

Abb. 2
Erwerbs- und Rentnerbevölkerung

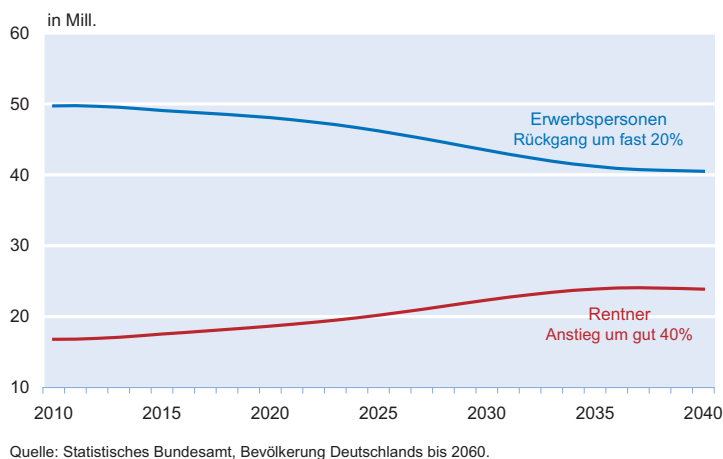
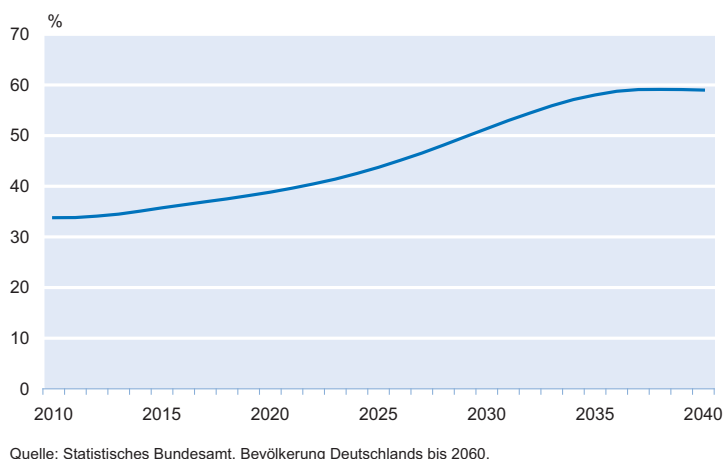


Abb. 3
Altenquotient 65 (v.H.)



sogenannten mittleren Bevölkerung sind die Annahmen »konstante Geburtenrate« und »geringer Anstieg der Lebenserwartung«. Danach wird für den Zeitraum bis 2040 unter der Annahme einer jährlichen Nettozuwanderung von 200 000 Personen ein Rückgang des Arbeitskräftepotenzials (20 bis einschl. 64 Jahre) um fast 20% prognostiziert; hingegen wird die Zahl der Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter) um gut 40% zunehmen (vgl. Abb. 2). Dementsprechend wird sich der auf das Alter 65 bezogene Altenquotient fast verdoppeln (vgl. Abb. 3). Er wird nicht auf einen Berg klettern, der durch Aussitzen überwunden oder durch kollektive Kapitaldeckung untertunnelt werden kann, sondern auf ein Hochplateau steigen. In den Jahren zwischen 2020 und 2035, wenn die sogenannten Babyboomer in das Ruhestandsalter kommen, wird der Anstieg gigantisch sein; der Altenquotient wird in diesem Zeitraum von etwa 40 auf 60% zunehmen.

Es ist verständlich, dass die Validität dieser demographischen Prognose in Frage gestellt und als Instrument zur Disziplinierung der Sozialpolitik betrachtet wird. Es handelt sich aber nicht um Kaffeesatzleserei, da demographische Entwicklungen in hohem Maße vergangenheitsgeprägt sind (jedenfalls für die kommenden drei Jahrzehnte) und folglich demographische Prognosen zu einem großen Teil lediglich Einsichten über Konsequenzen der Vergangenheit vermitteln.

maßgebend. Hier wird von einem weiteren Anstieg ausgegangen. Dabei werden zwei Annahmen betrachtet: geringer bzw. hoher Anstieg. »Geringer Anstieg« bedeutet, dass angenommen wird, die Lebenserwartung bei Geburt würde im Vergleich zum Zeitraum 2006/2008 bis zum Jahr 2060 für Männer um 7,8 und für Frauen um 6,8 Jahre zunehmen. »Hoher Anstieg« bedeutet, die Lebenserwartung würde um 10,6 Jahre für Männer und 8,8 Jahre für Frauen anwachsen. In der Vergangenheit wurde der Anstieg typischerweise unterschätzt. Ist dies erneut der Fall, wird die auf Deutschland zukommende Alterswelle viel größer sein. Hinsichtlich der Migration wird angenommen, die Zuwanderungen würden im Trend generell größer sein als die Abwanderungen. Unterstellt werden zwei Dimensionen: Nettozuwanderungen von 100 bzw. 200 000 Personen pro Jahr.

Aus diesen Annahmen resultieren zwölf Konstellationen. Kennzeichnend für die von der Bundesregierung (vgl. Bundesministerium des Innern 2011) präferierte Konstellation der

Gegengewicht: Arbeitsmarkt

Dem schrumpfenden Arbeitskräftepotenzial muss durch eine höhere Nutzung des Potenzials entgegengewirkt werden. Aus Erwerbspersonen müssen Erwerbstätige werden. Ein Perspektivenwechsel ist dabei sowohl für die Arbeitsmarkt- als auch für die Familienpolitik erforderlich. In der Vergangenheit orientierte sich die Arbeitsmarktpolitik faktisch an der Reduktion des Angebots, zukünftig wird sie sich auf eine Ausweitung richten müssen. Vergleichbares gilt für die Familienpolitik. Sie war in der Vergangenheit auf den wirtschaftlichen Belastungsausgleich der Kindererziehung fokussiert, zukünftig wird ihr Schwergewicht auf der Erwerbsbeteiligung liegen müssen. Die Zeitarbeits- und die Betreuungsgeldkontroverse machen deutlich, dass dieser Perspektivenwechsel höchst konfliktreich ist.

Drei Bereiche sind dabei von besonderer Bedeutung: die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sowie die Erwerbsbeteili-

gung jüngerer Frauen und die der älteren Bürger. Der aktuell zu beobachtende Rückgang der Arbeitslosigkeit ist nicht zuletzt auf die Liberalisierung der Zeitarbeit zurückzuführen. Sie hat den Gegengewichten der lohninduzierten Substitution von Arbeit durch Kapital sowie inländischer durch ausländische Produktion ein drittes Gegengewicht hinzugefügt: die lohninduzierte Substitution der Stammbesetzung durch Zeitarbeitskräfte. Unter anderem wird kritisiert, die höchst umstrittene Liberalisierung sei nicht notwendig, weil der Rückgang des Arbeitskräftepotenzials quasi automatisch zur Vollbeschäftigung führen werde. Zutreffend ist zwar, dass dem Rückgang eine Linksverschiebung der Arbeitsangebotskurve entspricht. Diese würde aber nur unter sonst gleichbleibenden Bedingungen zum Abbau von Arbeitslosigkeit führen. Auf diese Voraussetzung richtet sich die 40%-Regel, die die Schuldenregel flankiert. Sie fordert, dass die Summe der paritätisch finanzierten Beitragssätze zur Sozialversicherung den Betrag von 40% nicht dauerhaft überschreiten sollte. Dadurch soll verhindert werden, dass es zu einem permanenten Anstieg der Beschäftigungskosten, mithin zu einem demographieinduzierten Rückgang der Arbeitsnachfrage kommt.

Gegen die Forderung nach einer höheren Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen wird eingewandt, dass dies zu einem weiteren Rückgang der Geburtenrate führen werde. Einen prinzipiellen Konflikt zwischen Kindererziehung und Erwerbstätigkeit gibt es jedoch nur auf den ersten Blick, da zahlreiche potenzielle Eltern versuchen, beides zu verbinden. Darauf richtet sich die neue Familienpolitik mit dem Elterngeld und dem Betreuungsanspruch. Das Elterngeld ist als Lohnersatzleistung konzipiert worden und versucht, den Einkommensverlust, der mit einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung (»Opportunitätskosten der Kinder«) einhergeht, zumindest teilweise auszugleichen. Ferner soll mit dem Betreuungsanspruch die Kleinkindversorgung verbessert werden. Das Ziel ist, eine Infrastruktur zu schaffen, die es ermöglicht, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu vereinbaren. Mit beiden Maßnahmen ist daher nicht nur die Erwartung eines Anstiegs der weiblichen Erwerbsbeteiligung, sondern auch der Geburtenrate verbunden.

Die »Rente mit 67« ist eine Leistungskürzung. Erwartet wird, dass darauf mit einem steigenden Arbeitsangebot reagiert wird. Dem wird entgegengehalten, dass die Arbeitsnachfrage nach Älteren nicht steigen werde. Das Ende der staatlich geförderten Frühverrentung hat jedoch dazu beigetragen, 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. Insofern ist die zu beobachtende Zunahme der Erwerbstätigenquote der Älteren nicht überraschend. Ebenfalls irreführend ist der Einwand, der »Ku-

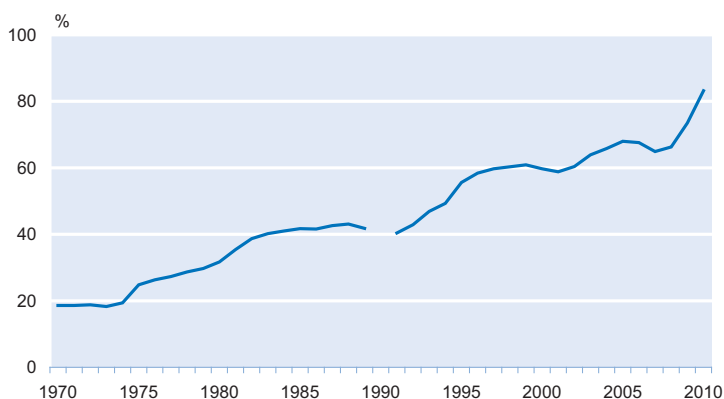
chen« sei konstant, so dass ein steigendes Arbeitsangebot älterer Menschen zwangsläufig zu einer höheren Arbeitslosigkeit jüngerer Menschen führen werde. Die parallele Entwicklung zwischen der Erwerbstätigenquote der Älteren und der der Jüngeren zeigt, dass die Älteren den Jüngeren den Zugang zum Arbeitsmarkt keineswegs prinzipiell versperren (vgl. auch OECD 2011).

Treiber: Politischer Wettbewerb

Das Prinzip der intertemporalen Budgetrestriktion gilt für den Staatshaushalt ebenso wie für den Privathaushalt. Die Rechnungen müssen entweder von der gegenwärtigen oder der künftigen Generation bezahlt werden. Letztlich verantwortlich dafür, dass sie lieber der künftigen Generation übergeben werden, sind aber nicht unmoralisch oder unethisch handelnde Politiker, sondern ist unsere Forderung nach Demokratie und der daraus resultierende politische Anbieterwettbewerb. Ohne Zweifel unterscheiden sich der politische und der wirtschaftliche Wettbewerb in vielen Details. Zwischen den Zwängen, die politische Führungskräfte bei ihrem Angebot politischer Produkte zu beachten haben, und den Zwängen, die auf wirtschaftliche Führungskräfte bei ihrem Angebot wirtschaftlicher Produkte einwirken, gibt es jedoch keine grundsätzlichen Unterschiede. Die Unternehmen streben nach Gewinnen und die Politik nach Stimmen. Darauf vorwurfsvoll hinzuweisen, ist widersprüchlich.

Der intergenerative Bias des politischen Wettbewerbs – die Dominanz der Gegenwart über die Zukunft – bedarf allerdings eines Gegengewichts. Diese Aufgabe nimmt die im Grundgesetz verankerte Schuldenregel wahr. Die alte Regel war jedoch unwirksam. Ihr Ziel war, die explizite Verschuldung auf Investitionsausgaben zu begrenzen. Diese Grenze konnte leicht überwunden werden. Stets wurde von den Parteien behauptet, die von ihnen geplante Kreditfinanzierung sei präventiv und intelligent. Keine Regierung zögerte deshalb ernsthaft, den Investitionsbegriff weit zu fassen. Es überrascht folglich nicht, dass die Verschuldung im Trend deutlich zugenommen hat. Abbildung 4 zeigt, dass sich der gesamtstaatliche Schuldenstand (gemessen in % des Bruttoinlandsprodukts) in den vergangenen vier Jahrzehnten etwa vervierfacht hat. Zum überwiegenden Teil ist dafür der Bund verantwortlich. Entscheidend für diesen Trend sind politische Interessen. Mit Hilfe der Staatsverschuldung kann der Nutzen von Ausgaben auf bestimmte Bevölkerungsgruppen konzentriert werden, während deren Finanzierung breit gestreut und dabei auch der nachfolgenden Generation übergeben werden kann. Der Einwand, der Trend sei auf singuläre wirtschaftliche Ereignisse (z.B. Rezessionen) oder politische Ereignisse (Wiedervereinigung) zurückzuführen, ist nicht tragfähig. Rezessionen liefern zwar oftmals den Impuls für eine Ausweitung der Verschuldung, erklären aber nicht, warum das Ausgangsniveau anschließend nicht wieder er-

Abb. 4
Schuldenstandsquote (v.H.)



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2011/12.

reicht wurde. Der Verweis auf die Wiedervereinigung ist bereits deshalb nicht tragfähig, weil die Schuldenstandsquote schon vor der Wiedervereinigung um etwa das Doppelte gestiegen ist.

Ein »weiter so wie bisher« ist nicht möglich. Vor diesem Hintergrund haben sich der Bund und die Bundesländer 2009 darauf verständigt, die alte durch eine neue Schuldenregel zu ersetzen und diese erneut in der Verfassung zu verankern. Die neue Schuldenregel orientiert sich nicht mehr an den Investitionsausgaben, sondern am Bruttoinlandsprodukt. Der Bund wird verpflichtet, sein Defizit bis zum Jahr 2016 zurückzuführen. Nach Ablauf dieses Übergangszeitraums muss er einen weitgehend ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Im normalen Konjunkturverlauf kann er sich maximal bis zu einem Grenzwert von 0,35% des Bruttoinlandsprodukts neu verschulden. Die Länder werden verpflichtet, ihre Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 vollständig abzubauen. Die Erwartung ist, dass dadurch der Trend der expliziten und impliziten Staatsschulden gebrochen wird. In den letzten Jahren ist auch in der Bevölkerung das Bewusstsein für die Folgen der Staatsverschuldung spürbar gewachsen, befürchtet wird vor allem ein »Weginflationieren« der Verschuldung. Zudem zeigt das Beispiel Griechenlands, dass schuldenfinanzierte Staatsausgaben den staatlichen Handlungsspielraum nicht nur massiv einengen, sondern sogar zu einer Staatskrise führen können. Des Weiteren belegen empirische Studien, dass Schuldenstandsquoten oberhalb von 90% gravierende Wachstumsschäden zur Folge haben (vgl. Reinhart und Rogoff 2009).

Flankiert wird die neue Schuldenregel durch die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011). Deren unmittelbare Aufgabe ist es, über die langfristige Entwicklung der gesamten Einnahmen und Ausgaben des Staates (einschließlich Parafiski) unter Status-quo-Bedingungen (jedoch ohne Berücksichtigung

der neuen Schuldenregel) zu informieren.¹ Das Ergebnis ist, dass der Schuldenstand und die Leistungsversprechen in allen Transfersystemen so hoch sind, dass der Primärsaldo im Umfang von etwa 1 bis 4% des Bruttoinlandsprodukts (abhängig von der präferierten Variante des Basisszenarios und dem präferierten Tragfähigkeitsindikator) sofort und dauerhaft aufgestockt werden müsste, damit der Haushalt nachhaltig ist.

Der Hinweis, die den Tragfähigkeitsberichten zugrunde liegende langfristige Wachstumsprognose sei zu pessimistisch und mit einem höheren Wachstum wäre das Potenzial für Generationenkonflikte eliminiert, ist mit Vorsicht zu betrachten. Das Wirtschaftswachstum entspricht der Summe aus der

Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Arbeitsproduktivität. Ein Anstieg des Wachstums der Arbeitsproduktivität könnte dabei mit der Hypothese gerechtfertigt werden, die Ursache niedriger Geburtenraten sei in hohen Human kapitalinvestitionen für Kinder (»Qualität der Kinder«) zu sehen; dies würde langfristig das Produktivitätswachstum beschleunigen. Ein Rückgang könnte mit dem Hinweis begründet werden, dass nicht nur der Umfang der Erwerbsbevölkerung abnehmen, sondern auch ihr Durchschnittsalter zunehmen wird. Es wird jedoch weder ein deutlicher Anstieg noch ein deutlicher Rückgang angenommen, sondern weitgehend Konstanz unterstellt.² Insofern resultiert die Wachstumsprognose der Tragfähigkeitsberichte auch nicht aus einer skeptischen Beurteilung des Produktivitätswachstums.

Ferner wird die neue Schuldenregel durch die geänderte Geschäftsordnung der Bundesregierung flankiert. Beschlossen wurde, dass sämtliche Ressorts bei der Vorlage von Gesetzesentwürfen zukünftig auf deren Generationenfolgen aufmerksam machen müssen (»Nachhaltigkeitsprüfung«). Dabei ist zwischen der formalen und der inhaltlichen Prüferfordernis zu trennen. Zwar sieht der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung in formaler Hinsicht deutliche Fortschritte, die inhaltliche Prüfung ist jedoch erheblich verbesserungsfähig.

¹ Während die staatlichen Einnahmen und Ausgaben in der Generationenbilanzierung Geburtsjahrgängen zugeschrieben werden, werden sie in den Tragfähigkeitsanalysen Kalenderjahren zugewiesen, wobei deren Projektionszeitraum weit über den der Mittelfristigen Finanzplanung hinausreicht (vgl. Werding 2011). Die methodischen Unterschiede zwischen Generationenbilanzen und Tragfähigkeitsanalysen sind hingegen nicht fundamental (vgl. Benz und Fetzter 2006).

² Der Sachverständigenrat (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011) stellt darauf ab, dass mit steigendem Alter zwar einerseits die physische Leistungsfähigkeit und das kognitive Wissen der Erwerbstätigen abnimmt, andererseits aber deren Erfahrungswissen zunimmt. Daher könnte ein Ausgleich dieser Teilprozesse trotz Alterung der Erwerbsbevölkerung zu einer weitgehenden Konstanz der Arbeitsproduktivität führen.

Treiber: Globalisierung

Dass auch die Globalisierung ein Treiber des Generationenkonflikts sein kann, wurde zwar beim Abschluss des Maastricht-Vertrags gesehen. Ebenso wie die alte Schuldenregel des Grundgesetzes waren jedoch auf der europäischen Ebene der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die No-Bailout-Klausel kein glaubwürdiges und dementsprechend wirksames Gegengewicht, um die im Trend steigende Staatsverschuldung zahlreicher Volkswirtschaften zu begrenzen. Auch dafür sind politische Interessen verantwortlich. Nicht zuletzt waren die Bemühungen Deutschlands in den Jahren 2004 und 2005 um eine Aufweichung der Maastricht-Schuldenregeln kontraproduktiv.

Treiber: Umlageverfahren

Während in der Wissenschaft die Vorstellung, bei einem Umstieg vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren käme es zwangsläufig zu einem Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Kapitalangebotes, so dass das Wegbrechen des Arbeitskräfteangebots »wegreformiert« werden könnte, an Bedeutung verloren hat, wird sie in großen Bereichen der Öffentlichkeit weiterhin favorisiert. Überschätzt werden dort auch die Renditewirkungen des Kapitaldeckungsverfahrens. Könnten infolge eines Umstiegs höhere Renditen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwirtschaftet, könnte mithin bei unveränderten Beitragszahlungen auf Rentenkürzungen verzichtet werden, würde die Politik den Umstieg radikal angehen. Ein zentraler Grund für den nur schleichenden Umstieg ist, dass nicht die Neukonzeption, sondern der Verfahrenswechsel zur Wahl steht. Wird ein Teil der Beiträge genutzt, um Kapitalrenten zu finanzieren, dann fehlen Gelder zur Finanzierung von Umlagerenten. Daher hat die Notwendigkeit der simultanen Finanzierung von umlagefinanzierten und kapitalgedeckten Renten sogenannte Umstiegskosten zur Folge. Sie müssen in den Renditevergleich einbezogen werden.

Unterschätzt werden hingegen die Verteilungswirkungen. Generell hat das Umlageverfahren einen dem politischen Wettbewerb vergleichbaren intergenerativen Mangel, da es der Politik die Möglichkeit von Einführungsgewinnen bietet. Ferner zählt zu den guten Gründen eines schleichenden Wechsels, dass die Umverteilungswirkungen niedriger Geburtenraten weitgehend vermieden werden könnten. Bei der Frage nach den Auswirkungen der demographischen Alterung wird überwiegend nur auf das Ergebnis, nicht aber auf die Ursache geschaut. Der steigende Altenquotient resultiert jedoch aus zwei Sachverhalten: aus der niedrigen Geburtenrate und der steigenden Lebenserwartung (»doppelter Alterungsprozess«). Der Anstieg der Lebenserwartung hat zur Folge, dass Leistungen zum Beispiel der Kranken- und Pflegeversicherung potenziell über einen längeren Zeit-

raum in Anspruch genommen werden können. Demgegenüber löst die niedrige Geburtenrate einen Umverteilungseffekt aus, der in einem Kapitaldeckungsverfahren nicht anfallen würde.

Basissicherung: Rentenversicherung

Vor dem Hintergrund eines potenziell kontinuierlich steigenden Beitragssatzes traf die Regierung Schröder die Entscheidung des Wechsels von der ausgabenorientierten Rentenpolitik mit vorgegebenem Leistungsniveau (Defined Benefit System) zur einkommenorientierten Politik mit vorgegebenem Beitragsniveau (Defined Contribution System). Aufgrund der Beitragssatzvorgabe (20% bis 2020 und 22% bis 2030) wird sich die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) in Richtung auf eine Basissicherung entwickeln. Der Einkommensquotient der generativen Verteilung wird dadurch zurückgehen. Unmittelbar reduziert wird das Sicherungsniveau; es beschreibt die Einkommensposition zwischen Rentnern und Arbeitnehmern. Bei einem konstanten Sicherungsniveau werden, soweit die Lohnentwicklung derjenigen der Arbeitsproduktivität folgt, nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Rentner am Wirtschaftswachstum parallel beteiligt. Ein schrittweise reduziertes Sicherungsniveau führt daher zu einer geringeren Beteiligung der Rentner.³

Umstritten ist nicht allein die Grundsatzentscheidung zugunsten des Defined Contribution Systems, umstritten sind auch die genutzten Instrumente. Im Fokus der Preissteuerung steht die Rentenanpassung (»Nachhaltigkeitsfaktor«), mithin die Höhe der Monatsrente. Im Fokus der Mengensteuerung steht die Anhebung der Altersgrenze (»Rente mit 67«), mithin die Zahl der Monatsrenten. Beiden Instrumenten ist die Zielsetzung gemeinsam, das kollektive Rentenvolumen mit einem vorgegebenen Beitragssatz finanzieren zu wollen. Ein Verzicht auf den »Nachhaltigkeitsfaktor« oder die »Rente mit 67« würde folglich andere Maßnahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes erfordern.

Die bestehende Rentenanpassung ist aktuell aus zwei Gründen unter Druck geraten: erstens aufgrund der Diskussion über das Armutsrisiko, zweitens aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zu den sogenannten Hartz-IV-Kinderregelsätzen. Längerfristig wird die Forderung nach einer »Kinderrente« (vgl. dazu Werding 2003) an Gewicht gewinnen. Die praktizierte Anpassung wird als ungerecht empfunden, weil zwei verschiedene Gruppen in gleicher Weise betroffen sind: diejenigen, die wenige bzw. keine, und diejenigen, die viele Kinder aufgezogen haben. Um hier zu differenzieren, wird eine kinderzahlabhängige Anpassung ge-

³ Folglich hat die Arbeitsmarktreform der Regierung Schröder nicht nur zu einer steigenden Beschäftigungsintensität des Wachstums geführt; die Rentenreform hat auch den wachstumsbedingten sonstigen politischen Handlungsspielraum vergrößert.

fordert. 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 Zugangsalters (über das Alter 67 hinaus) zu entscheiden sein, sondern auch über kinderzahlabhängige Renten.

Prinzipiell ist die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters (die Frage des »Ob«) zwischen Union und SPD nicht umstritten. Umstritten ist hingegen die Frage des »Wie«. Von der Union wird die Anhebung als Voraussetzung für eine höhere Erwerbsbeteiligung, von der SPD die Arbeitsmarktentwicklung als Voraussetzung für die Anhebung betrachtet. In weiten Teilen der Bevölkerung ist allerdings bereits das Zugangsalter 67 auf massiven Widerstand gestoßen. Es ist jedoch abzusehen, dass sich der Anstieg der Lebenserwartung über das Jahr 2030 hinaus fortsetzen wird. Daher schlägt der Sachverständigenrat (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011) vor, die regelgebundene Rentenanpassung um eine regelgebundene Altersgrenzenanpassung mit dem Ziel zu ergänzen, die relative Bezugsdauer zu stabilisieren und dabei die gewonnenen Lebensjahre zwischen der Verlängerung des Erwerbslebens und des Ruhestands etwa im Verhältnis von 2:1 aufzuteilen. In diesem Fall würde im Jahr 2045 das gesetzliche Zugangsalter bei etwa 68 und im Jahr 2060 bei etwa 69 Jahren liegen. Zu beachten ist, dass die Anhebung der Lebensarbeitszeit gesunde Arbeitnehmer voraussetzt. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Rehabilitation mit Blick auf das Arbeitsangebot überprüft werden, und zwar hinsichtlich des Leistungskataloges und der Leistungsvergütung.

Basissicherung: Krankenversicherung

Die Kraft des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs liegt auch in der Produktion von Kostendisziplin und Innovationsbereitschaft; darauf kann im Gesundheitswesen nicht verzichtet werden. Daher besteht eine zentrale Aufgabe des Gesundheitsfonds und des mit ihm verbundenen Zusatzbeitrages, dessen Finanzierungsgewicht im Zeitablauf zunehmen wird, in der Intensivierung des Versicherungswettbewerbs. Voraussetzung für Wettbewerb ist allerdings die Bereitschaft zum Anbieterwechsel. Lohnabhängige Beiträge reduzieren das Wechselinteresse der Versicherten jedoch systematisch (vgl. Schmitz und Ziebarth o.J.).⁴ Der alte Ruf der Kassen

nach höheren Beitragssätzen und Bundesmitteln wird dem neuen Ruf nach höheren Zusatzbeiträgen weichen. Die »einheitlich und gemeinsam« praktizierte Weitergabe der Rechnungen an den Staat wird einem Versorgungsangebot der Kassen weichen, das die Versicherten dann finanzieren werden, wenn dies ihren privaten Nutzen/Kosten-Vorstellungen entspricht. In der Folge wird sich die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) schrittweise zu einer Basissicherung entwickeln. Auch dadurch wird der Einkommensquotient der generativen Einkommensverteilung zurückgehen.

Die Intensivierung des Versicherungswettbewerbs stößt jedoch in weiten Teilen der Gesellschaft auf Widerstand. Unter anderem wird ihr entgegengehalten, sie habe bisher nicht zu Ausgabenenkungen geführt. Ein Ausgabenrückgang ist aber weder ein hinreichender Indikator für ein effizientes, noch ist ein Ausgabenanstieg ein hinreichender Indikator für ein ineffizientes GKV-System. Ein direkt auf die Ausgabenentwicklung bezogenes Urteil ist stets unbefriedigend. Die Gründe dafür können vielfältig sein. Sind steigende Gesundheitsausgaben zum Beispiel die Folge von Bevölkerungsalterung, können sie prinzipiell als Indikator für flexible Anpassungen und nicht als Beleg unerwünschter Ineffizienzen angesehen werden. Daher wird auch ein privat finanziertes, auf freiwilligen Zahlungen basierendes relatives Ausgabenwachstum der Tourismusbranche nicht als prinzipiell ineffizient betrachtet. Führt ferner medizinisch-technischer Fortschritt dazu, dass weitere Krankheiten behandelbar werden, wäre es keine gute Strategie, ihn mit dem Hinweis einer darauf zurückzuführenden Ausgabensteigerung abzuwürgen. Diese Ausgabenwirkungen sind weitgehend unabhängig vom jeweils praktizierten Gesundheitssystem, sie sind insoweit systemexogen. Ebenso ist es zweckmäßig, zwischen Ineffizienzen zu unterscheiden, die vorrangig dem Leistungsprozess für Gesundheitsgüter zugewiesen werden können und solchen, die vorrangig der Ausgestaltung des GKV-Systems geschuldet sind. Die These großer Effizienzpotenziale ist oftmals auf besondere Eigenschaften des Gutes Gesundheit zurückzuführen. Mit den Folgen von Informationsasymmetrie, anbieterinduziertem Verhalten und Moral-Hazard-Verhalten ist jedoch jedes Gesundheitssystem konfrontiert, unabhängig davon, wie es organisiert ist. Nicht zu beanstanden ist hingegen das Ziel, diejenigen Ausgabensteigerungen zu beseitigen, die auf endogenen Defiziten des GKV-Systems beruhen. Dort liegt der Ansatzpunkt des Versicherungswettbewerbs. Er ist kein klassisches Kostendämpfungsinstrument mit der Absicht einer unmittelbaren Beitragssatzsenkung.

Für sich allein genommen ist die demographische Entwicklung in der GKV der kleinere und der medizinisch-technische Fortschritt der größere Ausgabentreiber. Das Zusammenwirken kann allerdings zu einer sehr explosiven Mischung führen. Eine zentrale Frage ist daher, welche Folgen die Intensivierung des Versicherungswettbewerbs für den medi-

⁴ Das kann an einem einfachen Beispiel gezeigt werden (vgl. dazu Richter 2007). Angenommen sei, dass im Durchschnitt die Einnahmen einer Kasse je Mitglied monatlich 250 Euro betragen und dass diese ihren Mitgliedern einen Tarif mit einer Ersparnis von 10% anbieten könnte. Ein Mitglied, das die Hälfte des Durchschnittslohns bezieht, zahlt allerdings nicht den zuvor genannten Durchschnittsbetrag, sondern den Betrag von 125 Euro. Folglich würde es nicht 25, sondern 12,50 Euro sparen. Wird ferner berücksichtigt, dass die mögliche Ersparnis dem Arbeitgeber zur Hälfte zufließt, halbiert sich die potenzielle Ersparnis von 12,50 auf 6,25 Euro. Insofern ist das finanzielle Interesse an einem Anbieterwechsel vor allem bei den Beziehern niedriger Einkommen überproportional klein.

zinisch-technischen Fortschritt haben wird. Zu erwarten ist, dass er die versicherungsbedingten Fehlanreize reduzieren wird. Sie entstehen durch das Zusammenwirken von arztinduzierter Nachfrage und Nulltarif. Die meritorische Nachfrageäußerung der Ärzte («arztinduzierte Nachfrage») ist nicht zu beanstanden. Zumeist kennt der Patient nur die Symptome, die ihn veranlassen haben, den Arzt aufzusuchen. Und der Arzt stellt die Diagnose und benennt die Therapie. Der Arzt ist hier Anbieter und Nachfrager zugleich. Dass Ärzte im Regelfall daran interessiert sind, die Nachfrage nach ihren Leistungen auszuweiten (wie die Anbieter anderer Leistungen auch), ist dabei nicht entscheidend. Entscheidend ist, dass sie dazu – in deutlich stärkerem Maße als andere Anbieter – auch in der Lage sind. Der Grund dafür ist, dass die Patienten die Leistungen ohne Zahlung eines Geldpreises in Anspruch nehmen («Nulltarif»); dadurch sind Kosten- und Preissenkungen für die Ärzte nicht unmittelbar interessant. Auf diese Konstellation ist zurückzuführen, dass medizinisch-technischer Fortschritt nicht qualitätssteigernd und zugleich kostensenkend (wie zumeist in anderen Sektoren), sondern einseitig qualitätssteigernd wirkt. Demgegenüber wird der Versicherungswettbewerb die Kassen veranlassen, vermehrt auf kostensenkende Innovationen zu drängen.

Die sogenannte Bürgerversicherung bietet hingegen keine zukunftsfähige Lösung. Zwar ist ihre Kritik an der Versicherungspflichtgrenze, deren Existenz rational nicht begründbar ist, nicht zu beanstanden. Da sie jedoch am Beitragssatz als Wettbewerbsinstrument festhält, führt sie weiterhin zu einem ineffizienten Versorgungsangebot. Sie verfehlt auch das von ihr in den Mittelpunkt gerückte Gerechtigkeitsziel. Mit der Forderung nach einer Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und der angestrebten Ausweitung der Beitragsbemessung um weitere Einkommensarten würde sie die GKV zwar näher an das System der Einkommensteuer heranführen. Es würden aber zentrale Unterschiede bestehen bleiben: In der GKV würde das Gerechtigkeitsziel durch einen proportionalen Tarif auf das Lohneinkommen, ohne Grundfreibetrag und mit Beitragsbemessungsgrenze und im Einkommensteuersystem durch einen progressiven Tarif auf das Gesamteinkommen, mit Grundfreibetrag und ohne Obergrenze angestrebt werden.

Basissicherung: Pflegeversicherung

Für die Gesetzliche (Soziale) Pflegeversicherung (SPV) fiel die Grundsatzentscheidung des Defined Contribution Systems schon Mitte der 1990er Jahre. Als Einnahme sollte ihr der Wert eines Arbeitstages zur Verfügung stehen; daraus resultierte die Umwandlung eines Feiertages in einen Arbeitstag. Dass dessen wirtschaftlicher Wert nur ausreichen würde, um einem eng begrenzten Personenkreis (Folge: Konzentration des Pflegebedürftigkeitsbegriffes auf soma-

tische Beeinträchtigungen) eng begrenzte Leistungen (Folge: Teilkostendeckung) zur Verfügung zu stellen, war von Beginn an bekannt.

Die Kritik am Bedürftigkeitsbegriff hat dadurch an Gewicht gewonnen, dass das Bundesministerium für Gesundheit im Jahr 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. Jedoch wird es bereits ohne eine Ausweitung der Anspruchsberechtigten zu einer stark steigenden Zahl von Pflegefällen kommen. Besteht das Ziel in der Aufrechterhaltung des Status quo, soll mithin der bestehende Leistungskatalog in vollem Umfang aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden, würde der reine Demographieeffekt bis zum Jahr 2040 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 steigen werden, würde der Anstieg noch stärker ausfallen. Unter Status-quo-Bedingungen wird daher bereits der aktuelle Beitragssatz bei Weitem nicht ausreichen, um allen zukünftigen Generationen das gegenwärtige Leistungsniveau anbieten zu können.

Die Integration der Pflege- in die Krankenversicherung würde der Kritik am Umlageverfahren Rechnung tragen. In diesem Fall würden die Leistungen der Pflege- zum Bestandteil des Leistungskataloges der Krankenversicherung werden, die Kassen würden die Beiträge risikoadjustiert erhalten, und die Finanzierung der Pflegeversicherung würde auch über den Zusatzbeitrag erfolgen, dessen Gewicht, wie erwähnt, im Zeitablauf zunehmen wird.

Schlussbemerkung

In der Wissenschaftstheorie wird zwischen der normativen und der positiven Betrachtungsweise unterschieden. Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht die positive Frage nach den zentralen Determinanten der intergenerativen Einkommensverteilung und die Sorge, dass eine Verschlechterung der Verteilung für die Jungen das Potenzial für einen Generationenkonflikt in die Höhe treiben wird. In der öffentlichen Diskussion dominiert hingegen die normative Frage der Generationenethik.

Ob es zu einem Konflikt kommen wird, hängt zwar nicht allein von wirtschaftlichen Faktoren ab, diese werden aber dominieren. Entscheidend ist der Umfang, zu dem die Einkommen der Jungen in Anspruch genommen werden, um die Einkommen der Alten zu finanzieren. Absehbar ist, dass

der Altenquotient infolge der zukünftigen demographischen Entwicklung, die zum großen Teil lediglich die Vergangenheit widerspiegelt und keine Kaffeesatzleserei ist, massiv steigen wird. Soll die Einkommensverteilung unverändert bleiben, muss daher der Einkommensquotient massiv reduziert werden. Andernfalls steigt das Konfliktpotenzial.

Literatur

Benz, U. und S. Fetzner (2006), »Indicators for Measuring Fiscal Sustainability«, *Finanzarchiv* 62(3), 367–391.

Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Springer, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2011), *Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.

Bundesministerium des Innern (2011), *Demografiebericht*, Berlin.

Kotlikoff, L.J. und S. Burns (2004), *The Coming Generational Storm*, The MIT Press, Cambridge, MA.

Lee, R. und A. Mason (2011), *Population Aging and the Generational Economy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham u.a.

OECD (2011), *Employment Outlook*, Paris.

Raffelhüschen, B. (1999), »Generational Accounting: Method, Data, and Limitations«, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.

Reinhart, C.M. und K.S. Rogoff (2009), *This Time Is Different*, Princeton University Press, Princeton.

Richter, W.F. (2007), »Der Gesundheitsfonds als Kernstück einer Reform«, in: D. Göppfarth, S. Greß, K. Jacobs und J. Wasem (Hrsg.), *Jahrbuch Risikostrukturausgleich 2007 – Gesundheitsfonds*, Asgard-Verlag, St. Augustin, 71–95.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Herausforderungen des demografischen Wandels*, Wiesbaden.

Schmitz, H. und N.R. Ziebarth (o.J.), »In Absolute oder Relative Terms? How Framing Prices Affects the Consumer Price Sensitivity of Health Plan Choice«, *Ruhr Economic Papers* Nr. 304.

Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060*, Wiesbaden.

Werding, M. (2003), »Rente nach Kinderzahl«, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 52(2), 204–214.

Werding, M. (2011), *Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060*, ifo Institut, München.