

Tholen Eekhoff und Steffen J. Roth (Hrsg.)

Grenzgänge zwischen Wirtschaftswissenschaft
und Wirtschaftspolitik

Tholen Eekhoff und Steffen J. Roth (Hrsg.)

Grenzgänge zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik

für Johann Eekhoff



Lucius & Lucius · Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

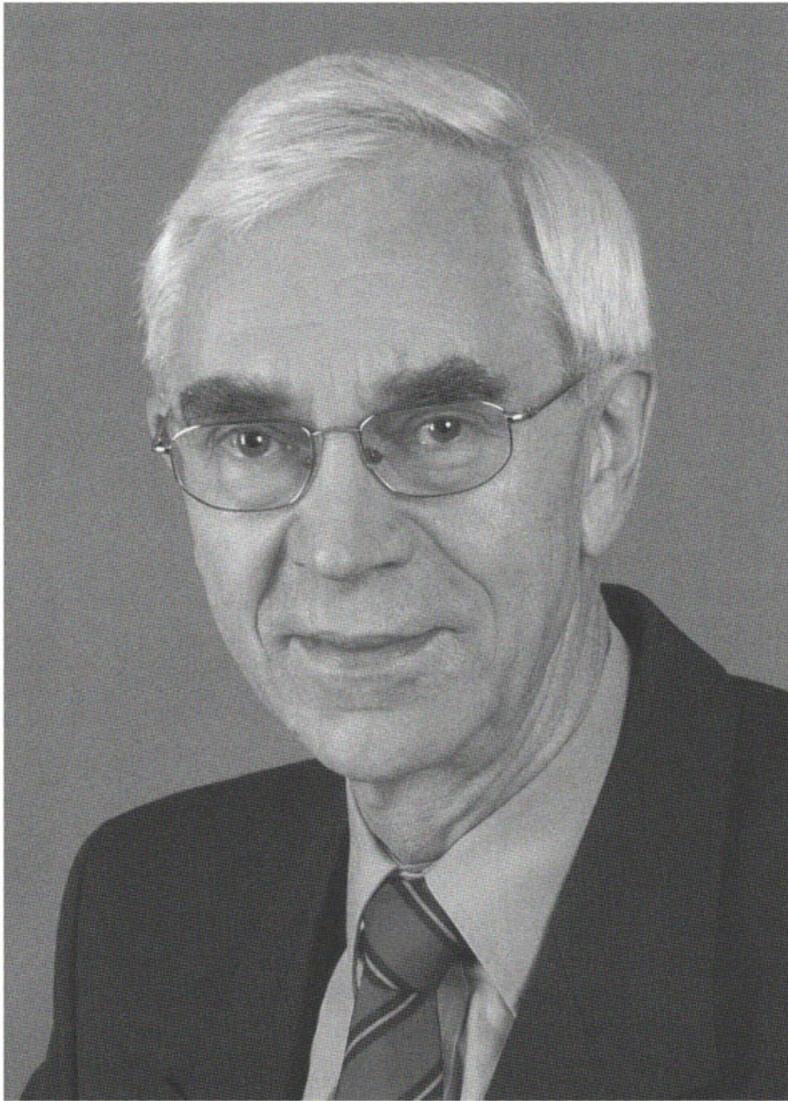
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN 978-3-8282-0600-7

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2014
Gerokstraße 51 · D-70184 Stuttgart · www.luciusverlag.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Layout: Claudia Rupp, Stuttgart
Druck und Bindung: BELTZ Bad Langensalza GmbH, Bad Langensalza



Johann Eekhoff (1941 – 2013)

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	IX
Evidenzbasierte Politikberatung: Kritischer Begleiter, nicht willfähriger Ermöglicher der Politik <i>Christoph M. Schmidt</i>	1
Zur Einführung der Bürgerprivatversicherung in das deutsche Krankenversicherungssystem: Mögliche Handlungsoptionen <i>Christine Arentz und Achim Wambach</i>	17
Wettbewerb und Kartellrecht in der Gesetzlichen Krankenversicherung <i>Markus Jankowski</i>	35
Eine Dienstleistungsrichtlinie für das Gesundheitswesen – Wurden die Chancen genutzt? <i>Susanna Kochskämper</i>	47
Mehr Wettbewerb – die richtige Therapie für die Gesundheitsversorgung in Deutschland? <i>Axel Wehmeier</i>	57
Der Wechsel ist möglich: Aktuarielle Umsetzung von Portabilität in der privaten Krankenversicherung <i>Kai Menzel</i>	71
Nicht-Versicherung im U.S. amerikanischen Gesundheitssystem: Analyse der Ursachen und Bewertung des Affordable Care Acts <i>Ines Läufer</i>	93
Private Pflegevorsorge – kein Bedarf an staatlicher Intervention <i>Jochen Pimpertz und Steffen J. Roth</i>	105
Europäische Währungsunion – Wie kann es weitergehen? <i>Gisela Eekhoff</i>	121
Die neuen europäischen Fiskalregeln können die nächste Staatsschuldenkrise wieder nicht verhindern <i>Astrid Lemmer</i>	131
Das Potenzial von Systemwettbewerb und nationalen Alleingängen bei der Finanzmarktregulierung <i>Oliver Arentz und Philipp Paulus</i>	145

Freiwilligkeit und Flexibilität: Ein Ausweg, nicht nur für die Währungsunion <i>Nora Hesse</i>	165
Die EU-Regionalpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit <i>Christian Philipp Schindler</i>	177
Familiengründung ist Privatsache, Bevölkerungspolitik keine Staatsaufgabe <i>Vera Bünnagel</i>	197
Das Familienrealsplitting als Instrument zur steuerlichen Gleichbehandlung von Kindern in allen Familien? <i>Barbara Henman-Sturm</i>	217
Ein Quotenmodell zur Förderung erneuerbarer Energien ist ordnungspolitisch nicht zu begründen <i>Christian Vossler</i>	229
Die Berücksichtigung von Waldkohlenstoffspeichern im internationalen Klimaschutzsystem <i>Janina Jänsch</i>	243
Die Besteuerung von selbstgenutztem und vermietetem Wohneigentum: Ein Update <i>Michael Voigtländer</i>	259
Zu den Wechselwirkungen zwischen Mittelstandspolitik und Sozialpolitik <i>Leonard Münstermann</i>	275
Die Soziale Marktwirtschaft aus dem Blickwinkel von Entwicklungsländern <i>Yu Ding</i>	287
Authentische Politikberatung: Ein starker Charakter als Garant einer aufrichtigen wirtschaftspolitischen Debatte <i>Steffen J. Roth</i>	301
Die Autoren und Herausgeber	329

Vorwort der Herausgeber

Johann Eekhoff ist am 3. März 2013 gestorben. Zeitlebens war er ein Grenzgänger zwischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft. Sein Wirken in der praktischen Wirtschaftspolitik war stets geprägt von seinen wissenschaftlichen Einsichten und Erkenntnissen. Umgekehrt hatten seine Erfahrungen in der Ministerialbürokratie erheblichen Einfluss auf seine wirtschaftswissenschaftliche Forschung. Diese war immer von einer praktischen Fragestellung statt von einem abstrakten Forschungsinteresse getrieben. Dabei gab er sich ungerne mit dem zufrieden, was als wissenschaftlich allgemein anerkannt galt. Oft gab er keine Ruhe, bis er eine solche Grenze überschritten und eine Idee ausgearbeitet hatte, die die Wirtschaftswissenschaft als Grundlage der Wirtschaftspolitik einen entscheidenden Schritt weiterbrachte. Mit dieser Art der wissenschaftlichen Neugier steckte er sowohl viele seiner Schüler, als auch seiner Gesprächspartner in wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Arbeitsgruppen und Gremien an.

Diesem Anspruch, wirtschaftswissenschaftliche Ideen und Ansätze zur kritischen Analyse der realen Wirtschaftspolitik heranzuziehen und – wo möglich – zur Ableitung praktisch relevanter Vorschläge für die reale Wirtschafts- und Sozialpolitik fruchtbar zu machen, folgt auch dieses Buch. Viele seiner Weggefährten und Schüler unternehmen in diesem Band Grenzgänge zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik in Themenfeldern, die auch Johann Eekhoff bewegt haben.

Wir haben darauf verzichtet, die Beiträge in thematische Kategorien zu pressen, und Abschnitte zu bilden. Andererseits haben wir thematisch ähnliche Beiträge doch versucht, nahe beieinander anzuordnen. Dabei fallen insbesondere zwei große Themenblöcke auf: Die Gesundheitspolitik und die Europapolitik. Johann Eekhoff hat sich in den letzten Jahren sehr stark der Gesundheitspolitik gewidmet und dort gemeinsam mit seinen Schülern nach wettbewerblichen Ausgestaltungsmöglichkeiten dieses wichtigen Bereichs gesucht. Ein großer Durchbruch gelang mit dem Nachweis, dass individualisierte risikoäquivalente Altersrückstellungen im System der Privaten Krankenversicherung marktkonform übertragbar sind und so das vielversprechende Potenzial von Arbeitsteilung, Spezialisierung und Wettbewerb auch im Bereich der Krankenversicherungen erschlossen werden kann. Ein anderes Thema, das Johann Eekhoff in den letzten Jahren vor seinem Tod besonders beschäftigt hat, sind die Auswirkungen der Finanz-, Wirtschafts-, und Schuldenkrise auf die Eurozone sowie die Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden können. Das breite Spektrum weiterer Themen veranschaulicht das Forschungsspektrum, mit dem sich Johann Eekhoff zeitlebens beschäftigt hat. Im letzten Beitrag dieses Bandes drucken wir einen Nachruf auf Johann Eekhoff

ab, der sich mit seiner Person, dem Leben und der wissenschaftlichen Leistung beschäftigt und ein nur leicht veränderter Nachdruck aus dem gleichnamigen Beitrag in der Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Heft 2/2013 ist.

Wir danken allen Autoren der Beiträge in diesem Band sehr herzlich. Jeder einzelne erweist Johann Eekhoff damit seine persönliche Ehre und trägt zugleich einen großen Fundus gemeinsamer Themen und gemeinsam entwickelter Ideen in die Gegenwart und Zukunft. Wir danken auch einem großzügigen Sponsor, der nicht genannt werden möchte und dem Fördererkreis des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, die dieses Projekt ohne zu Zögern finanziert haben. Einen besonderen Dank möchten wir Ines Läufer aussprechen, die viele Stunden in die Organisation und die Durchsicht der Texte investiert und dadurch wesentlich zum Gelingen dieses Buches beigetragen hat.

Berlin und Köln im März 2014

Tholen Eekhoff

Steffen J. Roth

Evidenzbasierte Politikberatung: Kritischer Begleiter, nicht willfähriger Ermöglicher der Politik¹

Christoph M. Schmidt

1 Wirtschaftspolitische Beratung: Drei grundlegende Fragen

Dieser Beitrag berührt drei sehr eng miteinander verwobene grundlegende Fragen: Welche Anforderungen muss erstens die wirtschaftspolitische Beratung bei ihrem Vorgehen erfüllen, um die Qualität und die Unabhängigkeit ihres Urteils zu wahren? Und wie können wirtschaftspolitische Berater durch die Transparenz ihres Vorgehens und durch die aus der fachlichen Qualität und handwerklichen Solidität ihrer Arbeit erwachsende Reputation die Anerkennung ihrer Unabhängigkeit festigen? Welche Anforderungen stellt zweitens ein Vorgehen, das diese Qualitätsstandards einhält, an die fachliche Kompetenz der zu beratenden Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung? Und wie tolerant müssen sie im Hinblick darauf sein, was sie an mangelnder Eindeutigkeit der Schlussfolgerungen oder gar deutlichem inhaltlichen Widerspruch zu ihrer eigenen Position zu akzeptieren bereit sind? Welche Rolle muss drittens die Öffentlichkeit spielen, um der Wissenschaft die Freiräume zu sichern, die es derselben ermöglichen, das Anrecht der Bürger auf Transparenz und Aufklärung gegen ideologische und wirtschaftliche Interessen zu verteidigen?

Die Antworten auf diese Fragen stellen hohe Anforderungen an Anbieter und Nachfrager von wirtschaftspolitischer Beratung. Erstens können nur solche Anbieter einen ernsthaften Beitrag zur Verbesserung wirtschaftspolitischer Entscheidungen leisten, die den hohen Standards der evidenzbasierten Politikberatung genügen, sowohl in fachlicher als auch in prozeduraler Hinsicht. Zweitens müssen Entscheidungsträger in Politik und Gesellschaft vor allem inhaltlichen Widerspruch aushalten können. Darüber hinaus erfordert die unausweichliche Vielstimmigkeit der Wirtschaftsforschung, die aus ihrer inhärent nicht-experimentellen Natur erwächst, dass sie sowohl die Kompetenz als auch den guten Willen aufweisen, nur so viel an Eindeutigkeit von der Wissenschaft zu fordern, wie diese im Sinne der evidenzbasierten Politikberatung zu leisten imstande ist, nicht

¹ Ein herzlicher Dank geht an Nils aus dem Moore und Benjamin Weigert für ihre Kommentare und an Claudia Lohkamp für ihre Unterstützung beim Erstellen des Manuskripts.

mehr. Insbesondere müssen sie die Bereitschaft besitzen, darauf zu verzichten, der Wissenschaft die Verantwortung für Entscheidungen unter Unsicherheit zuzuschreiben, selbst und insbesondere dann, wenn sich Beratungsangebote finden, die mehr Sicherheit vortäuschen, als es nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis eigentlich möglich ist.

Die erste Anforderung, der hohe qualitative Anspruch der evidenzbasierten Politikberatung, dürfte mittlerweile nicht mehr überraschen.² So hat jüngst beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) für eine stärkere Betonung der evidenzbasierten Politikberatung geworben.³ Doch die ebenso wichtige Anforderung, dass die Nachfrageseite des Marktes für wirtschaftspolitische Beratung eine hohe Aufnahmebereitschaft aufweisen muss, wenn die evidenzbasierte Politikberatung wirksam eingesetzt werden soll, wurde bislang noch nicht mit der gleichen Betonung diskutiert. Vor allem muss die Öffentlichkeit eine weit kompetentere und aktivere Rolle spielen als bisher, wenn sie ihre eigenen Rechte auf Aufklärung und Selbstbestimmtheit gewahrt wissen will. Diese Schlussfolgerung wird hier anhand eines konkreten aktuellen Beispiels für wirtschaftspolitische Eingriffe diskutiert, der Einführung eines flächendeckenden allgemeinen Mindestlohns.

2 Die Debatte um einen flächendeckenden Mindestlohn

Die hier diskutierten Fragen stellen sich aktuell vor dem Hintergrund einer neu aufgeflammtten Debatte über die Rolle der institutionalisierten wirtschaftspolitischen Beratung, insbesondere über diejenige des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (hier durchgehend: „Sachverständigenrat“). Führende Ökonomen aus Leibniz-Instituten und einschlägigen Gremien der wirtschaftspolitischen Beratung äußerten sich im Herbst 2013 kritisch zu Kernpunkten des Koalitionsvertrags der geplanten schwarz-roten Bundesregierung. Im November 2013 veröffentlichte der Sachverständigenrat sein Jahresgutachten 2013/14, mit dem deutlichen Titel „Gegen eine rückwärtsgerandte Wirtschaftspolitik“. Im politischen Spektrum stießen diese Äußerungen auf ein gemischtes Echo. Nicht zuletzt wurde dabei wieder einmal offenbar, dass das Selbstverständnis der evidenzbasierten Politikberatung, vor allem kritischer

² Meine Ausführungen hier lehnen sich nicht zuletzt eng an folgende Beiträge an: Schmidt, 2007; Schmidt, 2009; Schmidt, 2013.

³ Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2013, „Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin. Ausgewählte frühere Beiträge zu dieser Debatte sind Fitzenberger/Hujer, 2002; Lechner, 2002; Schmidt, 1999.

Begleiter, nicht Erfüllungsgehilfe der Politik zu sein, bei einigen Betroffenen auf erhebliche Ablehnung stößt.

Am Beispiel des allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohns, einer in der Vergangenheit in Deutschland vermiedenen Regulierung des – ansonsten stark regulierten – Arbeitsmarkts, soll hier dargelegt werden, dass die unabhängige wirtschaftspolitische Beratung als kritischer Begleiter, nicht als willfähriger Ermöglicher der Politik aktiv sein sollte. Die Stimmung in der Bevölkerung, die von der Politik einerseits beeinflusst wird und die diese andererseits in ihrem Angebot an die Wähler reflektiert, ist aktuell recht eindeutig. Von der überwiegenden Mehrheit der Wähler ist die Einführung eines allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohns gewollt. In den Verhandlungen zur Bildung einer schwarz-roten Koalition im Herbst 2013 war der Mindestlohn daher nahezu folgerichtig im Grundsatz als unverzichtbar gesetzt. Dabei wies die Diskussion mit dem Wert von 8,50 € pro Stunde einen markanten Fixpunkt auf, der vom kleineren Koalitionspartner sogar als Sollbruchstelle für die Koalitionsverhandlungen insgesamt behandelt wurde. Und auch die Opposition im Bundestag ist im Grundsatz ebenfalls keineswegs gegen die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns. Die politische Debatte um das „ob“ ist somit eigentlich bis auf weiteres entschieden.

Was aber ist die argumentative Unterfütterung dieser Maßnahme? Und welche Wirkungen dürfen wir erwarten oder müssen wir gar befürchten? Hier kommt die unabhängige wirtschaftspolitische Beratung ins Spiel. Letztlich handelt es sich bei der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns um einen sozialpolitisch motivierten wirtschaftspolitischen Eingriff. Sowohl zur Frage zur sozialpolitischen Notwendigkeit dieser erheblichen Veränderung der Arbeitsmarktordnung als auch zu den deshalb zu erwartenden Wirkungen auf Einkommen und Beschäftigung hat die empirische Wirtschaftsforschung erhebliche Beiträge geliefert. So beschäftigen sich eine Fülle von Beiträgen mit der deskriptiven Analyse des Arbeitsmarkts und der Haushaltseinkommen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei dem unteren Ende der Lohn- und Einkommensverteilung, dem Verhältnis von niedrigen Einkommen zu den durchschnittlichen Einkommen und der Intensität der Korrektur der Ungleichheit der Einkommen durch das Steuer- und Transfersystem.

Darüber hinaus hat mittlerweile eine große Anzahl von empirischen Studien in einem breiten Spektrum von entwickelten Volkswirtschaften die Wirkungen einzelner Anwendungen von Mindestlöhnen analysiert. Auf diese Schar von Erkenntnissen muss jede sinnvolle Diskussion der aufgrund der Einführung eines allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland zu erwartenden Wirkungen zurückgreifen, wenn sie über rein theoretischen Überlegungen hinausweisen will. Denn ohne Präzedenzfall können keine direkten empirischen Belege gesammelt werden. Stattdessen ist man auf Analogieschlüsse angewiesen. Es sind also entweder Erkenntnisse aus anderen Volkswirtschaften auf Deutschland oder

aus sektoralen Erfahrungen innerhalb Deutschlands auf die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse zu übertragen. Es ist offensichtlich, dass dies nur mit größter Vorsicht und bestenfalls näherungsweise gelingen kann.

In der Essenz geht es bei diesen bestehenden Studien vor allem, wenngleich nicht nur, um die Kernfrage, welche Arbeitnehmer in welchem Ausmaß durch diese Maßnahme Schaden nehmen dürften: Gibt es nennenswerte Evidenz dafür, dass eine bindende Lohnuntergrenze die schwächeren Arbeitnehmer – ohne gute berufliche Bildung, ohne erhebliche Berufserfahrung, in kleineren Dienstleistungsunternehmen beschäftigt – eines Teils ihrer Beschäftigungschancen beraubt?

- Die Schlussfolgerungen der in Ländern mit einem flächendeckenden Mindestlohn durchgeführten Studien sind uneinheitlich. Beschäftigungsverluste werden dabei vor allem für Geringqualifizierte und für junge Arbeitnehmer identifiziert. Von entscheidender Bedeutung ist dabei ganz offensichtlich die Relation zwischen dem jeweiligen Mindestlohn und der Produktivität der betroffenen Arbeitnehmer.⁴
- Uneinheitlich sind auch die Schlussfolgerungen empirischer Studien zu branchenspezifischen Mindestlöhnen, die in der jüngeren Vergangenheit am deutschen Arbeitsmarkt eingeführt wurden.⁵ Deren Ergebnisse sind vor allem deshalb von begrenzter Aussagekraft, weil sie sich weitgehend auf die Wirkungen auf die deutschen Arbeitnehmer in diesen Branchen konzentrieren. Die negativen Beschäftigungseffekte auf ihre ausländische Konkurrenz werden hingegen nicht betrachtet. Bei einem flächendeckenden Mindestlohn kann man die Betroffenen jedoch nicht ignorieren.
- Auch mit der Frage der zu erwartenden Wirkungen eines künftigen allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohns in Deutschland befassen sich mittlerweile mehrere Studien. Umstritten ist dabei zum einen, inwieweit die Ergebnisse aus sektoralen Studien auf gesamtwirtschaftliche Verhältnisse übertragen werden können, und zum anderen, welche relative Bedeutung der gewählte Mindestlohn im Vergleich zum bestehenden Lohngefüge haben dürfte.⁶

⁴ Die Debatte um die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in den Vereinigten Staaten und anderen Volkswirtschaften, etwa in Frankreich und dem Vereinigten Königreich, umfasst eher befürwortende bis sehr ablehnende Schlussfolgerungen. Stellvertretend siehe Abowd et al., 2000; Belman/Wolfson, 2013; Card/Krueger, 1997; Doucouliagos et al., 2009; Dube et al., 2010; Machin et al., 2003; Manning, 2012; Neumark/Wascher, 2006; Neumark/Wascher, 2010; Neumark et al., 2013; Schmitt, 2013.

⁵ Ausgewählte Beispiele für ökonometrische Studien zu diesem Thema sind die in diesem Jahr vom German Economic Review aufgegriffenen Studien zu sektoralen Mindestlöhnen auf der Basis des Arbeitnehmerentsendegesetzes, deren ambivalente Ergebnisse Paloyo et al., 2013 zusammenfassen. Siehe auch Möller, 2012; Möller et al., 2008.

⁶ Ausgewählte Beiträge zur jüngeren Debatte sind Bauer/Kluve et al., 2009; Brenke/Müller, 2013; Kluve, 2013; Müller/Steiner, 2013.

Vor dem Hintergrund dieser Literatur hat der Sachverständigenrat sich in seinem Jahresgutachten 2013/14 mit der Frage beschäftigt, ob die Einführung eines allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohns eine ratsame wirtschaftspolitische Maßnahme darstellen würde. Er hat somit ausdrücklich nicht die Frage diskutiert, wie – gegeben, dass es zwar aus ökonomischer Sicht nicht ratsam, aber aus politischer Sicht unvermeidlich schien, zu einer derartigen Maßnahme zu greifen – derselbe eingeführt und dann gegebenenfalls künftig angepasst werden sollte. Der Sachverständigenrat hat bei dieser Frage des „ob“ eine klare Aussage getroffen und von der Einführung des Mindestlohns abgeraten. Auf dem Wege zu dieser Schlussfolgerung waren drei Fragen zu beantworten:

- Besteht eigentlich ein sozialpolitischer Bedarf für einen flächendeckenden Mindestlohn? Zur Beantwortung dieser Frage ist vor allem die Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers in den Blick zu nehmen. Ist die Ungleichheit in den Jahren nach den Hartz-Reformen merklich gestiegen, so dass sich durch diese Entwicklungen – wie es die öffentliche Diskussion stark suggeriert – ein gewisser Korrekturbedarf bei den Reformen aufdrängt?
- Wie wird ein solcher Mindestlohn wohl wirken? Für die meisten Arbeitnehmer wird sich aufgrund ihrer deutlich höheren Produktivität faktisch sehr wenig ändern, für einige wird der Lohn und damit das Einkommen höher ausfallen, andere wiederum werden ihre Beschäftigung verlieren oder versäumen, eine Beschäftigung zu finden. Die Konsequenz könnte sein, dass die letztere Gruppe Einkommensverluste in Kauf nehmen muss, und dass sich die Einkommensungleichheit dann wieder verstärkt.
- Was bedeutet dieser Schritt langfristig? Passt ein flächendeckender Mindestlohn in das deutsche System der Armutsbekämpfung, das auf familienbezogener Einkommensergänzung beruht? Welche Implikationen ergeben sich für die soziale Marktwirtschaft, für die charakteristisch ist, dass die Marktergebnisse zwischen den Bürgern zwar umverteilt, nicht jedoch gesetzlich festgelegt werden? Und welche Konsequenzen hat ein derartiger Schritt für Deutschlands Rolle als ordnungspolitisches Vorbild in Europa?

Wenngleich diese Fragen allesamt schwer zu beantworten sind, stellen vor allem die zweite und dritte Frage eine größere intellektuelle Herausforderung dar. Bei ihnen geht es nicht nur um die faktischen Gegebenheiten, die mehr oder weniger leicht zu erfassen sind. Vielmehr geht es hier um die Suche nach Antworten auf mögliche Verläufe künftiger Entwicklungen – und das ohne einen direkten Präzedenzfall. Glücklicherweise ist das Instrumentarium der empirischen Wirtschaftsforschung in den vergangenen Jahrzehnten erheblich gereift und unterstützt unabhängige Beratungsgremien bei der Suche nach überzeugenden Antworten.

3 Evidenzbasierte Politikberatung: die Position des Sachverständigenrates

Wirtschaftspolitische Maßnahmen erfordern ohne Ausnahme eine Vorstellung über die Ursache-Wirkungs-Ketten, welche die Realität prägen und an denen man mit der Maßnahme ansetzen möchte. Denn nur wer Ursachen und Wirkungen verlässlich herausgearbeitet hat, kann solche wirtschaftspolitischen Eingriffe entwerfen, die Wirksamkeit versprechen. Im vorliegenden Falle ist sogar ein doppelter gedanklicher Sprung nötig. Erstens sind historische Zusammenhänge zu nutzen, um Ursachen (hier: Mindestlöhne) und deren Wirkungen (hier: Beschäftigungsverluste für Geringqualifizierte und junge Arbeitnehmer) im nicht-experimentellen Kontext zu erkennen. Zweitens sind diese Erkenntnisse auf die Vorhersage zu übertragen, wie mehr oder weniger hoch angesetzte flächendeckende Mindestlöhne im deutschen Arbeitsmarkt voraussichtlich wirken werden.

Es ist unstrittig, dass Politik und Verwaltung diese Aufgaben nicht wahrnehmen können. Sie sind handelnde Akteure und damit niemals unvoreingenommen. Und es handelt sich um Aufgaben, die nur bei Kenntnis und Einhaltung hoher wissenschaftlicher Standards erfolgreich bewältigt werden können. Der Gesetzgeber hat die Vorzüge der Arbeitsteilung in diesem Bereich vor langer Zeit erkannt und daher in Deutschland eine unabhängige Forschung und Beratung fest verankert. Neben eigens zu diesem Zweck eingerichteten Beratungsgremien, etwa dem Sachverständigenrat und den jeweiligen Wissenschaftlichen Beiräten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) sowie des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), ist insbesondere die Arbeit der wirtschaftswissenschaftlichen Institute der Leibniz-Gemeinschaft mit ihrer Mission einer „angewandten Grundlagenforschung“ darauf ausgerichtet.

Die Distanz dieser Gremien und Institute zur Politik kommt in der Beschreibung der Aufgabe des Sachverständigenrates wohl am deutlichsten zum Ausdruck, der „Begutachtung“ der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Der gesetzliche Auftrag des Sachverständigenrates lautet, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik periodisch zu begutachten und mit seiner Arbeit die Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitischen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit zu erleichtern. Dabei sind insbesondere Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung aufzuzeigen (hier: das Unterlassen der Einführung dieses bislang noch nicht verwendeten wirtschaftspolitischen Instruments), Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen (hier: die konkrete Höhe eines allgemeinen, flächendeckenden Mindestlohns zu einem Stichtag) gehören nicht zu seinem Aufgabenspektrum.⁷

⁷ Nähere Informationen finden sich unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

Eine Tätigkeit hingegen, die eher als wirtschaftspolitische „Beratung“ im engeren Sinne bezeichnet werden sollte, wäre sicherlich ebenfalls etwas völlig Legitimes, aber etwas ganz anderes. Dabei würde es sich – sicherlich unter Einsatz wissenschaftlicher Methoden, aber nicht mit dem primären Ziel des Erkenntnisinteresses – um eine eher ermöglichende Rolle handeln, welche die Ziele und Präferenzen der Politik zum Ausgangspunkt nimmt und vor diesem Hintergrund vor allem Kompromisse und Kommunikationsstrategien ausarbeitet. Der evidenzbasierten Politikberatung geht es demnach im Gegensatz zu dieser bloßen Ermöglichung bereits gefällter Entscheidungen darum, die Debatte um die Folgen möglicher oder geplanter Weichenstellungen (hier: der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns) zu versachlichen und damit eine Basis für eine informierte politische Entscheidung zu schaffen.

Die empirische Wirtschaftsforschung hat in den vergangenen Jahren in der Tat auf all ihren drei Einsatzfeldern erhebliche Beiträge liefern können, bei der Deskription, der Prognose und der Kausalanalyse. Die auf diesen Einsatzfeldern zu verzeichnenden Fortschritte lassen sich allesamt unter dem Stichwort der „Identifikation“ fassen.⁸ Im Hinblick auf den Mindestlohn kann sie auf allen drei Handlungsfeldern wertvoll sein:

- Der Sachverständigenrat greift in seinen Diskussionen regelmäßig auf die empirische Beschreibung der deutschen Lohn- und Einkommensstruktur zurück. Im Mittelpunkt der Einordnung der beobachteten Entwicklungen stehen dabei Veränderungen im Zeitablauf und der internationale Vergleich. Bei dieser Einordnung der Ergebnisse geht es nicht um das Werturteil, ob die Ungleichheit als „zu hoch“ einzustufen ist, sondern vielmehr um eine faktische Unterfütterung der gesellschaftlichen Debatte. Im aktuellen Kontext stellt sich insbesondere die Frage, ob die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen seit dem Jahr 2005 deutlich zugenommen hat – und somit Korrekturbedarf bei den im vergangenen Jahrzehnt durchgeführten Reformen des Arbeitsmarkts bestehen könnte – oder nicht.

Im Ergebnis zeigt sich ein recht unspektakuläres Bild: Seit dem Jahr 2005 hat die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen nicht zugenommen. Deutschland liegt in dieser Hinsicht im internationalen Mittelfeld. Die – als zwischen Dreivierteln und dem Anderthalbfachen des Medianeinkommens definierte – Mittelschicht hat sich ebenfalls im Zeitverlauf kaum geändert. Allein diese Informationen wären bereits hinreichendes Futter für eine informierte Debatte zum sozialpolitischen Bedarf für einen flächendeckenden Mindestlohn, im

⁸ Herausragende Beiträge sind insbesondere Manski, 1995 und Manski, 2013. Ein deutschsprachiges Lehrbuch im Geist der evidenzbasierten Politikberatung ist Bauer/Fertig/Schmidt, 2009.

Kontrast zu der emotional sehr aufgeheizten Debatte der deutschen Armutsforschung.

- Die Kurzfristprognose (also die ohne die Rückkopplung aus strukturellen Weichenstellungen ermittelte Prognose) der künftig zu erwartenden Wirtschaftsleistung bildet für viele wirtschaftspolitische Debatten den Hintergrund. Der Sachverständigenrat legt nicht nur regelmäßig seine eigenen Kurzfristprognosen vor, er weist im Gegensatz zu oberflächlich begründeten Schlussfolgerungen, die so mancher aus diesen Prognosen ableitet, in seinen wirtschaftspolitischen Diskussionen grundsätzlich darauf hin, dass eine mechanistische Fortschreibung der Kurzfristprognosen unter stark veränderten Rahmenbedingungen nicht sinnvoll sein kann.

Aus der Sicht des aktuellen Jahresgutachtens 2013/14 erwiesen sich die Konjunkturaussichten als gut. Diese erfreulichen Aussichten waren jedoch auch dazu geeignet, die Entscheidungsträger unangemessen sorglos zu stimmen. Die Mahnungen nicht zuletzt des Sachverständigenrates, es handle sich bei der starken wirtschaftlichen Stellung Deutschlands und der damit einhergehenden guten Lage der öffentlichen Haushalte lediglich um eine „Momentaufnahme“, die noch dazu durch frühere Reformen hart erarbeitet worden sei, tendierten in der politischen und öffentlichen Diskussion des Herbsts 2013 zu verpuffen. Darüber hinaus haben schon seit geraumer Zeit nicht wenige Wirtschaftsforscher vor allem im Ausland gefordert, Deutschland müsse mehr für seine Binnennachfrage tun und – kurioserweise unter grober Missachtung von möglichen negativen Beschäftigungseffekten dieser Maßnahme – die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns vorgeschlagen.

- Die (vermeintliche) Einsicht in das Zusammenspiel von Ursache und Wirkung stellt im Grunde genommen die intellektuelle Unterfütterung aller wirtschaftspolitischen Empfehlungen dar. Dabei ist aus analytischer Sicht die größte Herausforderung, dass das Objekt des wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisinteresses einen eigenen Willen besitzt: Ökonomen untersuchen die Entscheidungen und Handlungen von Menschen. Und diesen eigenen Willen können diese Studienobjekte glücklicherweise in einer freiheitlichen Gesellschaft auch ausleben, indem sie selbst großen Einfluss darauf nehmen, ihre Geschicke zu steuern, allen wirtschaftspolitischen Einfluss- und Steuerungsversuchen zum Trotz. Aus diesem Grunde ist in der Praxis häufig die Erkenntnis einer Korrelation nicht notwendigerweise mit dem Nachweis von Kausalität gleichzusetzen.

Die Einsicht, wie mit diesem Problem in der (nicht-experimentellen) Wirtschaftsforschung umzugehen ist, stellt einen der größten Fortschritte der Ökonomik in den vergangenen Jahrzehnten dar. Der analytische „Goldstandard“, wie man sich der Frage von Ursache und Wirkung am besten annähern kann, ist das kontrollierte Zufallsexperiment. Wenn dies, wie es bei wirtschaftspo-

litischen Fragestellungen meist der Fall ist, nicht durchgeführt werden kann, dann besteht die einzige Möglichkeit der empirischen Wirtschaftsforschung darin, die vorliegende nicht-experimentelle Situation so auszunutzen, dass man dem erwünschten, aber leider nicht durchführbaren Experiment durch das gewählte Studiendesign möglichst nahe kommt. Das kann, muss aber nicht zu im Hinblick auf ihre Aussagekraft befriedigenden Ergebnissen führen.

Ein unabhängiges wirtschaftspolitisches Beratungsgremium, das sich mit der Frage befasst, ob es ratsam sei, in Deutschland einen flächendeckenden Mindestlohn einzuführen, muss seine Überlegungen zu dessen möglichen Wirkungen auf die im vorhergehenden Abschnitt skizzierte empirische Evidenz stützen. Dem Standard der evidenzbasierten Politikberatung verpflichtet, hat der Sachverständigenrat die vorliegende Evidenz in seiner Diskussion der Angelegenheit in all ihrer Ambivalenz dargelegt. Nun zwingt der Standard der evidenzbasierten Politikberatung zwar zur Transparenz über die zur Ableitung der empirischen Belege verwendeten Methoden und Annahmen und zur Aufklärung über verbleibende Restunsicherheiten, allerdings keinesfalls zu einer Positionslosigkeit. Denn mit der Rolle eines „Ermöglichlers“, der vielleicht entscheidend dazu beitragen könnte, durch entsprechende Standpunkte und Argumentationsketten die Bevölkerung im Hinblick auf die diskutierte Maßnahme zu beruhigen, die Maßnahme selbst aber in ihrer Sinnhaftigkeit nicht mehr hinterfragt, ist die evidenzbasierte Politikberatung nicht vereinbar.

Deren Standards begründen somit auch die deutliche ablehnende Haltung des Sachverständigenrates gegenüber der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns: Gerade die erhebliche Unsicherheit über die zu erwartenden Folgen dieses Mindestlohns legen es aus Sicht des Sachverständigenrates nahe, von dieser Maßnahme abzuraten, denn es drohen im Zweifelsfalle erhebliche Arbeitsplatzverluste. Und diesen unerwünschten Nebenwirkungen des bislang nicht in dieser Form getesteten „Medikaments“ stehen lediglich überschaubare mögliche positive Wirkungen auf die verfügbaren Einkommen und deren Ungleichheit gegenüber.

4 Die Mindestlohndebatte in der politischen Praxis

Die Schlussfolgerungen des Sachverständigenrates treffen auf ein vielstimmiges Geflecht von Äußerungen zum gleichen Thema, die allesamt mehr oder weniger überzeugend auf empirische Belege zurückgreifen. Nun bedeutet der Anspruch, eine dezidiert evidenzbasierte Politikberatung zu betreiben, sehr viel mehr als lediglich den Einsatz von Daten. Stattdessen ist die Unabhängigkeit von Partikularinteressen und die Offenlegung aller Berechnungen und Argumentationsketten die Essenz der evidenzbasierten Politikberatung. Denn dadurch kann völlig transparent werden, in welchem Ausmaß die angebotenen Schlussfolgerungen und

Ratschläge durch empirische Belege gestützt werden. Und nur auf diese Weise kann sie sich gegenüber einer Politikberatung abgrenzen, die lediglich vorgibt, evidenzbasiert zu sein.

In der Praxis der wirtschaftspolitischen Beratung besonders schwer zu enttarnen ist ein Vorgehen, bei dem Anbieter wirtschaftspolitischer Ratschläge wissenschaftliche Methoden nutzen, um einen bereits feststehenden oder gar vom Auftraggeber vorgegebenen Standpunkt zu untermauern und sich dabei den Anstrich der Wissenschaftlichkeit zu geben. Sie haben der „echten“ evidenzbasierten Politikberatung im Hinblick auf ihre Wirkmächtigkeit in der öffentlichen und politischen Debatte vor allem eines voraus, die vermeintliche Sicherheit ihrer Schlussfolgerungen. Aber angesichts des bestenfalls unvollständigen Kenntnisstands über viele ökonomisch relevante Wirkungszusammenhänge sollten die politischen Entscheidungsträger wohl gerade denjenigen wirtschaftspolitischen Beratern am wenigsten trauen, die sich diesem Mangel an absoluten Gewissheiten und den Schwierigkeiten bei der Suche nach überzeugenden empirischen Belegen nicht offen stellen.

Denn ein klares Bekenntnis zu einer trotz aller Anstrengungen verbleibenden Unsicherheit bei den Schlussfolgerungen der empirischen Analyse hindert Wissenschaftler keineswegs daran, in der wirtschaftspolitischen Debatte eine klare Position zu beziehen. So lautet – wie oben dargelegt – die naheliegende Schlussfolgerung aus den bislang vorliegenden Studien, dass die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns mit hohen Risiken für die Arbeitnehmer verbunden und deshalb zu vermeiden ist. Aber eine „echte“ evidenzbasierte Politikberatung ist sich nicht nur ihrer Grenzen bewusst und kommuniziert diese in transparenter Form. Sie findet im Ideal ihr Gegenstück bei politischen Entscheidungsträgern, die dieses Fehlen von absoluten Gewissheiten und die begrenzte Wirkmächtigkeit von Politik anerkennen. Aber wird im Sinne einer Evidenzbasierung die unsichere Welt anstelle absoluter Gewissheit als Rahmen für politisches Handeln akzeptiert, dann zieht dies unweigerlich auch hohe Anforderungen an die politischen Entscheidungsträger nach sich.

- Erstens müssen sie lernen damit zu leben, dass es bei wirtschaftspolitischen Fragestellungen nahezu immer eine gewisse Vielstimmigkeit der Analyse gibt. Je mehr die Nachfrager wirtschaftspolitischer Beratung von den konzeptionellen Herausforderungen verstünden, mit denen die empirische Wirtschaftsforschung konfrontiert ist, umso eher würde es ihnen gelingen, die Spreu vom Weizen der Beratungsangebote zu trennen – zumindest, wenn sie dies selbst auch wollten.
- Zweitens müssen sie einsehen, dass es gerade die „großen“ Fragen sind, für die es nur wenig Präzedenzfälle gibt, so dass man für ihre Analyse bestenfalls plausible Analogieschlüsse heranziehen kann und die verbleibende Unsicherheit über die Schlussfolgerungen groß ist. Je umfassender die zu begründende Reform,

wie etwa die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns, umso mehr Sorgfalt muss die Politik auf die Diskussion der Grenzen von wissenschaftlicher Erkenntnis und eigener Wirkmächtigkeit legen.

- Drittens ist es erforderlich, dass sich die Politik zu ihrer eigenen begrenzten Wirkmächtigkeit bekennt. Die empirische Wirtschaftsforschung kann die politischen Entscheidungsträger nicht aus ihrer demokratisch legitimierten Verantwortung befreien. Das kann aber letztlich auch kein Berater, der als „Ermöglicher“ größere Gewissheit nur vortäuschen kann. Vor allem sind Berater, die sich als Ermöglicher verstehen, bei der Suche nach der besten, verantwortungsbewussten Entscheidung keine Hilfe. Denn sie vermeiden ja gerade eine unabhängige Positionierung bei der Frage des „ob“.

Die evidenzbasierte Politikberatung muss wohl oder übel damit leben, dass ihre wirtschaftspolitischen Ratschläge manchmal ungern gehört werden, weil sie dem Vortäuschen von ultimativen Gewissheiten entsagt. Doch kann sie nichts Besseres tun, als standhaft ihre fachliche und prozedurale Linie durchzuhalten und insbesondere immer darauf aufmerksam zu machen, wenn man keine apodiktische Aussage treffen kann. Zudem ist anzuerkennen: Ebenso, wie die Wissenschaft als Verfechter einer evidenzbasierten Politikberatung im politischen und öffentlichen Diskurs häufig einen schweren Stand hat, so geht es auch denjenigen Politikern, die das Richtige tun und den genannten Anforderungen, der Anerkennung von unsicherer Erkenntnis, von begrenzter Wirkungsmacht und von verbleibenden Risiken folgen, nicht viel anders.

Darüber hinaus ist es sicherlich keine leichte Aufgabe, gute wirtschaftspolitische Beratung zu würdigen und fachliche Qualität als solche trennscharf zu erkennen.⁹ Denn was man vergleichsweise leicht messen kann, lässt sich auch leichter würdigen, beispielsweise Publikationen in einschlägigen Fachzeitschriften. Die evidenzbasierte Politikberatung entzieht sich jedoch zu einem gewissen Grad der quantitativen Messbarkeit, gerade deswegen, weil sie sich häufig durch die Transparenz über verbleibende Restunsicherheiten und ihre Demut gegenüber ihren Grenzen auszeichnet. Doch gibt es durchaus ein ernsthaftes Bemühen, gute wirtschaftspolitische Beratung auch als solche zu würdigen, um langfristig deren hohe fachliche Qualität sicherzustellen, etwa bei den regelmäßigen Evaluierungen der wirtschaftswissenschaftlichen Institute der Leibniz-Gemeinschaft.

Zudem hat sich in den vergangenen Jahren auf der Nachfrageseite durchaus ein aufkeimendes Verständnis für die Notwendigkeit ergeben, empirische Belege zu sammeln, um rationale wirtschaftspolitische Entscheidungen zu treffen. Es ent-

⁹ Meine persönliche Einschätzung der aktuellen Situation findet sich in Schmidt et al., 2013, als Beitrag eines „Zeitgesprächs“ zum Thema „Entwickeln sich wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Politikberatung auseinander?“

wickelt sich darüber hinaus sogar ein Verständnis für die Möglichkeiten und Grenzen einer wahrhaft evidenzbasierten empirischen Wirtschaftsforschung, insbesondere bei der Frage nach Ursachen und Wirkung. Schließlich hat sich auch mehr und mehr ein offener Dialog zwischen Ministerialbürokratie, Politik und Wissenschaft entwickelt. Die Nachfrageseite befindet sich also auf dem Weg, selbst den Qualitätssprüngen nachzueifern, die in den vergangenen Jahren auf der Angebotsseite zu verzeichnen waren. Der wichtigste Engpass liegt aber weder bei der Kompetenz von Politik und Verwaltung noch bei ihrer Bereitschaft, sich auf komplexe Botschaften einzulassen und verbleibende Unsicherheiten als Rahmenbedingungen des Handelns in einer unsicheren Welt anzuerkennen.

Vielmehr besteht ein riesiger Bedarf für eine bessere Aufklärung über ökonomische Zusammenhänge in der breiteren Bevölkerung: Wenn die Wähler keine evidenzbasierte Politik einfordern, weil sie sich mit einer apodiktisch vorgetragenen Politik zufrieden geben, dann werden Politik und Verwaltung gar nicht anders können, als künftig ebenfalls auf die Vorzüge einer evidenzbasierten Politik – unterstützt durch die entsprechende evidenzbasierte Politikberatung – weitgehend zu verzichten. Denn um politisch handeln zu können, muss man sich Mehrheiten sichern. Die einzufordernde Aufklärung betrifft allerdings nicht nur rein ökonomische Zusammenhänge, wie etwa die Rolle von Anreizen und das Prinzip der Opportunitätskosten. Aufklärungsbedarf besteht ebenfalls über die zentrale Rolle des Zufalls für wirtschaftlichen Erfolg und Misserfolg und über die Notwendigkeit, Politik in einer unsicheren Welt als Entdeckungsprozess zu verstehen, nicht als Durchführen eines deterministisch auf Erfolg ausgerichteten Plans.

5 Die empirische Wirtschaftsforschung als kritischen Begleiter bewahren

Die empirische Wirtschaftsforschung hat großes Potenzial, um in einer sehr komplexen Welt Ursachen und Wirkungen herauszuarbeiten und auf mögliche Nebenwirkungen hinzuweisen. Doch um dieses Ziel zu erreichen, sind eine Reihe von anspruchsvollen Anforderungen zu erfüllen. In erster Linie betrifft dies die empirische Wirtschaftsforschung selbst. Sie kann ihren Argumenten und Schlussfolgerungen trotz all der beschriebenen und unvermeidbaren Einschränkungen nur dann Gehör verschaffen, wenn sie zwei grundlegende Anforderungen erfüllt: Unabhängigkeit und hohe fachliche Qualität. Die Unabhängigkeit der universitären und außeruniversitären Wirtschaftsforschung von Partikularinteressen ist ein hohes Gut, das die Organisation der wirtschaftspolitischen Beratung in unserem Land in besonderem Maße auszeichnet. Nicht umsonst lautet die korrekte Bezeichnung des Sachverständigenrates „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, nicht „zur Beratung der Bundesregierung“.

Natürlich ist die rein institutionelle Unabhängigkeit nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für tatsächliche Unabhängigkeit. Die Reputation, wirklich unabhängig zu sein, muss man sich durch seine Taten immer wieder neu erarbeiten.¹⁰ Aber was nützte selbst eine hervorragend aufgestellte evidenzbasierte Politikberatung, wenn die Nachfrageseite für ihre Leistungen – und vor allem für ihre dabei gezeigte Zurückhaltung gegenüber dem Vortäuschen von vermeintlichen Gewissheiten – entweder kein Verständnis entwickelte oder diese Leistungen bewusst nicht abrufen wollte? Es reicht ja nicht zu wissen, was eigentlich gute, also evidenzbasierte wirtschaftspolitische Beratung ausmacht. Es muss für die Nachfrager in Politik und Verwaltung auch unausweichlich sein, ihr Gehör zu schenken. Es kann schlicht nicht ausreichen, wenn sich nur die Anbieter hohen Standards des intellektuellen Austausches verpflichtet sähen. Dies kann aber nur dadurch gesichert werden, dass der öffentliche Druck entsprechend wächst, die Verausgabung von öffentlichen Mitteln und das Stellen von regulierenden Weichen durch den Nachweis der angestrebten Wirkungen – durch entsprechende empirische Belege, die den Standards der evidenzbasierten Politikberatung tatsächlich genügen – zu rechtfertigen.

Dies bedeutet aber, dass insbesondere die Medien und letztlich auch der in der Zivilgesellschaft aktive mündige Bürger ohne ein gewisses Verständnis für die Herausforderungen der empirischen Wirtschaftsforschung und der evidenzbasierten Politikberatung ihre Kontrollfunktionen nur sehr eingeschränkt werden wahrnehmen können. Hier ist sicherlich noch viel zu tun. Um die notwendige Aufklärung voranzutreiben, stehen der evidenzbasierten Politik und der sie als Gegenstück begleitenden evidenzbasierten Politikberatung drei einander ergänzende Strategien zur Verfügung: Sie müssen (i) Koalitionen für das Vorantreiben der evidenzbasierten Politikberatung in Wissenschaft, Politik und Verwaltung schmieden, (ii) Mitstreiter für dieses Vorhaben in den Medien suchen und (iii) nicht zuletzt die Zivilgesellschaft zu ihrem eigenen Wohl für die evidenzbasierte Politikberatung mobilisieren. Nur so wird es möglich sein, deren Potenzial besser auszuschöpfen und damit die Basis für eine bessere Wirtschaftspolitik zu bereiten.

¹⁰ Es ist offensichtlich, dass man sich mit klaren wirtschaftspolitischen Stellungnahmen, welche den inhaltlichen Positionen von starken Interessengruppen, Parteien oder Regierungen widersprechen, nicht unbedingt Freunde macht. Beispielhaft gilt dies etwa für den Vorschlag des Sachverständigenrates zu einem Schuldentilgungspakt im Jahresgutachten 2011/12 und die Kritik des Sachverständigenrates an den zu erwartenden Verabredungen des anstehenden Koalitionsvertrags der angestrebten schwarz-roten Bundesregierung im Jahresgutachten 2013/14.

Literaturverzeichnis

- Abowd, John M., Francis Kramarz, Thomas Lemieux und David N. Margolis (2000): „Minimum wages and youth employment in France and the United States“, in: David G. Blanchflower und Richard B. Freeman (Hrsg.), *Youth employment and joblessness in advanced countries*, Chicago: University of Chicago Press, S. 427–472.
- Bauer, Thomas K., Michael Fertig und Christoph M. Schmidt (2009): *Empirische Wirtschaftsforschung. Eine Einführung*, Heidelberg: Springer.
- Bauer, Thomas K., Jochen Kluge, Sandra Schaffner und Christoph M. Schmidt (2009): „Fiscal Effects of Minimum Wages: An Analysis for Germany“, *German Economic Review*, Jg. 10, H. 2, S. 224–242.
- Belman, Dale und Paul Wolfson (2013): *Does employment respond to the minimum wage? A meta-analysis of recent studies from the new minimum wage research*, The Upjohn Institute.
- Brenke, Karl und Kai-Uwe Müller (2013): „Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel“, *DIW Wochenbericht* Jg. 80, H. 39, S. 3–17.
- Card, David und Alan B. Krueger (1997): *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton: Princeton University Press.
- Doucouliagos, Hristos und T. D. Stanley (2009): „Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression analysis“, *British Journal of Industrial Relations*, Jg. 47, H. 2, S. 406–428.
- Dube, Arindrajit, T. William Lester und Michael Reich (2010): „Minimum wage effects across state borders: Estimates using contiguous counties“, *Review of Economics and Statistics*, Jg. 92, H. 4, S. 945–964.
- Fitzenberger, Bernd und Reinhard Hujer (2002): „Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 3, H. 2, S. 139–158.
- Kluge, Jochen (2013): *Mindestlohn von 8,50 Euro: Ein zu hoher Einstieg*, RWI-Position Nr. 53, Essen.
- Lechner, Michael (2002): „Eine wirkungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz: Eine Vision – zwei Realitäten“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* Jg. 3, H. 2, S. 159–174.
- Machin, Stephen, Alan Manning und Lupin Rahman (2003): „Where the minimum wage bites hard: Introduction of minimum wages to a low wage sector“, *Journal of the European Economic Association*, Jg. 1, H. 1, S. 154–180.
- Manning, Alan (2012): *Minimum wage, maximum impact*, London: Resolution Foundation.
- Manski, Charles F. (1995): *Identification Problems in the Social Sciences*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Manski, Charles F. (2013): *Public Policy in an Uncertain World: Analysis and Decisions*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Möller, Joachim (2012): „Minimum wages in German industries: What does the evidence tell us so far?“, *Journal for Labour Market Research*, Jg. 45, H. 3/4, S. 187–199.
- Möller, Joachim und Marion König (2008): „Mindestlohneffekte des Entsendegesetzes?: Eine Mikrodatenanalyse für die deutsche Bauwirtschaft“, *Journal for Labour Market Research*, Jg. 41, H. 2/3, S. 327–346.
- Müller, Kai-Uwe und Viktor Steiner (2013): *Distributional effects of a minimum wage in a welfare state – The case of Germany*, Diskussionspapier, Freie Universität Berlin.

- Neumark, David und William L. Wascher (2006): „Minimum wages and employment“, *Foundations and Trends in Microeconomics*, Jg. 3, H. 1 / 2, S. 1 – 182.
- Neumark, David und William L. Wascher (2010): *Minimum wages*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Neumark, David, J. M. Ian Salas und William L. Wascher (2013): „Revisiting the minimum wage-employment debate: Throwing out the baby with the bathwater?“, *IZA Discussion Paper No. 7166*, Bonn.
- Paloyo, Alfredo, Sandra Schaffner und Christoph M. Schmidt (2013): „Special Issue on the Economic Effects of Minimum Wages in Germany: Editorial“, *German Economic Review*, Jg. 14, H. 3, S. 255 – 257.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.
- Schmidt, Christoph M. (1999): „Knowing what works: The case for rigorous program evaluation“, *IZA Discussion Paper No. 77*, Bonn.
- Schmidt, Christoph M. (2007): „Policy Evaluation and Economic Policy Advice“, *Advances in Statistical Analysis*, Jg. 91, H. 4, S. 379 – 389.
- Schmidt, Christoph M. (2009): „Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung in Deutschland – Bedeutung, Möglichkeiten und Grenzen der Kausalanalyse“, in: Ansgar Belke, Hans-Helmut Kotz, Stephan Paul und Christoph M. Schmidt (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im Zeichen europäischer Integration: Festschrift für Wim Kösters*, RWI Schriften 83, Berlin: Duncker&Humblodt, S. 21 – 38.
- Schmidt, Christoph M. (2013): *Politikberatung und Evaluationskultur in Deutschland*, Vortrag bei der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und der Leibniz-Gemeinschaft in der gemeinsamen Vorlesungsreihe „Wissenschaftliche Politikberatung“.
- Schmidt, Christoph M., Nils aus dem Moore und Michael Themann (2013): „Mission Impossible? Zur Verbindung von Politikberatung und ‚Spitzenforschung‘“, *Wirtschaftsdienst*, Jg. 93, H. 8, S. 511 – 515.
- Schmitt, John (2013): *Why does the minimum wage have no discernible effect on employment?*, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2013): *Evaluierung wirtschaftspolitischer Fördermaßnahmen als Element einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik*, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

Zur Einführung der Bürgerprivatversicherung in das deutsche Krankenversicherungssystem: Mögliche Handlungsoptionen¹

Christine Arentz und Achim Wambach

1 Ausgangslage: Probleme des deutschen Krankenversicherungssystems

Das deutsche Krankenversicherungssystem steht unter permanenten Reformdruck. Seit Jahrzehnten wurden in fast jeder Legislaturperiode Reformen durchgeführt, ohne jedoch die zugrundeliegenden Probleme nachhaltig zu lösen. Auf Seiten der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist dies zum einen die langfristige Sicherstellung der Finanzierbarkeit von Krankenversicherungsleistungen. Durch die demografischen Umwälzungen in der Gesellschaft wird es in naher Zukunft angesichts der abnehmenden Gruppe von Beitragszahlern und einer wachsenden Anzahl an Leistungsempfängern entweder zu starken Beitragssatzerhöhungen oder entsprechend hohen Leistungskürzungen kommen müssen.

Neben den demografischen Problemen ist seit langem die unsystematische Umverteilung in der GKV Gegenstand kontroverser Debatten. Einigkeit herrscht nur dahingehend, dass eine Umverteilung, die nur am Lohn bzw. dem Renteneinkommen orientiert ist, nicht zielführend sein kann. Die Auffassungen über eine mögliche Verbesserung der Umverteilungsströme gehen weit auseinander. Verfechter einer Bürgerversicherung möchten die Umverteilung innerhalb des Systems belassen, aber die Beitragsbemessungsgrundlage um weitere Einkommensarten erweitern. Verfechter von Modellen mit einkommensunabhängigen Gesundheits-

¹ In den letzten Jahren hat Johann Eekhoff auf kaum einem Gebiet so intensiv geforscht und so viel geleistet wie auf dem der optimalen Bereitstellung von Krankenversicherung (Vgl. u. a. Eekhoff/Arentz, 2013; Arentz et al., 2012; Eekhoff et al., 2008; Eekhoff, 2007; Eekhoff, 2006; Eekhoff, 2005). Wurden seine Vorschläge zum Ausweis von risikobasierten Altersrückstellungen in der privaten Krankenversicherung (PKV) anfangs noch sehr kritisch gesehen oder sogar belächelt, haben diese Ideen mittlerweile eine breite Gefolgschaft gefunden. Mit dem am Institut für Wirtschaftspolitik entwickelten Konzept der Bürgerprivatversicherung sind Eekhoffs Überlegungen Bestandteil der politischen Diskussion zur Weiterentwicklung der gesetzlichen und privaten Krankenversicherung geworden. In diesem Beitrag rekapitulieren wir die Hintergründe dieses Konzepts und machen Vorschläge, wie die Bürgerprivatversicherung mittelfristig in Deutschland umzusetzen ist.

prämien gehen davon aus, dass eine Umverteilung zielgerichteter im Steuer-Transfer-System zu leisten ist, also nicht über einen Eingriff in das Preissystem, sondern außerhalb des Marktes vorgenommen werden sollte.²

Die lohn- bzw. rentenbezogenen Beiträge führen neben den unsystematischen Umverteilungsströmen auch zu Wettbewerbsproblemen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Wenn die Beiträge keine Korrelation zum Risiko eines Versicherten aufweisen, besteht für die Krankenkassen der Anreiz, gute Risiken zu attrahieren und schlechte Risiken, deren erwartete Ausgaben über den erwarteten Einnahmen liegen, zu vermeiden. Gute Risiken wären in der GKV junge, gesunde und gut verdienende Versicherte, während alte, kranke und weniger gut situierte Versicherte ein hohes Kostenrisiko für die Krankenkassen darstellen würden. Um diese Risikoselektionsanreize zu unterbinden, gibt es den Risikostrukturausgleich, der seit 2009 neben Alter, Geschlecht und Erwerbsminderungsstatus auch 80 Krankheiten bei den Ausgleichszahlungen an die Kassen berücksichtigt. Neben dem Problem, dass ein solcher zentraler Risikostrukturausgleich nicht in der Lage ist, die unterschiedlichen Kosteneinschätzungen der Kassen in den ausgezahlten Beiträgen widerzuspiegeln und daher Anreize zu Risikoselektion auch konzeptionell nicht zu vermeiden vermag³, bewirkt ein Risikostrukturausgleich, dass die Kassen auch kein finanzielles Interesse an einer auf die langfristigen Bedürfnisse der Versicherten ausgerichteten Versorgung haben. Grund dafür ist, dass der Ausgleich durch den Risikostrukturausgleich periodisch erfolgt, so dass die zusätzlichen Ausgaben durch eine Verschlechterung des Gesundheitszustands eines Versicherten zumindest in den Folgejahren ausgeglichen werden. Aus seiner Systematik heraus ist der Risikostrukturausgleich präventionsfeindlich, da die Kassen die Kosten für Präventionsmaßnahmen selbst übernehmen müssen, bei erfolgreichen Programmen und damit einer Umklassifizierung der Versicherten aber ggf. weniger aus dem Risikostrukturausgleich erhalten.

All diese Probleme sind angesichts der guten Finanzlage der GKV momentan nicht im Fokus der Öffentlichkeit. Die PKV steht hingegen seit längerem in der Kritik. Gründe hierfür sind unter anderem wiederholte Prämiensteigerungen bei vielen Versicherern und lückenhafte Leistungskataloge, die dazu führen, dass Versicherte nur über eine beschränkte Leistungsabsicherung verfügen, die teilweise erheblich unterhalb des GKV Niveaus liegt.⁴

² Vgl. Zweifel, 2013.

³ So stellt das Bundesversicherungsamt in seinem aktuellen Tätigkeitsbericht fest, dass Krankenkassen weiterhin aktiv Risikoselektion betreiben. Bundesversicherungsamt, 2013.

⁴ Vgl. Drabinski/Gorr, 2012.

Von der Konstruktion her bieten die privaten Krankenversicherer mit ihrem Grundsatz der risikoäquivalenten Bepreisung von Gesundheitsrisiken und der Bildung von Altersrückstellungen die Voraussetzungen für einen effizienten Wettbewerb und eine nachhaltige Versorgung der Versicherten. Allerdings hat das heutige System den entscheidenden Nachteil, dass die gebildeten Altersrückstellungen bei einem Versicherungswechsel nicht bzw. nur im Umfang des Basistarifs mitgegeben werden. Zudem sind sie am Durchschnitt der Versicherten einer Versichertenkohorte orientiert. Dies führt dazu, dass ein Wechsel nach einigen Jahren nur unter Inkaufnahme hoher finanzieller Nachteile möglich ist. Zum einen müssen die Versicherten beim neuen Versicherer die Altersrückstellungen neu aufbauen, zum anderen erfolgt eine erneute Risikoprüfung, so dass sich eventuelle Vorerkrankungen auf die Prämie auswirken. In der Folge lohnt sich ein Wechsel nur für gute Risiken, d.h. Personen mit einem überdurchschnittlich guten Gesundheitszustand. Durch die Übertragung durchschnittlicher Altersrückstellungen des Basistarifs wird zudem das abgebende Kollektiv geschädigt, wenn gute Risiken Altersrückstellungen erhalten, die im Vergleich zu ihrem Risiko zu hoch sind. In der Folge fehlen diese Altersrückstellungen für den Versicherungsausgleich im abgebenden Kollektiv.

Im Ergebnis hat auch das System der privaten Krankenversicherung Probleme, eine qualitativ hohe und preisgünstige Versorgung für alle Versicherten, unabhängig von ihrem Risikostatus, zu gewährleisten. Wettbewerb findet bisher ausschließlich im Neukundengeschäft statt, im Bestandskundensegment ist eine gute Behandlung insbesondere von hohen Risiken keineswegs immer eine lohnenswerte Strategie. Im Gegenteil, wenn diese Versicherten die Versicherung verlassen, ziehen die Versicherungen einen Vorteil daraus, weil diese Versicherten den Großteil ihrer Altersrückstellungen zurücklassen müssen.⁵

Neben den Problemen innerhalb der beiden Versicherungssysteme ergeben sich auch Probleme an der Schnittstelle der beiden Bereiche: Die private Krankenversicherung ist aufgrund der Risikoprüfung vornehmlich für junge und gesunde Versicherte attraktiv. Zudem können aus der gesetzlichen Krankenversicherung nur gut verdienende Versicherte ausscheiden. Die GKV verliert durch diese Wechsel also vor allem gute Risiken, also Versicherte, die wenig Ausgaben verursachen und gleichzeitig hohe Einnahmen generieren. Zudem agieren die beiden Teilbereiche unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen, was zu Wettbewerbsverzerrungen beispielsweise im Bereich der Wahltarife führt.

⁵ Für Versicherte, die vor 2009 einen Vertrag mit einer privaten Krankenversicherung abgeschlossen haben, gilt, dass bei einem Wechsel zu einer anderen Versicherung keinerlei Altersrückstellungen übertragen werden.

2 Bürgerprivatversicherung als Antwort auf die bestehenden Probleme

Das Reformkonzept der Bürgerprivatversicherung, das unter der Federführung von Johann Eekhoff am Institut für Wirtschaftspolitik entwickelt wurde, zeigt Lösungsmöglichkeiten für die bestehenden Probleme des deutschen Krankenversicherungssystems auf. Kernidee ist ein einheitliches Krankenversicherungssystem für alle Bürger, das auf privaten Unternehmen basiert. Vorbild ist hier ausdrücklich nicht das heutige private Krankenversicherungssystem, sondern ein System, in dem jeder Versicherte unabhängig von seinem Krankheitskostenrisiko und ohne finanzielle Nachteile den Versicherer wechseln kann. Ziel ist ein Wettbewerb um alle Kunden, auch den Bestandskunden, und damit der Anreiz für die Versicherungen, auch langfristig gute Versorgungsprogramme anzubieten. Dieser Wettbewerb wird durch die Übertragung individueller Altersrückstellungen erreicht: hohe Risiken bekommen bei einem Wechsel hohe Altersrückstellungen mit, niedrige Risiken erhalten entsprechend weniger Altersrückstellungen. So werden auch hohe Risiken als Kunden für einen aufnehmenden Versicherer attraktiv. Das abgebende Kollektiv wird ebenfalls nicht geschädigt, denn der Wechsler erhält eine an sein Risiko angepasste Altersrückstellung: Der positive Ausgleichsbetrag, den gute Risiken für das Kollektiv liefern, bleibt bei Mitgabe einer nur unterdurchschnittlichen Altersrückstellung erhalten. Die Ausgaben für die überdurchschnittlichen Risiken hätte das Versicherungskollektiv auch bei einem Verbleib des Versicherten aufbringen müssen, durch die Mitgabe der erwarteten zukünftigen Kosten in Form der individuellen Altersrückstellung entsteht den verbleibenden Versicherten also kein Nachteil. Durch die Übertragung der individuellen Altersrückstellung wird somit erreicht, dass jeder Versicherte wechseln kann, Risikoselektionsanreize effektiv unterbunden werden, das langfristige Krankheitskostenrisiko abgedeckt und ein Versorgungswettbewerb entfacht wird, der nicht zuletzt vor allem den hohen Risiken dient.

Im System der Bürgerprivatversicherung sind alle Bürger Deutschlands unabhängig von ihrem Einkommen oder beruflichen Status im Umfang des gesetzlich festzulegenden Mindestleistungskataloges pflichtversichert. Wer die Krankenversicherungsprämie finanziell selbst nicht tragen kann, wird über das Steuer-Transfer-System von der Gesellschaft unterstützt. Dadurch erfolgt eine Trennung der Krankenversicherungsleistungen von der Einkommensumverteilung, um die heutigen unsystematischen Umverteilungswirkungen der GKV zu vermeiden und die Voraussetzungen für einen effizienten Wettbewerb innerhalb des Krankenversicherungssystems zu gewährleisten.

Den Krankenversicherungen wird Vertragsfreiheit eingeräumt, d.h. sie können selbst entscheiden, welche Leistungserbringer sie zu welchen Konditionen unter Vertrag nehmen. Dadurch soll auch auf der Leistungsseite ein Wettbewerb um

die besten Versorgungs- und Vergütungsmodelle entfacht werden. Es steht den Versicherungen auch frei, selbst Arztpraxen oder Krankenhäuser zu betreiben. Die Versicherungen müssen lediglich nachweisen, dass sie über ein ausreichendes Versorgungsnetzwerk verfügen, um die Abdeckung des Mindestleistungskataloges für ihr Versichertenkollektiv zu gewährleisten.

Um dieses System zu implementieren, muss die gesetzliche Krankenversicherung auf ein kapitalgedecktes System umgestellt werden. In einem ersten Schritt würden die bisherigen Träger öffentlichen Rechts auf private Rechtsform umgestellt, um einen einheitlichen Rechtsrahmen für alle Krankenversicherungen zu schaffen. Um einen effizienten Wettbewerb zu organisieren, fehlen in der gesetzlichen Krankenversicherung Altersrückstellungen. Dieser Bedarf an Altersrückstellungen entspricht der impliziten Schuld, die im Umlageverfahren aufgebaut wurde und aus Vertrauensschutzgründen auch bei einer Umstellung des Systems getragen werden müsste.⁶ Ein Umstieg vom Umlageverfahren zum kapitalgedeckten Verfahren ist grundsätzlich ohne eine Doppelbelastung der aktuell Erwerbstätigen möglich,⁷ wenn die implizite Schuld nicht abgetragen, sondern lediglich in eine explizite Schuld umgewandelt wird.⁸

In einem ersten Vorschlag zur Umstellung der GKV war vorgesehen, die nötigen Mittel für die Altersrückstellungen über ein Sondervermögen des Bundes zur Verfügung zu stellen.⁹ Die benötigten Mittel werden in einem Auktionsverfahren ermittelt, bei dem die Krankenkassen angeben müssen, wie viele Altersrückstellungen sie bei einer festgelegten Prämie für die einzelnen Versicherten benötigen.¹⁰

⁶ Hier sei nochmal betont, dass das Kapital aus Wettbewerbsgründen benötigt wird und nicht aus vermeintlichen Renditevorteilen des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren angestrebt wird. Werden die Krankenkassen schuldenfinanziert mit Rückstellungen ausgestattet, bleibt es bei einem Umlageverfahren, da die Schuldenlast durch die Steuerzahler getragen werden muss. Die vorhandenen Belastungen aus dem Umlageverfahren bleiben also bestehen.

⁷ Vgl. Eekhoff, 2006; Deutsche Bundesbank, 1999.

⁸ Vgl. Eekhoff et al., 2008. Selbst wenn die implizite Schuld bei dieser Umstellungsvariante nicht abgebaut wird, können die Versicherten Vorteile aus dem Übergang auf die Bürgerprivatversicherung erzielen: Zum einen wird eine Ausweitung der impliziten Schuld gestoppt. Zum anderen ist eine Besserstellung aller Generationen aufgrund der Effizienzgewinne zu erwarten, die durch den effizienten Preis- und Leistungswettbewerb zwischen den Krankenversicherungen entstehen.

⁹ Vgl. Eekhoff et al., 2008. Eine Weiterentwicklung des Umstellungsszenarios findet sich bei Arentz et al., 2009 und Arentz et al., 2012.

¹⁰ Die niedrigste von einer Krankenversicherung erhobene Forderung wird dann aus dem Sondervermögen finanziert. Versicherte können zur festgelegten Prämie bei dieser Versicherung einen Vertrag abschließen. Es ist ihnen aber auch unbenommen, zu einer anderen Versicherung zu wechseln, etwaige Prämienzuschläge müssen dann vom Versicherten getragen werden. Vgl. Eekhoff et al., 2008, S. 150.

Alle Versicherten der GKV zahlen also bei einem Umstieg unabhängig von ihrem Alter und Risiko eine Pauschalprämie.¹¹

Legt man die heutigen Altersrückstellungen der PKV (155 Mrd. bei 9 Mio. Versicherten Euro)¹² zugrunde und rechnet sie auf den GKV-Bestand (69,9 Mio. Versicherte)¹³ hoch, so errechnet sich ein Betrag von etwa 1,2 Billionen Euro, der notwendig wäre, um das GKV System vollständig auf ein System mit Altersrückstellungen umzustellen. Vor allem aufgrund dieser vermeintlichen Umstellungskosten eines Wechsels vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren ist eine solche vollständige Umstellung politisch unwahrscheinlich, obwohl die Bezeichnung „Umstellungskosten“ irreführend ist. Die finanziellen Belastungen für die Gesellschaft entstehen nicht durch den Umstieg auf Kapitaldeckung, sondern sind bereits heute im Umlageverfahren angelegt und müssten auch im Fall der Beibehaltung des heutigen Systems getragen werden. Die Höhe der Belastung wird durch die Umstellung lediglich transparent.

Da eine sofortige Umstellung auf das System der Bürgerprivatversicherung angesichts der erforderlichen finanziellen Mittel trotzdem keine politische Option darstellen dürfte, müssen andere Umstellungsalternativen auf ihre Eignung überprüft werden. Diese Reformalternativen sollten zumindest perspektivisch die Ausdehnung des privaten Krankenversicherungsmarkts beinhalten bzw. die Voraussetzungen dafür bieten.

Eine Voraussetzung für die Ausdehnung des privaten Bereichs ist aber die Einführung der Übertragung individueller risikogerechter Altersrückstellungen für alle Neu- und Bestandsversicherten der privaten Krankenversicherung. Nur so lässt sich ein Wettbewerb im privaten Teil etablieren, der über die Anwerbung von Neukunden hinausgeht. Ziel ist ein effizienter Versorgungswettbewerb für alle Versicherten unabhängig von deren Risiko.

Es existieren bereits heute ausgefeilte Konzepte, die zeigen, dass eine Einführung individueller Altersrückstellungen auch im derzeitigen Regelwerk der privaten Krankenversicherung möglich ist.¹⁴ Flankiert werden sollte die Übertragung individueller Altersrückstellung mit der Möglichkeit für private Krankenversicherer, selektiv Verträge mit Leistungserbringern zu schließen.

¹¹ Aus Praktikabilitätsgründen bietet es sich an, das Auktionsverfahren nicht für einzelne Versicherte, sondern für Versichertengruppen durchzuführen. Zu den Details des Auktionsverfahrens siehe Zimmermann, 2007.

¹² Vgl. Verband der privaten Krankenversicherungen, 2013, S. 22.

¹³ Vgl. GKV-Spitzenverband: http://www.gkv-spitzenverband.de/media/grafiken/gkv_kennzahlen/kennzahlen_gkv_2013_q2/GKV-Kennzahlen_MitgliederVersicherte_2013.jpg.

¹⁴ Siehe bspw. Zähle, 2010; Zähle/Zähle, 2013; Rosenbrock, 2012.

Auf dem Weg zu einer vollständigen Einführung der Bürgerprivatversicherung wären einheitliche Rahmenbedingungen für alle Akteure (Privatisierung der gesetzlichen Krankenkassen, einheitliche Bedingungen beim Angebot privater Tarife) anzustreben, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auch sollte auf diesem Weg die unsystematischen Umverteilungswirkungen in der GKV durch die Entkopplung von Beiträgen und Löhnen beendet und eine zielgerechtere Umverteilung über das Steuer-Transfer-System erreicht werden. Diese Punkte sind aber in kurzer Frist nicht unabdingbar für die schrittweise Einführung der Bürgerprivatversicherung über die Ausdehnung des privaten Krankenversicherungsbereichs, sondern müssen erst mittelfristig erfüllt sein, wenn das gesamte System aus GKV und PKV auf das Reformkonzept umgestellt werden sollte.

3 Diskussion bestehender Reformvorschläge und ihrer Eignung für die Bürgerprivatversicherung

Die Einführung der Bürgerprivatversicherung in das heutige Krankenversicherungssystem kann entweder über den vermehrten Personenübertritt in den privaten – reformierten – Versicherungsbereich oder über die Ausgliederung von Leistungen aus dem gesetzlichen in den privaten Teil erfolgen. In der Literatur werden weitere Modelle diskutiert, unter anderem solche, die den Aufbau von Kapital für die demografische Komponente in der GKV vorsehen.¹⁵ Die Kapitalreserve erstreckt sich bei diesen Modellen jedoch nur auf einen Teil der Kapitaldeckung, der zur Implementierung der Bürgerprivatversicherung notwendig ist. Diese Kapitalreserve könnte zwar bei einer Umstellung auf die Bürgerprivatversicherung genutzt werden, um die Krankenkassen mit Altersrückstellungen auszustatten. Allerdings ist die Umstellungsproblematik damit nur abgeschwächt. Zudem bieten diese Modelle keinen systemimmanenten Übergang zu einer Bürgerprivatversicherung, sondern belassen das GKV-System wie auch das PKV-System vom Umfang und der Finanzierungsform her beim heutigen Status quo. Deshalb werden diese Reformvarianten im Folgenden nicht berücksichtigt werden.

3.1 Einfrieren von Leistungen in oder Ausgliederung von Leistungen aus der GKV

Eine Möglichkeit, den privaten Anteil am deutschen Krankenversicherungssystem auszuweiten, bestünde darin, den GKV-Leistungskatalog auf dem heutigen Stand

¹⁵ Vgl. bspw. Cassel/Oberdieck, 2002 für die gesetzliche Krankenversicherung oder Einfriermodelle, wie sie für die Pflegeversicherung u. a. von Gaßner/Schottky, 2006 und Häcker/Raffelhüschen, 2008 vorgeschlagen wurden.

einzufrieren und die Einführung neuer Leistungen über private Versicherungsverträge zu finanzieren.¹⁶ Weitergehend könnten bereits bestehende Leistungsbereiche aus der GKV ausgegliedert und verpflichtend privat abgesichert werden.¹⁷

Um die Anforderungen der Bürgerprivatversicherung zu erfüllen, müssten für die im privaten Teil abgesicherten Leistungen risikoäquivalente Prämien mit entsprechenden Altersrückstellungen verbunden werden. Während sich die Prämienhöhe für Neugeborene nach den erwarteten Durchschnittskosten ihrer Kohorte richten würde und somit einer kohorteneinheitlichen Pauschale entspräche, würden sich die Prämien für alle bereits in der GKV Versicherten je nach Alter und Gesundheitszustand unterscheiden. Hohe Risiken, sei es aufgrund ihres Alters oder ihrer Vorerkrankungen, könnten daher durch risikoäquivalente Prämien finanziell überfordert werden. Im Falle einer Ausgliederung bereits bestehender Leistungen aus der GKV in ein kapitalgedecktes, privates Krankenversicherungssystem, müsste daher ein Vertrauensschutz gewährleistet werden, da die Versicherten im Vertrauen auf den Anspruch auf diese Leistungen keine alternativen Vorsorgemaßnahmen getroffen haben. In diesem Fall müsste eine politisch gesetzte Belastungsgrenze eingeführt werden und die Differenz zur risikoäquivalenten Prämie über das Steuer-Transfer-System ausgeglichen werden.

Bei der Einführung neuer Leistungen und deren verpflichtender Absicherung im privaten Krankenversicherungssystem gibt es dagegen gute Gründe, davon auszugehen, dass die neuen Leistungen nicht in den Bereich des Vertrauensschutzes fallen, da auch bereits heute schon nicht jede Innovation in den Leistungskatalog der GKV aufgenommen wird und die Versicherten daher nicht davon ausgehen konnten, dass zukünftig jede Leistung in der GKV finanziert wird. In diesem Fall gälte es allein eine finanzielle Überforderung durch hohe Prämien für hohe Risiken, im Sinne der Unterschreitung des sozialen Mindestsicherungsniveaus, zu vermeiden.¹⁸

Das Modell hat grundsätzlich den Vorteil, dass keine willkürliche Grenze zwischen verschiedenen Versichertengruppen gezogen wird. Für neue Leistungen müssen alle Versicherten Eigenvorsorge im privaten kapitalgedeckten Versicherungssystem treffen, so dass Einführungsgewinne, die durch die Aufnahme neuer Leistungen in ein Umlageverfahren insbesondere für ältere Generationen entstehen, vermieden werden.

¹⁶ Diese Vorgehensweise wurde für die Pflegeversicherung von Arentz et al., 2011a, S. 47 diskutiert.

¹⁷ Wambach, 2003 diskutiert die Möglichkeit, den Basiskatalog der GKV über den Ausbau von privaten Zusatzversicherungen zu definieren. Der Abschluss dieser privaten Zusatzversicherungen ist in diesem Vorschlag allerdings optional.

¹⁸ Alternativ wäre die Einführung einer Maximalprämie denkbar, um zu vermeiden, dass hohe Risiken allein aufgrund ihrer Prämienzahlungen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Vgl. Arentz et al., 2011b, S. 30.