintritt, der Barwert der Beitragszahlungen dem Betrage nach übereinstimmt mit dem Barwert der Rentenzahlungen. Folglich gilt für $Q_0 = P_0$:

$$q = u * \frac{\sum_{T=B}^{C-1} I_T * \left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A}}{\sum_{T=A}^{B-1} I_T * \left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A}}$$

14. Anhang

Der Ausdruck im Zähler $\sum_{t=B}^{C-1} l_t$ benennt die Jahrgangsstärke der Altersphase der Kohorte und der Ausdruck im Nenner $\sum_{t=A}^{B-1} l_t$ die der Erwerbsphase der Kohorte. Der Quotient misst demzufolge den Rentnerquotienten der Kohorte, der mit (e) bezeichnet wird. Daraus folgt:

$$q = v^* e \frac{\left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A}}{\left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{T-A}}$$

Dabei kann zur Vereinfachung der Darstellung berücksichtigt werden, dass der Exponent $T-A$ im Zähler die Diskontierungsspanne der Rentenzahlungen (mit a_2 bezeichnet) und der Exponent $T-A$ im Nenner die Diskontierungsspanne der Beitragszahlungen (mit a_1 bezeichnet) misst. Da sowohl die Renten- als auch die Beitragszahlungen auf den Beginn des Eintrittsalters diskontiert werden, ist a_2 größer als a_1 ($a_2 - a_1 > 0$).

Für den Beitragssatz folgt dann:

$$q = v^* e \left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{a_2 - a_1}$$

Periodenanalyse

Da sich in jeder einzelnen Periode Kohorten in der Erwerbsphase (mit positiver Ersparnis) und Kohorten in der Altersphase (mit negativer Ersparnis) befinden, resultiert die Ersparnis des Versicherungssystems (des Kapitaldeckungsverfahrens) aus der Differenz zwischen der Ersparnis der Versicherten und ihrer Entsparnis. Wird mit S_t die Netto-Ersparnis der Versicherten in der Periode t , mit B_t die Brutto-Ersparnis der Beitragszahler in der Periode t , mit P_t die Entsparnis der Rentenbezieher in der Periode t und mit L_t das Lohneinkommen in der Peri-

Generationenpolitik

ode t bezeichnet, entspricht die partielle Netto-Sparquote der Versicherten in der Periode t (S_t/L_t) der Differenz zwischen ihrer Brutto-Sparquote (B_t/L_t) und ihrer Entsparquote (P_t/L_t):

$$\frac{S_t}{L_t} = \frac{B_t}{L_t} - \frac{P_t}{L_t}$$

Brutto-Sparquote des Versicherungssystems

Wie hoch ist die Brutto-Sparquote des Versicherungssystems? Da die Beitragszahlungen (B_t) dem Produkt aus Beitragssatz (q), dem durchschnittlichen Lohn-einkommen (w_t) und der Zahl der Beitragszahler (N_t) der Periode t und die Lohnsumme (L_t) dem Produkt aus durchschnittlichen Lohneinkommen (w_t) und der Zahl der Beitragszahler (N_t) derselben Periode entsprechen, stimmt folglich die Brutto-Sparquote der Versicherten mit ihrem Beitragssatz (q) überein, wobei nicht berücksichtigt wird, dass die Versicherung das Deckungskapital anlegt und Zinsen erwirtschaftet:

$$q = \frac{B_t}{L_t} = \frac{q * w_t * N_t}{w_t * N_t}$$

Entsparquote des Versicherungssystems

Wie hoch ist die Entsparquote des Versicherungssystems? Da die Rentensumme (P_t) dem Produkt aus dem Rentenniveau (u), dem durchschnittlichem Lohneinkommen der Periode (w_t) und der Zahl der Rentenbezieher (N_p) entspricht, gilt folglich für die Entsparquote, die nachfolgend als Rentenquote (p) bezeichnet wird:

$$p = \frac{P_t}{L_t} = \frac{u * w_t * N_p}{w_t * N_t} = u * \frac{N_p}{N_t}$$

Da zwischen dem Perioden- und dem Kohorten-Quotienten im Gleichgewicht eindeutige – über die Wachstumsrate der Bevölkerung (n) vermittelte – Beziehungen bestehen, folgt:

$$p = u * \frac{\sum_{T=B}^{C-1} I\tau * (1+n)^{T-A}}{\sum_{T=A}^{B-1} I\tau * (1+n)^{T-A}}$$

bzw.

$$p = u * e^{\frac{(1+n)^{T-A}}{(1+n)^{T-A}}}$$

Wird wiederum zur Vereinfachung der Darstellung berücksichtigt, dass der Exponent T-A im Zähler das Versicherungsalter der Rentner (mit b_2 bezeichnet) und der Exponent T-A im Nenner das Versicherungsalter der Erwerbstätigen (mit b_1 bezeichnet) misst und berücksichtigt, dass das Versicherungsalter der Rentner größer ist als das der Erwerbstätigen, ist b_2 größer als b_1 ($b_2 - b_1 > 0$).

Für die Rentenquote folgt dann: $p = u * e^{(1+n)^{b_2-b_1}}$

Sparquote des Kapitaldeckungsverfahrens

Die Erwerbstätigen haben in jeder Periode eine positive Sparquote q und die Rentner eine (auf das Einkommen der Erwerbstätigen bezogene) negative Sparquote p . Die Differenz ($s = q - p$) hat den Wert:

$$s = u * e^{\left[\left\{ \frac{1+h}{1+r} \right\}^{b_2-b_1} - (1+n)^{b_2-b_1} \right]}$$

Diese Gleichung zeigt, dass es von den Parameterkonstellationen abhängt, ob die Periodensparquote einen positiven oder negativen oder den Wert Null hat (und dann mit der Sparquote des Umlageverfahrens übereinstimmt). Daher kann dem Kapitaldeckungsverfahren auch nicht per se eine ersparnissteigernde Wirkung zugeschrieben werden. Im Gleichgewicht würde eine kapitalgedeckte Finanzierung der Alterssicherung selbst bei einer positiven Wachstumsrate der Bevölkerung nicht zwangsläufig zu einer Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung führen.

Literaturverzeichnis

- Afonso, A. and M. St. Aubyn (2005), Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries. *Journal of Applied Economics* 8 (2): 227–246.
- Augurzky, B., H. Tauchmann, A. Werblow und S. Felder (2008), Effizienzreserven im Gesundheitswesen. RWI Materialien 41. Essen.
- Breyer, F. and A. Haufler (2000), Health Care Reform: Separating Insurance from Income Redistribution. *International Tax and Public Finance* 7 (4/5): 445–461.
- Buchholz, W. (2005), A Note on Financing Health-Care Reform: Some Simple Arguments Concerning Marginal Tax Burden. *Finanzarchiv* 61 (3): 438–446.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011), *Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (o.J.), Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz. Berlin. www.bundesfinanzministerium.de.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2011), Demografiebericht. Berlin.
- Diamond, P.A. (1965), National Debt in a Neoclassical Growth Model. *American Economic Review* 55 (1): 1126–1150.
- Fries, J.F. (1980), Aging, Natural Death, and the Compression of Morbidity. *New England Journal of Medicine* 303 (3): 130–135.
- Greve, G., H.A. Müller, S. Hörter und I. Rückhardt (2012), *Zur Notwendigkeit einer Versorgungsforschung durch Krankenkassen*. Bochum.
- Häcker, J., T. Hackmann und B. Raffelhüschen (2011), *Soziale Pflegeversicherung heute und morgen – mit nachhaltigen Reformen aus der Krise*. Köln: Deutsches Institut für Altersvorsorge.
- Henke, K.-D., S. Troppens, G. Braeseke., B. Dreher und M. Merda (2011), Volkswirtschaftliche Bedeutung der Gesundheitswirtschaft – Innovationen, Branchenverflechtung, Arbeitsmarkt. Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft 31. Baden-Baden: Nomos.
- Klein, M. und J.W. Falter (2003), *Der lange Weg der Grünen – eine Partei zwischen Protest und Regierung*. München: Beck.
- Kotlikoff, L.J. and S. Burns (2004), *The Coming Generational Storm – What You Need to Know about America's Economic Future*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Kotlikoff, L.J. and S. Burns (2012), *The Clash of Generations – Saving Ourselves, Our Kids, and Our Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lee, R. and A. Mason (2011), *Population Aging and the Generational Economy – A Global Perspective*. Cheltenham et al: Elgar.
- Lindbeck, A. and D.J. Snower (1988), *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Neubauer, G. (2010), *Steigenden Behandlungsbedarf in der Rehabilitation über Schweregradgruppen abbilden und vergüten*. München.
- Pimpertz, J. (2005), Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag – Zur Berücksichtigung der Kindererziehung in der umlagefinanzierten Sozialversicherung. IW Positionen 14. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Raffelhüsch, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data, and Limitations. In Office of Official Publications of the European Communities (ed.), *Generational Accounting in Europe*. European Economy Reports and Studies. Luxembourg, 17–28.
- Reinhart, C. M. and K. S. Rogoff (2009), *This Time Is Different – Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Richter, W.F. (2007), Der Gesundheitsfonds als Kernstück einer Reform. In D. Göppf, S. Greß, K. Jacobs und J. Wasem (Hrsg.), *Jahrbuch Risikostrukturausgleich 2007 – Gesundheitsfonds*. St. Augustin: Asgard, 71–95.
- Rürup, B. und E. Wille (Hrsg.) (2009), *Effizientere und leistungsfähigere Gesundheitsversorgung als Beitrag für eine tragfähige Finanzpolitik in Deutschland*. Forschung und Entwicklung im Gesundheitswesen 3. Baden-Baden: Nomos.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Herausforderungen des demografischen Wandels*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Schmitt-Rink, G. (1987), Alterssicherungssystem und Wachstumsgleichgewicht. In B. Felderer (Hrsg.), *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren – Demographische Entwicklung und Finanzierung von Altersversicherung und Familienlastenausgleich*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 163. Berlin: Duncker & Humblot, 55–66.
- Schmitz, H. and N.R. Ziebarth (2011), In Absolute oder Relative Terms? How Framing Prices Affects the Consumer Price Sensitivity of Health Plan Choice. *Ruhr Economic Papers* #304. RWI and University of Duisburg-Essen.

Generationenpolitik

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiesbaden.

Straubhaar, Th., G. Geyer, H. Locher, J. Pimpertz und H. Vöpel (2006), *Wachstum und Beschäftigung im Gesundheitswesen*. Baden-Baden. Nomos.

Verbrugge, L.M. (1984), Longer Life but Worsening Health? Trends in Health and Mortality of Middle-Aged and Older Persons. *Milbank Memorial Fund Quarterly* 62 (3): 475-519.

Werding, M. (2003), Rente nach Kinderzahl: Argumente zugunsten einer unpopulären Idee. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 62 (3): 204-214.

Werding, M. und T. Hener (2011), Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060. ifo Forschungsberichte 53. München.