

IZA Standpunkte Nr. 71

**Ein Fiasko droht**

Ulrich Roppel

Juni 2014

# Ein Fiasko droht

**Ulrich Roppel**

*Ministerialdirektor a.D.,*

*IZA Policy Fellow*

IZA Standpunkte Nr. 71  
Juni 2014

IZA

Postfach 7240  
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0  
Fax: (0228) 3894-180  
E-Mail: [iza@iza.org](mailto:iza@iza.org)

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

## ZUSAMMENFASSUNG

### Ein Fiasko droht

Der Koalitionsvertrag ist kein Zukunftssicherungsvertrag für die Jungen. Geschlossen wurde er, weil er sich an Wählerstimmen orientiert. Das verlangen wir allerdings von den Parteien in einer Demokratie. Der Mindestlohn, die Mindestrente, die Mütterrente, die Rente mit 63 und der lohnabhängige Zusatzbeitrag haben fatale Konsequenzen für die Erwerbsbeteiligung – es sei denn, das Einkommen der Rentner würde in Relation zu dem der Arbeitskräfte sinken. Das ist nur möglich, wenn der Zugriff auf das Einkommen der Jungen auf das Notwendigste – die Basissicherung – beschränkt wird. Es wird aber noch viele Jahre dauern, bis die Regierung ein eigenständiges Interesse an einem Richtungswechsel zu Gunsten der Jungen entwickeln wird.

Im Einzelnen werden folgende Sachverhalte angesprochen:

*Demographie:* Die Prognose der Bundesregierung über die von ihr erwartete Bevölkerungsentwicklung ist das Echo der Vergangenheit.

*Wirtschaftswachstum:* Ein hohes Wachstum ist keine Alternative zur Basissicherung. Bei einer unverändert bleibenden generativen Einkommensverteilung lassen sich steigende Renten nicht durch den künftigen Produktivitätsfortschritt finanzieren.

*Staatshaushalt:* Das Finanzierungsdefizit und der Schuldenstand werden sich meilenweit von den Maastricht-Referenzwerten entfernen. Notwendig ist nicht nur der Abbau von Defiziten, sondern der Aufbau von Überschüssen. Die Schuldenbremse ist kein Beleg dafür, dass die Jungen geschont werden sollen.

*Arbeitsmarkt:* Der stets bemühte Hinweis auf den Fachkräftemangel reicht nicht aus, um zu begründen, dass es zu einer größer werdenden Erwerbsbeteiligung kommt. Infolge der zunehmenden Belastung kann sie sogar kleiner werden.

*Rentenversicherung:* Weder der Nachhaltigkeitsfaktor noch die Rente mit 67 sind ausreichend. Es wird zu einer kinderzahlabhängigen Senkung des Rentenniveaus und einer an die Lebenserwartung gebundenen Anhebung des gesetzlichen Rentenalters kommen.

*Krankenversicherung:* Die Intensivierung des Versicherungswettbewerbs ist zwar notwendig, aber nicht ausreichend. Zusätzlich erforderlich ist die Ausweitung der Direktbeteiligung. Die Wirkung des vereinbarten lohnabhängigen Zusatzbeitrags ist kontraproduktiv.

*Generationengerechtigkeitspartei:* Der Koalitionsvertrag kann zu einer neuen politischen Partei führen, die als Protestpartei das Thema der Belastung der Jungen in den Mittelpunkt rückt.

JEL-Codes: H51, H55, H68, I11, I18, J11, J21, J26

Kontaktadresse:

Ulrich Roppel  
Gottfried-Kinkel-Str. 23  
D-53721 Siegburg  
E-Mail: [ulrich.roppe@gmx.de](mailto:ulrich.roppe@gmx.de)

## Ein Fiasko droht

Ulrich Roppel

Eines ist der Koalitionsvertrag bestimmt nicht: ein Zukunftssicherungsvertrag für die Jungen. Warum das der Fall ist, beschreibt die Bundesregierung selbst - zwar nicht im Koalitionsvertrag, aber in ihren Tragfähigkeitsberichten. Dort prognostiziert sie zweierlei: dass sich Deutschland auf dem Weg in ein Altenheim befindet und dass zugleich das personelle Wohlstandsgerüst wegbrechen wird.

Warum ist der Koalitionsvertrag dann geschlossen worden? Der Grund ist, dass er sich an Wählerstimmen orientiert. Genau das fordern wir von den Parteien in einer Demokratie.

Wie müsste eine demographieorientierte Politik aussehen? Die Antworten lassen sich zwei Bereichen zuordnen. Einerseits werden Reformen des Systems unterbreitet. Politisch mehrheitsfähig sind sie nicht. Das sind allein Reformen im System, wobei eine ausgabenorientierte Politik auf mehr Einnahmen und eine einnahmenorientierte Politik auf weniger Ausgaben setzt. Zukunftsorientiert ist nur die Einnahmenorientierung. Andernfalls müsste der Staat den Jungen mit stets größer werdenden Beträgen in die Tasche greifen. Hinweise darauf, wie eine Einnahmenorientierung aussehen müsste, finden sich in verschiedenen Politikbereichen. Der Koalitionsvertrag macht manche Anstrengungen wieder zunichte. Das wird nachfolgend dargelegt.

**Kapitel 1** wendet sich der Prognose der Bundesregierung über die von ihr erwartete Bevölkerungsentwicklung zu. Auf die Ergebnisse der Tragfähigkeitsberichte wird in **Kapitel 2** hingewiesen. In **Kapitel 3** wird dargelegt, dass sich das politische Geschäftsmodell an den erwarteten Stimmengewinnen und Stimmenverlusten orientiert. Eingegangen wird auch auf die Frage, ob ein hohes Wirtschaftswachstum eine Alternative zur Basissicherung ist. Das Einkommen, auf das die Alten zugreifen wollen, entspricht dem Produkt aus drei Größen: der Zahl der Arbeitskräfte, ihrer Erwerbsbeteiligung und ihrer Arbeitsproduktivität. Die Frage, wie sich die demographische Alterung darauf auswirken wird, wird in **Kapitel 4** betrachtet. Im

Mittelpunkt von **Kapitel 5** steht die Rentenversicherung. Für eine demographieorientierte Politik sind weder der Nachhaltigkeitsfaktor noch die Rente mit 67 ausreichend. Es wird zu einer kinderzahlabhängigen Senkung des Rentenniveaus und einer an die Lebenserwartung gebundenen Anhebung des gesetzlichen Rentenalters kommen. In **Kapitel 6** (Krankenversicherung) wird dargelegt, dass die Intensivierung des Versicherungswettbewerbs zwar notwendig, aber nicht ausreichend ist. Zusätzlich erforderlich ist die Ausweitung der Direktbeteiligung. Die Wirkung des vereinbarten lohnabhängigen Zusatzbeitrags ist fatal.

## **1. Keine Kaffeesatzleserei**

### **1.1 Der Zug ist abgefahren**

Warum vertraut die Bundesregierung einer Prognose? Die Antwort auf diese stets wiederkehrende Frage ist, dass Bevölkerungsprognosen selbst dann, wenn sie sich über drei Jahrzehnte erstrecken, keine Kaffeesatzleserei, sondern - mit Ausnahme der Migration - das Echo der Vergangenheit sind.

Bevölkerungsentwicklungen resultieren aus dem Saldo zwischen der Zahl der Geburten und der Sterbefälle sowie dem Saldo zwischen Ein- und Auswanderung. Zentral für die Entwicklung der Geburten ist die Höhe der Fertilitätsrate. Sie liegt bereits seit mehreren Jahrzehnten um etwa ein Drittel unterhalb des bestandserhaltenden Wertes (gegenwärtig sind dies ca. 2,1 Kinder je Frau). Wichtig ist auch der seit Jahren zu beobachtende Trend zur Kinderlosigkeit. Er zeigt, dass sich ein zunehmend größer werdender Teil der Bevölkerung nicht an den Voraussetzungen dafür beteiligt, dass künftig Renten gezahlt werden können. Für die kommenden drei Jahrzehnte ist jedoch die für die Zukunft getroffene Fertilitätsannahme politisch irrelevant, da selbst ein sprunghafter Anstieg der Rate auf das bestandserhaltende Niveau zu spät käme, um die Effekte der demographischen Alterung zu vermeiden.

Für die Zahl der Sterbefälle ist die Höhe der Lebenserwartung maßgebend. Sie nimmt schon seit vielen Jahrzehnten zu. Gegenwärtig beträgt sie für Männer etwa 78 und für Frauen rund 83 Jahre.

Unmittelbare - und je nach Größenordnung auch erhebliche - Bedeutung hat allein die Migration; hier ist jedoch vor überzogenen Erwartungen zu warnen. Das zeigt bereits der auf das Niveau der Bevölkerung gerichtete Blick. Das Niveau bleibt dann unverändert, wenn das Geburtendefizit mit dem Zuwanderungsüberschuss übereinstimmt. Vermutlich würde die heimische Bevölkerung bereits eine Zuwanderung zwecks Niveaustabilisierung und nicht erst eine die Altersstruktur kompensierende Zuwanderung ablehnen.

Sind Bevölkerungsentwicklungen das Echo der Vergangenheit, ist der Zug abgefahren. Übrig bleibt dann allein die Frage, wie seine Geschwindigkeit beeinflusst werden kann.

## 1.2 Der Altenquotient wird sich fast verdoppeln

Angesichts der Vergangenheit wird, so die Regierung<sup>1</sup>, die Zahl der Arbeitskräfte in den kommenden drei Jahrzehnten um etwa 20 % sinken und die der Rentner um etwa 40 % steigen, so dass sich der auf das Alter 65 bezogene Altenquotient, der das Zahlenverhältnis zwischen Rentnern und Arbeitskräften misst, selbst bei einer Nettozuwanderung von 200 Tsd. Personen bis 2045 fast verdoppeln wird. **Zudem wird der Anstieg nachhaltig sein - der Altenquotient wird nicht auf einen Berg klettern, der untertunnelt werden kann, sondern dauerhaft auf ein Hochplateau steigen.** Damit einhergehend wird das politische Gewicht der Rentner zunehmen. Ansteigen wird der Altenquotient bis Ende der 30er Jahre um ca. 80 Prozent; der weitaus größte Teil des Anstiegs wird daher in den kommenden zwei bis drei Jahrzehnten zu spüren sein, wenn die geburtenstarken Jahrgänge („Baby Boomer“) in den Ruhestand gehen.

---

<sup>1</sup> Bundesministerium des Innern (2011). Die Bundesregierung stützt sich auf die vom Statistischen Bundesamt (2009) berechnete „mittlere Bevölkerung“. Mit dem „Zensus 2011“ kam es erstmals seit 1987 (alte Bundesländer) bzw. 1990 (neue Bundesländer) wieder zu einer Volkszählung. Danach war die Bevölkerung rund 1,5 Mio. geringer als auf der Basis der laufenden Fortschreibungen ausgewiesen. Für die Altersstruktur ergaben sich so gut wie keine Änderungen.

### 1.3 Die Erwerbsbeteiligung kann wegbrechen

Dass dieser Anstieg des Altenquotienten die Erwerbsbeteiligung in den Keller treiben kann, liegt daran, dass er zu einer zunehmenden finanziellen Belastung der Arbeitskräfte führen wird - es sei denn, das Durchschnittseinkommen der Rentner würde in Relation zu dem der Arbeitskräfte sinken. Die Einkommensverteilung zwischen Rentnern und Arbeitskräften stimmt mit dem Produkt aus dem Personenquotienten (Zahl der Rentner zur Zahl der Arbeitskräfte) und dem Einkommensquotienten (Einkommen der Rentner zum Einkommen der Arbeitskräfte) überein. Liegt der Einkommensquotient bei 50 % und der Personenquotient bei 30 %, hat sie den Wert von 0,15 ( $0,5 * 0,3$ ). Verdoppelt sich der Personenquotient (60 %) und bleibt der Einkommensquotient unverändert (50 %), würde sie sich auf 0,3 ( $0,5 * 0,6$ ) zu Lasten der Arbeitskräfte verschlechtern. Konstant bliebe sie nur dann, wenn der Einkommensquotient auf 25 % sinken würde ( $0,25 * 0,6$ ). **Daher hängt es von der Entwicklung des Einkommengewichtes ab, welche Konsequenzen ein größer werdender Altenquotient für die Belastung der Jungen hat. Nimmt das Gewicht zu, wird die Belastung der Jungen größer; nimmt es ab, wird sie kleiner.**

## 2. Kein Spielraum für zusätzliche Leistungen

### 2.1 Bedrückende Perspektive

Wie können die budgetären Konsequenzen einer älter werdenden Gesellschaft für den gesamtstaatlichen Haushalt (Bund, Länder und Gemeinden sowie Sozialversicherungen) abgeschätzt werden? Diese Frage steht im Mittelpunkt der Tragfähigkeitsberichte der Bunderegierung.<sup>2</sup> Bei den Einnahmen wird angenommen, dass sie sich parallel zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) entwickeln (konstante Quote). Hinsichtlich der Ausgaben wird zwischen „demographiesensitiven“ und „sonstigen“ Bereichen unterschieden. Für die demographiesensitiven Ausgaben wird unterstellt, dass sich die Lage der Altersprofilkurve, die den Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von Leistungen und dem Alter der Versicherten misst, nicht ändert. Mithin wird angenommen, dass allein die Besetzungszahlen („reiner“

---

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2014) sowie Werding (2014).

demographischer Effekt) steigen werden. Die Entwicklung der verschiedenen Teilhaushalte (GRV, GKV usw.) wird zunächst getrennt abgeschätzt. Anschließend werden sie zusammengefasst, so dass eine aggregierte Ausgabenquote entsteht. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat sie den Wert von etwa 60 % aller öffentlichen Ausgaben bzw. 30 % des BIP. Bei den sonstigen Ausgaben wird angenommen, dass sie sich in gleicher Weise wie die Einnahmen - also parallel zum BIP - entwickeln (konstante Quote). Dadurch entstehen Zeitreihen für die Einnahmen und Ausgaben des gesamtstaatlichen Haushalts, den daraus resultierenden Finanzierungssaldo und die damit einhergehende Schuldenstandsquote.

An dieser Stelle ist auf zwei Sachverhalte hinzuweisen: Erstens ist die Abschätzung der Gesundheitsausgaben mit größeren Unsicherheiten verbunden. Zweitens ist der von der Bundesregierung konstruierte Korridor, der von den Basisvarianten T- und T+ gebildet wird, nicht für die Realität geeignet, da das eigentliche Problem - die Verschlechterung der generativen Verteilung und ihre Folgen für die Erwerbsbeteiligung - ausgeklammert wird. Allenfalls brauchbar ist die mit T- bezeichnete Variante, nur darauf beziehen sich die nachfolgenden Angaben.

Die Perspektiven sind bedrückend. **Das Finanzierungsdefizit wird in den kommenden drei Jahrzehnten auf fast 8 % des BIP und der Schuldenstand - er ist das Langzeitgedächtnis der Finanzierung - auf etwa 100 % des BIP zunehmen.**

## **2.2 Die Tragfähigkeitslücke ist riesengroß**

Der Finanzierungssaldo liefert zwar Hinweise darauf, dass der Haushalt nicht tragfähig ist. Er ist aber kein Indikator, der über die Höhe der Tragfähigkeitslücke Auskunft gibt. Diese informiert, vereinfacht ausgedrückt, über die Summe der künftigen Defizite in Relation zum BIP. Um ihre Größenordnung zu ermitteln, darf weder ein Zielwert für den Schuldenstand zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgegeben noch der Zeithorizont beschränkt werden. Zugrunde zu legen ist vielmehr die intertemporale Budgetbeschränkung, die eine zeitlich unbeschränkte Perspektive verlangt. Derjenige Indikator, der diesen Konsolidierungsanspruch misst, wird von der Bundesregierung - internationalen Konventionen folgend - S2 genannt.



**Danach ist die Größenordnung der Tragfähigkeitslücke auf etwa 2,5 % des BIP - das sind gegenwärtig rund 70 Mrd. € - zu veranschlagen** (für den Projektionszeitraum bis 2060 liegt sie bei etwa 3 %<sup>3</sup>). Um diesen Betrag müsste der primäre Finanzierungssaldo ab sofort und dauerhaft aufgestockt werden - ansonsten kann der Staat diejenigen Sozialleistungen, die er den Bürgern zugesagt hat, nicht finanzieren. Daher zeigen die Tragfähigkeitsberichte, dass nicht nur ein Abbau von Defiziten, wie ihn die sog. Schuldenbremse verlangt, sondern ein Aufbau von Überschüssen notwendig ist.

Zwar ist ein sofortiger Konsolidierungsschritt in dieser Größenordnung politisch nicht realisierbar. Wichtig ist aber zu wissen, dass der Konsolidierungsbedarf steigt, wenn die Lücke durch kleinere Schritte geschlossen wird, da bei einer verzögert - anstatt sofort - einsetzenden Korrektur die Verschuldung zwischenzeitlich stärker steigt. Das ist der für die Verzögerung zu bezahlende Preis.

Der Konsolidierungsanspruch darf auch nicht in sachlicher Hinsicht beschränkt werden. Es geht nicht nur um diejenigen Verbindlichkeiten, die aus Staatsanleihen (expliziten Schulden) resultieren, sondern ebenso um diejenigen, die aus dem Sozialsystem (implizite Schulden) entstehen. Die expliziten Schulden informieren nur über die Spitze des Eisbergs, versteckt unter der Wasseroberfläche schlummern die impliziten Schulden und damit der mit weitem Abstand größte Teil der Gesamtverschuldung. Richtig ist zwar, dass die Politik unterschiedlich auf explizite und implizite Schulden reagieren kann. Gleichwohl sollten beide Teile rechnerisch gleich behandelt und ungewichtet addiert werden.

### **2.3 Wünschenswert sind Generationenbilanzen**

Tragfähigkeitsberichte werden zwar von den Sozialressorts misstrauisch beäugt, aber letztlich akzeptiert. **Generationenbilanzen werden hingegen abgelehnt.** Zwischen beiden Konzepten besteht jedoch kein prinzipieller Unterschied.<sup>4</sup> Generationenbilanzen gehen nur einen Schritt weiter, da sie die Tragfähigkeit nicht allein anhand von Kalenderjahren, sondern zusätzlich anhand von

---

<sup>3</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt der Sachverständigenrat (2011).

<sup>4</sup> Vgl. ausführlich zum Konzept der Generationenbilanzierung Raffelhüschen (1999) sowie Bonin (2001).

Geburtsjahrgängen (bzw. zu Generationen zusammengefassten Geburtsjahrgängen) beurteilen. Die Geburtsjahrgänge können zu Gruppen (Vorerwerbsphase, Erwerbsphase, Nacherwerbsphase) aggregiert und diesen können die staatlichen Einnahmen und Ausgaben zugewiesen werden, um die Belastung derjenigen mit Steuern, Beiträgen und Sonderabgaben zu ermitteln, die sich in der Arbeits- bzw. Rentenphase befinden. Das mag zwar politisch unerwünscht sein, ist aber kein analytisches Hexenwerk. Der Gesetzgeber sollte die Vorlage von Generationenbilanzen zur unabdingbaren Pflicht machen. Er sollte sämtliche Ressorts verbindlich anweisen, Generationenbilanzen vorzulegen, die über die generativen Auswirkungen der beabsichtigten gesetzlichen Regelungen informieren.

### **3. Die Interessen richten sich auf Wählerstimmen**

#### **3.1 Die nachwachsende Generation spielt keine Rolle**

Warum verhindert das wegbrechende Wohlstandsgerüst keine zusätzlichen Angebote? Der Grund ist, dass politische Ämter in einer Demokratie auf Zeit vergeben und die Frage, ob sie den in der Vergangenheit gewählten Parteien erneut anvertraut werden, vom kommenden Wahlergebnis abhängig gemacht wird. **Dementsprechend richten sich die politischen Interessen auf Wählerstimmen - und nicht auf die nachwachsende Generation.** Das mag zwar zynisch klingen, entspricht aber der Realität. Angeboten werden Leistungen, um Stimmen zu kaufen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Politik nicht von Unternehmen, die Leistungen offerieren, um Gewinne zu kaufen. Werden Stimmengewinne erwartet, die größer sind als die erwarteten Stimmenverluste, wird das Angebot unterbreitet. Sind hingegen die zu erwartenden Stimmenverluste größer als die Stimmengewinne, unterbleibt es. Vor rund 250 Jahren wurden wir von Adam Smith aufgefordert, uns von dem Gedanken zu befreien, dass Unternehmen Güter und Dienstleistungen anbieten, um unseren Wohlstand zu vergrößern. Vor rund 50 Jahren wurden wir von James Buchanan aufgefordert, gleiches für die Politik zu unterstellen. Wir sollten diesen Hinweis ernst nehmen.

Die Konsequenzen sind: Die kurze hat ein größeres Gewicht als die lange Frist, Symptomkorrekturen haben ein größeres Gewicht als Ursachenkorrekturen und

Verteilungswirkungen ein größeres Gewicht als Allokationswirkungen. Mit Angeboten, die sich auf die Gegenwart, Symptome und die Einkommensverteilung richten, können bei guter Kassenlage weitaus mehr Stimmen gekauft werden als mit Angeboten, die sich auf die Zukunft, Ursachen und Allokationsprobleme richten. Da sofort weder höhere Steuern noch höhere Beitragssätze erforderlich sind, um den Mindestlohn, die Mindestrente, die Mütterrente, die Rente mit 63 und den lohnabhängigen Zusatzbeitrag zu finanzieren, gibt es kein daraus resultierendes kurzfristiges Risiko von Stimmenverlusten. Insofern sind die Maßnahmen politisch effizient. Dass sie für die Jungen kontraproduktive Wirkungen entfalten, steht auf einem anderen Blatt, das für die politische Willensbildung nicht von unmittelbarer Bedeutung ist.

### 3.2 Die Schuldenbremse soll den Handlungsspielraum erhalten

Der Einwand, bereits die neue Schuldenregel - Schuldenbremse genannt - sei ein Beleg dafür, dass die lange Frist doch willensbildend sei, ist falsch. Richtig ist, dass sie zustande kam, weil stark steigende Kapitalmarktschulden das politische Interesse am Stimmenkauf beeinträchtigen. Beschlossen wurde, die Haushalte von Bund und Ländern in Zukunft grundsätzlich ohne Kreditaufnahme zu finanzieren. Im normalen Konjunkturverlauf - eine konjunkturell bedingte Verschuldung ist weiterhin zulässig - kann sich der Bund maximal bis zu einem Grenzwert von 0,35 % des BIP neu verschulden. Die Länder sind verpflichtet, ihre Neuverschuldung vollständig abzubauen. Die Schuldenbremse tritt nach einer Übergangsperiode - ohne sie hätte es keine politische Mehrheit gegeben - ab 2016 (für den Bund) und 2020 (für die Länder) voll in Kraft. In den Jahren zuvor sollen Anpassungspfade in Richtung der Zielwerte verfolgt werden.<sup>5</sup> Dieser Beschluss ist ambitioniert, da die Schuldenstandsquote langfristig dem Quotienten aus der Defizitquote und dem Wirtschaftswachstum (jeweils gemessen in Prozent des BIP) entspricht. Bei einer Wachstumsrate von 5 % resultiert aus einer Defizitquote von 3 % eine Bestandsquote von 60 % (0,03/0,05). Sie stimmt mit dem Maastricht-Referenzwert überein. Bei diesem Wachstum hätte eine Defizitquote von 0,35 % eine Bestandsquote von 7 % (0,0035/0,05) zur Folge. **Daher impliziert die getroffene**

---

<sup>5</sup> Zu den Details vgl. Bundesministerium der Finanzen (o.J.).

## **Vereinbarung einen enormen Rückgang der im Haushalt ausgewiesenen Bestandsquote.**

Weil das Interesse an schuldenfinanzierten Ausgaben früh gesehen wurde, wurde bereits mit der alten Schuldenregel der Versuch unternommen, den Umfang der staatlichen Neuverschuldung auf die Höhe der staatlichen Investitionen zu begrenzen. Wirksam war diese Hürde jedoch nicht. Sie konnte leicht überwunden werden, da es einfach war, Konsum- als Investitionsausgaben zu deklarieren oder eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu behaupten. Die Folge war, dass die im Haushalt ausgewiesene Verschuldung im Trend nur die Richtung nach oben kannte. Gemessen am BIP ist sie von etwa 20 % in 1970 auf gegenwärtig etwa 80 % gestiegen.

Auf die Frage, warum sich die Quote vervierfacht hat, antworten die Beteiligten regelmäßig mit dem Hinweis auf drei Sachverhalte. Behauptet wird, dass Investitionen finanziert und Rezessionen verhindert wurden sowie die Wiedervereinigung bezahlt wurde. Es wurde aber nicht mehr, sondern weniger investiert, denn die staatliche Investitionsquote hat sich in demselben Zeitraum, in dem die Schuldenquote um das Vierfache zugelegt hat, um mehr als die Hälfte verringert. Ebenso fragwürdig ist der Hinweis auf Rezessionen, da die Verschuldung auch in Boomzeiten gestiegen ist. Und zur Wiedervereinigung kam es erst 1990, während sich die Quote bereits in den Jahren zwischen 1970 und 1990 verdoppelt hat. Die Beteiligten versuchen lediglich zu verschleiern, dass mit schuldenfinanzierten Ausgaben Stimmen gekauft werden sollten. Daher sollte auch zwischen den Defiziten der alten Schuldenregel und den Interessen der Politik, diese zu nutzen, getrennt werden. **Entscheidend war nicht, dass die alte Schuldenregel leicht überwunden werden konnte. Entscheidend war das Interesse, sie zu überwinden.**

### **3.3 Ein hohes Wachstum ist keine Alternative**

Dass die Basissicherung in der Politik auf Widerstand stößt, liegt an den anlässlich der Agenda 2010 gemachten Erfahrungen. Befürchtet wird das politische Aus. Auch deshalb wird in der Politik ein hohes Wirtschaftswachstum als Alternative betrachtet.

Es ist zwar hilfreich, aber dann keine Alternative, wenn die generative Einkommensverteilung unverändert bleibt. In diesem Fall führt jedes Lohnwachstum zu einem entsprechenden Wachstum der Renten, so dass es keine Rolle spielt, ob das Wachstum hoch oder niedrig ist. **Dann lassen sich steigende Renten auch nicht durch den künftigen Produktivitätsfortschritt finanzieren.**

Dass ein hohes Wachstum gleichwohl hilfreich sein kann, liegt daran, dass sich umverteilungspolitische Maßnahmen bei einem steigenden besser verwirklichen lassen als bei einem stagnierenden Sozialprodukt. Stagniert es, hat jede Umverteilung für bestimmte Bevölkerungsgruppen absolute Verluste zur Folge. Steigt es hingegen, können sie vermieden werden. Die Einkommen aller Bevölkerungsgruppen können sogar zunehmen, sofern die Einkommensgewinne unterschiedlich hoch ausfallen. Ist aber eine Verschlechterung der relativen Einkommensposition bei gleichbleibenden oder sogar steigenden Einkommen politisch einfacher als eine absolute Einkommensverschlechterung umzusetzen, können höhere Lohnedinkommen die Bewältigung der demographischen Alterung selbst bei unveränderter Größe der daraus resultierenden Belastungen erleichtern.

#### **4. Arbeitsmarkt: Mit dem Fachkräftemangel werden viele Hoffnungen verbunden**

##### **4.1 Die Einkommensbelastung kann das Arbeitsangebot reduzieren**

Dasjenige Einkommen, auf das die Rentner zugreifen wollen, entspricht dem Produkt aus drei Größen: der Zahl der Arbeitskräfte, ihrer Erwerbsbeteiligung und ihrer Arbeitsproduktivität. Folglich kann dem Wegbrechen des personellen Wohlstandsgerüsts in dem Maße entgegengewirkt werden, wie der kleiner werdenden Zahl an Arbeitskräften eine größer werdende Erwerbsbeteiligung der Arbeitskräfte gegenübersteht. Dabei richtet sich die Hoffnung auf vier Gruppen: auf Zuwanderer, Arbeitslose, ältere und jüngere weibliche Arbeitskräfte. Es reicht aber nicht aus, auf ein großes Potential zu verweisen. Damit es zu einer größer werdenden Erwerbsbeteiligung kommt, muss es auch nachgefragt werden. An dieser Stelle richten sich die Erwartungen auf den Fachkräftemangel. Ob er ausreichend ist, bleibt abzuwarten. Der Grund dafür, dass Skepsis angebracht ist, liegt an der

zunehmenden Einkommensbelastung. Per Saldo kann sie die Erwerbsbeteiligung reduzieren.

#### **4.2 Die Zuwanderung sollte arbeitsmarktgesteuert sein**

Kann die Zahl der Arbeitskräfte durch Zuwanderung vergrößert werden? Bei der Regierungsprognose wird ein Zuwanderungsüberschuss von jährlich 100 bis 200 Tsd. Personen unterstellt, wobei von einer als weitgehend konstant betrachteten Auswanderung von pro Jahr etwa 600 Tsd. Personen ausgegangen wird. Dies entspricht der Annahme einer Zuwanderung von 700 bis 800 Tsd. Personen jährlich. **Folglich geht es bei der Forderung nach einer Liberalisierung des Einwanderungsrechts allein um die darüber hinausgehende Zahl.** Darauf richtet sich auch das Votum für eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung.

Wie kann sichergestellt werden, dass aus Zuwanderern nicht nur Erwerbspersonen, sondern gut verdienende Erwerbstätige werden? Voraussetzung dafür ist die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt. Da Deutschland seit langem ein Einwanderungsland ist, wobei der Zuwanderungsüberschuss in einzelnen Jahren an den der klassischen Einwanderungsländer heranreicht, kann auf langjährige Erfahrungen zurückgegriffen werden. Sie zeigen zwar, dass Integrationsprobleme keineswegs selten sind. Sie zeigen aber nicht, dass Migranten in größerer Zahl nur deshalb auswandern, um von den Sozialleistungen reicher Wohlfahrtsstaaten zu profitieren.<sup>6</sup> Daher ist das Plädoyer für eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung auch kein Votum für ein europaweites Wanderungsverbot. Es ist auch kein Plädoyer für die Zurückweisung politisch Verfolgter; darüber muss nach dem Asylrecht entschieden werden. Damit Zuwanderer auch dann, wenn sie sich am Arbeitsleben beteiligen, im Ruhestand nicht auf die Grundsicherung im Alter zugreifen müssen, ist zudem ihre Ausbildung zu verbessern. Da Arbeitnehmer ohne Schulabschluss nur für wenig produktive und deshalb gering bezahlte Arbeiten eingesetzt werden können, muss derjenige, der sicherstellen will, dass Zuwanderer im Ruhestand nicht auf Sozialhilfe zurückgreifen, auch bereit ein, in ihre Qualifikation zu investieren.

#### **4.3 Der erneute Anstieg der Arbeitslosigkeit wäre höchst kontraproduktiv**

---

<sup>6</sup> Vgl. ausführlicher Zimmermann (2013).

Wie groß ist das Potential an Arbeitslosen, das für die Erwirtschaftung des Einkommens zur Verfügung steht? Ist es überhaupt vorhanden - und wenn ja, wie kann es erschlossen werden? Noch vor wenigen Jahren wurde auf die Frage, ob es existiert, mit Nein geantwortet - gestützt auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit zwischen Mitte der 1970er und Mitte der 2000er Jahre um etwa 4 Mio. **Dieses Bild hat sich gewendet; die Einschätzung, dass ein Ende der Arbeitsgesellschaft droht, hat deutlich an Relevanz verloren.** Zurzeit wird auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit um mehr als 2 Mio. (von gut 5 Mio. auf knapp 3 Mio.) verwiesen und darauf, dass selbst die weltweite Wirtschaftskrise im letzten Drittel der 2000er Jahre zu keinem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat.

Der Rückgang zeigt dreierlei: Erstens ist Arbeitslosigkeit ein Ungleichgewicht, das dadurch entsteht, dass es zu keinem Ausgleich (Matching) zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage kommt. Der lange Zeit steigende Trend der Arbeitslosigkeit ist dem Urteil geschuldet, der Arbeitsmarkt sei ein „besonderer“ Markt und das Matching dürfe keinesfalls allein der Lohnhöhe anvertraut werden. In diesem Fall wird der Lohn nicht aus der Sicht des Ausgleichs (beschäftigungsorientierte Löhne), sondern der der Sozialpolitik (nur gute Löhne) betrachtet. Die Folge war, dass sowohl das Geschäftsmodell der Politik als auch das der Gewerkschaften destabilisiert wurde.<sup>7</sup> Zweitens sind demographische Entwicklungen nicht maßgebend. Bereits deshalb ist der vielerorts erwartete automatische Rückgang der Arbeitslosigkeit, begründet mit dem Hinweis, die Zahl der Arbeitssuchenden werde infolge der demographischen Entwicklung kleiner werden, fragwürdig. Dazu kommt es keineswegs zwangsläufig. Zudem ist der Rückgang der Zahl der Arbeitssuchenden nicht per se erfreulich; vielmehr ist zur Bewältigung der demographischen Entwicklung eine größere und nicht eine kleinere Zahl an Arbeitssuchenden erforderlich. Drittens sind konjunkturell bedingte Produktionsschwankungen (Rezessions- und Boomphasen) nicht entscheidend. Sie sind zwar für temporäre Bewegungen, aber nicht für den Trend verantwortlich.

---

<sup>7</sup> Auf das gewerkschaftliche Geschäftsmodell bezieht sich auch die weithin gerühmte „Kultur der Zusammenarbeit“ zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Sie hat ihren Ursprung darin, dass es nicht ideologisch fixiert und nicht am Klassenkampf (Kapitalisten vs. Lohnabhängige) ausgerichtet ist.

Warum kam das politische Geschäftsmodell unter Druck? Der Grund ist, dass Geld für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit benötigt wurde und deshalb nicht für den Kauf von Stimmen zur Verfügung stand. Da nicht unmittelbar in die Tarifautonomie eingegriffen werden sollte, kam es zu drei wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingungen: zur Abschaffung der Arbeitslosenhilfe, zur Verkürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld und zum Wegfall der Frühverrentungsmöglichkeiten. Die Folge war, dass das Interesse der Arbeitssuchenden, sich möglichst rasch um eine neue Stelle zu kümmern, deutlich zunahm. **Dadurch sank der Anspruchslohn, die Arbeitsnachfrage stieg und die Arbeitslosigkeit ging zurück.**<sup>8</sup>

Warum kam das gewerkschaftliche Geschäftsmodell unter Druck? Der Grund ist, dass die Gewerkschaften infolge der Arbeitslosigkeit stetig an Mitgliedern verloren hatten. Dieser Verlust konnte nicht durch neue Kunden kompensiert werden, da es schwieriger geworden war, zusätzliche Mitglieder in neuen Branchen zu gewinnen. Vielmehr ging die Organisationsmacht der Gewerkschaften bei bestimmten Personengruppen systematisch zurück. **Daher wurde die sozialpolitisch orientierte Lohnpolitik von ihnen selbst in Frage gestellt.** Neben dem gesunkenen Interesse gingen auch die Möglichkeiten einer expansiven Lohnpolitik infolge der Liberalisierung der Zeitarbeit zurück. Die Arbeitsnachfrage ist eine Funktion der Lohnkosten, deren Höhe vom Drohpotential der Arbeitgeber abhängt. In der Vergangenheit beschränkte es sich auf die Substitution von Arbeit durch Kapital und von inländischer durch ausländische Produktion; mit der Liberalisierung wurde es um die Substitution von Stammbeschaft durch Zeitarbeitskräfte erweitert. Dadurch wurde den alten Gegengewichten ein neues Gegengewicht hinzugefügt, so dass das Drohpotential der Arbeitgeber stieg. Gleichzeitig ging der Preis der Zeitarbeit zurück, was wiederum zur Folge hatte, dass die Nachfrage nach Zeitarbeitskräften stieg.

#### **4.4 Der Mindestlohn wird vor allem Geringverdienern schaden**

Da sozialpolitisch orientierte Mindestlöhne in den Reihen der Gewerkschaften auf Widerstand gestoßen sind, wollen einige diesen Teil ihrer Tarifautonomie auf den Staat übertragen. Dieses Anliegen wird von der SPD unterstützt. Dort wird der

---

<sup>8</sup> Dass die Arbeitsmarktreformen zur Trendumkehr führten, bedeutet nicht, dass sie eine allgemeine



gesetzliche Mindestlohn als Stimmenbringer und damit als politisch effizient betrachtet. Dass er zu einem Lohnkostenschub führen wird, wird als vertretbar betrachtet, da - so die Behauptung - der Mindestlohn für Geringverdiener zu einem Mindesteinkommen führen werde, das den Anspruch auf Sozialhilfe vermeidet. Ob das für die große Mehrheit der gegenwärtig 1,3 Mio. „Aufstocker“ der Fall sein wird, ist aber - selbst dann, wenn es nicht zu Arbeitslosigkeit kommt - zu bezweifeln<sup>9</sup>.

Zutreffend ist zwar, dass die Mindestlohn-Forschung nicht nur Belege für Beschäftigungsverluste liefert. **Jedoch ist die Behauptung, die Empirie zeige, dass er den Geringqualifizierten systematisch nütze, falsch.**<sup>10</sup> Bspw. wird in der von Neumark und Wascher (2007) durchgeführten Review-Studie auf insgesamt 102 Arbeiten verwiesen, die sich dem Thema Mindestlohn zuwenden. Davon sind nach Einschätzung der Autoren 33 Arbeiten methodisch einwandfrei, wovon wiederum 28 Studien - also 85 % - zu dem Ergebnis negativer Beschäftigungseffekte insbesondere für die „least-skilled groups“ kommen.

Tragfähig ist auch nicht der Einwand, eine Erhöhung der Löhne würde zu einer Mehrnachfrage nach Konsumgütern („Stärkung der Binnennachfrage“) führen, was wiederum eine Zunahme der Produktion und damit der Beschäftigung auslösen würde. Diese sog. Kaufkrafttheorie beruft sich zu Unrecht auf die keynesianische Theorie, da es zu der prognostizierten Beschäftigungssteigerung nur dann kommt, wenn infolge des Mindestlohns die Konsumneigung (oder das Investitionsvolumen) dauerhaft größer wird. Löhne haben zwei Gesichter; sie sind nicht nur Bestandteil der Nachfrage, sondern auch der Produktionskosten. Dementsprechend sollte nicht allein ihre Nachfrage-, sondern auch ihre Kostenwirkung betrachtet werden. Dass der Nachfrageimpuls kurzfristig größer ist als der Kostenimpuls, bedeutet keineswegs, dass dies auch langfristig der Fall ist, zumal mit nachfolgenden Änderungen im Produktionsprozess gerechnet werden muss, die zu einer geringeren und nicht

---

Akzeptanz zur Folge hatten.

<sup>9</sup> Der Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012) veranschlagt den für eine monatliche Rente von 850 € erforderlichen Mindestlohn auf rechnerisch mehr als 14 € in den alten Bundesländern.

<sup>10</sup> Allerdings ist auch die Behauptung falsch, allein der Mindestlohn sei die Ursache für die in einigen Ländern exorbitant hohe Jugendarbeitslosigkeit. Es sollte nicht übersehen werden, dass sie in vielen Ländern durchgängig höher war als die allgemeine Arbeitslosigkeit (während sie in Deutschland niedriger war). Die von den europäischen Politikern beschlossene „Jugendgarantie“ - quasi ein Beschäftigungsversprechen - schafft keine dauerhaft rentablen Arbeitsplätze; dafür sind grundlegende Reformen - auch des Ausbildungssystems - notwendig.

höheren Beschäftigung führen. Verantwortlich dafür ist, dass der Kostenanstieg die Unternehmungen zwingt, immer dann, wenn sie im internationalen Wettbewerb stehen, nach Kompensationsmöglichkeiten Ausschau zu halten. Die Lohnkosten können sie dadurch verringern, dass sie rationalisieren und zu kapitalintensiveren Verfahren übergehen. Dadurch würde vor allem die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften zurückgehen. Sie können auch Teile der Produktion in ausländische Volkswirtschaften verlagern. Auch dann sinkt die Nachfrage nach Arbeitnehmern mit geringerer Qualifikation.

Zu einem Lohnkostenschub wird es auch aufgrund des Interesses der Facharbeiter kommen, ihre Position in der Lohnhierarchie zu verteidigen. Während in der Wissenschaft große Meinungsverschiedenheiten über die Antwort auf die Frage nach dem nachhaltigen Einfluss der Gewerkschaften auf das Lohnniveau bestehen, sind sie bezüglich ihres Einflusses auf die Lohnstruktur geringer. Offensichtlich lässt sich das Bestreben der Arbeitnehmer, ihr Ranking nicht zu verschlechtern, in Tarifverhandlungen weitaus besser als auf freien Märkten durchsetzen. Steigt aber der Lohn für ungelernete Arbeitskräfte aufgrund des gesetzlichen Mindestlohns und sind die Facharbeiter bemüht, ihre Position aufrecht zu erhalten, schiebt der Mindestlohn das Lohnniveau nach oben.

Da die Höhe des Mindestlohns darüber entscheidet, in welchem Umfang es zu Arbeitslosigkeit und einer gebremsten Beschäftigungsdynamik kommt, ist das Risiko eines hoch angesetzten Mindestlohns groß. Jedenfalls wären ein niedriges Einstiegsniveau und vorsichtige Anpassungen schadenbegrenzend.<sup>11</sup> Das Einstiegsniveau wurde allerdings mit 8,50 € hoch angesetzt. Wie sieht es mit der Anpassung aus? Der Widerstand der SPD gegen eine Mindestlohnkommission bedeutet, dass sie keine Anpassung will, die sich an den Arbeitsmarktwirkungen orientiert, sondern eine politikorientierte - mithin an Wählerstimmen ausgerichtete - Anpassung wünscht. Zumindest will sie den „Erfolg“ des Mindestlohns in gleicher Weise an den Teilnehmerzahlen messen wie den „Erfolg“ arbeitsmarktpolitischer Instrumente bis Mitte der 2000er Jahre („je größer die Teilnehmerzahlen, umso größer ist der Erfolg“). Diese Vorgehensweise bedarf jedoch keiner Renaissance. Es mag zwar sein, dass nicht entscheidend ist, ob Wissenschaftler unmittelbar und mit

Stimmrecht in der Kommission vertreten sind. **Auf eine wissenschaftlichen Standards genügende Evaluation sollte jedoch nicht verzichtet werden.**

#### 4.5 Ein höheres Alter ist kein Handicap

Bezweifelt wird auch das Potential einer höheren Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer (Männer und Frauen). Auch diese Einschätzung ist ins Wanken geraten. Dass ein höheres Alter nicht zwangsläufig ein Handicap auf dem Arbeitsmarkt ist, zeigt der Verlauf der Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer. Sie sind seit vielen Jahren kontinuierlich gestiegen. Zugleich widerspricht der Anstieg der Behauptung, die Rente mit 67 sei allein eine Kürzung der Rentenansprüche.

Warum ist die Nachfrage gestiegen? Die stereotyp vorgetragene Begründung, dies sei dem erwarteten Fachkräftemangel geschuldet, soll nur darüber hinwegtäuschen, dass der Anstieg auf den Wegfall der gesetzlichen Möglichkeit zur Frühverrentung zurückzuführen ist. Sie wurde von den Unternehmen - im Einvernehmen mit den Gewerkschaften - für die Entlassung von Älteren genutzt, wobei der Wegfall diese Verständigung teurer gemacht hat, da die Unternehmen gezwungen waren, die mit dem Kündigungsschutz einhergehenden Kosten zu internalisieren. Deshalb fordern auch beide Seiten die Rückkehr der Frühverrentung: die Gewerkschaften, weil sie eine Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit grundsätzlich ablehnen, und die Unternehmen, weil der Kündigungsschutz teurer wurde. Mithilfe des rollierenden Systems soll zwar verhindert werden, dass die Rente mit 63 zur Renaissance der Frühverrentung führt. Gleichwohl ist sie ein falsches Signal. Es geht nicht darum, den Arbeitnehmern zu suggerieren, die Lebensarbeitszeit könne verkürzt werden, sondern ihnen deutlich zu machen, dass sie verlängert werden muss. **Der Einwand, es gäbe Berufe („Dachdecker“), für die eine Verlängerung unzumutbar sei, besagt lediglich, dass Sonderregelungen erforderlich sind, die im dafür zuständigen Erwerbsminderungsrecht - und nicht im Altersrentenrecht - geschaffen werden sollten.** Beabsichtigt ist, die Signalwirkung zu relativieren - unter anderem dadurch, dass im Rentenrecht nur dasjenige Alter genannt werden soll, das zum Bezug der abschlagsfreien Rente berechtigt.

---

<sup>11</sup> Vgl. zur Frage nach der Höhe des Mindestlohns und der Einbeziehung von Wissenschaftlern in die Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen Kluge (2013) sowie Arni u.a. (2014).

**Das Rentenalter wird weiter steigen müssen, weil eine weiter steigende Lebenserwartung zu einer Verlängerung der Rentenbezugszeit und damit zu einer Leistungsausweitung führt.** Die Rente mit 67 ist nur ein Zwischenschritt. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Lebenserwartung über das Jahr 2030 hinaus zunehmen wird. 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 etwa 2 bis 4 Jahren für Männer und Frauen. Vor diesem Hintergrund plädiert der Sachverständigenrat (2011) für die Integration der Lebenserwartung in die Rentenpassungsformel. Dabei sollen die gewonnenen Lebensjahre zwischen der Verlängerung des Erwerbslebens und des Ruhestands im Verhältnis von zwei zu eins aufgeteilt werden. Dann würden von drei gewonnenen Lebensjahren zwei Jahre in Erwerbstätigkeit und ein Jahr im Ruhestand verbracht werden. Setzt sich folglich der Anstieg der Lebenserwartung entsprechend der Einschätzung der Bundesregierung fort, würde das gesetzliche Zugangsalter im Jahr 2045 bei 68 und im Jahr 2060 bei 69 Jahren liegen.<sup>12</sup>

Die Empirie stützt auch nicht den Einwand, es käme zu keinem Anstieg der Erwerbsbeteiligung insgesamt, sondern lediglich zu einer höheren Jugendarbeitslosigkeit. Sie zeigt, dass in zahlreichen Staaten mit hohen Beschäftigungsquoten älterer auch die Beschäftigungsquoten jüngerer Arbeitnehmer groß sind. Eine steigende Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer versperrt daher den Jüngeren den Zugang zum Arbeitsmarkt keineswegs zwangsläufig.

#### **4.6 Zentrale Bedeutung hat die Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

Vorhanden ist auch das Potential für eine größere Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen und Mütter, worauf zahlreiche nationale Studien hinweisen. Danach ist der Erwerbswunsch größer als die tatsächliche Erwerbsbeteiligung. **Die wichtigste Voraussetzung dafür, dass es erschlossen wird, ist die Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie (Beruf einerseits sowie Kindererziehung und Pflege von**

---

<sup>12</sup> Eine Rente mit 70 wird auch auf europäischer Ebene gefordert.

**Angehörigen andererseits).** Ein prinzipielles Handicap ist die Vereinbarkeit nicht. Bspw. zeigt die Empirie, dass sowohl die Fertilitätsrate als auch die Erwerbsbeteiligung jüngerer Frauen in vor allem skandinavischen Ländern hoch ist. Insofern ist auch der Einwand, ein größeres Arbeitsangebot jüngerer Frauen würde zwangsläufig zu einem weiteren Rückgang der Fertilitätsrate führen, was wiederum die demographische Alterung beschleunigen würde, nicht tragfähig.

Einen Schritt in die Richtung der Vereinbarkeit gehen das Elterngeld und der Ausbau öffentlicher Betreuungsmöglichkeiten für Kinder. Das Elterngeld hat das Erziehungsgeld abgelöst. Dadurch wurde eine einkommensunabhängige von einer einkommensabhängigen Transferleistung abgelöst. Grundlage des Elterngeldes sind Studien, die zu dem Ergebnis kommen, dass kontinuierliche Erwerbsbiografien langfristig zu einem höheren Lebenseinkommen führen und Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit mit erheblichen Lohneinbußen einhergehen können, wobei die negativen Einkommenseffekte mit der Dauer der Unterbrechung zunehmen. Dementsprechend ist das Elterngeld als eine Lohnersatzleistung konzipiert, mit der versucht wird, den Einkommensverlust, der mit einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit zugunsten der Kindererziehung einhergeht, zumindest teilweise aufzufangen. Zudem wird es nur für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum gewährt. Ferner soll mit dem Betreuungsanspruch die Kleinkindversorgung quantitativ und qualitativ verbessert werden. Das Ziel ist hier, eine Infrastruktur zu schaffen, die es ermöglicht, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu vereinbaren. Zu diesem Zweck sollen die Möglichkeiten der außerhäuslichen Betreuung von Kindern unter drei Jahren ausgebaut werden. Angestrebt ist, dass für etwa 35 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

**Demgegenüber ist das Betreuungsgeld kontraproduktiv.** Es orientiert sich, anders als der Betreuungsanspruch, an der innerhäuslichen Betreuung, da es nur dann gezahlt wird, wenn Kinder keine öffentlich finanzierte Betreuung in Anspruch nehmen. Dadurch steigen vor allem für Mütter im unteren Einkommensbereich die Interessen an der Nichterwerbstätigkeit. Es reduziert auch deren Interesse, Kinder in öffentlichen Einrichtungen zu betreuen, in denen sie vielfach besser gefördert werden können. Jedoch ist vor illusorischen Hoffnungen zu warnen. Es gibt zahlreiche Versuche, den familienpolitischen Leistungskatalog auf das Ziel der

Erwerbsbeteiligung auszurichten. Bislang stießen sie auf heftigen politischen Widerstand.

#### **4.7 Das Wachstum der Arbeitsproduktivität wird zurückgehen**

Bereits vor mehr als einem halben Jahrhundert hat Schumpeter darauf hingewiesen, dass Produktivitätssteigerungen durch neue Technologien in die Wirtschaft injiziert werden. Diesen Prozess nennt er „kreative Zerstörung“; er betrachtet ihn als die Essenz des Kapitalismus. Welchen Einfluss wird die demographische Alterung darauf haben? Die Antwort ist höchst umstritten. Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Produktivitätsfortschritt von der Alterung der Arbeitsbevölkerung nicht wesentlich beeinträchtigt wird.<sup>13</sup> Einen demographiebedingten Einfluss verneint auch der Sachverständigenrat (2011). Zu einem anderen Ergebnis kommt Diamond (1965), der die Produktivitätsfolgen der demographischen Entwicklung im Kontext eines neoklassischen Wachstumsmodells betrachtet, in dem die Ersparnis die Investitionen vor sich hertreibt. Damit sie finanziert werden, muss auf Konsum zugunsten von Sparen verzichtet werden. Es kann dadurch unter Druck geraten, dass die Sparquote der Jüngeren größer ist als die der Älteren. Dafür spricht, so Lee/Mason (2011), die Empirie. Dann hätte die demographische Entwicklung einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis zur Folge. Allerdings führt eine geringere nationale Ersparnis nicht zwingend zu sinkenden privaten Investitionen, da sie auch durch das Ausland finanziert werden können. Fraglich ist jedoch, ob das Ausland die Lücke schließen wird. Gleicht es den Verlust an Ersparnis nicht aus, geht die inländische Investition zurück.

### **5. Rentenversicherung: Kein Ende der Fahnenstange**

#### **5.1 Prinzip der Rentenberechnung**

Um den Zugriff auf das Einkommen der Arbeitskräfte zu verringern, muss die Höhe der Rente reduziert werden. Da sie zwei Bestandteile hat - den Wert und die Zahl der Entgeltpunkte - und die Zahl der Rentner vom gesetzlichen Zugangsalter abhängig

---

<sup>13</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2014).

ist, gibt es folglich für eine demographieorientierte Rentenpolitik drei Ansatzpunkte: den Wert und die Zahl der Entgeltpunkte sowie das Rentenzugangsalter.

Der Wert der Entgeltpunkte stimmt für alle Personen überein. Er ist der Ansatzpunkt des Nachhaltigkeitsfaktors. Dieser berücksichtigt die Entwicklung des Rentnerquotienten und damit die demographische und wirtschaftliche Situation. Steigt (sinkt) der Quotient, sinken (steigen) die Renten in Relation zu den Löhnen automatisch. Da der Rentenwert an die Lohnentwicklung gebunden ist (und diese grundsätzlich der Produktivitätsentwicklung folgt), wird die Rentenberechnung auch Teilhabe bzw., da doppelt so hohe Beitragszahlungen zu doppelt so hohen Renten führen, auch Teilhabeäquivalenz genannt.

Hingegen ist die Zahl der Entgeltpunkte individuell verschieden; sie spiegelt die Erwerbsbiographie des Versicherten wider. Darauf richten sich die Mindest- und Mütterrente. Ein Entgeltpunkt entspricht einem Jahr sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit in Relation zum Durchschnittsentgelt. Maximal können - aufgrund der Beitragsbemessungsgrenze - etwa zwei Entgeltpunkte erworben werden. Der sog. Eckrentner hat annahmegemäß 45 Entgeltpunkte erwirtschaftet; bei einem Rentenwert von 28 € führt dies zu einer Monatsrente von 1.260 € ( $45 * 28$ ). Ein Geringverdiener, der 50 % des versicherungspflichtigen Durchschnittseinkommens bezieht, erwirtschaftet bei 45 Versicherungsjahren 22,5 Entgeltpunkte bzw. eine Monatsrente von 630 € ( $22,5 * 28$ ).

Die Zahl der Rentner ist abhängig vom gesetzlichen Zugangsalter. Aktuell beträgt es 67 Jahre.<sup>14</sup> Zutreffend ist zwar, dass es auf das tatsächliche Rentenalter ankommt. Allerdings schiebt das gesetzliche das tatsächliche Rentenalter vor sich her. So haben bereits die vor einigen Jahren vereinheitlichten Altersgrenzen und die Abschlagsregelung beim vorzeitigen Rentenbezug zu einem deutlichen Anstieg des effektiven Zugangsalters geführt. Über die Größenordnung bestehen zwar Unsicherheiten, nicht jedoch über die Richtung.

---

<sup>14</sup> Genauer: Das geltende Recht verlangt die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre zwischen 2012 und 2029, wobei das Rentenalter in den ersten 12 Jahren um einen Monat und anschließend um zwei Monate pro Geburtsjahrgang angehoben werden soll.

Das Verhältnis von Rente zu Lohn wird Rentenniveau (bzw. Sicherungsniveau) genannt. Über diese Höhe kann politisch entschieden werden. Das Spektrum der in Frage kommenden Möglichkeiten ist groß. Im oberen Bereich ist die lebensstandardsichernde Rente angesiedelt. Sie ermöglicht die Fortführung des im Erwerbsleben realisierten Lebensstandards. Im unteren Bereich befindet sich die basissichernde Rente. Ihr Wert entspricht dem der Grundsicherung im Alter. Je mehr dabei das angestrebte Ziel dem der Lebensstandardsicherung gleicht, umso größer ist der Finanzierungsbedarf der Rentenversicherung.

Wovon hängt die Höhe des Beitragssatzes ab? Letztlich entspricht der Wert dem Produkt aus Rentnerquotienten (demographischer Einflussfaktor) und Rentenniveau (sozialpolitische Zielsetzung).<sup>15</sup> Kommt es zu einem Anstieg des Quotienten, sind folglich zwei Anpassungen möglich: Entweder kann der Beitragssatz konstant bleiben, dann muss das Rentenniveau sinken. Soll hingegen das Rentenniveau konstant bleiben, muss der Beitragssatz steigen. (Natürlich sind auch Kombinationen - simultane Änderungen des Beitragssatzes und des Rentenniveaus - denkbar.) Daher können beide Faktoren nicht unabhängig voneinander festgelegt werden, auch wenn dies im Rentenrecht suggeriert wird. Dort wird der Beitragssatz auf höchstens 20 % bis 2020 bzw. 22 % bis 2030 und das Rentenniveau auf mindestens 46 % bis 2020 bzw. 43 % bis 2030 festgeschrieben.

## 5.2 Lebensstandardsicherung durch Riesterrenten

Die Riesterrente orientiert sich am Ziel der Lebensstandardsicherung. Wer darüber verfügen will, muss ergänzend zur GRV-Rente sparen. Das wird zwar vom Staat gefördert, dazu sind die Arbeitnehmer aber nicht verpflichtet. Gegenwärtig sieht es so aus, dass diejenigen, die erreicht werden sollen, nur unzureichend erreicht werden. Derzeit hat weniger als die Hälfte der Berechtigten einen Vertrag über eine

---

<sup>15</sup> Zur Vereinfachung sei angenommen, die Einnahmen der GRV würden mit dem Produkt aus der Zahl der Arbeitnehmer, dem Lohn je Arbeitnehmer und dem Beitragssatz übereinstimmen (wichtigste Ausnahme ist der steuerfinanzierte Bundeszuschuss) und die Ausgaben dem Produkt aus der Zahl der Rentner und der Höhe der Rente entsprechen (wichtigste Ausnahme: Rehabilitation). Dann ist der Beitragssatz durch das Produkt aus dem Rentnerquotienten (Zahl der Rentner zur Zahl der Beitragszahler) und dem Rentenniveau (Höhe der Rente im Vergleich zur Höhe des Lohns) festgelegt. Den Arbeitnehmern wird aus zwei Gründen vorgegaukelt, er sei gering: weil die Rentenversicherung auch durch Bundesmittel finanziert wird, die sie als Steuerzahler bestreiten, und weil sie nur einen Teil des Beitragssatzes zahlen. Der vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch finanzierte Wert liegt



Riesterrente abgeschlossen, wobei überproportional die Bezieher höherer Einkommen sowie kinderreiche Familien und unterproportional die Bezieher niedriger Einkommen vertreten sind.<sup>16</sup>

### 5.3 Lebensstandardsicherung durch Kinderrenten

Für den Fall, dass sich in dem jährlich vorzulegenden Rentenversicherungsbericht - der einen 15jährigen Prognosezeitraum abdeckt - abzeichnet, dass das im Rentenrecht genannte Rentenniveau unterschritten wird, ist die Regierung gehalten, dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten, wie das Absinken verhindert werden kann. Der Vorschlag wird aus drei Gründen in die Richtung der sog. Kinderrente gehen: weil die Rentenversicherung kein Zwei-, sondern ein Drei-Generationenvertrag ist, weil der Nachhaltigkeitsfaktor eine ganze Generation für die im Durchschnitt geringe Fertilitätsrate verantwortlich macht, und weil das allgemeine Rentenniveau nicht unter den durch die Grundsicherung definierten Grenzwert gesenkt werden kann.

Die Rentenversicherung ist deshalb ein Drei-Generationen-Vertrag, weil das Einkommen, auf das die Rentner zurückgreifen wollen, von den Kindern produziert werden muss. Zu einer Rentenzahlung kann es nur dann kommen, wenn Kinder aufgezogen werden, die als Erwerbstätige dasjenige Einkommen erwirtschaften, auf das die Rentner zugreifen. Zudem wird es als eklatant ungerecht empfunden, dass von der durch den Nachhaltigkeitsfaktor gedämpften Anpassung alle Personen - ohne Rücksicht darauf, ob Kinder erzogen wurden oder nicht - in gleicher Weise betroffen sind. Schließlich ist die GRV noch lange nicht zukunftsfähig aufgestellt. **Der durch den Koalitionsvertrag ausgelöste Rentenkostenschub wird auch den Druck auf das allgemeine Rentenniveau vergrößern.** Da es jedoch nicht weiter gesenkt werden kann, weil es dann den Wert der Grundsicherung unterschreiten würde, wird sich die weitere Vorgehensweise auf das spezifische Rentenniveau der Kinderlosen richten.

---

gegenwärtig bei 18,9 % des versicherungspflichtigen Lohns. Wird der steuerfinanzierte Bundeszuschuss in Beitragssatzpunkte umgerechnet, läge er bei 28 %.

<sup>16</sup> Vgl. Sachverständigenrat (2011) sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012).

Das von Sinn und Werding (2000) unterbreitete Konzept der Kinderrente hat drei Bestandteile: Vorgesehen ist, den Beitragssatz auf dem gegenwärtig bestehenden Niveau dauerhaft zu fixieren. Dadurch entsteht eine Basisrente. Daneben sollen alle Bürger eine Kinderrente erhalten - vorausgesetzt, sie haben Kinder erzogen. Den Maximalbetrag würden Eltern mit drei oder mehr Kindern bekommen, demzufolge bekämen Eltern mit einem Kind oder zwei Kindern einen entsprechend reduzierten Betrag. Ferner sollen Eltern, die weniger als drei Kinder erzogen haben, zum Aufbau einer ergänzenden, kapitalgedeckten Altersvorsorge verpflichtet werden, so dass eine Sparrente entsteht.

Der Vorschlag, bei der Rentenberechnung nicht nur monetäre, sondern auch generative Beiträge zu berücksichtigen, stößt allerdings auf heftigen Widerspruch, wobei sich die Kritik auf drei Sachverhalte konzentriert: Die vor allem von Schmähl (1988), Ruland (1992) sowie Rürup/Gruesco (2003) konstatierten „Unschärfeprobleme“ entstehen dadurch, dass die GRV nicht das einzige Alterssicherungssystem in Deutschland ist. Gleichwohl sind sie nicht prohibitiv, worauf bereits das Bundesverfassungsgericht mit dem Hinweis auf die Breitenwirkung der GRV hingewiesen hat. Ferner wird kritisiert, dass es auch unfreiwillige Kinderlosigkeit gibt, mit der Folge, dass Kinderlose quasi „doppelt bestraft“ würden (durch die unfreiwillige Kinderlosigkeit und die Absenkung des Rentenniveaus). **Hier wird jedoch ausgeklammert, dass auch unfreiwillig Kinderlose keine erziehungsbedingten Aufwendungen hatten und ihren Rentenanspruch zu Lasten derjenigen durchsetzen, die aufgrund der Kindererziehung eine Rentenzahlung erst möglich machen.** Schließlich wird geltend gemacht, dass die GRV bereits Kinderrenten zahlt. Bei diesem Einwand bleibt unberücksichtigt, dass die aus der Anrechnung von Kindererziehungszeiten resultierenden Renten von den Kindern der Mütter und gerade nicht den Kinderlosen finanziert werden müssen.

#### **5.4 Mindestrente**

Der Schröderschen Rentenreform - speziell dem Nachhaltigkeitsfaktor - wird vorgeworfen, sie würde für Geringverdiener bereits dann zur Altersarmut führen,

wenn die erwirtschafteten Entgeltpunkte unverändert blieben.<sup>17</sup> Diese Wirkung soll durch Mindestrenten verhindert werden. Zu diesem Zweck sollen Geringverdienern zusätzliche Entgeltpunkte zugewiesen werden.

Ist künftig mit einer größeren Altersarmut zu rechnen? Um diese Frage beantworten zu können, muss zunächst geklärt sein, an welcher Grenze Armut gemessen werden soll. Die Antwort ist: Die Aufgabe der Armutsvermeidung nimmt in Deutschland die Sozialhilfe (und nicht die Rentenversicherung) wahr. Sie sichert das sozio-kulturelle Existenzminimum (und nicht allein das physische Existenzminimum), wobei die Grundsicherung im Alter derjenige Bestandteil der Sozialhilfe ist, der sich auf die Nacherwerbsphase richtet. Insofern gibt es Altersarmut bezogen auf ein Einkommen, das unter dem Existenzminimum liegt, wegen der Grundsicherung im Alter nicht. Allenfalls sollten diejenigen, die das Angebot der Sozialhilfe nicht wahrnehmen und deshalb über einen Betrag verfügen, der unterhalb der Bedarfsgrenze liegt, als arm bezeichnet werden.

Diese Sichtweise stößt jedoch auf Widerspruch. Dabei wird auf die Einkommensverteilung Bezug genommen und ein höherer Betrag gefordert (60 % des Medianeinkommens der Bevölkerung). **Deutschland sollte aber stolz darauf sein, dass es über ein bedarfsorientiertes Grundsicherungssystem verfügt und es nicht dadurch in Frage stellen, dass für die Armutsbeurteilung die Einkommensverteilung herangezogen wird.** Der Zugriff auf das Einkommen der Jungen sollte am Bedarf eines Rentnerhaushalts und nicht der Einkommensverteilung gemessen werden. Daher würde auch die Zielsetzung, die Rentenversicherung für Geringverdiener zu einem Fürsorgesystem zu machen, nicht nur das Anliegen der Schröderschen Rentenreform, sondern auch die bestehende Sozialhilfe entwerten.<sup>18</sup>

## 5.5 Mütterrente

---

<sup>17</sup> Argumentiert wird zudem, dass die Zahl der Entgeltpunkte künftig sinken wird.

<sup>18</sup> Mit der Schröderschen Rentenreform und dem Anliegen, Altersarmut zu vermeiden, befasst sich ausführlicher der Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012).

Zusätzliche Entgeltpunkte sollen auch Mütter erhalten, deren Kinder vor 1992 geboren wurden (Mütterrente). Begründet wird dies mit dem Schließen einer Gerechtigkeitslücke. Derzeit erhalten Eltern für die vor 1992 geborenen Kinder maximal 1 Entgeltpunkt und für die nach 1992 geborenen Kinder maximal 3 Entgeltpunkte. Künftig sollen sie für die vor 1992 geborenen Kinder maximal 2 Entgeltpunkte erhalten. Ausgeblendet wird dabei, dass Frauen in früheren Jahren dann, wenn sie wenig verdient haben, einen Aufschlag auf die Rente bekommen haben („Rente nach Mindesteinkommen“). Unberücksichtigt bleibt auch, dass sie ihre Rente abschlagsfrei mit 60 Jahren in Anspruch nehmen konnten, während sie in Zukunft bis 67 Jahre arbeiten und bei einem vorzeitigen Rentenbezug Abschläge in Kauf nehmen müssen.

Zudem ist die Darstellung, die Mehrausgaben würden in der Größenordnung von 6,5 Mrd. € pro Jahr liegen, irreführend. Dieser Betrag benennt keineswegs den Wert, der von den Nachkommen zu bezahlen ist, da er mit jeder Rentenerhöhung größer und bereits in wenigen Jahren im zweistelligen Milliardenbereich liegen wird. Das wird von der Bundesregierung zwar erwartet, im Gesetzentwurf jedoch unterschlagen.

## **6. Krankenversicherung: Noch lange nicht zukunftsfähig**

### **6.1 Ineffizienter Umgang mit Ressourcen**

Wie können die Ausgaben der Krankenversicherung auf das Notwendigste beschränkt werden? Auch hier gibt es nur zwei Wege: Die Fallkosten und die Fallzahlen - also die Ausgaben pro Patient und die Zahl derjenigen, die medizinische Leistungen in Anspruch nehmen - müssen kleiner werden. Dauerhaft möglich ist das nur über die Intensivierung des Kassenwettbewerbs (nicht des Wettbewerbs auf der Patienten-Arzt-Ebene) sowie eine wirksame Eigenbeteiligung. **Die Sorge, ein intensivierter Wettbewerb führe zwangsläufig zu einer qualitativ schlechteren medizinischen Versorgung, wird durch die Empirie nicht gestützt.** Versicherungswettbewerb ist auch keine neue Erfindung, ihn gibt es schon seit zwei Jahrzehnten. Bis Mitte der 1990er Jahre wurden die Mitglieder der GKV den Kassen zugewiesen, seitdem können sie zwischen verschiedenen Kassen wählen.

Dass die Ausgaben reduziert werden können, liegt am ineffizienten Umgang mit den Ressourcen. Er hat vor allem drei Gründe: Erstens ist der in der GKV praktizierte Versicherungswettbewerb dann unbefriedigend, wenn die von den Versicherten zu zahlenden Preise - sie werden in der Sozialpolitik Beiträge genannt - keinen Bezug zur Qualität und zum Umfang der Leistungen haben. Das ist der Fall, wenn sie vom Einkommen der Versicherten abhängen. Hier ist der auf die Kassen ausgeübte Druck, den Versicherten ein Spektrum an Verträgen anzubieten, das in Bezug auf Versicherungsumfang und Beitragshöhe deren Wünschen entspricht, gering. Daher ist eine neue Preispolitik notwendig. Zweitens können die Patienten medizinische Leistungen im Behandlungsfall ohne direktes Entgelt in Anspruch nehmen. In diesem Fall spielen die Kosten keine Rolle; der Patient kennt sie nicht, und er hat auch keine Veranlassung, auf niedrigere Kosten hinzuwirken. Sind aber bei der Inanspruchnahme ausschließlich die Wünsche der Patienten - und nicht die der Versicherten - nachfrageentscheidend, wird der medizinische Fortschritt zu Lasten der Kostensenkung beeinflusst. Darauf richtet sich die Forderung nach einer wirksamen Direktbeteiligung. Drittens können Honorarverhandlungen zur Verschwendung führen. Allerdings ist hier vor unrealistischen Hoffnungen zu warnen. Zwar nimmt das Kasseninteresse an dem Ergebnis der Honorarverhandlungen bei einem schärferen Versicherungswettbewerb zu, die Politik scheut jedoch den Konflikt mit den Ärzten. Damit ist der Reformweg vorgezeichnet. **Es muss nach der Interessenlage der Versicherten und ihren Möglichkeiten gefragt werden, das Gewollte auch faktisch umzusetzen.** Für die Beantwortung dieser Frage ist der Wettbewerb zwischen den Versicherungen zentral. Ohne ihn ist der Einfluss der Versicherten, die das Gesundheitssystem finanzieren, zu gering.

Einer wettbewerbsorientierten Reform des Gesundheitswesens stehen aber nicht nur die Bundesländer und zahlreiche Krankenkassen, sondern auch die sog. Leistungserbringer und Patientenorganisationen ablehnend gegenüber. Bei der zum Teil erbittert geführten Verteidigung des Gesundheitssystems in seiner heutigen Struktur wird vor allem auf drei Sachverhalte hingewiesen: Erstens wird argumentiert, die spezielle Eigenart von Gesundheitsleistungen lasse eine autonome Beurteilung ihres Nutzens durch die Konsumenten nicht zu. Über die Diagnose und Therapie von Krankheiten könne nur der Arzt - stellvertretend für den Patienten - entscheiden, so dass eine wettbewerbsorientierte Steuerung bereits infolge des vollständigen

Mangels an Konsumentensouveränität nicht sinnvoll sei. Zweitens müssten alle Leistungen beigestellt werden, die einen positiven Nutzen stiften - und nicht nur diejenigen, deren zusätzlicher Nutzen größer ist als deren zusätzliche Kosten. Genau das würde eine wettbewerbliche Steuerung verhindern. Drittens seien Gesundheitsleistungen Basisgüter („ohne Gesundheit ist alles nichts“). Im Bedarfsfall wäre der Bezug von einer solchen Dringlichkeit, dass fehlende Einkommen den Leistungsbezug nicht behindern dürften. Auch das widerspreche der Wettbewerbsorientierung und rechtfertige die Nulltariflösung. Selbst dann, wenn man diesen Argumenten uneingeschränkt folgen würde, sollte zwischen Vor- und Nachteilen alternativer Regelungen abgewogen werden. Dazu gehört die Frage, ob angesichts der kommenden demographischen Entwicklung das bestehende System aufrechterhalten werden kann - auch wenn es dadurch zu einem unsere Gesellschaft ruinierenden Generationenkonflikt käme.

## **6.2 Die Versicherungspflichtgrenze muss fallen**

**Mit der Versicherungspflichtgrenze<sup>19</sup> taucht die erste Wettbewerbsbarriere bereits nach wenigen Metern auf. Sie sollte einem einheitlichen Versicherungssystem weichen** - in Anlehnung an das holländische oder schweizerische Modell. Sie ist Ausdruck eines Zuweisungs- und nicht eines Wettbewerbssystems, da die Versicherten - von Ausnahmen abgesehen - keine Wahl haben, sondern der PKV oder der GKV zugewiesen werden. Notwendig ist nicht die Trennung zwischen verschiedenen Trägern, sondern die zwischen verschiedenen Leistungen. Während eine vertikale Trennung („der linke Teil gehört euch, der rechte uns“) Wettbewerb verhindert, wird er durch eine horizontale Trennung („alle Kassen müssen Pflicht- und können Optionsleistungen anbieten“) ermöglicht. Die Entscheidung darüber, was Pflicht- und Optionsleistungen sind, sollte - wissenschaftlich gestützt - vom gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) getroffen werden.

## **6.3 Eine Barriere ist auch die unzureichende Portabilität**

---

<sup>19</sup> Davon zu unterscheiden ist die Beitragsbemessungsgrenze. Beide Grenzen müssen nicht zwangsläufig übereinstimmen. Die Beitragsbemessungsgrenze liegt (im Jahr 2013) bei 3937,50 € mtl. (47250 € jhrl.).

**Die der PKV zugewiesenen Versicherten stoßen auf die Hürde der Portabilität. Dadurch wird der Wettbewerb auf Neuversicherte beschränkt.** Notwendig ist das nicht. Die zu zahlenden Prämien sind das Ergebnis einer Paketlösung, bei der eine Risikoversicherung mit einem Sparplan kombiniert wird. Zu diesem Zweck werden die Ersparnisse für jeden Versicherten prospektiv ermittelt. Errechnet wird derjenige Betrag, der erforderlich ist, damit die zu erwartenden (und mit dem Alter tendenziell steigenden) Versicherungsleistungen finanziert werden können. Die Mitnahme der Ersparnisse von der Kasse A zur Kasse B wird den Versicherten jedoch verwehrt; dementsprechend verringert sich das Wechselinteresse mit zunehmendem Bestandsalter der Versicherten.

Für weitreichende Änderungen sowohl der Versicherungspflichtgrenze als auch der Regelungen zur Portabilität gab es jedoch keine ausreichende politische Unterstützung.

#### **6.4 Ebenso ist die lohnabhängige Vergütung eine Barriere**

**Die der GKV zugewiesenen Versicherten stoßen auf die Barriere der lohnabhängigen Vergütung.** Sie ist verantwortlich dafür, dass der alte Wettbewerb unbefriedigend war, wobei das finanzielle Interesse der Beitragszahler an einem Anbieterwechsel umso kleiner ist, je geringer die Lohneinkommen sind und je größer die Beteiligung des Arbeitgebers ist. Auf die Überwindung dieses Defizits richtet sich das GKV-WSG (Wettbewerbsstärkungsgesetz) und der mit ihm geschaffene Gesundheitsfonds. Ihm geht es um die Intensivierung des Wettbewerbs durch eine neue Preispolitik. **Dabei haben sowohl die Kassen der gesetzlichen als auch privaten Versicherung mit Schrecken erkannt, dass zu diesem Zweck nicht das gesamte Finanzierungssystem von lohnabhängigen Beiträgen auf lohnunabhängige Prämien („Kopfpauschalen“) umgestellt werden muss.** Abgesehen davon, dass dies politisch nicht mehrheitsfähig war, entstehen die positiven Wettbewerbseffekte bereits dann, wenn nur „an der Grenze“ angesetzt wird, also nur die Preisunterschiede pauschal erhoben werden. Der größte Teil der Finanzierung kann folglich einkommensabhängig bleiben. Ein einkommensunabhängig finanzierter Zusatzbeitrag reicht aus - sofern er wirksam ist. Dass nur ein Zusatzbeitrag erforderlich ist, stieß bei der PKV auf Widerstand, weil sie

befürchtet, dass kostenabhängige Preise das Motiv zurückdrängen, einer umverteilungsbedingten Belastung durch den Wechsel von den gesetzlichen in die privaten Kassen auszuweichen.

Für die Akzeptanz des Wettbewerbs ist allerdings ein Sozialausgleich notwendig. Dafür war die mit dem GKV-WSG geschaffene Überforderungsklausel ungeeignet, da sie weiterhin lohnabhängig war. Zudem wirkte sie sich unterschiedlich auf die Kassen aus. Dieser Mangel wurde durch das GKV-FinG (Finanzierungsgesetz) behoben. Gegenwärtig wird die Überforderung anhand der beitragspflichtigen Arbeits- und Renteneinkommen im Verhältnis zum durchschnittlichen Zusatzbeitrag gemessen, wobei der individuelle Pflichtbeitrag in dem Maße reduziert wird, wie der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % des beitragspflichtigen Einkommens übersteigt.

## **6.5 Das Versorgungsmanagement ist ein Gegengewicht**

Der schärfere Wettbewerb kann auch ein größeres Engagement der Kassen beim Versorgungsmanagement zur Folge haben. Die Entwicklung des GKV-Rentnerquotienten (Zahl der Rentner in Relation zur Zahl der Arbeitnehmer) und des GKV-Einkommensquotienten (Einkommen der Rentner in Relation zum Einkommen der Arbeitnehmer) ist aus der Sicht der Kassen exogen. Das ist anders beim Morbiditätsquotienten (Ausgaben der Rentner in Relation zu denen der Arbeitnehmer). Beim Versorgungsmanagement geht es nur um den induzierten Fortschritt. Im Regelfall kennt der Patient allein die Symptome, die ihn veranlassen haben, den Arzt aufzusuchen, so dass der Arzt die Diagnose stellt und die Therapie benennt. Es sollte auch nicht kritisiert werden, dass die Ärzte - ebenso wie die Anbieter anderer Leistungen - daran interessiert sind, die Nachfrage nach ihren Leistungen auszuweiten. Dieses Interesse haben andere Anbieter auch. Entscheidend ist, dass sie dazu - und zwar in weitaus stärkerem Maße als andere Anbieter - in der Lage sind. Verantwortlich dafür ist die arztinduzierte Nachfrage im Zusammenwirken mit der Nulltariflösung. 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 aber medizinischer Fortschritt, der zu Kostensenkungen führt, für die Ärzte und Patienten (nicht jedoch für die Versicherten, die ihn letztlich bezahlen müssen) finanziell



uninteressant, sondern lediglich medizinischer Fortschritt, der Qualitätsverbesserungen mit sich bringt, ist nicht überraschend, dass er einseitig qualitätssteigernd und nicht - wie zumeist in anderen Branchen - qualitätssteigernd und zugleich kostensenkend wirkt. In dieser Situation, in der die 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 Versicherungswettbewerb. **Er kann die Kassen veranlassen, vermehrt auf kostensenkende Innovationen zu drängen, so dass es mehr kostensenkenden und weniger qualitätssteigernden Fortschritt gibt.** Die nutzenstiftende Wirkung der Versicherungslösung wird dadurch nicht in Frage gestellt.

## 6.6 Mehr wirksame Direktbeteiligung

Das Interesse der Kassen an geringeren Fallzahlen reicht jedoch nicht aus. **Es muss auch das Interesse der Patienten an einer reduzierten Inanspruchnahme geweckt werden. Das ist über Eigenbeteiligung möglich.** Sie wird allerdings von den Bürgern als Abkassieren (und nicht als Steuerungsinstrument) betrachtet und stößt deshalb bei den Parteien auf Widerstand.

Dabei hängen die Lenkungswirkungen von der Form der Direktbeteiligung ab. Während sich generelle Selbstbehalte auf die Gesamtheit aller Leistungen (bzw. große Leistungsgruppen) und spezielle Selbstbehalte auf einzelne Leistungsarten beziehen, erstreckt sich die prozentuale Selbstbeteiligung auf einen bestimmten Prozentsatz der Ausgaben (bspw. 50 % für Zahnersatz) und die absolute auf einen bestimmten Geldbetrag (bspw. 1.000 € pro Jahr). Da die Patienten bei absoluten Selbstbehalten alle Ausgaben bis zu einer bestimmten Größenordnung selbst bezahlen müssen, ist ein Versicherter nach Überschreiten des betreffenden Betrages - also mit Beginn der vollständigen Kostenerstattung durch die Versicherung - nicht weiter auf Sparsamkeit bedacht. Dann kommt es nur zu einer zeitlichen Verlagerung - durch das bewusste Nachholen einer zurückgestellten Nachfrage sowie das bewusste Verlagern der Nachfrage in diejenigen Jahre, in denen mit einer Überschreitung des Selbstbehalts gerechnet wird - und nicht zu einem Nachfragerückgang insgesamt. **Deshalb ist nur die prozentuale Beteiligung**

**zielgerichtet.** Bspw. sieht die in der Schweiz praktizierte Regelung eine Eigenbeteiligung von 10 % vor (sie ist gedeckelt, um das finanzielle Risiko der Versicherten zu begrenzen).

## 6.7 Lohnabhängige Zusatzbeiträge sind nicht zukunftsorientiert<sup>20</sup>

In dem vom Kabinett beschlossenen Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-FQWG) sind für die Finanzierung der GKV folgende Änderungen vorgesehen: Absenkung des allgemeinen Beitragssatzes von 15,5 % auf 14,6 %, zusammen mit der Streichung des bisherigen Sonderbeitrags der Arbeitnehmer von 0,9 %; Umwandlung des kassenindividuellen pauschalen Zusatzbeitrags in einen lohnabhängigen Zusatzbeitrag; Einzug des Zusatzbeitrags über den Arbeitgeber; Wegfall des steuerfinanzierten Sozialausgleichs.

Der Status quo (GKV-WSG/GKV-FinG<sup>21</sup>) war erfolgreich, weil er die Bereitschaft zum Anbieterwechsel deutlich erhöhte. Obwohl die von den Krankenkassen angebotenen Leistungen weitgehend übereinstimmten, gab es bis zum Jahr 2008 deutliche Preisunterschiede. Während die teuerste Krankenkasse einen Beitragssatz von 17,4 % forderte, lag der Wert bei den günstigsten bundesweit geöffneten Kassen bei etwa 13,4 %. Legt man ein Bruttoeinkommen von 2.500 € und nur den Arbeitnehmerbeitrag zugrunde, hätten Versicherte der teuersten Kasse ohne großen Aufwand durch einen Wechsel 50 € pro Monat sparen können.<sup>22</sup> Diese einer Lohnerhöhung vergleichbare Ersparnis wurde aber nur von den wenigsten durch einen Wechsel realisiert. Erst mit der Erhebung des Zusatzbeitrags begann eine regelrechte Flucht aus der teuersten Kasse. Warum das der Fall ist, untersuchen Schmitz und Ziebarth (2013). Sie analysieren den Einfluss des GKV-WSG von 2009 auf die Wahrscheinlichkeit, die Krankenkasse zu wechseln und kommen zu dem Ergebnis, dass seit 2009 die Abwanderungswahrscheinlichkeit nach einem Preisanstieg deutlich höher ist als vorher. Vor der Reform wechselten jährlich 5,4 %

<sup>20</sup> Die Darstellung stimmt weitgehend mit derjenigen von Augurzky/Roppel/Schmitz (2014) überein.

<sup>21</sup> Das GKV-WSG wurde mit dem GKV-FinG angepasst. Die Anpassung betraf die Regelungen zum Sozialausgleich. Der Einfachheit halber wird im Weiteren nicht zwischen diesen beiden Systemen unterschieden. Mit dem Status quo ist immer das System nach dem GKV-WSG in Verbindung mit dem GKV-FinG gemeint.

<sup>22</sup> Berechnet als die Hälfte von  $(17,4 \% - 13,4 \%) \cdot 2.500 \text{ €} = 50 \text{ €}$ . Der Arbeitgeber hätte den gleichen Betrag gespart.

der Versicherten ihre Krankenkasse. Erhöhte sie den monatlichen Beitrag um 10 € (ausgedrückt in einer Erhöhung des prozentualen Beitragssatzes), stieg die Wechselwahrscheinlichkeit ihrer Versicherten auf 6,8 %. Ab 2009 sank sie zwar geringfügig auf 5,1 %. Ein Beitragsanstieg in Höhe von 10 € (jetzt ausgedrückt im einkommensunabhängigen Zusatzbeitrag) vergrößerte sie allerdings drastisch auf 13,2 %, also um mehr als das Doppelte. **Daher zeigt die Empirie, dass Preisunterschiede, die in Absolutwerten ausgedrückt sind, deutlich stärker wirken als Unterschiede, die in Beitragssatzdifferenzen (und damit Relativwerten) ausgedrückt sind.**<sup>23</sup>

Für das Jahr 2013 ist jedoch zu konstatieren, dass der Preiswettbewerb aufgrund zu hoher Zuweisungen aus dem Fonds zum Erliegen kam. Das war nicht im Sinne des GKV-WSG. Grundgedanke war vielmehr zu vermeiden, dass die Einnahmen des Fonds nicht unter 95 % seiner Ausgaben fielen. **Mithin sollte stets ein Teil der Einnahmen - maximal 5 % - über Zusatzbeiträge erwirtschaftet werden.** Bei einem 5%igen Anteil würden die meisten Kassen einen Zusatzbeitrag erheben, und es gäbe eine ausreichend große Preisdifferenzierung. Bei einer nur geringen Unterdeckung des Gesundheitsfonds müssen dagegen nur wenige Kassen einen Zusatzbeitrag erheben.

In der Anfangsphase des Gesundheitsfonds war man auf dem richtigen Weg. Erste Kassen hatten Anfang 2010 einen Zusatzbeitrag erhoben und bereits im Frühjahr 2010 kündigten mehrere Krankenkassen an, einen Zusatzbeitrag in 2011 erheben zu müssen. Die starken Wechselreaktionen der Versicherten führten jedoch zu einem schnellen Umdenken. **Aus Sorge vor vielen Zusatzbeiträgen (mithin aus Angst vor dem eigenen, funktionierenden Instrument) wurde der allgemeine Beitragssatz vom Gesetzgeber für 2011 von 14,9 % auf 15,5 % angehoben.** Das hatte drei schadenstiftende Konsequenzen. Erstens: Da es in der öffentlichen Wahrnehmung nur zwei Arten von Kassen gab (solche mit und solche ohne Zusatzbeitrag), fühlten sich alle Kassen stigmatisiert, sofern sie einen Zusatzbeitrag beansprucht hätten. Sie befürchteten erhebliche Mitgliederverluste und eine ihre Existenz bedrohende Abwärtsspirale. Zweitens: Das wiederum veranlasste die Kassen, alles in ihrer Macht stehende zu unternehmen, inklusive politischem

---

<sup>23</sup> Dieses Ergebnis ist auch auf anderen Märkten bestätigt worden; vgl. dazu DellaVigna (2009).

Lobbying, um keinen Zusatzbeitrag verlangen zu müssen. Sämtliche Ausgaben, die kurzfristig gekürzt werden konnten, wurden gekürzt; langfristig angelegte Investitionen zur Verbesserung der Versorgung blieben aus. Drittens: Mittlerweile geht es den Kassen finanziell so gut, dass es gar keinen Zusatzbeitrag mehr gibt; der Preiswettbewerb ist faktisch zum Erliegen gekommen. Hingegen hätten geringere Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds viele (idealerweise alle) Kassen veranlasst, einen Zusatzbeitrag zu fordern. Der Vergleich zwischen Kassen mit Zusatzbeiträgen von bspw. 8 oder 16 € hätte sicher zu geringeren Reaktionen der Versicherten geführt, als bspw. der Vergleich zwischen 0 und 8 €.

Um den „Zusatzbeitragsvermeidungswettbewerb“ auszuschließen, ist es nötig, dass praktisch jede Kasse einen Zusatzbeitrag - in jeweils unterschiedlicher Höhe - verlangen muss. **Es werden also nicht wenige, sondern viele Zusatzbeiträge gebraucht.** Dazu muss der Beitragssatz zum Gesundheitsfonds abgesenkt und nicht heraufgesetzt werden. Das wird zwar von der Politik mit der geplanten Reduzierung auf 14,6 % beabsichtigt. Allerdings wandelt sie gleichzeitig den lohnunabhängigen Zusatzbeitrag in einen lohnabhängigen um. Das ist eine fatale Weichenstellung. Zunächst senkt sie wieder die Wechselwahrscheinlichkeiten der Versicherten bei Preisunterschieden, die in Zukunft wieder deutlich schwächer wirken als derzeit. Damit verringert sie besonders den Wechselanreiz für Geringverdiener. **Gleichzeitig reduziert sie den Effizienzdruck für die Krankenkassen.** Die Lösung des Problems ist an anderer Stelle zu suchen. Erstens darf der Gesundheitsfonds nur soweit aufgefüllt werden, dass fast jede Kasse einen Zusatzbeitrag erheben muss. Zweitens brauchen die Kassen umfangreiche Möglichkeiten, über selektivvertragliche Vereinbarungen mit allen Leistungserbringern besondere Angebote für ihre Versicherten zu schaffen, mit denen sie sich im Preiswettbewerb differenzieren können.

Eine in der Öffentlichkeit häufig genannte Kritik ist, dass pauschale Zusatzbeiträge unsozial seien, da sie niedrige Einkommen ebenso belasten würden wie hohe Einkommen. Mit dieser Argumentation wird nicht nur ausgeblendet, dass es im gegenwärtigen System den Sozialausgleich gibt, der greift, sobald der durchschnittliche Zusatzbeitrag 2 % des beitragspflichtigen Einkommens übersteigt. Unberücksichtigt bleibt auch, dass die Kassenmitglieder durch ihre

Wahlentscheidung selbst über die Höhe der von ihnen zu zahlenden Zusatzbeiträge entscheiden.

Zudem wird wie selbstverständlich gesagt, die neue Regelung sei sozialer als die gegenwärtige, daher sei auch kein gesonderter Sozialausgleich notwendig. Ist aber künftig mit überproportional steigenden Gesundheitsausgaben zu rechnen, wird der durchschnittliche lohnabhängige Zusatzbeitrag unter der neuen Regelung vermutlich schon Ende dieses Jahrzehnts bei über 2 % liegen. Perspektivisch ist sie daher sogar weniger sozial als die bestehende.

Schließlich hat der lohnabhängige Zusatzbeitrag zur Folge, dass das Wechselmotiv zur PKV für Bezieher mit höheren Löhnen wieder stärker an Gewicht gewinnen wird.<sup>24</sup> Er wird auch den Druck auf die PKV verringern, ihre Portabilitätsbarriere abzubauen. Ebenso wird er die Chancen eines einheitlichen Versicherungssystems reduzieren.

### **Schlussbemerkung**

Das dumpfe Gefühl, die demographische Alterung werde ihren Wohlstand in Frage stellen, haben viele Bürger. Das ist der ideale Nährboden für Mythen.

- Dazu zählt die Vorstellung, die Bevölkerungsprognose der Bundesregierung sei Kaffesatzleserei, die allein dem Zweck diene, die Sozialpolitik zu disziplinieren. Da Prognosen immanent unsicher sind, stellt sich naturgemäß die Frage, ob sie zuverlässig sind, zumindest in der Richtung und Größenordnung. Das ist bei der Regierungsprognose der Regierung der Fall. Sie ist selbst für die kommenden drei Jahrzehnte lediglich das Echo der Vergangenheit.
- Die finanziellen Konsequenzen liegen auf der Hand. Greift nicht mehr ein, sondern greifen zwei Rentner auf das Einkommen einer Arbeitskraft zurück (das besagt der Anstieg des Altenquotienten), und bleibt der pro Rentner zu zahlende Betrag konstant, verdoppelt sich die Belastung der Arbeitskräfte. Sie wird nochmals größer, wenn der pro Rentner zu entrichtende Betrag steigt. Genau das

---

<sup>24</sup> Vgl. dazu Richter (2013).

wurde mit dem Koalitionsvertrag beschlossen. Dieser rechnerische Zusammenhang kann nicht durch Gerechtigkeits- und Solidaritätsappelle überwunden werden.

- Ein Mythos ist auch, dass wir auf eine mögliche demographische Alterung finanziell gut vorbereitet sind. Das Gegenteil ist der Fall. Das wird zwar im Koalitionsvertrag verschwiegen, in den Tragfähigkeitsberichten der Regierung aber deutlich gemacht. Danach werden das staatliche Finanzierungsdefizit auf fast 8 % und der Schuldenstand auf gut 100 % des Bruttoinlandsprodukts zunehmen. Gewappnet wäre der Haushalt nur dann, wenn der primäre Finanzierungssaldo ab sofort und dauerhaft um etwa 2,5 % des Bruttoinlandsprodukts (bezogen auf den Projektionszeitraum bis 2045) aufgestockt würde. Gegenwärtig waren das rund 70 Mrd. €
- Genau das - den Aufbau von Überschüssen - verlangt die Schuldenbremse nicht. Beschlossen wurde, die Haushalte von Bund und Ländern in Zukunft grundsätzlich ohne Kreditaufnahme zu finanzieren. Wie ambitioniert dies ist, war wohl den Wenigsten bekannt. Denn langfristig stimmt die Schuldenstandsquote mit dem Quotienten aus der Defizitquote und dem Wirtschaftswachstum (jeweils gemessen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) überein. Auch das ist ein rechnerischer Zusammenhang, der nicht durch Appelle überwunden werden kann.
- Falsch ist auch die Vorstellung, die Schuldenbremse sei vereinbart worden, um die Nachkommen zu schonen. Richtig ist, dass sie den politischen Handlungsspielraum erhalten soll. In der Vergangenheit war es einfach, Konsum- als Investitionsausgaben zu deklarieren oder eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu behaupten. In dieser Hinsicht wirkt die neue Schuldenregel zwar restriktiver, die Höhe der Hürde ist aber nur die eine Seite der Medaille. Die andere ist das Interesse an schuldenfinanzierten Ausgaben. Entscheidend war nicht, dass die alte Schuldenregel leicht überwunden werden konnte. Entscheidend war das Interesse, sie zu überwinden.
- Weit verbreitet ist der Glaube, die Politik würde sich dem Würgegriff der demographischen Alterung rechtzeitig entziehen. Das ist jedoch reine

Spekulation, da parlamentarische Entscheidungen nicht an wirtschaftlichen, sondern politischen Folgen gemessen werden. Und das politische Gewicht der Rentner wird in Folge der demographischen Entwicklung nicht kleiner, sondern größer werden. Es wird noch viele Jahre dauern, bis die Politik ein eigenständiges Interesse an einem Richtungswechsel zu Gunsten der Jungen entwickeln wird. Das wird erst dann der Fall sein, wenn die Belastung der Jungen den politischen Handlungsspielraum massiv einengt.

- Viele Rentner betrachten ein hohes Wachstum als Alternative zur Basissicherung, gestützt von den Gewerkschaften, die suggerieren, die Renten könnten durch den Produktivitätsfortschritt finanziert werden. Auch das ist ein Mythos. Bleibt die Einkommensverteilung zwischen Jung und Alt unverändert, führt jedes Lohn- zu einem entsprechenden Rentenwachstum, so dass es keine Rolle spielt, ob das Wachstum hoch oder niedrig ist.
- Das Wirtschaftswachstum entspricht dem Produkt aus drei Größen: der Zahl der Arbeitskräfte, ihrer Erwerbsbeteiligung und ihrer Arbeitsproduktivität. Gefordert wird, die Zahl der Arbeitskräfte durch Zuwanderung zu vergrößern, um das Wachstum hoch zu halten. Kontraproduktiv ist, dass dabei unrealistische Erwartungen geweckt werden. Das wird deutlich, wenn man sich näher mit der Regierungsprognose befasst. Dort wird ein Zuwanderungsüberschuss von jährlich 100 bis 200 Tsd. Personen unterstellt. Da von einer als weitgehend konstant betrachteten Auswanderung von pro Jahr etwa 600 Tsd. Personen ausgegangen wird, entspricht dies einer Zuwanderung von 700 bis 800 Tsd. Personen jährlich. Mithin geht es bei der Forderung nach einer Liberalisierung des Einwanderungsrechts allein um die darüber hinausgehende Zahl - also um Zuwanderungen im einstelligen Millionenbereich. Selbst dann ließe sich die demographische Alterung nicht vermeiden, da eine die Altersstruktur kompensierende Zuwanderung weit größer wäre. Grundsätzlich ist Zuwanderung sinnvoll und nützlich.
- Die Hoffnung, der Fachkräftemangel werde zu einer höheren Erwerbsbeteiligung führen, ist mit Fragezeichen zu versehen. Auch hier ist vor unrealistischen Erwartungen zu warnen. Es mag zwar sein, dass die demographische

Entwicklung das Interesse der Unternehmen an der Beschäftigung von Zuwanderern, Arbeitslosen, Älteren und Müttern weckt. Andererseits wird die Belastung der Arbeitseinkommen (durch Beiträge oder Steuern) größer werden, wobei die Wucht der negativen Arbeitsanreize nicht unterschätzt werden sollte.

- Ein weiterer Mythos ist, dass der gesetzliche Mindestlohn den Geringverdienern zwangsläufig nützen wird. Richtig ist, dass er beschlossen wurde, um der SPD zu nutzen. Deshalb wehrt sie sich auch mit Händen und Füßen gegen eine arbeitsmarktorientierte Anpassung. Sie ist allein an einer politikorientierten Anpassung interessiert.
- Dass ein höheres Alter nicht zwangsläufig ein Handicap auf dem Arbeitsmarkt ist, zeigt der Verlauf der Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmer, die seit vielen Jahren kontinuierlich gestiegen sind. Die stereotyp vorgetragene Begründung, diese Entwicklung sei dem erwarteten Fachkräftemangel geschuldet, soll nur darüber hinwegtäuschen, dass der Anstieg auf den Wegfall der gesetzlichen Möglichkeit zur Frühverrentung zurückzuführen ist, die von den Unternehmen - im Einvernehmen mit den Gewerkschaften - für die Entlassung von Älteren genutzt wurde.
- Die Rente mit 67 ist nur ein Zwischenschritt, da eine weiter steigende Lebenserwartung zu einer Verlängerung der Rentenbezugszeit und damit zu einer Leistungsausweitung führt. Das Rentenalter wird weiter steigen müssen. Sinnvoll wäre die Integration der Lebenserwartung in die Rentenpassungsformel, wobei die gewonnenen Lebensjahre im Verhältnis von zwei zu eins zwischen der Verlängerung des Erwerbslebens und des Ruhestands aufgeteilt werden sollten. Setzt sich der Anstieg der Lebenserwartung entsprechend der Einschätzung der Bundesregierung fort, würde das gesetzliche Zugangsalter im Jahr 2045 bei 68 und im Jahr 2060 bei 69 Jahren liegen. Die Rente mit 63 ist das falsche Signal. Es geht nicht darum, den Arbeitnehmern zu suggerieren, die Lebensarbeitszeit könne verkürzt werden, sondern ihnen deutlich zu machen, dass sie verlängert werden muss.



- Von Bedeutung ist nicht nur, dass die Fertilitätsrate bereits seit mehreren Jahrzehnten um etwa ein Drittel unterhalb des bestandserhaltenden Wertes liegt. Wichtig ist auch der seit Jahren zu beobachtende Trend zur Kinderlosigkeit, da es zu einer Rentenzahlung nur dann kommen kann, wenn Kinder aufgezogen werden, die als Erwerbstätige dasjenige Einkommen erwirtschaften, auf das die Rentner zugreifen. Auch deshalb wird die Forderung nach Kinderrenten an Bedeutung gewinnen. Hinzu kommt, dass der durch den Koalitionsvertrag ausgelöste Kostenschub den Druck auf das allgemeine Rentenniveau vergrößert, das nicht unter das Grundsicherungsniveau gesenkt werden kann.
- Die Aufgabe der Armutsvermeidung nimmt in Deutschland die Sozialhilfe wahr, die das sozio-kulturelle Existenzminimum sichert. Deutschland sollte stolz darauf sein, dass es über ein bedarfsorientiertes Grundsicherungssystem verfügt und es nicht dadurch in Frage stellen, dass für die Armutsbeurteilung die Einkommensverteilung herangezogen wird. Der Zugriff auf das Einkommen der Jungen sollte am Bedarf eines Rentnerhaushalts und nicht an der Einkommensverteilung gemessen werden.
- Fatale Wirkung hat der im Koalitionsvertrag beschlossene lohnabhängige Zusatzbeitrag. Er verringert wieder den Wechselanreiz für Geringverdiener und reduziert den Effizienzdruck für die Krankenkassen - nicht nur in statischer, sondern auch dynamischer Hinsicht. Der lohnabhängige Zusatzbeitrag ist eine unnötige Kehrtwende.
- Das Kasseninteresse an geringeren Fallzahlen reicht nicht aus. Es muss auch das Interesse der Patienten an einer reduzierten Inanspruchnahme geweckt werden. Das ist über Eigenbeteiligung möglich, wobei nur die prozentuale Beteiligung zielgerichtet ist.

Eine Große Koalition reduziert den Widerspruch im Parlament und verlagert ihn auf die Medien. In Deutschland kommt hinzu, dass sich die Opposition für noch weitergehende Leistungen ausspricht. Von einem demographieorientierten parlamentarischen Gegengewicht kann sicherlich keine Rede sein. Diese Aufgabe könnte allerdings eine „Generationengerechtigkeitspartei“ wahrnehmen, die als

Protestpartei<sup>25</sup> das Thema der generativen Verteilungsfolgen in den Mittelpunkt rückt. Dann würde es bereits im Parlament schwerer werden, den jungen Menschen in die Tasche zu greifen. Die Hoffnung, das Wahlrecht könnte geändert werden, und zwar in dem Sinne, dass Familien für ihre noch unmündigen Kinder eine zusätzliche Stimme erhalten, ist weit von der Realität entfernt. Und der Einwand, der Widerstand der jungen Parlamentarier innerhalb der bestehenden Parteien sei bereits größer geworden, ist fragwürdig. Es wird zwar immer wieder behauptet, dass sie dem Koalitionsvertrag nur „mit geballter Faust“ zugestimmt hätten. Entscheidungsrelevant waren ihre Bedenken jedoch nicht, ebenso wie die des sog. Wirtschaftsflügels der Parteien. Das stets bemühte „übergeordnete Interesse“ ist nur eine andere Formulierung dafür, dass den Stimmenwirkungen des Koalitionsvertrages der Vorrang eingeräumt wird.

### **Literaturhinweise**

Arni, P., W. Eichhorst, N. Pestel, A. Spermann und K. Zimmermann (2014), Kein Mindestlohn ohne unabhängige wissenschaftliche Evaluation, Bonn

Augurzky, B., U. Roppel und H. Schmitz (2014), Kehrtwende in der Gesundheitspolitik: Unnötige Abkehr von einer erfolgreichen Reform des GKV-Beitragsystems, Essen, erscheint in: Positionspapiere des RWI

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

Bundesministerium der Finanzen (2014), Monatsbericht März, Berlin

Bundesministerium der Finanzen (o.J.), Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, Berlin

Bundesministerium des Innern (2011), Demografiebericht, Berlin

DellaVigna, S. (2009), Psychology and economics: evidence from the field, Journal of Economic Literature

Diamond, P. (1965), National Debt in a Neoclassical Growth Model, American Economic Review

Klein, M. und J.W. Falter (2003), Der lange Weg der Grünen, München

Kluve, J. (2013), Was ist der optimale Mindestlohn?, Essen

---

<sup>25</sup> Auch die Grünen sind als Protestpartei entstanden. Vgl. Klein/Walter (2003) zu dem Anliegen und Weg der Grünen.

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

Neumark, D. und W. Wascher (2007), Minimum Wages and Employment, Bonn

Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data, and Limitations, European Economy, Reports and Studies

Richter, W. (2013), Pyrrhussieg bei der Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, erscheint in: Gesundheits- und Sozialpolitik

Ruland, F. (1992), Rentenversicherung und Kinderlastenausgleich, Frankfurt am Main

Rürup, B und S. Gruesco (2003), Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung, Berlin

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

Schmähl, W. (1988), Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Berlin

Schmitz, H. und N. R. Ziebarth (2011), In Absolute oder Relative Terms? How Framing Prices Affects the Consumer Price Sensitivity of Health Plan Choice, Ruhr Economic Papers

Sinn, H-W. und M. Werding (2000), Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung, München

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

Werdning, M. (2014), Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen für die mittlere und lange Frist, München

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012), Altersarmut, Berlin

Zimmermann, K.F. (2013), The Mobility Challenge for Growth and Integration in Europe, Bonn