

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Information

Ordnungspolitischer Bericht 2014 – Soziale Sicherung zukunftsfest gestalten

Stand: März 2014
www.vbw-bayern.de

Vorwort

Zukunftsfeste Soziale Sicherungssysteme

Das Fundament für unsere Wirtschaftsordnung, die Soziale Marktwirtschaft, bildet ein Kanon ordnungspolitischer Prinzipien. Mit dem Ordnungspolitischen Bericht zeigt die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. auf, wie dieses eher abstrakte Grundgerüst für die wirtschaftspolitische Praxis genutzt werden kann.

Im Fokus des diesjährigen Berichts stehen die Systeme der sozialen Sicherung, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind. Denn vermeintlich gerechte, aber kurzfristige Veränderungen an den Stellschrauben dieser Systeme haben langfristige Folgen, die kaum korrigiert werden können. Der bisherige Pfad einer generationengerechten Politik wurde im aktuellen Koalitionsvertrag verlassen. Nur die Orientierung an einem eindeutigen, stabilen und seit langem bewährten ordnungspolitischen Kompass sorgt für wegweisende und kluge Entscheidungen, die alle Systeme auf Dauer zukunftssicher gestalten. Während die Ausgaben durch eine immer älter werdende Gesellschaft steigen, geht die Zahl der Beitragszahler stetig zurück. Um eine nachhaltige Finanzierung sicherzustellen und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht durch steigende Beitragssätze zu gefährden, sind Reformen unumgänglich.

Auch wenn über den grundsätzlichen Reformbedarf nahezu Einigkeit besteht, wird über die konkrete Neugestaltung der Sozialen Sicherungssysteme intensiv diskutiert, wie die aktuelle Debatte zur Rente zeigt. Der Ordnungspolitische Bericht 2014 der vbw möchte einen Impuls für diese Diskussion geben und erläutert, welche Reformansätze aus einer ordnungspolitischen Perspektive zu begrüßen sind.

Die Bewertung orientiert sich an den ordnungspolitischen Grundprinzipien, außerdem sind die politische Umsetzbarkeit und ökonomische Effizienz entscheidend für die jeweilige Beurteilung der Reformmaßnahmen.

Bertram Brossardt

März 2014

Inhalt

Vorwort 1

Inhalt 1

1	Ein Kompass für die Soziale Sicherung in Deutschland.....	1
2	Prinzipien für die ordnungspolitische Analyse.....	4
2.1	Vorteile der Ordnungspolitik.....	4
2.2	Bewertungsschema	8
3	Demografischer Wandel	10
4	Rentenversicherung	13
4.1	Rentenreformen in der Historie	13
4.2	Die Finanzlage der Rentenversicherung	16
4.3	Die intergenerative Lastverschiebung	17
4.4	Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren	19
4.4.1	Das Umlageverfahren	19
4.4.2	Das Kapitaldeckungsverfahren	21
4.5	Ausbau der betriebliche Altersversorgung.....	22
4.6	Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge	23
4.7	Altersarmutsbekämpfung	25
4.8	Senkung des Rentenbeitragssatzes.....	26
4.9	Regelaltersgrenze.....	28
4.9.1	Rente mit 67	28
4.9.2	Dynamisches Renteneintrittsalter.....	29
4.10	Schrittweise Senkung des Rentenniveaus	30
4.11	Längeres Arbeiten fördern	32
4.11.1	Freiwillige Spärente	33
4.11.2	Teilrente.....	34
4.12	Leistungsausweitung bei der Erwerbsminderungsrente	35

4.13	Obligatorische Altersvorsorge für Selbstständige	36
4.14	Frühzeitige Renteninformation	38
4.15	Renten und Kinder	38
5	Krankenversicherung	40
5.1	Wettbewerb im Gesundheitssystem	40
5.2	Die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung	42
5.3	Einkommensunabhängige Prämie	45
5.3.1	Gesundheitsprämie	45
5.3.2	„Bürgerprämie“	46
5.4	Status Quo versus Bürgerversicherung	47
5.5	Mitnahmemöglichkeit der Altersrückstellungen aus der PKV	49
5.6	Beitragssatzsenkung mit kassenindividuellen Zusatzprämien	50
5.7	Praxisgebühr	52
5.8	Aufbau einer Demografiereserve	54
6	Soziale Pflegeversicherung	56
6.1	Der Pflegemarkt in Deutschland	56
6.2	Die Finanzierung der Pflegeversicherung	57
6.3	Kapitalgedeckte Pflegeversicherung	58
6.4	Staatliche Förderung von Pfl egetagegeld-Policen (Pflege- Neuausrichtungsgesetz PNG)	59
6.5	Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege	60
6.6	Familienpflegezeit	61
6.7	Demenzerkrankung als Pflegestufe aufnehmen	63
7	Perspektiven für Rente, Pflege und Gesundheit	64
	Literaturverzeichnis	70
	Ansprechpartner / Impressum	77

1 Ein Kompass für die Soziale Sicherung in Deutschland

Wege zu nachhaltigen Sozialen Sicherungssystemen

Deutschland verwendet rund 31 Prozent seines Bruttoinlandsproduktes für die Systeme der Sozialversicherung und liegt damit unter den Industrienationen auf Platz 3 (siehe Abbildung 1). Dies entspricht umgerechnet pro Kopf (vom Baby bis zum Greis) einem Betrag von mehr als 9.000 Euro. Denn real – also unter Berücksichtigung der Inflation – sind die Ausgaben für Rente, Kindergeld, Wohngeld und all die anderen Leistungen kontinuierlich von etwa 7.000 Euro pro Einwohner (1991) auf 9.176 Euro im Jahr 2011 gestiegen. Zugleich gilt Deutschland schon heute als das „Seniorenheim“ Europas, da die Bevölkerung überdurchschnittlich alt ist. Die Ausgaben werden zukünftig angesichts des demografischen Wandels weiter stark steigen. Die nachhaltige Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme stellt deshalb eine der größten Herausforderungen für die Soziale Marktwirtschaft dar. Das Verhältnis von Einzahlern zu Empfängern wird in 50 Jahren deutlich ungünstiger ausfallen als heute. Kamen 2008 auf einen Rentenbezieher noch drei Beitragszahler, sind dies 2060 nur noch 1,3 Einzahler pro Rentner. Die Folgen der niedrigen Geburtenrate und des steigenden Durchschnittsalters der Bevölkerung machen Reformen unumgänglich. Denn die hohen Sozialausgaben belasten als Personalzusatzkosten insbesondere den Faktor Arbeit und verteuern diesen. Nicht zuletzt deshalb sind die Arbeitskosten pro Stunde in der gewerblichen Wirtschaft in den letzten zwei Jahren um gut sieben Prozent gestiegen und betragen nun 37 Euro pro Stunde. Im Vergleich dazu liegen die Konkurrenten Japan, USA und Großbritannien bei den Arbeitskosten um bis zu einem Drittel niedriger.

Welche Reformen aber sind die Richtigen? Die aktuellen Einzelfallinterventionen von Seiten der Großen Koalition zum Beispiel in der Rentenpolitik machen deutlich, dass der Kompass fehlt, mit dem die Richtung zur demografiefesten und zukunftsweisenden Gestaltung der Sozialen Sicherungssystemen gewiesen wird. Über Notwendigkeit und Treffsicherheit verschiedener Reformen wird zwischen den Parteien, aber auch den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen heftig gestritten. Von der Leugnung eines Reformbedarfs, da mit Produktivitätsfortschritt und entsprechenden Lohnsteigerungen die Herausforderungen zu lösen seien, bis hin zur völligen Privatisierung der Absicherung von sozialen Risiken lassen sich fast alle Facetten in der politischen Diskussion finden. Eine systematische Bewertung der vielfältigen Maßnahmen basierend auf den ordnungspolitischen Grundsätzen, welche die Soziale Marktwirtschaft geprägt und zum Erfolg geführt haben, findet dabei naturgemäß im Diskurs der Öffentlichkeit nicht statt. Deshalb analysieren die Autoren für die vbw Maßnahmen zur Reform der Sozialen Sicherungssysteme anhand von klaren und transparenten ordnungspolitischen Grundlagen. Insbesondere die Frage nach der nachhaltigen Sicherung der Finanzierung ohne eine ungerechte intergenerative Lastenverschiebung zu schaffen, ist dabei eine große Herausforderung. Die zentralen Kernbotschaften lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Kernbotschaft 1–Die Finanzierung der Rentenversicherung muss an den demografischen Wandel angepasst werden – dafür müssen insbesondere Rückschritte durch kurzfristige Maßnahmen vermieden werden.

Die Rentenversicherung leidet aufgrund des Umlageverfahrens besonders stark unter den Auswirkungen des demografischen Wandels. Im Umlageverfahren erhalten die heutigen Rentner ihre Zahlungen hauptsächlich aus den Beiträgen der aktiven Leistungserbringer, ein Drittel der Ausgaben der Rentenversicherung wird zusätzlich aus Steuermitteln finanziert. Dieser Mechanismus wird als „Generationenvertrag“ bezeichnet und vermittelt damit den scheinbaren Eindruck von Sicherheit und Gerechtigkeit (Blankart 2011). Auf Grund der demografischen Verschiebung wird allerdings die aktive Generation selbst mit deutlich geringeren Rentenansprüchen leben müssen. Die Effizienz des Kapitaldeckungsverfahrens, in dem gezahlte Beiträge in eine Anlageform investiert und dort verzinst werden, hängt hingegen besonders von dem Finanzumfeld ab. Für eine demografiefeste Rentenversicherung sorgen folgende Maßnahmen:

- Weiterentwicklung der kapitalgedeckten betrieblichen und privaten Altersvorsorge,
- Anpassung des Rentenalters („Rente mit 70“),
- Flexible Arbeitsplatzmodelle zur Gestaltung des Übergangs von der Arbeits- in die Ruhestandsphase,
- Hohes Beschäftigungsniveau halten und fördern durch Beitragssatzbegrenzung.

Kernbotschaft 2–Der Wettbewerb in der Krankenversicherung sollte durch Prämien und Privatversicherungen belebt werden.

In der Krankenversicherung stellt sich primär die Frage nach den Vor- und Nachteilen der Finanzierung durch eine einheitliche Abgabe in Form einer Prämie im Vergleich zu einem einkommensabhängigen Beitrag. Hinzu kommt die Kombinationsmöglichkeit mit einer selektiven oder bevölkerungsumfassenden Versicherungspflicht. Die wichtigsten Reformschritte sind:

- Prämienabhängige Finanzierung der Beiträge,
- Intensivierung des Wettbewerbs durch kassenindividuelle Zusatzprämien und Beitragssatzsenkung,
- Zielführende Gestaltung einer Beteiligung der Bürger an den Kosten der Behandlung (abgewandelte Praxisgebühr).

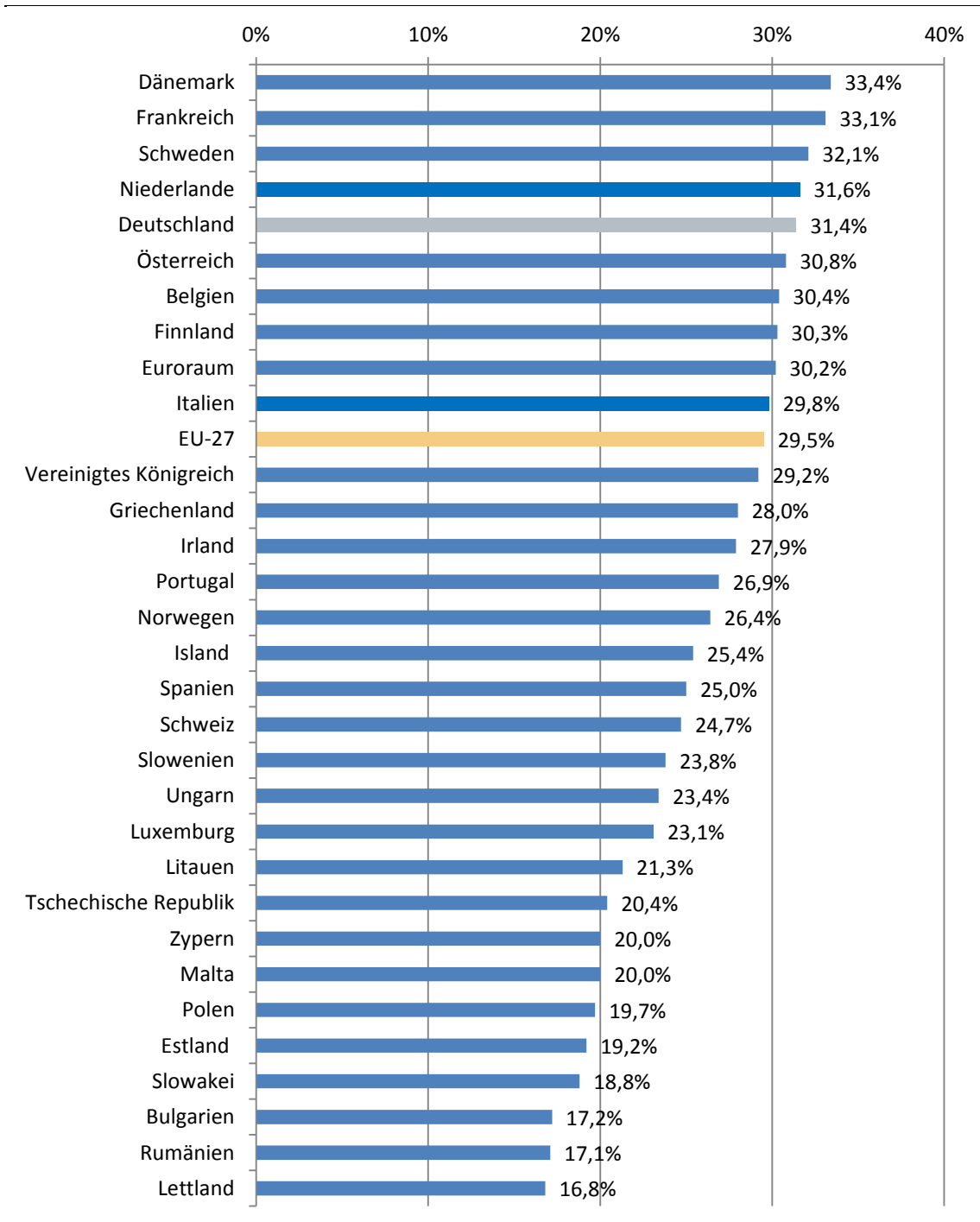
Kernbotschaft 3 – Der Leistungsumfang muss an das tatsächliche Pflegerisiko angepasst und durch private Vorsorge finanziert werden.

Die steigende Zahl der Pflegebedürftigen und Demenzerkrankungen aufgrund der längeren Lebenserwartung kann offenkundig nicht durch die sinkende Zahl an Beitragszahlern finanziert werden. Die wichtigsten zu ergreifenden Maßnahmen sind:

- Weiterentwicklung der kapitalgedeckten privaten Pflegevorsorge
- Bekämpfung des Fachkräftemangels in der Altenpflege

Abbildung 1

Sozialleistungen insgesamt in Prozent vom BIP, 2009



Quelle: Eurostat 2013

2 Prinzipien für die ordnungspolitische Analyse

Ein modernes Raster für die Politikberatung

Die ordnungspolitischen Prinzipien gehen zurück auf den Nationalökonom Walter Eucken (1891-1950) und wurden als Mittelweg entwickelt zwischen der Wahrung marktwirtschaftlicher Prinzipien für ein funktionierendes Wirtschaftssystem und der sozialen Absicherung jener Menschen, die unverschuldet in eine wirtschaftlich Notlage gerieten. Als Mitbegründer der Freiburger Schule entwickelte Eucken gemeinsam mit anderen Ökonomen noch vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, die Deutschland seit Kriegsende prägt: die Soziale Marktwirtschaft. Für Eucken hatte die *Laissez-faire*-Wirtschaft in der Praxis ebenso versagt wie die sozialistische Planwirtschaft. Die Aufgabe der Politik besteht für Eucken darin „die Formen des Wirtschaftens zu gestalten oder die Bedingungen zu beeinflussen, unter denen sie entstehen. [...] Nicht Ideologien über Kapitalismus, Sozialismus usw., sondern das ordnende Denken leitet das ordnungspolitische Handeln“ (Eucken 1990).

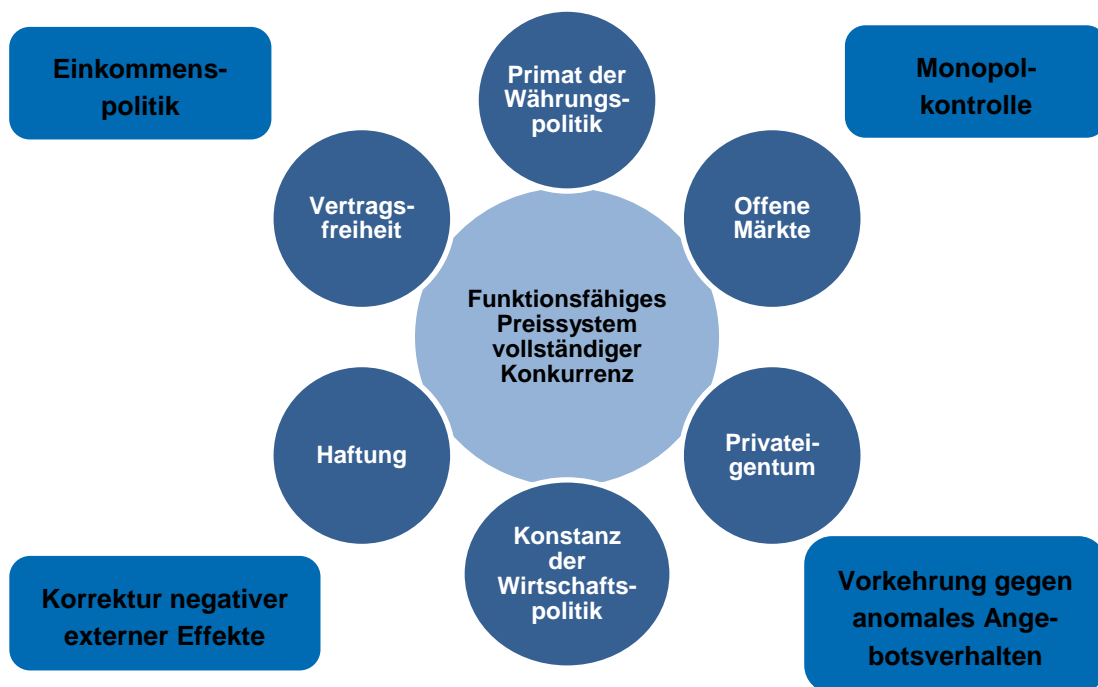
2.1 Vorteile der Ordnungspolitik

Dieses ordnungspolitische Denken bietet entscheidende Vorteile bei der Bewertung politischer Maßnahmen, in dem zunächst die Rahmenordnung für wirtschaftliche Zusammenhänge konsistent, effizient und wohlfahrtsfördernd gestaltet wird. Anschließend werden vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf Effektivität und Effizienz der Zielerreichung beurteilt. Dabei ist der maßgebende Vorteil, dass keine pauschalen Plausibilitätsüberlegungen oder gar willkürlichen Bewertungen stattfinden, sondern an Hand einer klaren, situationsunabhängigen Bewertungsstruktur die Maßnahmen evaluiert werden können. Die konsistente Bewertung ergibt sich aus dem klaren Gedankengerüst und ermöglicht eine nachhaltige und langfristige Beurteilung der Vor- und Nachteile im Hinblick auf (nachhaltigen) wirtschaftlichen Erfolg und (soziale) Gerechtigkeit. Der traditionelle Kanon der ordnungspolitischen Prinzipien nach Walter Eucken wurde im ersten Band des Ordnungspolitischen Berichts 2012 zu den „Ordnungspolitischen Grundlagen“ ausführlich erläutert (vbw 2012a) und wird hier durch die konstituierenden und regulierenden Prinzipien in Abbildung 2 und Tabelle 1 nochmals dargestellt. Die konstituierenden und regulierenden Prinzipien mussten im Lauf der Zeit nur um systemische Effekte, Mitverantwortung und Informationsasymmetrien erweitert werden, die zu Beginn des letzten Jahrhunderts nicht als relevant erkennbar waren. Denn zum einen war ein komplexes Finanzsystem, wie wir es heute kennen, nicht vorhanden und Mitverantwortung war für die Gesellschaft aufgrund der vorherrschenden religiösen und kulturellen Wertebasis eine Selbstverständlichkeit. Zum anderen war die Wirkungsmächtigkeit von Informationsvorsprüngen und asymmetrisch verteilten Informationen noch nicht absehbar.

Weitere Besonderheiten des Ordoliberalismus – Eucken wird dieser Schule zugerechnet – sind die wirtschaftspolitische Denkweise, die über die reine Neoklassik und den Neoliberalismus hinausweist, da institutionelle Einflüsse und die staatliche Rahmenordnung („Ordo“) explizit und systematisch berücksichtigt werden. Die Miteinbeziehung der Erkenntnis über Marktversagen sorgt darüber hinaus für eine „realistische“ und anwendungsorientierte Betrachtung der Wirtschaft und der Grenzen des Marktes.

Abbildung 2

Der traditionelle Kanon ordnungspolitischer Prinzipien nach Walter Eucken



Quelle: vbw 2012a – Ordnungspolitische Grundlagen

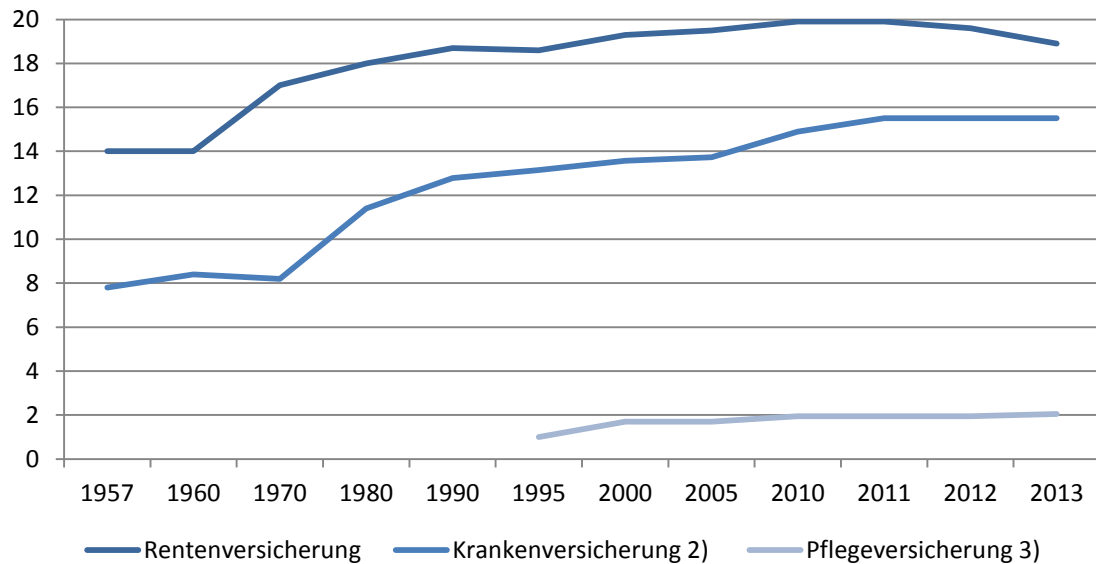
Im Kontext von Sicherungssystemen spielen das Äquivalenzprinzip und das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle. Auf diese geht auch Eucken unter den „ordnenden Potenzen“ näher ein (Eucken 1990, S 325ff.). Vor dem Hintergrund der Thematik des vorliegenden Ordnungspolitischen Berichts 2014 – die nachhaltige Stabilisierung der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung im Hinblick auf die intergenerative Lastenverschiebung – sei darauf verwiesen, dass diese beiden Prinzipien sich implizit in den ordnungspolitischen Prinzipien Haftung (Äquivalenzprinzip) und Privateigentum sowie Mitverantwortung (Subsidiaritätsprinzip) verorten lassen. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass die Bürger in einer freien Gesellschaft auf Eigenvorsorge setzen sollten und demzufolge staatliches Handeln nur hilfswise eingesetzt werden darf. Beispielsweise müssen die regelmäßig durchgeführten Anhebungen der Beitragssätze in der Vergangenheit (siehe Abbildung 3) in Relation zu den Überschüssen und Reserven der Kassen, den auszuzahlenden Renten und zur demographischen Entwicklung stehen und entsprechend begründet werden. Walter Eucken selbst erläutert das Subsidiaritätsprin-

zip und deren Bezug zur Wettbewerbsordnung folgendermaßen: „Oberstes Prinzip für die Gestaltung des sozialen Lebens ist das Subsidiaritätsprinzip: Von unten nach oben soll der Aufbau der Gesellschaft erfolgen. Was die einzelnen oder die Gruppen selbstständig leisten können, das sollen sie aus freier Initiative nach besten Kräften tun. Und der Staat soll nur da eingreifen, wo seine Mithilfe in keiner Weise zu entbehren ist. Die Vereinbarkeit des Subsidiaritätsprinzips mit der Wettbewerbsordnung liegt auf der Hand. Auch in der Wettbewerbsordnung wird der Akzent auf die Entfaltung der individuellen Kräfte gelegt unter Beschränkung des Staates auf die Aufgaben, die das freie Spiel der Kräfte nicht zu leisten vermag. In jedem Fall ist das Wettbewerbsprinzip das einzige Prinzip in der das Subsidiaritätsprinzip voll zur Geltung kommen kann.“ (Eucken 1990, S. 348). Daraus folgend werden wir in der Analyse alle Maßnahmen zur Sozialen Sicherung daran messen, ob der Bürger von sich aus in der Lage wäre, bestimmte Leistungen oder Absicherungen selbst zu erbringen und unter welchen Umständen die private Absicherbarkeit an ihre Grenzen stößt. Dies ist einer der Hauptgründe für soziale Umverteilungsmaßnahmen zur Absicherung der Schwachen in einer Gesellschaft und ihm wird in den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft Rechnung getragen.

Gemäß dem Äquivalenzprinzip sollen die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme im Gleichgewicht zu den Gegenleistungen der Bürger stehen, so dass eine Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung herrscht. Dies lässt sich dem Prinzip der Haftung ableiten. Jeder der eine staatliche Leistung erhält, beispielsweise von Rentenbezügen profitiert, soll diese auch finanzieren. Privateigentum wird geschützt in dem transparent erkennbar ist, dass höhere Beiträge zu höheren staatlichen Auszahlungen führen. Wer staatliche Kosten verursacht muss gemäß des Prinzips der Haftung dafür in einem proportionalen Verhältnis zu den verursachten Schadenskosten haften. Auf Grundlage des im Ordnungspolitischen Bericht 2012 Teil 1: Ordnungspolitische Grundlagen beschriebenen, erweiterten Kanon der ordnungspolitischen Prinzipien ist eine stringente, ordnungspolitische Bewertung der Reformen in den verschiedenen sozialen Sicherungssystemen möglich. Insofern basiert die folgende Bewertung auf diesem erweiterten Kanon.

Abbildung 3

Beitragssätze zur Sozialversicherung in Prozent des Bruttoeinkommens¹⁾



1) alte Bundesländer (bis 1990) bzw. Deutschland (ab 1991)

2) bis 1989 Jahresdurchschnitt; ab 1990 jeweils durchschnittlicher („Allgemeiner“) Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung (KV) am 1. Januar, ab dem 1.7.2005 ist ein Zusatzbeitrag in Höhe von 0,9 Prozent – allein vom Arbeitnehmer – zu zahlen, der im ausgewiesenen Beitragssatz zur KV enthalten ist, ab dem 1.1.2009 gilt ein einheitlicher Beitragssatz in der KV, der den allein vom Arbeitnehmer zu tragenden Anteil von 0,9 Prozent enthält.

3) ab 2005 erhöht sich der hier dargestellte Beitragssatz für Kinderlose um 0,25 Prozent

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung 2013

Tabelle 1

**Der erweiterte Kanon ordnungspolitischer Prinzipien des Aktionsrats
Marktwirtschaft**

Grundprinzip

Funktionsfähiges Preissystem

Bedingungen des Tauschs

Offene Märkte

Privateigentum

Vertragsfreiheit

Haftung

Systembedingungen

Mitverantwortung*

Konstanz der Wirtschaftspolitik

Primat der Währungspolitik

Regulierende Politik

Wettbewerbspolitik als Antwort auf Macht

Finanzmarktpolitik als Antwort auf systemisches Risiko*

Einkommenspolitik

Internalisierung externer Effekte und öffentlicher Güter

Anomalie des Angebots

Krisenreaktion im Falle einer abrupten und systemischen Unordnung*

Überprüfung von Informationsasymmetrien durch Transparenz*

Quelle: vbw 2012a; * dem ursprünglichen Kanon hinzugefügte Prinzipien

2.2 Bewertungsschema

Aus dem erweiterten Kanon ordnungspolitischen Prinzipien ergibt sich das bereits in den Ordnungspolitischen Berichten der Jahre 2012 und 2013 angewandte Bewertungsschema mit sechs Bewertungsstufen (siehe Tabelle 2). Politische Maßnahmen werden zusätzlich an ihrer Umsetzbarkeit und der Zielerreichung gemessen, wobei das

Kriterium der Umsetzbarkeit dann als erfüllt gilt, wenn eine Maßnahme politisch wie auch ökonomisch durchsetzbar erscheint. Die Umsetzbarkeit bildet somit die notwendige Bedingung für ein weiteres Kriterium: die Zielerreichung. Inwiefern eine Maßnahme als zielführend bewertet werden kann, hängt davon ab, ob sie in ihrer jetzigen Form auch langfristig konsistent wirken und nicht nur eine kurzfristige Lösung darstellen kann (siehe Ordnungspolitischer Bericht 2013 für eine ausführliche Diskussion).

Die Bewertungen unterscheiden sich danach, in welcher Bewertungsdimension die jeweilige Maßnahme positiv oder negativ abschneidet. Während bei einem ordnungspolitischen Verstoß die Maßnahme ein oder mehrere ordnungspolitische Prinzipien grundlegend verletzt, als nicht umsetzbar und nicht zielführend einzuordnen ist, stärkt eine Maßnahme mit der Bewertung eines ordnungspolitischen Gewinns ein oder mehrere ordnungspolitische Prinzipien, erweist sich als politisch, wie auch ökonomisch umsetzbar und hat zudem positive Kollateralwirkungen zur Folge.

Tabelle 2

Schema ordnungspolitischer Bewertung

Bewertung	OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Ordnungspolitischer Verstoß	-	+/-	+ / -
Ordnungspolitisches Defizit	-	+	+
Ordnungspolitischer Flop	+	-	-
Ordnungspolitisches Dilemma	+ / -	+ / -	+ / -
Ordnungspolitische Stärkung	+	+	-
Ordnungspolitischer Gewinn	+	+	+

Quelle? Gerne vbw, wenn es unsere eigene Darstellung ist.

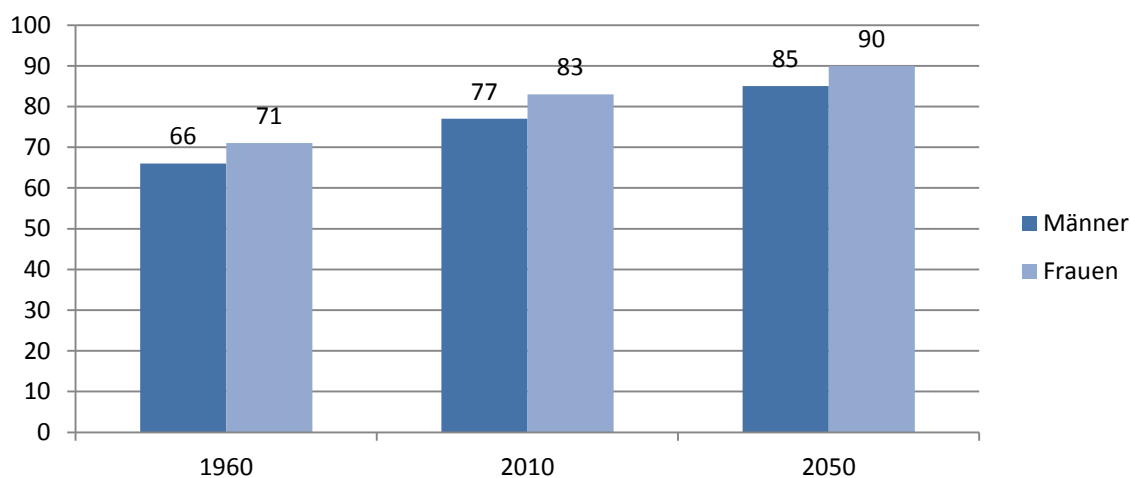
3 Demografischer Wandel

Weniger Kinder und längere Lebenserwartung – Die wichtigsten Trends in Deutschland

Die Hauptursache für den Reformbedarf der Sozialen Sicherungssysteme ist der demografische Wandel. Zum einen werden die Menschen in Deutschland immer älter und zum anderen werden immer weniger Kinder geboren. Lag die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt im Jahre 1960 noch bei 66 Jahren für Männer und 71 Jahren für Frauen, liegt diese heute durchschnittlich um ca. elf Jahre höher. Die Prognose des Statistischen Bundesamtes (2009) zeigt, dass der positive Trend anhält und bis zum Jahre 2050 nochmal knapp 8 Jahre durchschnittliche Lebenserwartung hinzukommen (Abbildung 4). Diese, für die Betroffenen an sich gute Nachricht, wird nur durch die auf diese Entwicklung nicht systematisch vorbereiteten Sozialversicherungen und durch den drastischen Geburtenrückgang getrübt.

Abbildung 4

Durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt in den Jahren 1960, 2010, 2050



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2009

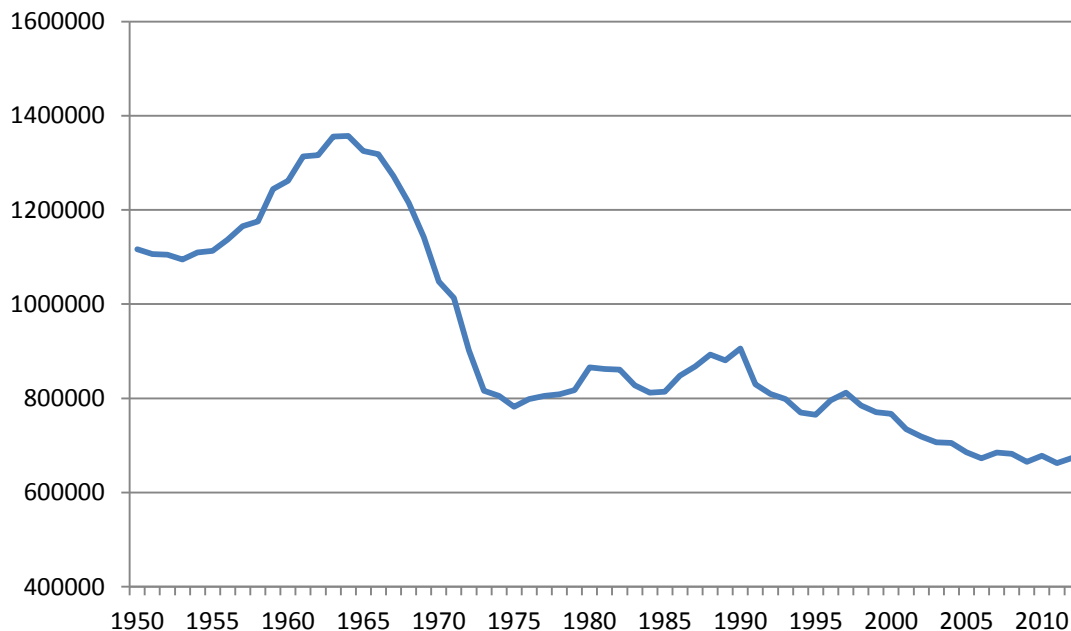
Denn gleichzeitig geht die Geburtenzahl seit Mitte der 70er Jahren zurück, ohne dass sich eine Trendwende abzeichnet. Die aktuelle Geburtenzahl liegt bei 1,39 Kindern pro Frau und damit deutlich unter dem bestandserhaltenden Niveau von durchschnittlich 2,1 Kindern pro Frau. Im Vergleich dazu wurden 1960 noch durchschnittlich 2,3 Kinder pro Frau geboren. Diese dramatische Entwicklung in Deutschland wird im Ländervergleich besonders deutlich: Laut einer Studie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung von Bujard (2012) habe Deutschland im weltweiten Vergleich den höchsten Anteil dauerhaft kinderloser Frauen.

Die Folge einer niedrigen Geburtenrate ist offensichtlich. Die Anzahl potenzieller Mütter wird immer kleiner. Schon die aktuellen Mädchenjahrgänge sind zahlenmäßig kleiner als die ihrer Mütter. Wenn auch diese weniger als durchschnittlich 2,1 Kinder bekommen, sinkt wiederum die Anzahl der zukünftigen Kinder. Auch die Nettozuwanderung kann der seit 2003 rückläufigen Bevölkerungszahl und dem Geburtendefizit bislang nur eingeschränkt entgegenwirken. Für das Jahr 2060 wird nur noch eine Bevölkerung zwischen 65 und 70 Millionen Menschen in Deutschland erwartet, so dass spätestens dann Franzosen und Briten Deutschland als zahlenmäßig größte europäische Nation ablösen könnten (Statistisches Bundesamt 2009; Anger und Plünnecke 2013).

Eine deutliche Änderung in den Sozialversicherungskassen, werden wir schon 2020 erleben, wenn die Geburtenstarken Jahrgänge, der zwischen 1955 bis 1969 Geborenen (Babyboomer) in Rente gehen. Im Anschluss an den Babyboom nahmen die Geburten wieder kräftig ab (Abbildung 5). 1964 erreichte Deutschland mit 1,4 Millionen die höchste Zahl an Neugeborenen. Danach sanken die Geburtenzahlen vor allem im früheren Bundesgebiet durch veränderte Lebensentwürfe und die Einführung der Antibabypille. Schließlich sank 1972 die Geburtenzahl deutlich unter eine Million und seit 1991 sinkt die Geburtenzahl fast jährlich. 2011 wurden in Deutschland 663.000 Kinder geboren: weniger als halb so viele wie 1964 (Statistisches Bundesamt 2012).

Abbildung 5

Geburten in Deutschland

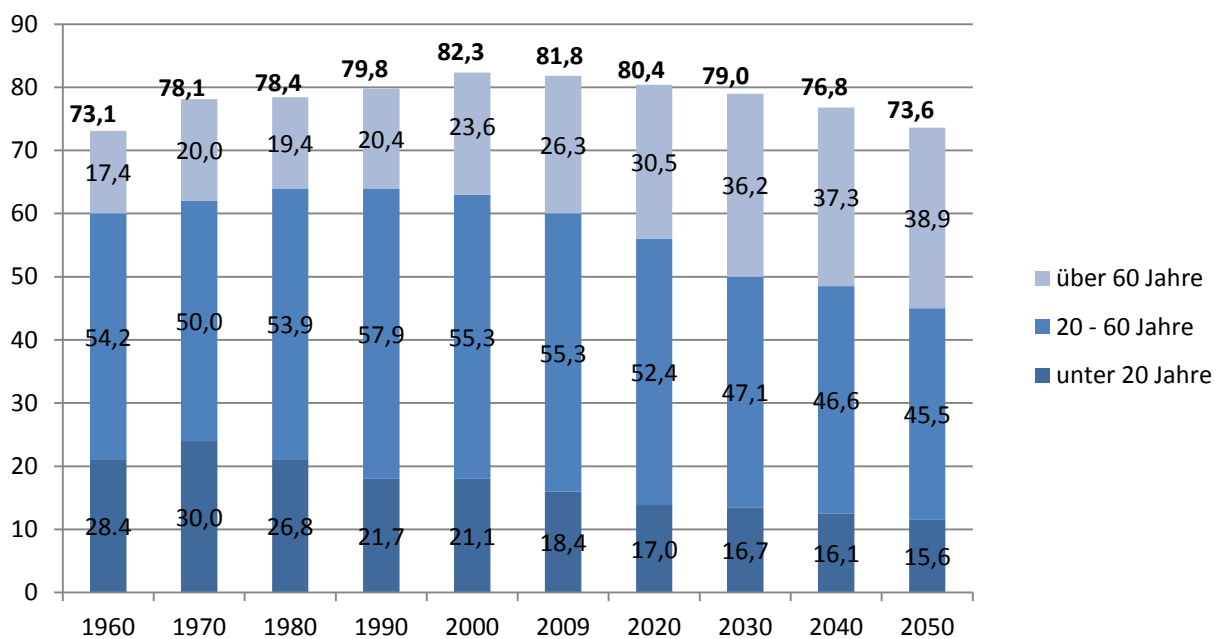


Quelle: Statistisches Bundesamt 2012

Die steigende Lebenserwartung und rückläufige Geburtenzahl führt zu einer drastischen Verschiebung der zukünftigen Altersstruktur. Waren 1960 nur 17 Prozent der Bevölkerung älter als 60 Jahre, sind es aktuell rund 26 Prozent und 2030 voraussichtlich über 36 Prozent. Abbildung 6 zeigt die deutliche Veränderung des wachsenden Anteils der über 60-Jährigen im Vergleich zu der schrumpfenden Bevölkerung der unter 20-Jährigen.

Abbildung 6

Bevölkerung in Millionen, Anteile der Altersgruppen in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt 2009

Diese Entwicklungen stellen insbesondere die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung in Frage, denn die beruht auf einem Generationenvertrag, bei dem die jungen Beitragszahler die Renten der Älteren finanzieren. Mehr Rentner und weniger Beitragszahler in Folge der sinkenden Geburtenraten, stören offenkundig das Gleichgewicht des Generationenvertrages. Die Einhaltung des Äquivalenzprinzips zwischen den Generationen wird dadurch erschwert, denn gezahlte Leistungen, werden im zukünftigen Bedarfsfall geringer ausfallen als bei den heutigen Empfängern. Auch in der Kranken- und Pflegeversicherung wirkt sich der demografische Wandel auf die Finanzierungsstabilität und folglich auch auf den Leistungskatalog aus. Die steigende Zahl an über 60-Jährigen führt auch zu einer Zunahme an Krankheits- und Pflegefällen, welche wiederum von einer schrumpfenden Anzahl an Erwerbstätigen finanziert werden muss. Damit auch hier das Verhältnis zwischen Empfänger und Leistungserbringer nicht zu stark aus dem Gleichgewicht gerät, ist beispielsweise die private Zusatzvorsorge in der Pflegeversicherung unerlässlich.

4 Rentenversicherung

Von Kapitaldeckung, Umlageverfahren, Rentengarantie bis hin zu mehr Transparenz

Die Bevölkerung ist sich der Auswirkung des demografischen Wandels auf die Rentenversicherung kaum bewusst, wie eine repräsentative Bevölkerungsumfrage des Roman Herzog Instituts verdeutlicht (vgl. Neumann und van Schoor 2010). Das Unmöglichkeitsdreieck der Generationengerechtigkeit zeigt anhand der Rentenversicherung, wo das Problem liegt. Dabei geht es unter anderem um die Frage, ob man die Chancen kommender Generationen beschneiden darf, um die heutigen Renten für ältere Menschen auf einem angemessenen Niveau zu halten. Vor allem die gesetzliche Rentenversicherung ist aufgrund der demographischen Entwicklung mit den heutigen Leistungsansprüchen nicht mehr finanzierbar. Die drei innerhalb des Systems möglichen Lösungen sind:

- eine Erhöhung der Lebensarbeitszeit,
- eine Verringerung der Rentensteigerungen und
- eine Erhöhung der Beitragszahlungen der jüngeren Generation.

Mit diesen Lösungen konfrontiert, fanden die Befragten keinen der Wege gerecht: Jeder der drei Vorschläge wurde jeweils von 62 bis 71 Prozent der deutschen Bevölkerung als ungerecht bewertet (Abbildung 7). Keine der drei Maßnahmen kann somit umgesetzt werden, ohne gegen den Mehrheitswillen zu verstoßen. Zudem finden 40 Prozent der Bevölkerung alle drei Vorschläge generell ungerecht. Für diesen auch quantitativ durchaus bedeutsamen Personenkreis gilt: Alle Reformen werden von den Menschen abgelehnt. Das Unmöglichkeitsdreieck der Generationengerechtigkeit verdeutlicht, dass jeder politische Eingriff in die Rentenversicherung aufgrund von Gerechtigkeitsmaßstäben blockiert wird, was an den äußerst ablehnenden Reaktionen auf Initiativen wie die „Rente mit 70“ immer wieder deutlich wird.

Umso wichtiger ist es, der Politik eine ordnungspolitische Analyse der Maßnahmen vorzulegen, damit systematisch und rational Entscheidungen getroffen werden können bzw. zumindest aus demographischer Sicht richtige Entscheidungen aus der Vergangenheit nicht wieder rückgängig gemacht werden.

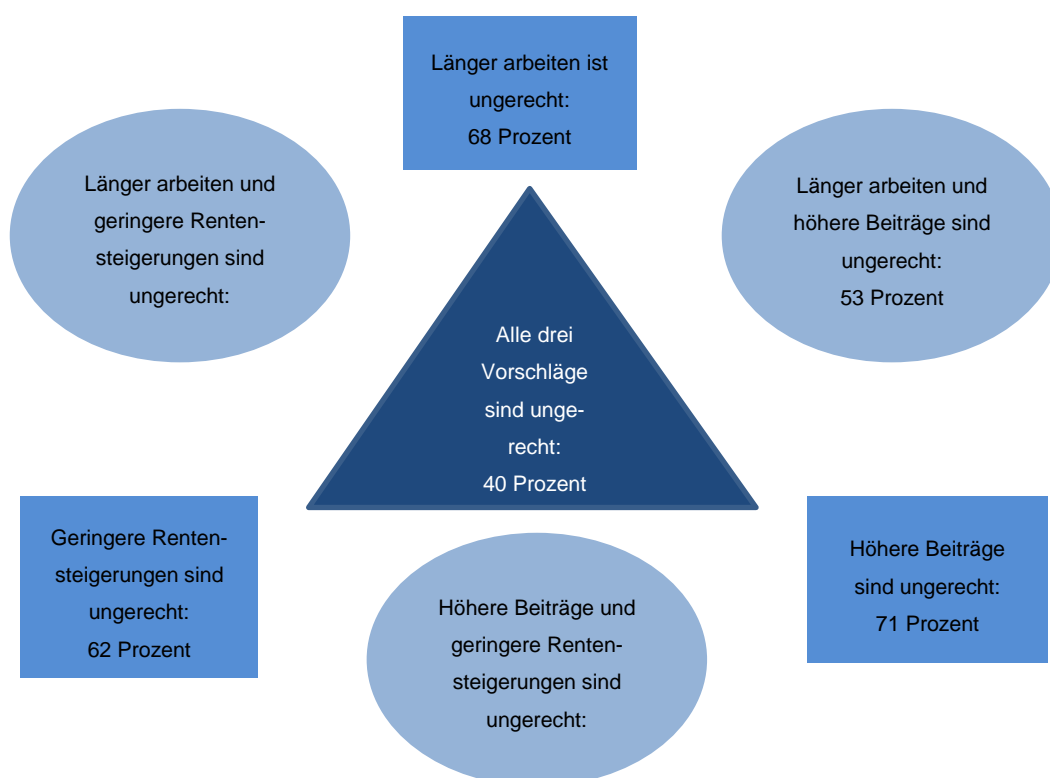
4.1 Rentenreformen in der Historie

In den mehr als 120 Jahren seit ihrer Gründung, hat die gesetzliche Rentenversicherung eine Vielzahl an Reformen erfahren (Abbildung 8). In wellenförmigen Abständen wurde die Rentenversicherung als Zuschuss-Rente oder als Finanzierung des Lebensstandards reformiert. Dabei war die Mäßigung von Armut bei Invalidität und Armut im Alter das anfängliche Ziel der Rentenversicherung im Jahre 1889. Ab einem Alter von 70 Jahren wurde Erwerbsunfähigkeit unterstellt. Die Regelaltersgrenze von 65 Jahren

hat sich erst im Jahre 1911 durchgesetzt. Der Vorsatz der Rente als Zuschuss zum Alter hielt bis in das Jahr 1957 als die „Dynamische Lebensstandardrente“ eingeführt wurde. Diese sollte als Lohnersatz im Alter dienen, wodurch sich die Auszahlungen der damaligen Rentner entschieden verbesserten. Die Renten der Arbeiter stiegen noch im selben Jahr im Schnitt um 65 Prozent, die der Angestellten sogar um 72 Prozent (Schmähl 2012).

Abbildung 7

Das Unmöglichkeitsdreieck der Generationengerechtigkeit



Quelle: Neumann und van Schoor 2010 (Roman Herzog Institut)

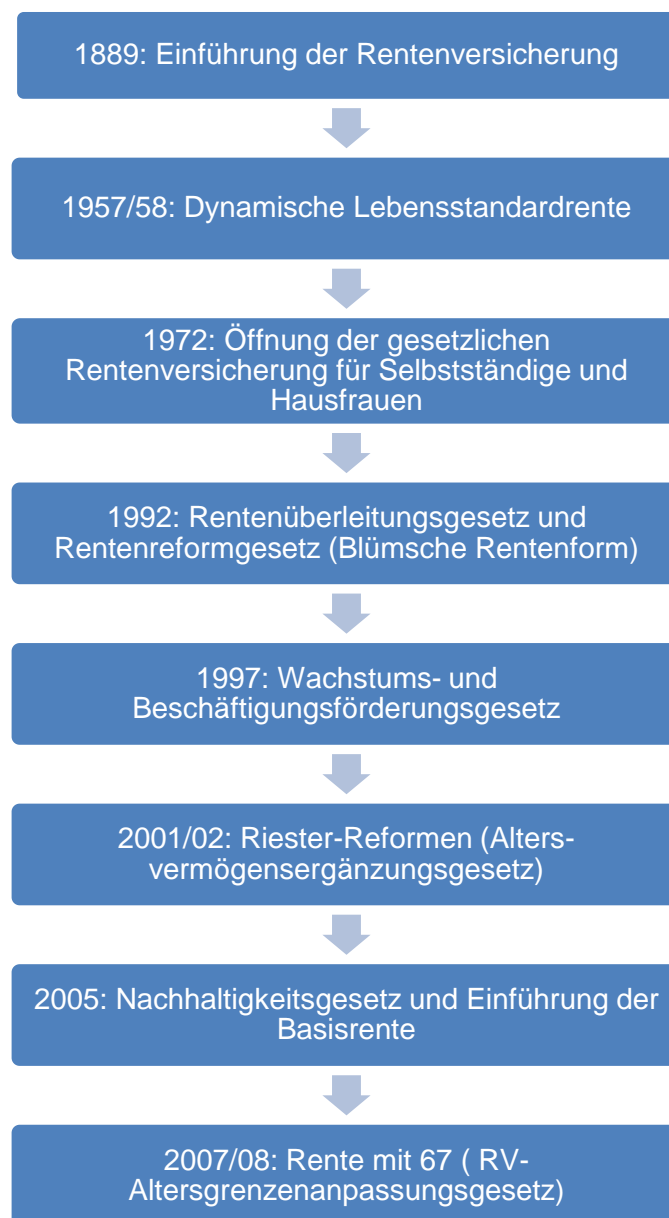
In den letzten 20 Jahren besannen sich die Politiker wieder auf die Anfänge der Rentenversicherung und begannen mit Reformen wie der Riester Rente, dem Nachhaltigkeitsgesetz und der „Rente mit 67“ den Fokus der Rentenversicherung wieder auf den Zuschuss zum Lebensunterhalt, anstatt einer umfangreichen Finanzierung desselbigen zu legen.

Die geplante langfristige Absenkung des Rentenniveaus entsprechend dem Altersvermögensergänzungsgesetz aus dem Jahre 2001 bedeutet, dass die gesetzliche Rentenversicherung als einzige Finanzquelle im Alter den gewohnten Lebensstandard nicht vollständig abdecken kann. Deswegen sind zusätzliche kapitalgedeckte Vorsorgemaßnahmen entsprechend der privaten und betrieblichen Altersvorsorge von zentra-

lem Interesse dieser Analyse. Der aktuelle Dreiklang aus gesetzlicher Rentenversicherung, privater Zusatzvorsorge und betrieblicher Altersvorsorge wird auch in Zukunft weiterhin eine maßgebliche und aus ordnungspolitischer Sicht sinnvolle Vorbereitung auf die Herausforderungen des demografischen Wandels darstellen.

Abbildung 8

Chronik der Rentenreformen



Quelle: Eigene Darstellung

Im Jahr der Einführung der Rentenversicherung wurde ein Beitragssatz von

1,7 Prozent erhoben – für Frauen und Männer von Arbeitgeber und Arbeitnehmer hälftig gezahlt. Dieser nahm anschließend mit wenigen Unterbrechungen kontinuierlich zu (siehe auch Abbildung 3 im Abschnitt 2). Damit liegt das aktuelle Niveau von 18,9 Prozent weit entfernt von den Anfängen und wird auf Grund der intergenerativen Lastenverschiebung in den kommenden Jahrzehnten weiter steigen. Die kapitalgedeckte Zusatzvorsorge ist aus ordnungspolitischer Sicht eine zentrale Gegenmaßnahme. Inwiefern eine Rentenversicherung ausschließlich durch ein Kapitaldeckungsverfahren oder ausschließlich über ein Umlageverfahren finanziert werden sollte, wurde schon während der Einführungsphase der Rentenversicherung diskutiert (Schmähl 2012). In Abschnitt 5.4. werden aus heutiger Sicht die Grenzen der vollständigen und alleinigen privaten Vorsorge und des gegenteiligen Systems, eines uneingeschränkten Umlageverfahrens analysiert und beide Systeme anhand der ordnungspolitischen Kriterien bewertet. Für diese ordnungspolitische Analyse sind die wichtigsten Fakten und Daten zu Finanzierung und zur intergenerativen Lastverschiebung erforderlich, die in Abschnitt 5.2 und 5.3 beschrieben werden.

4.2 Die Finanzlage der Rentenversicherung

Damit die Rentenleistungen gezahlt werden können, müssen Beitragszahler und Steuerzahler die Mittel erst einmal erwirtschaften. Zuletzt erhielt die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) im Jahr 2012 Einnahmen in Höhe von rund 254 Milliarden Euro, wobei 193 Milliarden Euro aus Beiträgen und 60 Milliarden Euro aus Bundeszuschüssen stammten – dabei werden rund 11 Milliarden Euro steuerfinanzierte Kindererziehungszeiten außen vorgelassen. Da die Einnahmenseite seit einigen Jahren auf Grund der guten Beschäftigungslage in Deutschland einen positiven Trend verzeichnet und über der Ausgabenseite liegt, konnte die GRV in den letzten drei Jahren einen positiven Saldo ausweisen. Eine stabile Beschäftigungslage und die Förderung weiterer Arbeitsplätze ist demnach die Grundlage eines stabilen Einzahlungsflusses.

Für die kommenden Jahre, hat die Deutsche Rentenversicherung allerdings einen negativen Saldo prognostiziert (Tabelle 3), so dass die aktuelle Nachhaltigkeitsrücklage von rund 28 Milliarden Euro schon im Jahr 2017 auf die Hälfte schrumpfen könnte (Herbst-Schätzung der Deutschen Rentenversicherung Bund 2012). Darüber hinaus fehlen in der Kalkulation der Deutschen Rentenversicherung die neugeplanten Mehrausgaben der Großen Koalition für die Mütterrente und Rente mit 63.

Die aktuelle Finanzlage unterstreicht mit einer Nachhaltigkeitsrücklage von mehr als 1,5 Monatsausgaben die kurzfristige Stabilität. Dementsprechend war vor der Koalitionsbildung nach der Bundestagswahl 2013 zu erwarten, dass ebenso wie zum 1. Januar 2013 auch zum 1. Januar 2014 eine Beitragssatzsenkung - auf 18,3 Prozent - angesichts der hohen Rücklagen durchgeführt wird. Eine derartige Senkung hätte die Beitragszahler um rund 6 Milliarden Euro und den Bund um rund 1,5 Milliarden Euro entlastet. Doch für die Finanzierung der Wahlversprechen der Großen Koalition, wie abschlagsfreie Rente mit 63 und die Mütterrente, werden die Reserven aufgebraucht und die langfristige Finanzierung ist über Beitragssatzerhöhungen geplant.

Tabelle 3

Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung in Mrd. Euro*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einnahmen	239,3	244,7	249,4	254	252	259	265	272	281
- darunter									
- Beiträge	181	184	189	193	192	196	201	206	212
- Bundeszuschüsse	57	59	59	60	60	61	63	65	67
- Ausgaben	239,1	242,6	244,7	249	255	261	268	277	285
- darunter									
- Rentenausgaben	208	211	212	216	221	226	232	240	247
- Beiträge und Zuschüsse zur KVdR	14	14	15	15	16	16	16	17	17
- Saldo	- 0,1	2,1	4,7	5,1	- 3	- 2	- 3	- 5	- 4

*Rundungsdifferenzen

Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund, ab 2012: Herbst Schätzung 2012,
KVdR = Krankenversicherung der Rentner

4.3 Die intergenerative Lastverschiebung

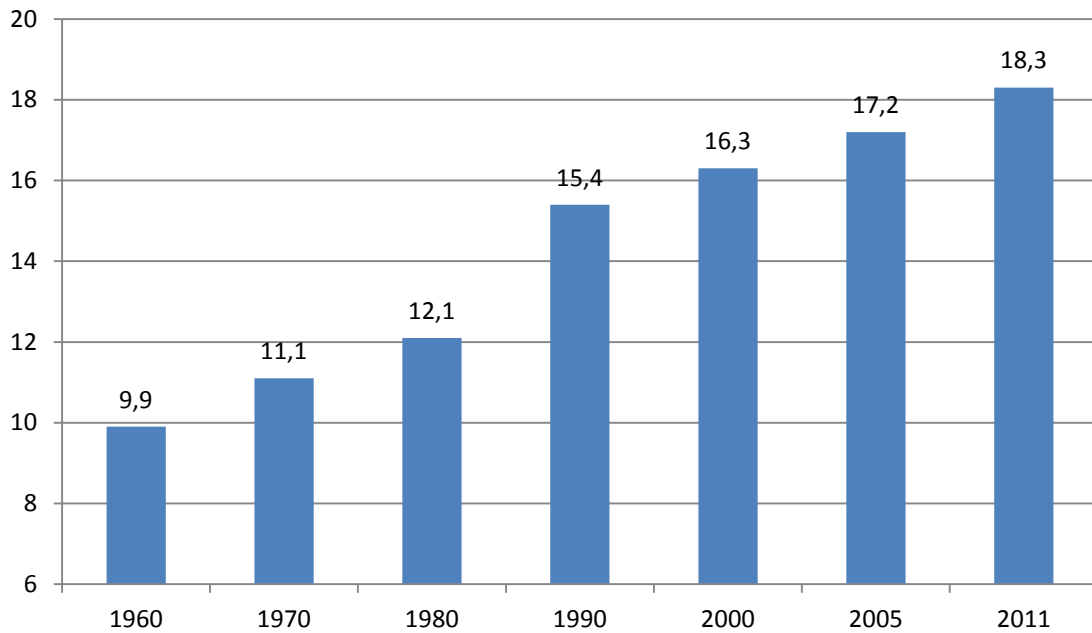
Die größte Herausforderung für die Rentenkasse ist der bereits skizzierte demografische Wandel. Waren im Jahr 2008 noch 61 Prozent der Deutschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren (rund 50 Millionen Menschen), schrumpft diese Gruppe bis 2060 voraussichtlich auf 51 Prozent (33 Millionen Deutsche, Statistisches Bundesamt 2009). Gleichzeitig wächst die Gruppe der Rentner bzw. über 64-jährigen von 20 Prozent (16 Millionen) auf 34 Prozent (22 Millionen). Außerdem werden die Menschen immer älter und beziehen folglich auch über einen längeren Zeitraum Rentenzahlungen, wenn das Renteneintrittsalter zukünftig nicht mehr angepasst wird. Die durchschnittliche Rentenbezugsdauer ist schon in den vergangenen 50 Jahren dramatisch gestiegen. 1960 lag die durchschnittliche Rentenbezugsdauer noch bei knapp 10 Jahren und verdoppelte sich bis heute (Abbildung 9).

Welche Auswirkungen diese Veränderungen für die Rente haben, lässt sich besonders deutlich am Altersquotienten ausdrücken. Der Altersquotient ergibt sich aus dem Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren. Unter Verwendung der Prognoseergebnisse des Statistischen Bundesamtes (2009), erhält man für das Jahr 2008 ein Altersquotient von drei zu eins: drei Beitragszahler finanzieren einen Rentner. Bis zum Jahre 2060 wird sich der Altersquotient verschlechtern auf 1,5 zu eins. 1,5 Beitragszahler finanzieren dann einen Rentner (siehe auch Abbildung 10). Die Berechnungen des Statistischen Bundesamtes beziehen jedoch die Gesamtbevölkerung Deutschlands mit ein, das heißt aktiv und passiv Versicherte. Letztere zahlen aber aktuell gar keine Rentenbeiträge. Der Altersquotient aus aktiven Beitragszahler zu den aktuellen Beitragsempfängern liegt tatsächlich viel ungünstiger, denn schon heute finanzieren 1,7 aktiv Versicherte eine durchschnittliche Rente – das ist weit weg von

dem Verhältnis 3:1. Für die Zukunft bedeutet das offenkundig, dass auch 1,5 : 1 (s. o.) kein realistisches Verhältnis von aktiven Beitragszahler und Leistungsempfänger abbildet.

Abbildung 9

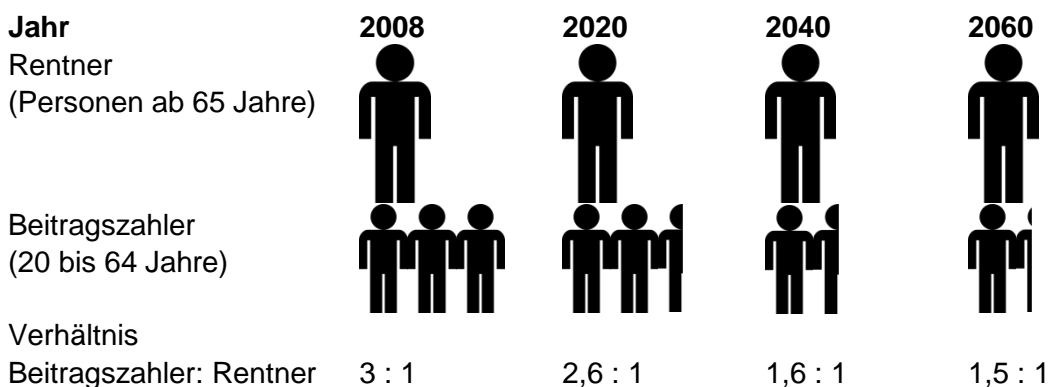
Durchschnittliche Rentenbezugsdauer in Jahren



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund, 2012

Abbildung 10

Verhältnis Beitragszahler zu Rentenempfänger



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2009

Eine weitere bedenkliche Entwicklung stellt die Veränderung des Beitragssatzes dar, wenn man sich vergegenwärtigt wie stark dieser ansteigen muss, damit das aktuelle

Rentenniveau weiterhin gehalten werden kann. Um 2050 ein Rentenniveau gemäß dem derzeitigen Bruttorentenniveau von 46 Prozent zu erhalten, berechnen Schnabel et al. (2013) einen Anstieg des Beitragssatzes (derzeit 18,9 Prozent) auf 28,8 Prozent. Bei diesem Anstieg ist nur schwer vorstellbar, dass Arbeitnehmer mit dem verbleibenden Nettoeinkommen zufrieden sein werden und die Beschäftigung in Deutschland auf dem jetzigen Niveau gehalten werden kann, zumal die Arbeitskosten dadurch im internationalen Vergleich noch weiter ansteigen würden. Dabei gehört Deutschland bereits heute zu den Ländern mit den höchsten Arbeitskosten in der Industrie. Im Vergleich dazu liegen die Konkurrenten wie die USA und Großbritannien bei den Arbeitskosten um bis zu einem Drittel niedriger und profitieren zudem von einer sehr viel günstigeren demographischen Entwicklung. Der Reformbedarf ist somit sowohl aufgrund der aktuellen Kostensituation als auch aufgrund der zukünftigen Entwicklungen groß.

4.4 Umlageverfahren versus Kapitaldeckungsverfahren

4.4.1 Das Umlageverfahren

Die Verbindung zwischen aktuellen Leistungserbringern, Rentenempfängern und zukünftigen Leistungserbringern kann als Drei-Generationen Modell verstanden werden und weist wegen der langfristigen Ausrichtung eine erhöhte Instabilität in älter werdenden und kinderarmen Gesellschaft auf. Das aktuelle Umlageverfahren beruht auf dem Drei-Generationen Modell und ist besonders vom demografischen Wandel betroffen. Die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen derzeit einen gemeinsamen Beitrag von 18,9 Prozent des Bruttoeinkommens in die gesetzliche Rentenversicherung, wobei die eingezahlten Beiträge unmittelbar wieder als Renten an die älteren Generationen ausbezahlt werden. Durch die Beitragsleistung erwerben die Beitragszahler nur Rentenpunkte und damit Ansprüche auf Leistungen im Alter, die wiederum später von der jetzt jungen Generation bzw. den noch nicht geborenen Kinder bezahlt werden müssen. Der Aufbau einer Rücklage für die Rente der aktuellen Beitragszahler ist im Umlageverfahren de facto nicht vorgesehen. Die Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung dient nur dazu, kurzfristige Beitragssatzanpassungen zu vermeiden, indem saisonal und konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen ausgeglichen werden können. Außerdem bestimmt die Höhe der Nachhaltigkeitsrücklage die gesetzlich geregelten Anpassungen des Beitragssatzes. Dieser wird zum 01. Januar eines Jahres angehoben, wenn die Rücklage 20 Prozent der durchschnittlichen Ausgaben für einen Kalendermonat voraussichtlich unterschreiten wird bzw. muss gesenkt werden, wenn die Rücklagen 150 Prozent der durchschnittlichen Ausgaben für einen Kalendermonat voraussichtlich übersteigen. Da bei Einführung des Umlageverfahrens die damalige Rentnergeneration keine Beiträge geleistet hat, hat die Einföhrungsgeneration einen Rentenvorschuss erhalten. Gleichzeitig bangen heute die jungen Generationen um ihre Rentenzahlungen, da immer weniger Menschen und dementsprechend immer weniger Beitragszahler geboren werden. Aus ordnungspolitischer Sicht besteht die Gefahr, Risiken der Überalterung und der sinkenden Geburtenzahl zu unterschätzen. Der Geburtenrückgang wird sogar teilweise anreiztheoretisch mit der Einführung und dem Aus-

bau der umlagefinanzierten Rentenversicherung erklärt (Cigno et al. 2003, Werding 2010). Damit das Umlageverfahren nachhaltig bestehen bleiben kann, müssten die Beitragssätze steigen und das Rentenniveau abgesenkt werden. Um dennoch dem Kriterium der Konstanz der Wirtschaftspolitik Genüge zu tun, müssten klare Regeln in die Rentenversicherung implementiert werden, die automatisch Korrekturen für die demographische Entwicklung vorsehen und transparent für die Betroffenen ist, so dass diese entsprechend frühzeitig vorsorgen können. Gerade für die Sozialen Sicherungssysteme sind angesichts der langen Wirkungszeiträume die ordnungspolitischen Prinzipien ein bedeutsames Orientierungsgerüst. Allerdings ist die Reinform eines Umlageverfahrens kein alleiniges Instrument zur Überwindung der Finanzierungsschieflage, die aus dem demografischen Wandel resultiert, weil es zum einen ausschließlich auf den Produktionsfaktor Arbeit setzt und Alternativen wie Kapitaldeckung außen vor lässt. Zum anderen impliziert der Drei-Generationen-Vertrag die Zustimmung der jüngsten Generation zu diesem Vertrag. Damit sind die klassischen ordnungspolitischen Prinzipien der Vertragsfreiheit und des Privateigentums verletzt, da zumindest die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht selbständig über ihre Rentenbeiträge und das System mitbestimmen können.

Trotzdem widerspricht der Versicherungszwang nicht generell den ordnungspolitischen Prinzipien, denn würde die Entscheidung über Rentenbeitragszahlung jedem selbst überlassen, entsteht das sogenannte Trittbrettfahrerproblem, und es bestehen Informationsasymmetrien: Junge Menschen unterschätzen die Notwendigkeit der Altersvorsorge (myopisches Verhalten) oder sie verhalten sich aufgrund persönlicher Erwartungen strategisch und verlassen sich statt eigener Vorsorge auf das Auffangnetz des Staates, da sie rational erwarten keine höhere Absicherung aus eigenen Beiträgen erwirtschaften zu können. Die Reinform des Umlageverfahrens ist aus diesem Grund aufgrund der einseitigen Konzentration auf eine Basis (Produktionsfaktor Arbeit) als ordnungspolitisches Dilemma zu werten. Die Umsetzbarkeit wurde in der Vergangenheit bereits nachgewiesen, während gleichzeitig die Zielerreichung aufgrund von Konstruktionsfehlern verfehlt wurde. Das Umlageverfahren als Baustein einer Alterssicherung ist aber nicht grundsätzlich abzulehnen. Denn in Zeiten von Finanzkrisen wie beispielsweise in den Jahren 2008 und 2009 hat sich das Umlageverfahren als weniger krisenanfällig im Vergleich zum Kapitaldeckungsverfahren erwiesen (vgl. Raffelhüschen und Vatter 2010).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Mitverantwortung	+		
Internalisierung externe Effekte	+		
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-	+	-
Privateigentum	-		
Vertragsfreiheit	-		
Systemische Risiken erkennen und vermeiden	-		

4.4.2 Das Kapitaldeckungsverfahren

Bei der kapitalgedeckten Altersvorsorge werden Beiträge angespart. Diese werden verzinst bis sie im Leistungsfall ausgezahlt werden. Die Verzinsung richtet sich nach den Entwicklungen beim Produktionsfaktor Kapital. Demnach haben Schocks zum Beispiel auf den Finanzmärkten einen starken Einfluss auf die Anlagerendite (Müller und Raffelhüschen 2011). Außerdem stehen Bewertungsrisiken und unsichere Einflussfaktoren des Kapitaldeckungsverfahrens den Zahlungsverprechen gegenüber. Als Folge der Inflation der 20er Jahre und dem Zweiten Weltkrieg ist das Kapitaldeckungsverfahren der Rentenversicherung zusammengebrochen (Lachmann 2004). Aktuell leiden die private und betriebliche kapitalgedeckte Altersvorsorge unter dem Niedrigzinsumfeld. Zusätzlich müsste eine massive Kapitalbildung erfolgen, um für die Zukunft genügend Mittel zur Verfügung zu haben (Blankart 2011).

Das Kapitaldeckungsverfahren ist ordnungspolitisch eine unverzichtbare Säule der Altersvorsorge, da die Prinzipien der Vertragsfreiheit, Privateigentum, Haftung und der offenen Märkte eingehalten werden und auch ein funktionsfähiges Preissystem der vollständigen Konkurrenz organisiert werden kann. Ein kapitalgedecktes System würde kaum vom demographischen Wandel tangiert werden und ermöglicht auch die Einhaltung des Prinzips der Haftung und die Sicherung des Privateigentums. Umverteilungsmaßnahmen könnten im Steuersystem durchgeführt werden, so dass die kapitalgedeckte Altersvorsorge dem Äquivalenzprinzip perfekt genügen würde. Die Vorteile gelten so grundlegend in jedem Fall dann, wenn ein neues System eingeführt wird. Das reine Kapitaldeckungsverfahren würde nur in einem Punkt krisenanfällig sein: es wird von systemischen Risiken, wie Finanzkrisen, Zins- und Währungsrisiken bedroht. Folglich schwanken die Rentenzahlungen bzw. es droht unter Umständen ein Totalverlust, wenn die systemischen Ungleichgewichte länger anhalten. Anders als beim demographischen Wandel sind die Schwankungen auch kurzfristiger und weniger absehbar. Allerdings leidet eine kapitalgedeckte Rente kaum unter dem demografischen Wandel.

Ein Kapitaldeckungsverfahren ist trotz der systemischen Risiken als ordnungspolitische Stärkung zu bewerten. Eine intelligent ausgestaltete Kombination aus Umlageverfahren, welches eine Basisrente abdeckt und durch zusätzliche private und betriebliche kapitalgedeckte Vorsorge ergänzt wird, führt aus ordnungspolitischer Sicht zu einer demografiefesten und finanziell stabilen Rentenstrategie (vgl. auch vbw 2012b). Entsprechend ist die Kapitaldeckung als Ergänzung zum Umlageverfahren im Sinne einer Risikodiversifizierung ein ordnungspolitischer Gewinn.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Haftung	+		
Privateigentum	+	+	-
Vertragsfreiheit	+		

4.5 Ausbau der betriebliche Altersversorgung

Seit Einführung des Altersvermögensergänzungsgesetzes im Jahr 2002 haben alle Arbeitnehmer einen individuellen Anspruch auf betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung mit sofortiger gesetzlicher Unverfallbarkeit (§1 BetrAVG). Das bedeutet, im Falle eines Austritts aus dem bisherigen Unternehmen, bleibt dem Arbeitnehmer eine Anwartschaft erhalten. Hierbei verfolgte die Bundesregierung das Ziel der Förderung eines kapitalgedeckten Altersvermögens. Jedoch zeigen die Statistiken des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2012), dass die Beteiligung seit einigen Jahren stagniert. Zwischen 2001 und 2005 stieg die Anzahl der Anwartschaften noch, während anschließend die Beteiligung konstant geblieben ist: Der Anteil derer, die eine Anwartschaft auf eine betriebliche Zusatzversorgung haben lag 2011, sowie schon 2009 bei 60,5 Prozent. Absolut gerechnet halten, bei Herausrechnung von Doppelzahlungen, 17,2 Millionen Beschäftigte eine Anwartschaft. Vor allem Beschäftigte des öffentlichen Dienstes haben wegen des tariflich abgesicherten Verbreitungsgrades häufiger Anwartschaften als Beschäftigte in der Privatwirtschaft, wo der Anteil bei 50 Prozent liegt (BMAS 2012).

Ob aus ordnungspolitischer Sicht eine verpflichtende betriebliche Altersvorsorge sinnvoll ist, entscheidet sich hierbei vor allem an den Lenkungsmechanismen der Wettbewerbspolitik und der Vertragsfreiheit. Positiv hervorzuheben ist die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, da die Beteiligung an einer bAV die Eigenverantwortung der Beschäftigten stärkt. Ohne die eigenverantwortliche Vorsorge der einzelnen Beschäftigten werden die zukünftigen individuellen Renten geringer ausfallen, denn das Rentenniveau wird langfristig sinken. Durch die staatliche Verpflichtung der Unternehmen, eine bAV anzubieten, ist jedoch ein zentrales ordnungspolitisches Prinzip geschwächt: die Einschränkung der Vertragsfreiheit der Unternehmen ist aus ordnungspolitischer Sicht

kein zielführender Weg zur kapitalgedeckten Vorsorge. Wenn die Arbeitgeber freiwillig eine bAV anbieten und als Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen im Ringen um Fachkräfte nutzen, ist die betriebliche Altersvorsorge wiederum ein ordnungspolitisches Instrument zur Stärkung der Wettbewerbspolitik. Die Umsetzbarkeit der bAV hat sich bewährt und kann weiter ausgebaut werden. Da ordnungspolitische Kriterien jedoch nicht ausnahmslos gestärkt werden, sondern vor allem die Vertragsfreiheit der Unternehmen durch gesetzliche Verpflichtungen eingeschränkt wird, ist die betriebliche Altersvorsorge als ein ordnungspolitisches Dilemma zu werten. Zudem besteht die Gefahr zukünftig, die bAV in Tarifverträgen zu regeln, womit der Lenkungsmechanismus in bestimmte Anlageformen vorgeschrieben und die Vertragsfreiheit verletzt wird.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Wettbewerbspolitik als Antwort auf Macht	+	+	+/-
Vertragsfreiheit	-		

4.6 Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge

Die kapitalgedeckte Altersvorsorge wird auf freiwilliger Basis abgeschlossen und funktioniert nach dem Prinzip des Kapitaldeckungsverfahrens. Gezahlte Beiträge werden von einem privatwirtschaftlichen Versicherer angelegt und die eingezahlten Beiträge stehen im Auszahlungsfall nur dem Sparer zur Verfügung. Seit der Riester-Reform 2001 fördert der Staat bestimmte Anlageprodukte mit monetären Zuschüssen, um das zukünftig sinkende Rentenniveau zu kompensieren. Der Staat hat seit 2008 die Riester-Rente mit rund zehn Milliarden Euro jährlich gefördert, um die Bürger zur zusätzlichen Vorsorge zu motivieren. Bis in das Jahr 2012 wurden laut Bundesministerium für Arbeit und Soziales 15,6 Millionen Riester-Verträge abgeschlossen – das sind mehr als die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Die Förderung des Staates durch Riester- oder Rürup-Renten ist aus ordnungspolitischer Sicht nicht eindeutig positiv zu bewerten. Aufgrund der negativen Kollateralwirkungen, wie zum einen durch verteilungs- und sozialpolitischen Fehlallokationen (vgl. z. B. Börsch-Supan et al. 2009, Corneo et al. 2007) und zum anderen durch Mitnahmeeffekte von Besserverdienern, ist die Förderung kritisch zu beurteilen. Einen ausführlichen Überblick über die Kritik an der Ausgestaltung der Riesterrente geben Hagen und Reisch (2010). Eine generelle und unsystematische, nicht zielorientierte Förderung durch den Staat ist aus ordnungspolitischer Sicht weder begründet noch wird das

gewünschte Ergebnis (hier: mehr private Altersvorsorge) effizient erreicht. Zudem werden für die Finanzierung der staatlichen Förderung Steuergelder genutzt und damit in das Privateigentum der Steuerzahler eingegriffen. Die Verwendung von Steuergeldern für Investitionen oder Fördermaßnahmen des Staates, die nicht auf Basis der ordnungspolitischen Prinzipien und aufgrund von Marktversagen gerechtfertigt werden können, sind insofern als nicht sinnvoll zu bewerten.

Die freiwillige private Vorsorge wird neben der gesetzlich verpflichtenden Rentenversicherung an Bedeutung zunehmen und der Schutz des Privateigentums zielt genau auf jene Eigenverantwortlichkeit und die Verringerung der Abhängigkeit von demographischen Entwicklungen ab (3-Säulen-der Altersvorsorge). Allerdings ist die unsystematische Förderung durch den Staat ordnungspolitische nicht zielführend und sozialpolitisch nicht treffsicher. Deshalb wird die staatliche Förderung als Dilemma eingestuft.

Fazit staatliche Förderung der privaten Vorsorge

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit		Zielerreichung	
Privateigentum	-	+		-	
Vertragsfreiheit	-				

Abgesehen von der staatlichen Förderung ist die private Altersvorsorge als ordnungspolitischer Gewinn einzustufen und neben dem Umlageverfahren und der betrieblichen Altersvorsorge die dritte Säule des Rentensystems, durch die eine demografiefeste und generationengerechte Alterssicherung funktionieren kann.

Fazit private kapitalgedeckte Vorsorge

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Haftung	+		
Privateigentum	+	+	+
Vertragsfreiheit	+		

4.7 Altersarmutsbekämpfung

Ein Vorschlag der zur Altersarmutsbekämpfung ist die Einführung einer „Solidarrente“. Diese soll Versicherte nach 40 Versicherungsjahren und 30 Beitragsjahren, auch nach längerer Arbeitslosigkeit oder Tätigkeit in einem Minijob, einen Mindestanspruch von 850 Euro garantieren. Die Finanzierung der jährlichen Kosten von mindestens etwa einer Milliarde Euro soll durch Haushaltsmittel getragen werden. Bei der sogenannten „Zuschussrente“ handelt es sich um ein ähnliches Konzept, bei dem Rentner mit Hilfe einer Zuschussrente ihre Rente auf 850 Euro aufstocken können, wenn sie 35 Beitragsjahre sowie 45 Versicherungsjahre, zu denen auch Ausbildung oder Arbeitslosigkeit gehören, oder gesellschaftlich relevante Leistung erbracht haben, wie Kindererziehung, Pflege von Angehörigen und Beiträge zur zusätzlichen Altersvorsorge entrichtet haben. Derzeit geht die Deutsche Rentenversicherung von rund 17.000 anspruchsberechtigten Senioren aus und die Finanzierung wird bei der Zuschussrente aus Rentenbeiträgen erbracht, während die Solidarrente aus Steuermitteln finanziert würde.

Für die ordnungspolitische Bewertung, ob eine Mindestrentenhöhe sinnvoll ist, ist hauptsächlich das Haftungsprinzip ausschlaggebend. Vordergründig ergibt sich die Rentenhöhe aus den eingezahlten Beiträgen. Deshalb hängt der Rentenanspruch auch von der Höhe und Dauer der Einzahlung ab. Das Haftungsprinzip betont dabei die Anreizbalance zwischen Einzahlungen und Auszahlungen für die Stabilität und Gerechtigkeit der Sozialsysteme. Dementsprechend ist es nicht anreizkompatibel, Versicherte besserzustellen, die weniger eingezahlt haben als Arbeitnehmer, die über einen langen Zeitraum ihre Beiträge eingezahlt haben. Da die Zuschussrente also nicht durch Beitragszahlungen erworben wird, ist sie eine versicherungsfremde Leistung und muss aus Steuermitteln aufgebracht werden. Andernfalls müsste der Beitragssatz erhöht werden und damit wird gegen das Haftungsprinzip verstoßen.

Weitere kritische Punkte sind die Beziehung der Rentenzahlungen zum Haushaltseinkommen und die Schwellenwertregelung. Da häufig ein Ehepartner über einen gewissen Zeitraum Teilzeit arbeitet, um sich z. B. der Kinderbetreuung zu widmen, wird derjenige auch einen geringeren Rentenanspruch aufweisen. Gleichzeitig kann es aber sein, dass der Ehepartner eine gutbezahlte Vollzeitstelle inne hält und damit ein Haushaltseinkommen erwirtschaftet, das keine Bedürftigkeit mehr erkennen lässt. Die Zah-

lung einer Solidarrente oder Zuschussrente muss deshalb immer auch den Haushaltskontext beachten. Bei der geforderten Grenze, laut neuem Koalitionsvertrag, von 40 Beitragsjahren, werden Versicherte, denen trotz langjähriger Arbeitsleistung wenige Jahre zur vorgeschlagenen Grenze fehlen, verhältnismäßig schlechter gestellt. Somit mangelt es zusätzlich an der Konstanz der Wirtschaftspolitik und der sozialpolitischen Treffsicherheit.

Das bestehende Konzept der Grundsicherung stellt seit Januar 2003 die Grundsicherung im Alter als Sicherungsinstrument zur Vorbeugung sogenannter versteckter oder verschämter Altersarmut in Deutschland. Die durchschnittliche ausgezahlte monatliche Grundsicherung liegt bei rund 650 Euro. Ende 2011 bezogen 2,9 Prozent der Frauen und 2,2 Prozent der Männer Leistungen der Grundsicherung im Alter. Die Ausgaben belaufen sich hierfür auf 4,4 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt 2013).

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Rentenversicherung nicht das richtige und zuführende Instrument zur (Alters-)Armutsbekämpfung in Deutschland und deshalb sind die vorgeschlagenen Einheits- oder Mindestrenten (Solidarrente, Zuschussrente, Garantierente) kein zielführendes Mittel zur erfolgreichen Armutsbekämpfung.

Deutlich geeignetere Maßnahmen zur vorsorglichen Bekämpfung von Altersarmut sind ein hohes Beschäftigungsniveau, ununterbrochene Erwerbsbiografien (verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf), hohes Bildungsniveau und eine umfangreiche Kinderbetreuungsinfrastruktur. Darüber hinaus muss die individuelle Haushaltssituation bei einer Bedarfsberechnung mit einbezogen werden (vgl. auch Werding 2013).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien			Umsetzbarkeit		Zielerreichung
Haftung	-	-	+/-		-
Vertragsfreiheit	-	-			
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-	-			

4.8 Senkung des Rentenbeitragssatzes

Die aktuelle Gesetzeslage sieht vor, dass der Rentensatz gesenkt werden muss, wenn die Rücklagen der Rentenversicherung 1,5 Monatsausgaben übersteigen. In den letzten Jahren konnte die gesetzliche Rentenversicherung mehrfach eine Nachhaltigkeitsrücklage von über 20 Milliarden Euro ausweisen (Abbildung 11). In Folge der Koalitionsverhandlungen 2013 wurde allerdings eine Beitragssatzsenkung für das Jahr 2014 abgelehnt, obgleich die gesetzliche Lage eindeutig ist. Anstatt die Beiträge zu senken,

werden die Rücklagen für Leistungsausweitungen verwendet. Aus ordnungspolitischer Sicht ist diese Umsetzung ein eindeutiger Verstoß gegen die Konstanz der Wirtschaftspolitik und das Privateigentum.

Die Vorteile einer Beitragssenkung liegen dagegen auf der Hand. Bei einer Senkung der Rentenbeiträge werden sowohl Arbeitnehmer mit kleinen und mittleren Einkommen entlastet, wie auch die Unternehmen. Anders als bei einer Steuersenkung profitieren alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Denn nur jeder vierte Arbeitnehmer zahlt überhaupt die Einkommensteuer (vgl. auch Ausschuss für Arbeit und Soziales 2012).

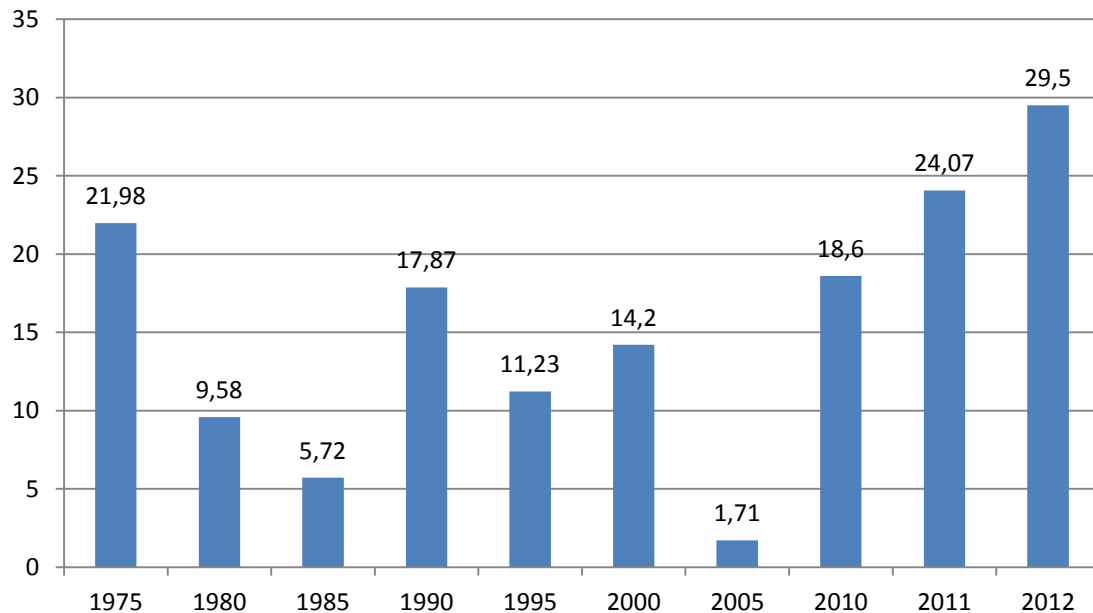
Eine Beitragssatzsenkung lässt sich vor allem daran ableiten, dass die Rentenversicherung kein Mandat zur Kapitalbildung besitzt wie beispielsweise die private Krankenversicherung. Zudem folgt eine Beitragssatzsenkung aus der Überlegung, dass bestimmte Leistungen durch Steuern anstatt durch Beiträge finanziert werden sollten. So wäre es aus ordnungspolitischer Sicht zielgerichtet, familienpolitische Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung wie auch in der gesetzlichen Krankenversicherung aus dem allgemeinen Steuerhaushalt zu finanzieren. Eine Beitragssatzsenkung auf Grund von finanziell gestärkten Rentenkassen ist ein ordnungspolitischer Gewinn mit positiven Nebeneffekten für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und das Arbeitsangebot, welche wiederum bei sinnvollen Rahmenbedingungen zu Mehreinnahmen in die Rentenkasse führen kann.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Beitragssatzsenkung zudem die beste Maßnahme gegen die Versuchung auf Grund von hohen Rücklagen kurzfristige Mehrausgaben zu versprechen (speziell in Wahlkampfzeiten). Die wirtschaftspolitische Konstanz und das Privateigentum der Beschäftigten werden durch klare gesetzliche Regelungen der Beitragsanpassungen geschützt.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
OP-Prinzipien			Umsetzbarkeit		Zielerreichung
Konstanz der Wirtschaftspolitik		+			
Offene Märkte		+			
Privateigentum		+		+	+

Abbildung 11
Nachhaltigkeitsrücklage¹⁾ in Milliarden Euro



1) bis Ende 2003 als Schwankungsreserve bezeichnet

Quelle: Statistik der Deutschen Rentenversicherung

4.9 Regelaltersgrenze

4.9.1 Rente mit 67

Da sich die durchschnittliche Lebenserwartung in den letzten 50 Jahren um mehr als 11 Jahre verlängert hat, verlängerte sich auch die Rentenbezugszeit entsprechend (vgl. auch Abbildung 9 in Abschnitt 4.3). Deshalb soll bis 2029 die Regelaltersgrenze schrittweise auf 67 Jahre angehoben werden (§ 35 Satz 2 SGB VI). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat bereits im Jahre 2011 eine weitere schrittweise Anpassung des gesetzlichen Rentenalters auf 69 Jahre bis zum Jahr 2060 vorgeschlagen. Die Prognose von Bachmann et al. (2013) errechnet die Auswirkungen der „Rente mit 69“. Ab dem Jahr 2030 könnte der Rentenbeitragssatz auf unter 23 Prozent und das Bruttorentenniveau auf knapp 40 Prozent stabilisiert werden, wenn die Nachhaltigkeitsformel konsequent angewandt wird.

Die Anhebung des Rentenalters stärkt den Schutz des Privateigentums und die Eigenverantwortung der Bürger. Die Arbeitsleistung älterer Arbeitnehmer darf nicht von Arbeitgebern oder der Öffentlichkeit unterschätzt werden, sondern muss als eigenverantwortliches Handeln motiviert werden. Durch die verlängerte und gesündere Lebens-

zeit im Rentenalter, wird auch von jedem einzelnen Bürger erwartet länger in die Rentenkassen einzuzahlen. Zudem stärkt die Erhöhung des Rentenalters parallel zu der wachsenden Anzahl an zusätzlichen Lebensjahren und Rentenbeziehung, das Haftungsprinzip. Erwerbstätige mit einer längeren Arbeitsbiografie sammeln hierdurch mehr Entgeltpunkte und erhalten eine höhere Rente als kürzer arbeitende Erwerbstätige. Die Konstanz der Wirtschaftspolitik bleibt erhalten und dem Fachkräftemangel wird präventiv entgegengewirkt. Für eine reibungslose Umsetzung müssen Unternehmen und Arbeitgeber mit einer demografiefesten Personalpolitik für die Herausforderungen des Arbeitens im hohen Alter präventiv vorsorgen.

Durch die Stärkung einer Vielzahl an ordnungspolitischen Kriterien und die erfolgsversprechende Umsetzbarkeit ist die Anhebung des Rentenalters auf 67 ein ordnungspolitischer Gewinn. Im deutlichen Gegensatz hierzu steht die Vereinbarung einer abschlagsfreien Rente mit 63 Jahren, welche geltend gemacht werden kann laut neuem Koalitionsvertrag, wenn ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin 45 Beitragsjahre geleistet hat (Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode). Diese Ausnahmeregelung von der Rente mit 67 geht zum einen zu Lasten der heutigen und zukünftigen Beitragszahler und wirkt dementsprechend auch nicht dem Demografischen Wandel entgegen. Zum anderen widerspricht die Ausnahmeregelung dem ordnungspolitischen Anreizprinzip der Leistungsgerechtigkeit (Äquivalenzprinzip).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	+		
Haftung	+	+	+
Konstanz der Wirtschaftspolitik	+		

4.9.2 Dynamisches Renteneintrittsalter

Ein Alternativvorschlag zur Anhebung des Rentenalters als Antwort auf den demografischen Wandel, ist das dynamische Renteneintrittsalter. Das dynamische Renteneintrittsalter setzt Anreize zu längerer Erwerbstätigkeit im Alter und passt die Rentenzahlungen automatisch an die Lebenserwartung an. Der Reformvorschlag sieht eine freie Renteneintritts-Entscheidung der Bürger vor und fordert einen gleitenden und flexiblen Übergang in die Rente, die hierbei mit 60 Jahren beginnt. Dabei könnten Bürger, die frühzeitig in Rente gehen, unbegrenzt hinzuverdienen. Da der Vorschlag noch weitgehend unkonkret formuliert wurde, kann keine eindeutige Bewertung des Vorschlags bezüglich der Umsetzbarkeit und Zielerreichung vorgenommen werden. Dazu fehlen präzise Nennungen der genauen Anpassungen in der versicherungsmathematischen Rentenberechnung. Schon jetzt ist allerdings eine Problematik bei der

praktischen Umsetzung abzusehen: Wie werden Fehlanreize vermieden, wie beispielsweise der Anreiz für ältere Arbeitnehmer mit 60 Jahren aus der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auszusteigen, um anschließend als gut verdienender Selbstständiger keine Sozialabgaben zahlen zu müssen? Der entscheidende Vorteil einer dynamischen Rente liegt in der automatischen Anpassung an die überproportionalen Ausgabensteigerungen der Rentenkassen. Ohne jährlichen Verhandlungs- und Abstimmungsbedarf kann die Rentenformel an die Lebenserwartung mittels eines Lebenserwartungsfaktors angepasst werden. Damit wäre ein ordnungspolitisch bedeutender Schritt zur Wahrung der Haftung und der Konstanz der Wirtschaftspolitik geleistet. Obwohl entscheidende Prinzipien der Ordnungspolitik gestärkt werden, ist das dynamische Renteneintrittsalter kein ordnungspolitischer Gewinn, sondern nur eine Stärkung, da die genauen Parameter zur Umsetzbarkeit und folglich auch die Zielerreichung bislang nicht erkennbar sind.

In anderen Ländern ist das dynamische Rentenalter hingegen schon praktisch umgesetzt. In Schweden gilt das flexible Ruhestandsalter zwischen 62 und 75 Jahren seit 2011. Beim Eintritt in den Ruhestand wird der Lebenserwartungsfaktor berechnet, der von dem Alter bei Renteneintritt abhängt. Dieser Faktor wird dann wiederum für die Rentenberechnung herangezogen. Umso später die Versicherten in Rente gehen, desto größer fällt die Rentenzahlung aus. Auch in Deutschland gibt es die Möglichkeit über die Regelaltersgrenze hinaus zu arbeiten und dadurch die Rentenzahlung aufzubessern. Für jeden Kalendermonat, den die Rente nach Erreichen der Regelaltersgrenze nicht in Anspruch genommen wird, erhöht sich diese um 0,5 Prozent (§ 77 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 SGB VI) – der Abschlag bei frühzeitiger Rentenbeziehung liegt bei 0,3 Prozent.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	+		
Haftung	+	+/-	-
Konstanz der Wirtschaftspolitik	+		

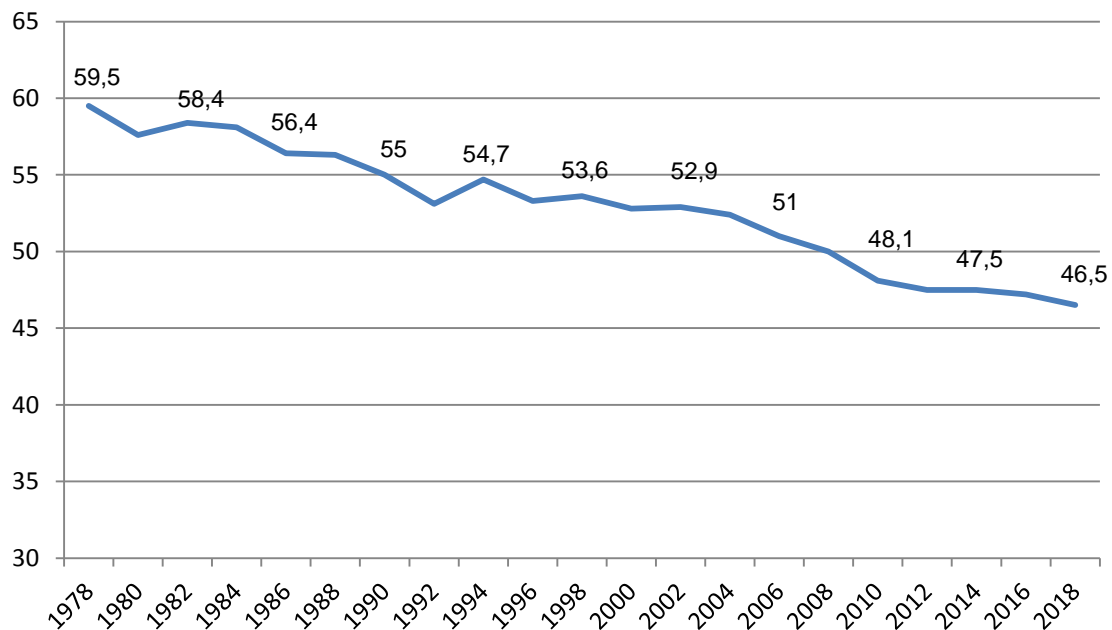
4.10 Schrittweise Senkung des Rentenniveaus

Das Nettorentenniveau gibt das Verhältnis der Standardrente im Vergleich zum aktuellen Durchschnittsentgelt der Versicherten an, jeweils nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge. Wobei die Standardrente die Rente meint, bei der ein Versicherter 45 Jahre lang das Durchschnittsentgelt aller Versicherten verdient und somit 45 Entgeltpunkte erworben hat. Damit die Rentenversicherung sich den Herausforderungen des demografischen Wandels und zunehmend weniger Beitragszahlern und längeren

Empfängerzeiten anpasst, wurden die Auszahlungen bereits schrittweise verringert. Abbildung 12 zeigt den Verlauf des Nettorentenniveaus und deren Prognose für die kommenden Jahre. Das aktuelle Niveau von 48 Prozent wird im Jahr 2018 auf 46,5 Prozent sinken.

Abbildung 12

Entwicklung des Nettorentenniveaus (vor Steuern) in Prozent des Einkommens eines Durchschnittsverdieners



Quelle: Verband deutscher Rentenversicherungsträger

Eine Studie des Rheinisch-Westfälisches Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft untersucht die Auswirkung eines dauerhaften Einfrierens des Nettorentenniveaus auf 46 Prozent unter verschiedenen Szenarien. Die Autoren errechnen für ein „Best Case Szenario“, in dem eine umfangreiche Aktivierung der älteren Arbeitnehmer stattfindet und nahezu Vollbeschäftigung herrscht, einen Rentenbeitragssatz von 22,6 Prozent für das Jahr 2030 und 27,7 Prozent für 2050 (Bachmann et al. 2013). Für das Stillstandszenario benennen die Wissenschaftler einen Beitragssatz in Höhe von 29,1 Prozent für 2030 und 33,5 Prozent für 2050. Dementsprechend ist eine schrittweise Senkung des Rentenniveaus aus ordnungspolitischer Sicht zielführend und notwendig, damit das Umlageverfahren weiterhin funktionsfähig bleibt und die Generationengerechtigkeit wieder gestärkt wird. Denn zu hohe Beitragssätze für Arbeitnehmer und Arbeitgeber führen dazu, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im internationalen Wettbewerb nicht mehr bezahlbar bleibt.

Eine verlässliche Wirtschaftspolitik, die den Wettbewerb fördert anstatt durch hohe Beitragsabgaben zu erschweren, ist aus ordnungspolitischer Sicht ein Gewinn. Die Maßnahme ist umsetzbar und Hochrechnungen lassen den Schluss zu, dass ein konti-

nuierliches Absenken des Rentenniveaus auch das Ziel erreicht die Generationen-
gerechtigkeit zu stärken, wenn zukünftig weiterhin an dem aktuellen Umlageverfahren
festgehalten wird.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+	+
Wettbewerbspolitik	+		

4.11 Längeres Arbeiten fördern

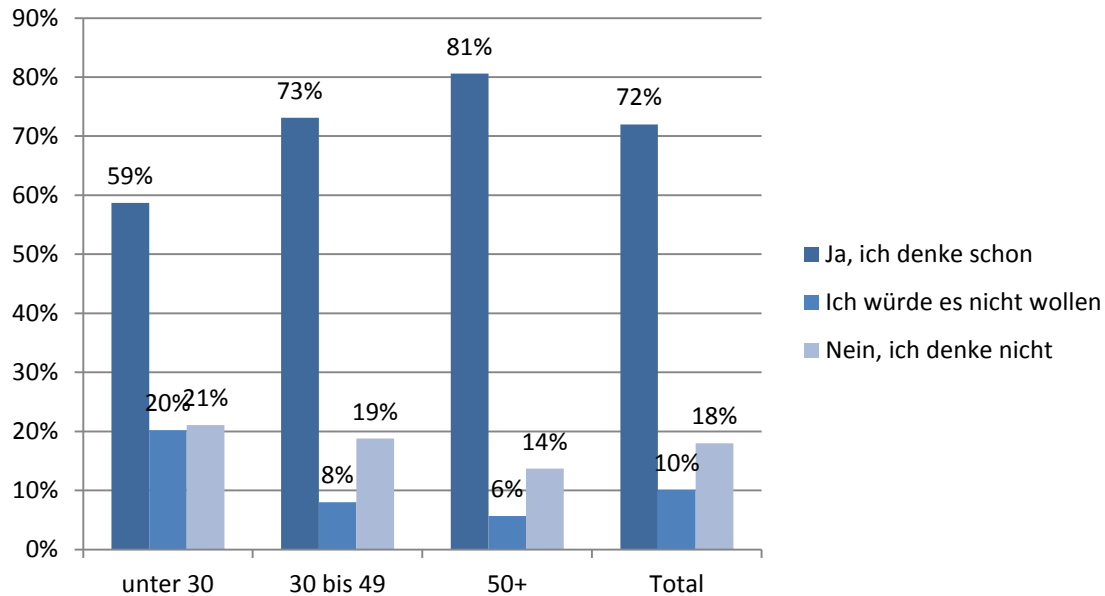
Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland ist zwischen 2000 und 2012 um mehr als die Hälfte gestiegen – von 37,4 Prozent auf 61,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013). Ältere Beschäftigte stellen ein noch ungenutztes Arbeitskräftepotenzial dar, welches mit einer nachhaltigen Personalpolitik den zukünftigen Fachkräfteengpässen entgegenwirken kann. Die Förderung von Arbeit im Alter kann auch helfen, Beitragssatzsteigerungen zu vermeiden.

Eine Umfrage des European Working Condition Survey (2012) untersucht die Bereitschaft der Bevölkerung in Europa mit über 60 Jahren weiterhin zu arbeiten. Die Daten legen nahe, dass sich 70 Prozent der Deutschen in der Lage fühlen mit über 60 Jahren ihren aktuellen Job weiterhin auszuüben. Damit sind sie europaweit auf Platz 2. Vor allem von den Erwerbstätigen über 50 Jahren bekunden 81 Prozent, dass sie sich in der Lage fühlen mit über 60 Jahren ihre Tätigkeit weiterhin auszuüben (Abbildung 13).

Damit die Einbindung älterer Beschäftigter gelingt, müssen zum einen Unternehmen eine demografiegerechte Personalpolitik verfolgen und zum anderen muss der Staat durch eine konstante Wirtschaftspolitik und erweiterte Vertragsfreiheit für Unternehmen die Rahmenbedingungen dafür zur Verfügung stellen. Zudem sollte der negative Altersstereotyp und die Vorurteile gegen ältere Beschäftigte überwunden werden. Empirische Befunde zeigen nicht nur, dass ältere Erwerbstätige sich noch mit über 60 Jahren in der Lage fühlen zu arbeiten, sondern auch, dass man jenseits der 60 und 70 noch dazu lernen kann (Staudinger und Bowen 2011, Heidemeier und Staudinger 2012, Bowen und Staudinger 2013).

Abbildung 13

Antwortverhalten nach Altersgruppen sortiert, Frage: Glauben Sie, dass Sie den gleichen Job den Sie zurzeit durchführen noch mit 60 Jahren machen können?



Quelle: European Working Condition Survey

4.11.1 Freiwillige Spätrente

Um ein längeres Arbeiten zu fördern müssen dafür entsprechende rechtliche Grundlagen geschaffen werden. Eine längere Erwerbsphase im Alter muss von Arbeitnehmerseite gewünscht sein, von Arbeitgeberseite unterstützt werden und vom Staat ermöglicht werden. Nicht nur die Erwerbsphase im Alter zwischen 55 und 65 Jahren muss gefördert werden, sondern auch die Erwerbsmöglichkeiten oberhalb des Regelalters. Der Wirtschaftsbeirat Bayern (2012) schlägt die „Freiwillige Spätrente“ vor, bei der für arbeitende Rentner die Vorsorgebeiträge und für die Arbeitgeber der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung entfallen. Derzeit sehen §346 Abs.3 SGB III und §172 Abs. 1 Nr.1 SGB VI eine Beitragspflicht des Arbeitgebers bei der Beschäftigung von Arbeitnehmern, die die Rentenaltersgrenze erreicht haben, vor. Darüber hinaus bietet eine freiwillige Spätrente die Möglichkeit, dass Altersrentner Entgeltpunkte aus den Arbeitgeberbeiträgen erwerben können und entscheiden, wann diese zukünftig geltend gemacht werden sollen.

Aus ordnungspolitischer Perspektive ist es als Gewinn zu bewerten, wenn die älteren Arbeitnehmer langfristig aktiviert werden und die Vertragsfreiheit der Arbeitgeber erhöht wird. Eine Anpassung des speziellen Kündigungs- und Befristungsschutzes von Arbeitnehmern oberhalb des Regelalters an den normalen Kündigungsschutz stärkt zudem die Konstanz der Wirtschaftspolitik. Die Vertragsfreiheit des Arbeitgebers, als

zentrales ordnungspolitisches Prinzip, darf nicht wegen eines bestimmten Alters des Arbeitnehmers eingegrenzt werden. Dies führt zu unerwünschten Nebeneffekten, wie beispielsweise, dass Arbeitsverträge der älteren Arbeitnehmer nicht über das Regelalter im Unternehmen verlängert werden. Außerdem trifft die Befürchtung, dass die Älteren den Jüngeren einen Arbeitsplatz streitig machen, nicht mehr zu. Der Fachkräftemangel wächst in vielen Berufen stetig und wird ungefähr 2030 einen Höhepunkt erreichen, wenn die Geburtenjahrgänge Mitte der 1960er Jahre (Babyboomer) in Rente gehen.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Vertragsfreiheit	+	+	+
Konstanz der Wirtschaftspolitik	+		

4.11.2 Teilrente

Die Rentenzahlungen können als Voll- oder Teilrente gezahlt werden. Das derzeitige Rentensystem ermöglicht bereits seit 1992 mit der Teilrente einen flexiblen Übergang in den Ruhestand. Erwerbstätigen ab 63 Jahren können eine Teilrente beziehen und sich in einer Nebentätigkeit mehr als 450 Euro hinzuverdienen. Die Teilrente wird allerdings immer noch selten genutzt, was auch an der komplizierten Berechnung der individuellen Hinzuverdienstmöglichkeiten liegt, die jährlich neu nach § 34 Abs. 3 SGB VI ermittelt werden müssen. Wer mit weniger als 67 Jahren in Rente geht, zahlt auf die anteilige Rente Abschläge von 0,3 Prozent für jeden Monat des vorzeitigen Bezugs. Der Abschlag ist gedeckelt und liegt maximal bei 18 Prozent, was fünf Jahren entspricht. Die Teilrente wurde 2011 von etwa 3.000 Frauen und Männer als gleitender Übergang in den Ruhestand genutzt (Deutsche Rentenversicherung 2013).

Für die ordnungspolitische Bewertung sind im Besonderen die Anreizwirkungen des Systems der Teilrente relevant. Es dürfen keine Anreize entstehen, bei denen die Teilrente plus Hinzuverdienst das bisherige Arbeitseinkommen überschreiten (Haftungsprinzip). Damit die Transparenz und Vorteilhaftigkeit der Teilrente zielgerichteter ausgebaut wird, sollten Rentner zukünftig die vorzeitig bezogene Höhe der Teilrente unter oben genannter Nebenbedingung frei wählen dürfen. Die Vertragsfreiheit in Bezug auf die Kombination von Rente und Hinzuverdienst ist insofern zu unterstützen, dass durch diese Kombination ein geringeres Einkommen erzielt werden kann, als durch die vorangegangene Tätigkeit im Erwerbsleben ohne Rentenbezug. Demgegenüber stehen allerdings die mangelnde Transparenz der Rentenberechnung, ein hoher Verwaltungsaufwand der mit Bürokratiekosten verbunden ist und die Vorfinanzierungskosten für die gesetzliche Rentenversicherung. Deshalb stärkt die Teilrente zwar das ordnungspoliti-

sche Prinzip der Vertragsfreiheit, jedoch werden bisher die problematischen Anreizeffekte noch nicht vollständig internalisiert und die Teilrente wird infolgedessen als ordnungspolitisches Defizit eingestuft.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Haftung	-		
Internalisierung externer Effekte	-	+	-
Vertragsfreiheit	+		

4.12 Leistungsausweitung bei der Erwerbsminderungsrente

Der Anspruch auf eine Erwerbsminderungsrente resultiert aus einer Krankheit oder Behinderung, durch die ein Mensch derart eingeschränkt ist, dass er oder sie nicht mehr oder nur noch teilweise in der Lage ist, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Seit 2005 bestimmt die Erwerbsfähigkeit, ob jemand Ansprüche aus Arbeitslosengeld II oder aus der Grundsicherung im Alter hat. Die volle Erwerbsminderung ist dann festzustellen, wenn eine Tätigkeit weniger als drei Stunden täglich durchgeführt werden kann, beziehungsweise zwischen drei und sechs Stunden bei der teilweisen Erwerbsminderungsrente. Für die Berechnung der Erwerbsminderungsrente wird bei einer vollen Erwerbsminderungsrente der Rentenfaktor 1 wie auch bei der normalen Altersrente verwendet und bei der teilweisen Erwerbsminderungsrente wird der Rentenfaktor 0,5 verwendet. Für die Auszahlung werden die gesammelten Entgeltpunkte zugrunde gelegt. Versicherte, welche vor dem 60. Lebensjahr eine Erwerbsminderungsrente beziehen müssen, werden so gestellt, als hätten sie bis zu dieser Grenze gearbeitet.

Nach der Einführung der „Rente mit 67“ wurde noch keine Anpassung an die Regularien der Erwerbsminderungsrente vorgenommen, so dass momentan der Abstand zur Regelaltersgrenze kontinuierlich steigt. Durch eine schrittweise Anhebung des Schwellenwertes von dem 60. auf das 62. Lebensjahr soll diese Anpassung nachgeholt werden (vgl. §§ 59, 73 SGB-VI-E). Zur Begründung müssen auch die weiteren simultanen Änderungen neben der Rente mit 67 in Betracht gezogen werden. So bestimmt die Nachhaltigkeitsformel eine Senkung des Rentenniveaus. Damit sinkt gleichzeitig auch die Erwerbsminderungsrente. Folglich kann die Anzahl derjenigen steigen, die auf ergänzende Grundsicherung angewiesen sind.

Aus dem Schutz des Privateigentums und dem Subsidiaritätsprinzip lässt sich ableiten, dass eine Besserstellung derjenigen, die nicht in der Lage sind, bis zum vollen Rentenalter zu arbeiten, ordnungspolitisch sinnvoll ist. Demzufolge sollten die Rentenberechnungsgrenzen für die Erwerbsminderungsrente angehoben werden. Dabei ist da-

rauf zu achten, dass die Anhebung vom 60. Lebensjahr auf das 62. Lebensjahr nach dem gleichen Vorgehen angepasst wird wie die Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre. Allerdings setzt die derzeitige Regierung die Anhebung der Renteberechnungsgrenzen vollständig zum 1. Juli 2014 um, anstatt einer schrittweisen Einführung, wie bei der Rente mit 67, zu folgen. Dadurch wird das ordnungspolitische Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik nicht mehr gewahrt. Folglich ist zwar die schrittweise Anhebung um zwei Jahre ein ordnungspolitischer Gewinn, da die Maßnahme jedoch nicht konsistent mit der Einführung der „Rente mit 67“ angepasst wird, wird die derzeitige Umsetzung als ordnungspolitisches Dilemma eingestuft.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	+	+	+/-
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-		

4.13 Obligatorische Altersvorsorge für Selbstständige

Die Zahl der Erwerbstätigen liegt in Deutschland mit knapp 42 Millionen Menschen im August 2013 auf einem historischen Höchststand. Dabei ist die Zahl der Selbstständigen in den letzten Jahren gegenüber den anderen Erwerbstätigengruppen sogar noch deutlicher gestiegen: während die Zahl der Selbstständigen zwischen 2002 und 2012 um 15,5 Prozent angestiegen ist, betrug die Zunahme insgesamt nur 5,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2013b). In fast allen Berufen mit einem Zuwachs ist vor allem die Zahl der sogenannten „Solo-Selbstständigen“ ohne Beschäftigte gestiegen. Von den Selbstständigen in Deutschland waren im Jahr 2012 57 Prozent als Solo-Selbstständige erwerbstätig (Statistisches Bundesamt 2013b). Im Vergleich zur durchschnittlichen Selbstständigen Quote in der Europäischen Union von 15,2 Prozent, fällt die aktuelle Quote in Deutschland von 11 Prozent dennoch geringer aus (EU Arbeitskräfteerhebung, Eurostaat 2012).

Der Reformvorschlag, auch Selbstständige in die gesetzliche Rentenversicherung verpflichtend einzubinden (z. B. Sachverständigenrat 2006 und 2012), beruht auf der Befürchtung, dass vor allem Selbstständige von Altersarmut bedroht sind, die nicht gesetzlich oder in berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert sind. Einige Berufsgruppen wie selbstständig erwerbstätige Lehrer, Pflegepersonen oder Hebammen sind in der Gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert (§ 2 SGV VI). Freiberufler wiederum, die wie Ärzte, Apotheker oder Rechtsanwälte gesetzlich verpflichtet sind, sich in Kammern zu organisieren, sind in ihren jeweiligen berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert. Verlässlichen Schätzungen über die Zahl der Selbst-

ständigen, die nicht in ein obligatorisches Alterssicherungssystem einbezogen sind, liegen hingegen nicht vor.

Um die Armutsgefährdung eines Individuums zu analysieren, muss man das Individuum im Haushaltskontext untersuchen und auch die Vermögensausstattung mit einbeziehen. Niehues und Pimpertz (2012) können kein generell erhöhtes Armutsrisiko im Alter für Selbstständige feststellen, da Selbstständige häufig im Nebenjob selbstständig sind oder der Ehepartner der Hauptverdiener ist. Allerdings finden sie für bestimmte Berufsgruppen heraus, dass die Altersarmut für Selbstständige ohne oder mit wenigen Angestellten wahrscheinlicher ist. Um eine sinnvolle Bewertung der obligatorischen Rentenversicherung für Selbstständige abzugeben, muss laut Niehues und Pimpertz (2012) die Anpassungsreaktion der Geringverdiener stärker miteinbezogen werden.

Aus ordnungspolitischer Sicht existiert mit Blick auf die aktuellen Regelungen ein Trittbrettfahrerproblem: falls ein Selbstständiger antizipiert, dass er oder sie im Rentenalter durch das gesellschaftliche Versprechen einer Grundsicherung bei Bedürftigkeit im Alter abgesichert ist, wird er sich heute gegen eine Rentenversicherung entscheiden und nicht vorsorgen. Damit wird gegen das Haftungsprinzip verstoßen. Das bedeutet wiederum, dass eine Pflichtversicherung bis zum Erreichen der Grundsicherung ordnungspolitisch geboten sein kann. Daraus folgend kann allerdings die Versicherungspflicht generell in Frage gestellt werden, wenn die Erwerbstätigen sich bis zur Grundsicherung abgesichert haben (Niehues und Pimpertz 2012). Eine Versicherungspflicht darüber hinaus kann aus der Umlagefinanzierung begründet werden, die nur dann stabil wäre, wenn der Drei-Generationen-Vertrag eingehalten wird.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine verpflichtende Altersversicherung allerdings auch ein Eingriff in die Vertragsfreiheit und das Privateigentum, die wichtige konstituierende Prinzipien sind. Zusätzlich sollte eine verpflichtende Altersvorsorge nicht der Motivation entgegen wirken, als Selbstständiger tätig zu sein und damit die Wirtschafts- und Innovationskraft Deutschlands zu stützen. Bleibt allerdings die Wahlfreiheit zwischen Gesetzlicher Rentenversicherung und privaten Vorsorgemodellen bestehen, wäre eine Altersvorsorgepflicht für Selbstständige ordnungspolitisch sinnvoll. Da abzuwägen ist, ob der Nutzen aus der Stärkung des Haftungsprinzips durch die Sicherstellung der Eigenbeteiligung an der Absicherung im Alter und dem Drei-Generationen-Vertrag höher ist als die Schwächung von Vertragsfreiheit und Privateigentum. Die Bewertung ist somit ein ordnungspolitisches Dilemma.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Internalisierung externer Effekte	+	+/-	+
Haftung	+		
Vertragsfreiheit	-		
Privateigentum	-		

4.14 Frühzeitige Renteninformation

Seit 2002 bekommen alle beitragspflichtig Versicherten, die älter als 27 Jahre sind und eine bestehende Beitragszeit von mindestens 5 Jahren erfüllen, eine jährliche Renteninformation zugeschickt. In dem Informationsblatt sind die gezahlten Rentenversicherungsbeiträge, Entgeltpunkte aus allen gespeicherten rentenrechtlichen Zeiten und der Anteil der Entgeltpunkte, der auf die knappschaftliche Rentenversicherung entfällt, angegeben.

Durch diese Informationsbereitstellung wird ein wichtiges ordnungspolitisches Kriterium bei der Bewertung von sozialen Sicherungssystemen gestärkt. Die Förderung von Transparenz ist von besonderer Bedeutung, denn nur so können das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit in den Generationenvertrag entstehen. Außerdem führt eine frühzeitige Information über die zukünftige Rente auch zu einem realistischeren Abgleich der individuellen Erwartungen der Versicherten mit der Wirklichkeit. Es ist wünschenswert, dass Erwerbstätige mit geringen Rentenansprüchen sich frühzeitig über zusätzliche private Vorsorge informieren und entsprechende Zusatzversicherungen in Anspruch nehmen. Denn mangelhafte Information der Erwerbstätigen führt zu verzerrten Entscheidungen. Haupt (2013) untersucht eine Umfrage zur Renteninformation und zeigt, dass 85 Prozent der Befragten, die Information über die Höhe der künftigen Regelaltersgrenze hilfreich finden. Außerdem stellt sie eine Veränderung des Sparverhaltens nach Erhalt der Information fest. Zehn Prozent der Befragten entschieden sich im Anschluss an die Information für zusätzliche betriebliche oder private Rentenvorsorge.

Das geringe Interesse vieler Versicherter an privater Vorsorge und die Komplexität der Rentenberechnung kann somit überwunden werden, auch ohne dass eine verpflichtende Altersvorsorge verlangt wird. Da die Umsetzbarkeit schon seit 2002 unter Beweis gestellt wurde und das Ziel einer erhöhten Transparenz wichtig ist, ist die Renteninformation ein ordnungspolitischer Gewinn.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
<hr/>					
OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit		Zielerreichung	
Transparenz		+		+	
Offene Märkte		+			

4.15 Renten und Kinder

Bei der kinderzahlabhängigen Rente werden die Rentenzahlungen auch nach der individuellen Kinderzahl statt nur nach den eingezahlten Beiträgen berechnet. Hierdurch wird der Drei-Generationen-Vertrag gestärkt und die asymmetrische Belastung älterer

und jüngerer Generationen bei der Kindererziehung berücksichtigt (Pimpertz 2005). Im aktuellen System bezieht die gesetzliche Rentenversicherung Erziehungszeiten und -leistungen von Eltern und Familien in die Rentenformel mit ein. Es zeigt sich jedoch, dass die finanzielle Belastung durch Kindererziehung nicht ausgeglichen oder gar belohnt wird (vgl. Sinn 2001; Werding und Hofmann, 2005; Cigno und Werding, 2007). Die fiskalische Bilanz eines durchschnittlichen Kindes im Steuer- und Sozialsystem weist nach Berechnungen von Werding und Hofmann (2006) mittels Daten aus dem Jahr 2000 einen positiven Saldo von rund 80.000 Euro auf, welcher sich aus der Differenz von Sozialversicherungsbeiträgen plus Steuern minus Inanspruchnahme staatlicher Leistungen ergibt. Demnach leistet ein Kind über das Leben verteilt durch Steuern und Beiträge einen entscheidenden finanziellen Mittelzufluss in den deutschen Staatshaushalt.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die kinderzahlabhängige Rente als Stärkung einzustufen. Da im aktuellen Umlageverfahren kinderlose Versicherte profitieren, werden jüngere Generationen zunehmend belastet. Denn Kinderlose können uneingeschränkt am Erwerbsleben teilnehmen und höhere Rentenansprüche sammeln, welche wiederum von den Kindern anderer Beitragszahler erwirtschaftet werden müssen (vgl. z. B. Werding 2013). Die kinderzahlabhängige Rente würde den Drei-Generationen-Vertrag wörtlich nehmen und das Haftungsprinzip stärken, da sich die Erziehungsleistung in den Leistungsansprüchen der Rente widerspiegelt und eine höhere Kinderzahl mit höheren Ansprüchen einhergeht. Konkret hat v. Nell-Breuning schon 1978 einen Abschlag auf die Altersrente von Versicherten mit weniger als drei Kindern vorgeschlagen. Politisch ist ein solcher Vorschlag bisher aber nur schwer umsetzbar gewesen. Damit die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung steigt, ist denkbar, anstatt einen Abschlag zu fordern, Rentnern mit mindestens zwei Kindern einen Bonus anzubieten. Gleichzeitig müsste die versicherungsmathematische Formel der Berechnung des Rentenniveaus um einen entsprechenden Abschlag angepasst werden.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Haftung	+		
Konstanz der Wirtschaftspolitik	+	+/-	+/-
Mitverantwortung	+		

5 Krankenversicherung

Von Prämien, Beiträgen, Bürgerversicherung bis hin zur Praxisgebühr

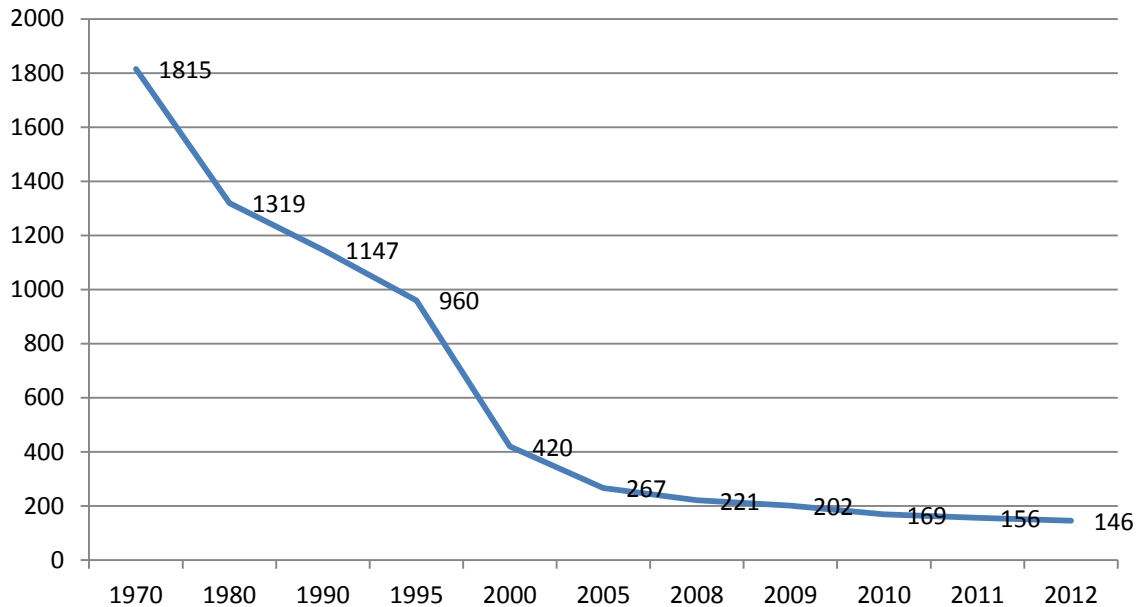
Das Krankenversicherungssystem krankt neben der mangelnden Berücksichtigung des demografischen Wandels auch daran, dass der medizinische Fortschritt regelmäßig für drastische Ausgabenerhöhungen sorgt. Damit diese beiden Faktoren nicht zu beschäftigungsfeindlichen Beitragssatzsteigerungen führen, werden verschiedene Alternativen zur Reform der Krankenversicherung diskutiert, die im Folgenden ordnungspolitisch analysiert werden. Neben Korrekturen im Bereich der Finanzierung gibt es auch großen Anpassungsbedarf im Leistungsbereich der Krankenversicherung. Hier ist entscheidend, den Wettbewerb um Leistungen zu intensivieren, so dass die Patienten von transparenter Informationsbereitstellung profitieren, kostengünstiger versorgt werden und Kosten und Nutzen wieder in ein Gleichgewicht gebracht werden. Ein weiterer wettbewerbsfördernder Ansatzpunkt liegt in der Beitragsfinanzierung. Von zentraler ordnungspolitischer Bedeutung ist die einkommensunabhängige Prämienzahlung, da sie für eine stärkere Beachtung der ordnungspolitischen Kriterien in der Krankenversicherung sorgt. Mit der einheitlichen Prämie würde ein Basis-Aufgabenkatalog mit eingeschränkter Arztwahl finanziert, der für alle Versicherten gilt, wobei die Arztwahl von geplanten, vertraglich geregelten Abläufen eingeschränkt wird. Darüberhinausgehende Sonderleistungen können individuell durch Zusatzprämien abgesichert werden. Dies stärkt den Wettbewerb zwischen den Kassen durch unterschiedliche Preissetzung und sorgt für eine Verbesserung der Preis- und Leistungsfindung. Darüber hinaus gibt es viele weitere Möglichkeiten, die Krankenversicherung demografiefest zu machen, die nun genauer analysiert und bewertet werden.

5.1 Wettbewerb im Gesundheitssystem

Zwei exemplarische Entwicklungen in den letzten Jahrzehnten lassen Anzeichen eines intensivierten Wettbewerbs zwischen den gesetzlichen Krankenkassen erkennen, die in Deutschland rund 70 Millionen Versicherte betreuen. Erstens ist in den letzten 40 Jahren die Anzahl der Krankenkassen deutlich zurückgegangen von über 1800 im Jahr 1970 auf 146 in 2012 (Abbildung 14). Nach der Einführung der „freien Arztwahl“ im Jahr 1996 sank die Anzahl besonders stark. Darüber hinaus ist die zunehmende Konzentration von gesetzlichen Krankenkassen durch Fusionen unter anderem auf die Einführung des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes, sowie den steigenden Kostendruck zurückzuführen.

Abbildung 14

Anzahl der gesetzlichen Krankenkassen seit 1970



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit, Daten des Gesundheitswesens 2011

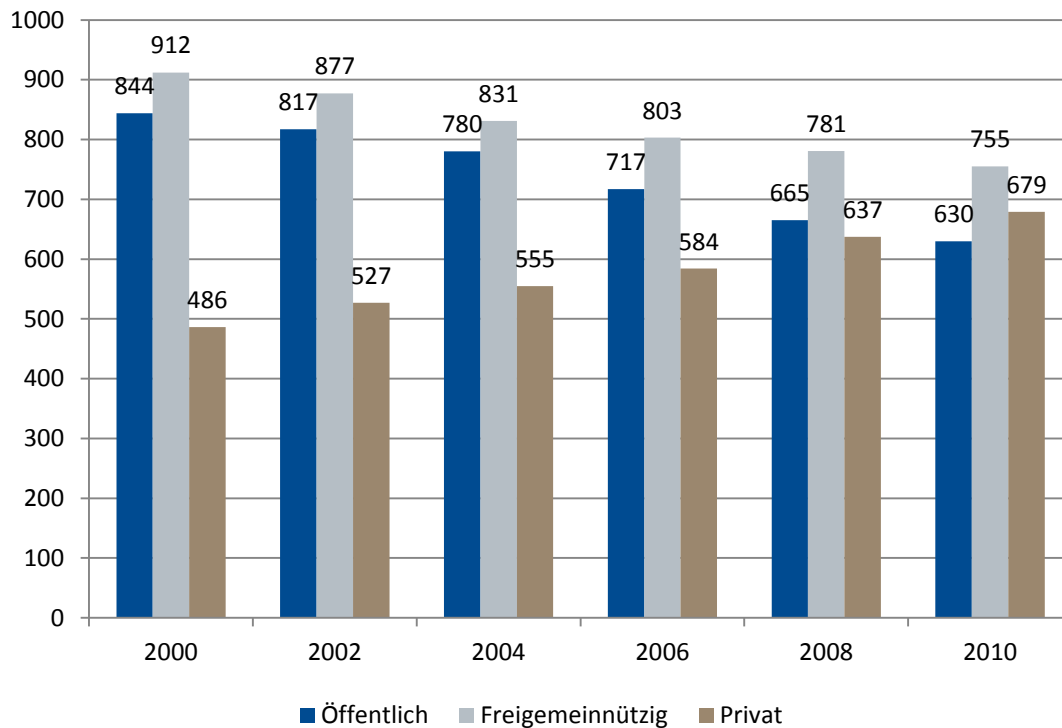
Die zweite auffällige Dynamik im Gesundheitswesen ergibt sich aus der sinkenden Zahl der Krankenhäuser sowie der veränderten Struktur der Krankenhausbetreiber. Insgesamt sank die Anzahl der Krankenhäuser in den letzten zehn Jahren um knapp 10 Prozent und die öffentliche Hand und freigemeinnützige Träger (z. B. Kirchen, freie Wohlfahrtsverbände) haben immer mehr Krankenhäuser an private Unternehmen verkauft. In der Folge stieg der Anteil der privaten Anbieter an allen Krankenhäusern von gut einem Fünftel auf ein Drittel an (Abbildung 15).

Die Privatisierung der Krankenhäuser wird in der öffentlichen Diskussion von Kritikern häufig als besonders problematisch dargestellt, weil die Gefahr gesehen wird, dass ein großer Kostendruck entsteht, der das Personal zu sehr belastet. Die Personalkosten bilden mit rund 70 Prozent der Kosten eines Krankenhauses den größten Ausgabefaktor. Demgegenüber stehen Meinungsumfragen, die verdeutlichen, dass die Patienten mit privaten Kliniken sogar zufriedener sind als mit Öffentlichen (Deutsche Gesellschaft für Qualität 2011). Denn 37 Prozent der Befragten fanden die ärztliche und pflegerische Versorgung in privaten Krankenhäusern besser, wohingegen nur 16 Prozent die öffentlichen Träger bevorzugten. Gleichzeitig ist der Großteil der Befragten gegen Privatisierung von Krankenhäusern (40 Prozent) und nur 13 Prozent befürworteten diese. Der öffentliche Druck kommt bei den privaten Trägern an. Diese veröffentlichen in ihren Jahresberichten Gehälter des Personals und Behandlungsfehler und fördern dadurch die Transparenz ihrer Leistungsfähigkeit. Ein wichtiger Wettbewerbsvorteil der privaten Einrichtungen ist die Nutzung moderner Managementmethoden, der leichtere

Zugang zu den Finanzmärkten und die effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen.

Abbildung 15

Anzahl der Krankenhäuser nach Trägern seit 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt, Krankenhausstatistik

5.2 Die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung

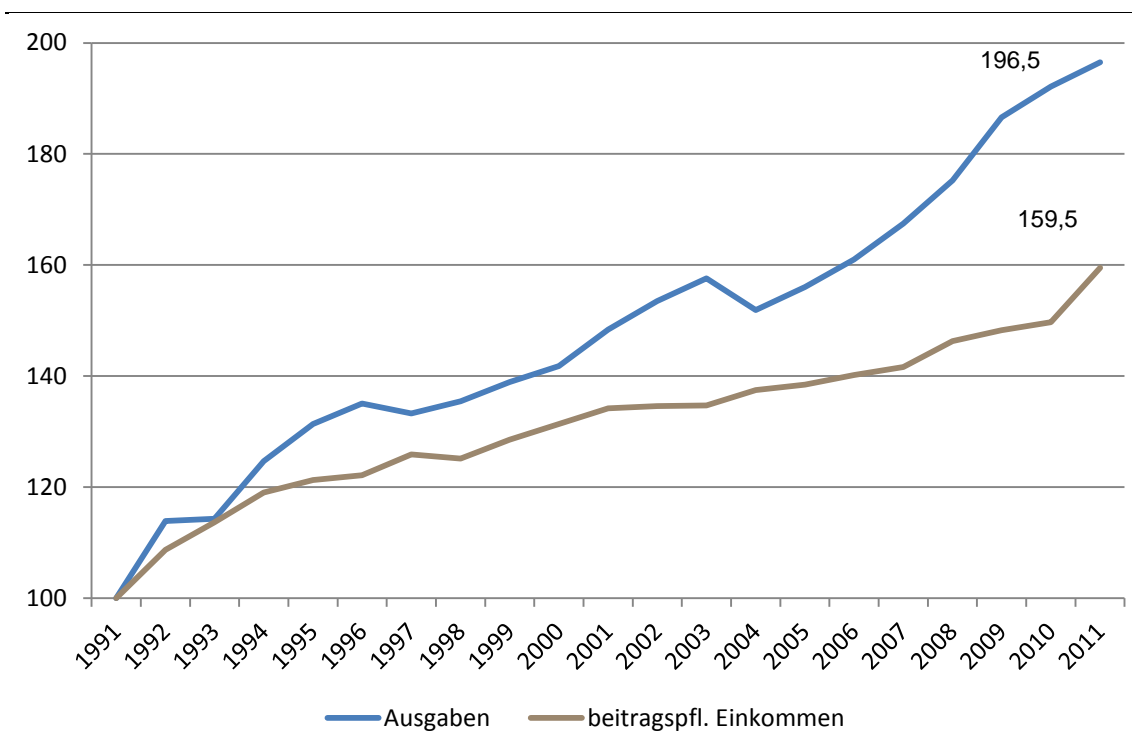
Die finanzielle Situation der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) spiegelt zu einem großen Teil den demografischen Wandel wider. Die Bevölkerungszahl in Deutschland sinkt (weniger Beitragszahler) und die Menschen leben länger (zunehmende Behandlungskosten). In den letzten zehn Jahren sind die Kosten pro Behandlungsfall um fast 30 Prozent gestiegen (BMWi 2013a). Außerdem nahm im gleichen Zeitraum die Anzahl der Behandlungsfälle in Kliniken um 8,5 Prozent zu. Die Verweildauer in der Klinik pro Fall nahm jedoch dank der geänderten Regelungen um 18,6 Prozent, von knapp zehn auf unter acht Tage, ab (BMWi 2013a). Diese Entwicklung ist vor allem auf die Einführung von Fallpauschalen zurückzuführen. In den letzten drei Jahren konnte die gesetzliche Krankenversicherung von der positiven Entwicklung am Arbeitsmarkt profitieren und einen bilanziellen Überschuss erzielen. Damit erreichte das Gesundheitssystem, bestehend aus Krankenkassen und Gesundheitsfonds, bis Ende Juni 2013 Rücklagen in Höhe von 29 Milliarden Euro.

Das Kernproblem liegt in dem überproportionalen Ausgabenanstieg im Vergleich zum Einkommensanstieg. Abbildung 16 gibt den Ausgabenverlauf seit 1991 an. Bis 2011 stiegen die Ausgaben trotz zahlreicher Gesundheitsreformen um fast 100 Prozent, während die beitragspflichtigen Einkommen im gleichen Zeitraum dagegen lediglich um 60 Prozent stiegen. Nur im Jahr 1993 - nach der Reformierung von Einzelleistungsvergütung zu Fallpauschalen, 1997 – Einführung des Kassenwahlrechtes und 2004 – Leistungseinschränkungen und Neuordnung von Zuzahlung sanken die Ausgaben kurzzeitig (Pimpertz 2013). Der Reformbedarf ist somit offensichtlich, zumal sich die Beiträge der GKV seit 1957 von 7,8 auf 15,5 Prozent (2011) verdoppelt haben. Für detailliertere Information zur finanziellen Lage gibt Tabelle 4 einen Überblick über den Anstieg der Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung der letzten zehn Jahre an und Abbildung 17 entschlüsselt die verschiedenen Ausgabepositionen und ihre Anteile, wobei ein Drittel der Ausgaben auf die Krankenhausbehandlung entfällt.

Auf Grundlage dieses Befundes lässt sich ableiten, dass intelligente Reformen zur Begrenzung der Ausgaben, der Beitragssätze und der Gestaltung der Leistungen unbedingt erforderlich sind.

Abbildung 16

Ausgaben je Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung und beitragspflichtiges Einkommen



*1991=100
Quelle: Pimpertz 2013

Tabelle 4

Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung (inkl. Gesundheitsfonds seit 2009) in Milliarden. Euro*

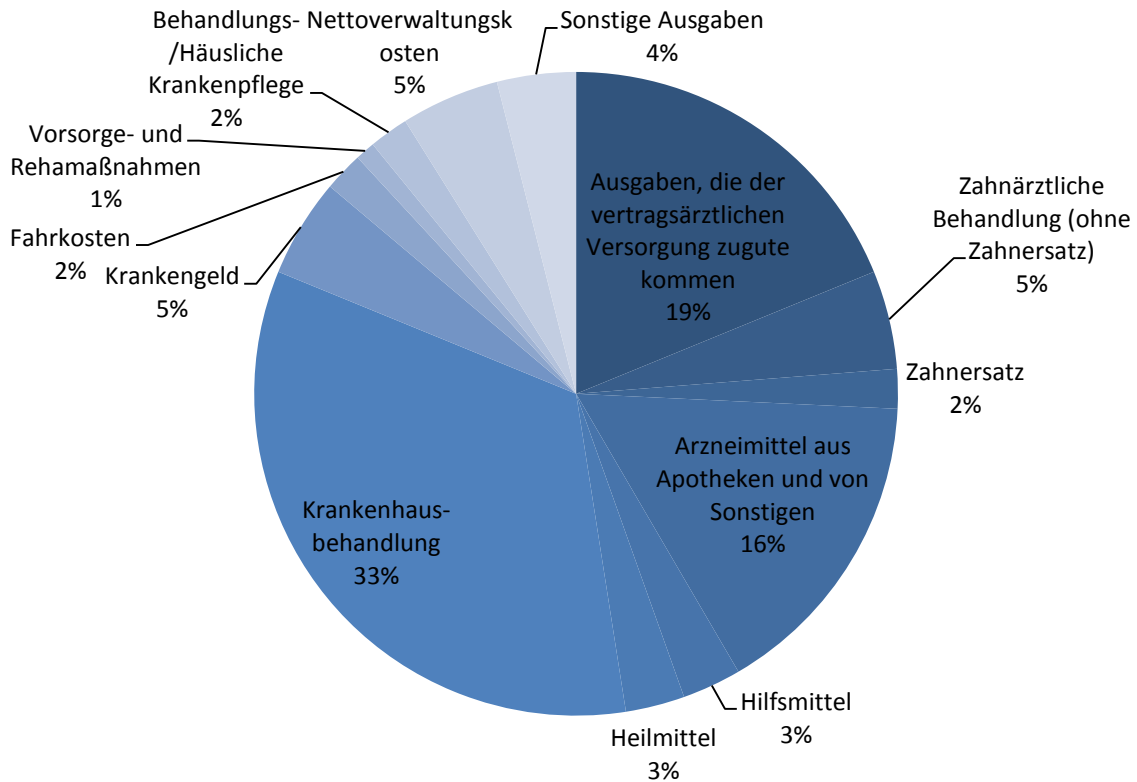
	2003	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013(1.Q.)
Einnahmen	141,3	145,7	156,1	172,2	175,6	183,8	189,7	48,9
Ausgaben	145,1	143,8	153,9	170,8	176,0	179,6	184,3	48,0
Saldo	-3,8	1,9	2,2	1,4	-0,4	4,2	5,4	0,9

*Rundungsdifferenzen

Quelle: Bundesministerium für Gesundheit 2013

Abbildung 17

Ausgabenanteile 1. Quartal 2013



Quelle: Bundesministerium für Gesundheit 2013

5.3 Einkommensunabhängige Prämie

5.3.1 Gesundheitsprämie

Die einkommensunabhängige Gesundheitsprämie ist ein Finanzierungskonzept für die gesetzliche Krankenversicherung, bei dem jeder Versicherte unabhängig von seinem Einkommen den gleichen Betrag zahlt (vgl. Pimpertz 2007). Bedürftige Personen, für die die Prämie eine zu hohe Belastung darstellt, werden durch Steuermittel unterstützt. Da die Steuermittel von der Allgemeinheit erwirtschaftet werden, also auch von Privatversicherten, tragen auch Besserverdienende und Beitragsbefreite zur Finanzierung des einkommensbezogenen Solidarausgleichs einer Gesundheitsprämie bei. Die Gesundheitsprämie gilt für jeden Staatsbürger, der in der GKV versichert ist. Ausgenommen sind – je nach Konzept – lediglich Kinder, die beitragsfrei versichert sind. Das bedeutet, dass Ehegatten, die im Status Quo kostenfrei mitversichert sind, ebenfalls die Gesundheitsprämie zahlen müssen. Aus ordnungspolitischer Sicht stärken Prämien durch eine größere Preistransparenz und kostenbewusste Nachfrage die Wettbewerbspolitik und Transparenz im Gesundheitssystem (Pimpertz 2007). Bei einem ein-

kommensabhängigen Beitrag besteht kein Zusammenhang zwischen dem gezahlten Beitrag und der erhaltenen Leistung, während Prämien dazu beitragen, dass der Versicherte für mehr Leistungen zusätzliche Prämien zahlt (Äquivalenzprinzip) und somit individuell entscheidet und Eigenverantwortung trägt. Im besten Fall kennen die Versicherten den genauen Preis für einen Basiskatalog an Leistungen, den jeder sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zahlen muss und können innerhalb der Basisleistungen ein Versorgungsmodell (eingeschränkte oder freie Arztwahl) wählen. Zusätzlich wählen sie Zusatzangebote für Versicherungen, wie beispielsweise bestimmte Zahnzusatzleistungen, Einzelzimmerbelegung oder Heilpraktikerbehandlungen. In der Folge intensiviert ein übersichtliches Leistungsangebot den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen, so dass die Versicherten von günstigeren Prämien für Zusatzleistungen profitieren. Eine einheitliche Gesundheitsprämie wirkt sich zudem positiv auf die Lohnnebenkosten aus, was beispielsweise den Wechsel von Minijobs auf Vollzeitarbeitsplätze begünstigen könnte, aber auch Deutschlands internationale Wettbewerbsfähigkeit steigert (Beyersdorffer 2012). Durch eine Gesundheitsprämie erfolgt zudem eine zielführendere und damit aus sozialpolitischer Sicht treffsichere Umverteilung im Vergleich zum Status Quo. Die Gesundheitsprämie stärkt das Privateigentum und die Haftung. Die erhöhte Transparenz fördert den Wettbewerb unter den Krankenkassen. Die Gesundheitsprämie ist folglich ein ordnungspolitischer Gewinn, der mit Hilfe eines Solidarausgleichs umsetzbar ist und das Ziel erreicht, die Finanzlage der Krankenkassen nachhaltig zu stabilisieren und die Gesundheitsversorgung trotz demografischen Wandels zu sichern. Es werden zudem Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut, da die Kosten der Krankenversicherungen nicht über Lohnzusatzkosten finanziert werden.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	+		
Haftung	+	+	+
Wettbewerbspolitik	+		

5.3.2 „Bürgerprämie“

Das vom Sachverständigenrat präferierte Modell ist eine bevölkerungsumfassende Bürgerprämie. Die Höhe des Prämienbetrags in diesem Modell bemisst sich nach den durchschnittlichen Gesundheitskosten der Versicherten einer Krankenversicherung mit dem Ziel der Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Krankenkassen (wie auch bei der Gesundheitsprämie von Pimpertz 2007). Eine Differenzierung nach Krankheitsrisiko entfällt dabei. Wie bei der Gesundheitsprämie müssten zuvor mitversicherte Ehegatten die Bürgerprämie selbst zahlen, Kinder dagegen sind ausgenommen (Sachverständigenrat 2012). Im Wesentlichen unterscheidet sich die Bürgerprämie von der Ge-

sundheitsprämie durch die Ablösung der Privaten Krankenversicherung (PKV). Wird die Bürgerprämie eingeführt, soll es einen einheitlichen Krankenversicherungsmarkt ohne private Krankenkassen geben. Für die ordnungspolitische Bewertung bedeutet das eine geringere Wahrscheinlichkeit bei der Umsetzbarkeit. Denn es ist unter anderem fraglich, wie mit den kumulierten Altersansprüchen der Privatversicherten bei einem Wechsel in ein Einheitssystem umgegangen wird. Darüber hinaus bedeutet die Auflösung der PKV einen Wettbewerbs- und Innovationsverlust und schwächt damit ordnungspolitische Prinzipien. Da die Prämienfinanzierung zwar Privateigentum und Haftung stärkt, jedoch die Wettbewerbsintensität durch die Abschaffung der PKV verringert, wird die Bürgerprämie als ordnungspolitisches Dilemma eingestuft.

Fraglich ist zudem, ob ein Einheitssystem zur Beitragsstabilisierung beitragen kann. Im internationalen Vergleich weisen Einheitssysteme nämlich tendenziell höhere Gesundheitsausgaben auf als wettbewerblich organisierte Systeme. In den Niederlanden wurden die gesetzlichen und privaten Krankenkassen im Januar 2006 zusammengelegt. In der Folge sind vor allem die Krankenhauskosten gestiegen, so dass die Niederländer gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung die höchsten Gesundheitskosten im europäischen Vergleich ausweisen, nämlich 11,9 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in 2011. Bei den Pro-Kopf Ausgaben liegen die Schweizer vorne. In der Schweiz existiert bereits seit 1996 ein ähnliches System, bei dem es eine obligatorische Krankenversicherung ohne die Alternative der PKV gibt. Die Höhe der Prämie wird beeinflusst von der Region und dem Wettbewerb. Diese liegt durchschnittlich bei rund 300 Euro pro Monat.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Haftung	+/-		
Privateigentum	+	+/-	-
Wettbewerbspolitik	-		

5.4 Status Quo versus Bürgerversicherung

Die Vertreter der Bürgerversicherung (SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE 2013) erhoffen sich von der Zusammenlegung der GKV und PKV eine gerechte Finanzierung der gesetzlichen Krankenkassen sowie eine effiziente Steuerung des Gesundheitssystems. Die SPD schlägt eine schrittweise Vereinheitlichung aller neu zu versichernden Personen vor: neue Versicherte werden obligatorisch in der GKV versichert und dem Versichertenbestand der PKV wird ein befristetes Wechselrecht zugestanden (SPD-Regierungskonzept 2013). Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE wollen die Integration des gesamten PKV-Bestandes hingegen zeitgleich umsetzen.

Auf der einen Seite könnte durch die Beamten und Pensionäre sowie die Angestellten und Arbeiter mit einem Einkommen über der Versicherungspflichtgrenze, die zusammen 65,3 Prozent derjenigen ausmachen, die nicht in der GKV versichert sind, eine Beitragssatzerleichterung stattfinden (Pfaff et al. 2005). Auf der anderen Seite wird bezweifelt, dass sich die grundlegenden verhaltensrelevanten Anreize für die zukünftige Finanzlage durch die Aufnahme von neun Millionen privat krankenversicherten Personen zu den 70 Millionen gesetzlich Versicherten ändern werden (Pimpertz 2013). Aber nur eine Änderung des Nachfrageverhaltens der Versicherten könnte zu einer Verbesserung der Ausgabensituation der Einheitskrankenversicherung führen.

Darüber hinaus hätte eine vereinheitlichte Vergütung der Mediziner in der Einheitsversicherung zur Folge, dass Ärzte geringere Einnahmen im Vergleich zum Dualen System hätten (Pimpertz 2013). Ansätze, die Vergütung anzupassen, sind aufgrund des hohen organisatorischen Aufwands nur sehr schwer oder gar nicht umzusetzen. Dies wirkt sich negativ auf die Versorgungsstruktur aus, aber auch das Versorgungsspektrum leidet unter der Vereinheitlichung, da ein Großteil der Modernisierung derzeit über die Mehreinnahmen durch Privatversicherte finanziert wird. Private Krankenversicherungen zahlten für vergleichbare Leistungen oftmals höhere Sätze an Ärzte und Krankenhäuser, so dass Letztere bei der Behandlung von Privatversicherten überproportional verdienten (Finkstädt und Niehaus 2013). Aus ordnungspolitischer Sicht schwächt die Vereinheitlichung den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen und führt zu einer Leistungsabnahme, da weniger in Forschung und Entwicklung investiert wird.

Weitere Schwachstellen der Bürgerversicherung beziehen sich auf die Umsetzbarkeit und Zielerreichung. Aufgrund der einkommensabhängigen Beiträge, die anfälliger für systemische Risiken wie Finanz- oder Konjunkturkrisen sind als eine Prämie, erschweren konjunkturabhängige Schwankungen eine nachhaltige Planbarkeit für die Krankenkassen. Außerdem steht die Bürgerversicherung ebenso wie die Bürgerprämie wegen der kumulierten Altersansprüche der Privatversicherten vor Umsetzungsschwierigkeiten, da Altersansprüche kaum übertragbar sind (vbw 2013). Aus ordnungspolitischer Sicht ist bei einer zwangsweisen Abgabe der Altersrückstände eindeutig das Privateigentum nicht mehr geschützt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der einkommensabhängige Beitrag, der weiterhin prozentual bemessen wird, wenig transparent ist und die notwendige Wettbewerbsintensivierung für bessere Leistungen und stabilere Finanzen nicht stattfinden. Aufgrund der Verletzung einer Vielzahl ordnungspolitischer Prinzipien und der mangelnden Umsetzbarkeit ist die Bürgerversicherung als ein ordnungspolitischer Verstoß zu bewerten.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Wettbewerbspolitik	-		
Vertragsfreiheit	-	-	-
Privateigentum	-		
Transparenz	-		

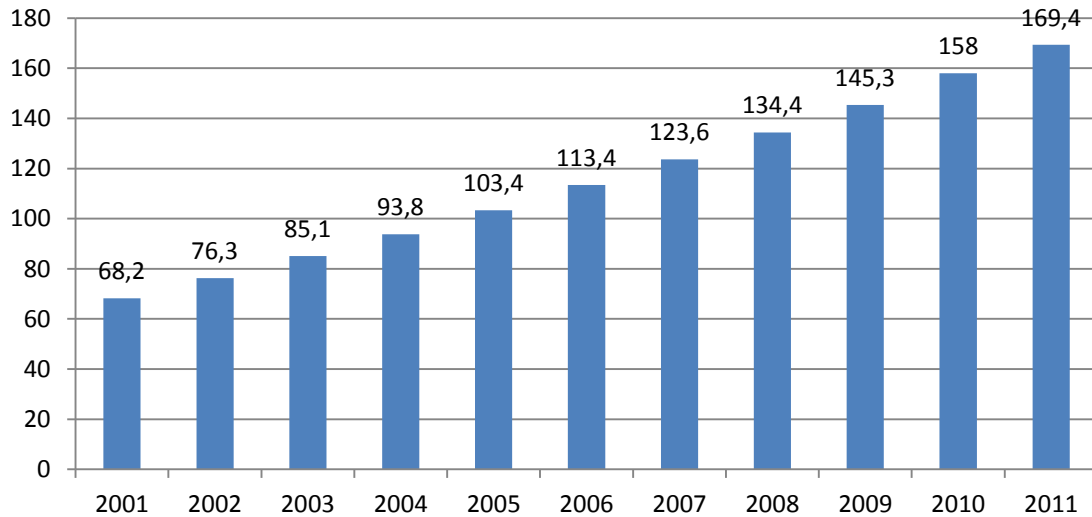
5.5 Mitnahmemöglichkeit der Altersrückstellungen aus der PKV

Für Versicherte der PKV ist derzeit bei einem Krankenkassenwechsel innerhalb der privaten Krankenkassen keine vollständige Mitnahme ihrer Altersrückstellungen vorgesehen. Die Rückstellungen der PKV sind in den letzten Jahren immer weiter gestiegen von rund 70 Milliarden Euro im Jahr 2001 auf rund 170 Milliarden Euro im Jahr 2011 (Abbildung 18). Im gleichen Zeitraum sind die Versichertenzahlen zurückgegangen und Ausgetretene mussten ihre Ansprüche in der PKV zurücklassen. Lediglich die Neumitglieder der PKV seit 2009 haben die Möglichkeit, Rückstellungen, die dem Umfang des Basistarifes entsprechen, bei einem zukünftigen Kassenwechsel mitzunehmen. Durch diese Maßnahme sollte der Wettbewerb innerhalb der PKV intensiviert werden. Eine umfangreichere Mitnahmemöglichkeit würde eine weitreichende Neuordnung des Versicherungsmarktes bewirken. Beispielsweise müsste die versicherungs mathematische Prämienberechnung neu adjustiert werden. Dies hätte im besten Fall zur Folge, dass Versicherte aufgrund von Qualität und Höhe der Beiträge private Krankenkassen auswählen. Kleinere private Krankenversicherungen befürchten deshalb schon heute große bis unüberwindbare Belastungen. Die Versicherungen sorgen sich, dass lediglich die gesunden Versicherten die Kasse wechseln, während die Kranken bleiben und für letztere die Rückstellungen nicht ausreichen würden. Es wird sogar darüber spekuliert, dass sich die Anzahl der Privatversicherer halbieren könnte (Handelsblatt 2013a).

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Mitnahmemöglichkeit der Altersrückstellungen als ein mühelos umsetzbarer Gewinn zu bewerten, denn sie stärkt den Wettbewerb sowie die wichtigen konstituierenden Prinzipien wie Vertragsfreiheit und Privateigentum. Darüber hinaus könnte der entstehende Wettbewerb auch eine Chance für die privaten Krankenversicherungen bieten, da es ein neues Kundenpotential gibt, das bisher durch Wechselbarrieren abgehalten wurde.

Abbildung 18

Altersrückstellungen der Privaten Krankenversicherung in Milliarden Euro, 2001 – 2011



Quelle: Verband der Privaten Krankenversicherung 2012

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Wettbewerbspolitik	+		
Vertragsfreiheit	+	+	+
Privateigentum	+		

5.6 Beitragssatzsenkung mit kassenindividuellen Zusatzprämien

Am 01. Januar 2011 wurde der Beitragssatz von 14,9 Prozent auf 15,5 Prozent angehoben, mit der Folge einer Erhöhung des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrags von 0,3 Prozentpunkten. Der Arbeitgeberanteil wurde per Gesetz festgeschrieben und alle weiteren Ausgabensteigerungen sollen durch einkommensunabhängige Zusatzprämien finanziert werden. Jedoch hängt der Beitrag nach wie vor von der Höhe des Einkommens ab. Die Beitragserhöhung hat zunächst einen Anstieg der Lohnnebenkosten zur Folge und durch das Einfrieren des Arbeitgeberbeitrags wird eine weitere Erhöhung der Lohnnebenkosten zukünftig vermieden. Das Einfrieren sollte Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit langfristig nicht gefährden wie oft befürchtet, sondern die Konstanz der Wirtschaftspolitik stärken. Mittels einer gesetzlichen Verankerung der regelmäßi-

gen Beitragssatzsenkungen kann sichergestellt werden, dass Kostensteigerungen durch Zusatzprämien und nicht durch Beitragserhöhungen finanziert werden (Deutschlandcheck 2010). Damit ist der Weg in Richtung Zusatzprämien geebnet und das Haftungsprinzip gestärkt. Das verwandte Konzept der privaten Zusatzversicherung hat sich in den letzten zehn Jahren bereits verbreitet: dessen Anzahl ist um rund 60 Prozent gestiegen – allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau (Abbildung 19).

Aus ordnungspolitischer Sicht wäre es zielführend die angesammelten Rücklagen mit der Zeit abzuschmelzen und damit eine Beitragssatzsenkung zu finanzieren. Dadurch werden die Krankenkassen automatisch angehalten, kassenindividuelle Zusatzprämien auszuarbeiten und anzubieten. Es entstünde eine erhöhte Preistransparenz der Leistungen und der Wettbewerb der Krankenkassen würde intensiviert. Der notwendige Solidarausgleich würde aus dem allgemeinen Steuerhaushalt finanziert werden. Somit würden auch Privatversicherte und Beitragsbefreite den Solidarausgleich mitfinanzieren, was aus ordnungspolitischer Sicht einer Stärkung des Schutzes des Privateigentums entspricht. Insgesamt ist die regelmäßige Beitragssatzsenkung ein zielführendes Instrument zur Verbreitung von Zusatzprämien. Somit ist diese Maßnahme als ordnungspolitischer Gewinn einzustufen.

Obwohl die Große Koalition von 2005 die Möglichkeit zur Erhebung eines einkommensunabhängigen kassenindividuellen Zusatzbeitrags in der GKV einführte, will die neue Große Koalition letzteren wieder abschaffen und durch einen kassenindividuellen einkommensabhängigen Zusatzbeitrag ersetzen (Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode). Allerdings führt ein einkommensabhängiger Zusatzbeitrag zu weniger Wettbewerb, da er nicht mehr als Preissignal am Markt funktioniert.

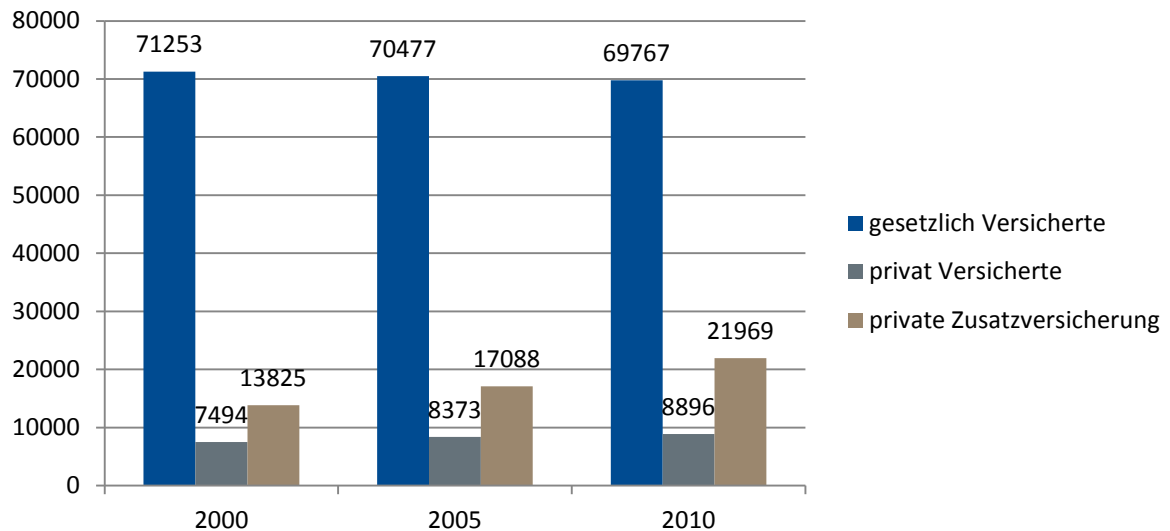
Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Haftung	+		
Wettbewerbspolitik	+	+	+
Privateigentum	+		

Abbildung 19

Anzahl der Versicherungen in Tausend nach Versicherungsverhältnissen



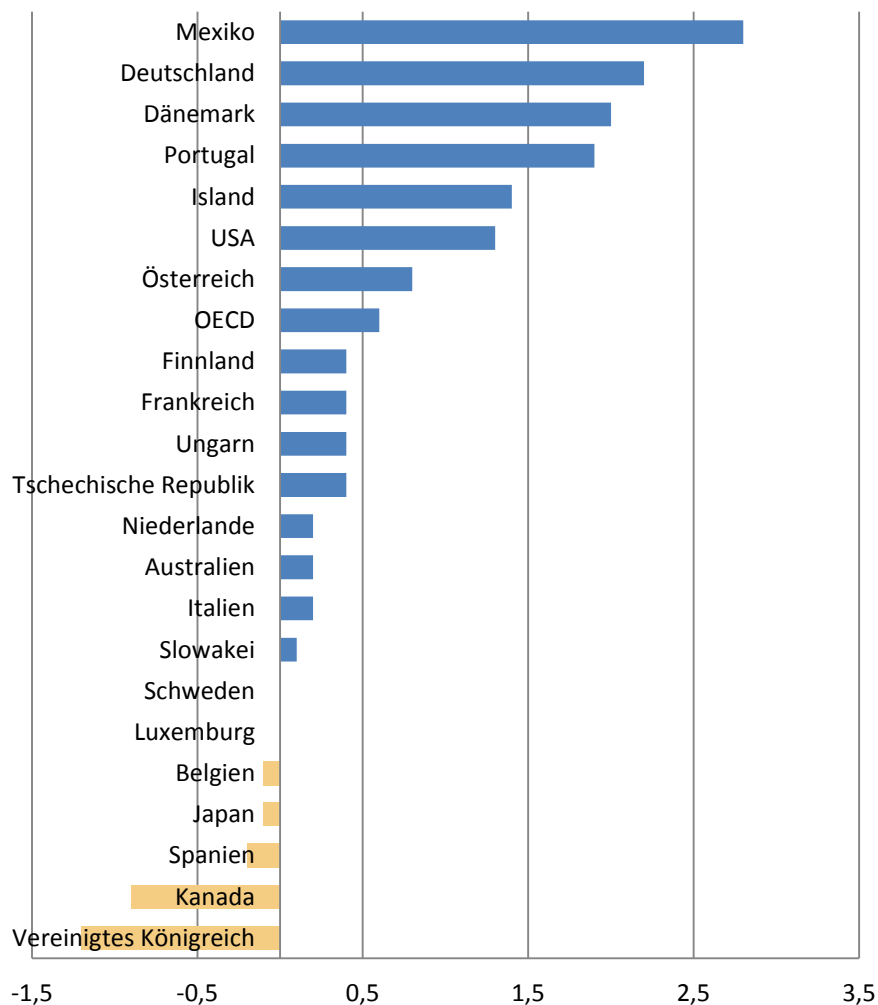
Quelle: BMWi, Gesundheitswirtschaft 2013

5.7 Praxisgebühr

Die im Jahr 2004 eingeführte Praxisgebühr sollte die Arztkontakte über eine direkte Beteiligung des Patienten senken, bestehende Überversorgung vermeiden, sowie das Kostenbewusstsein steigern. Bis Ende des Jahres 2012 wurde eine Zuzahlung von zehn Euro pro Quartal bei einem Arztbesuch von gesetzlich Versicherten erhoben. Das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung aus dem Jahre 2003 legte die Grundlage hierfür. Deutschland liegt im Vergleich zu anderen OECD Ländern bei der Anzahl an Arztkonsultationen an der Spitze. Betrachtet man die Veränderung zwischen 1990 und 2007, ist festzustellen, dass es in Deutschland einen starken Anstieg gegeben hat, während andere Länder wie Großbritannien oder Kanada sogar einen massiven Rückgang verzeichnen (Abbildung 20).

Abbildung 20

Veränderung der Anzahl an Arztkonsultationen je Einwohner zw. 1990 und 2007, durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in Prozent



Quelle: OECD, Gesundheitsdaten 2009

Eine repräsentative Umfrage der Bertelsmann Stiftung mit über 10.000 Teilnehmern untersuchte die Arztkonsultationen vor und nach der Einführung der Praxisgebühr zwischen 2002 und 2005 (Böcken et al. 2005). Insgesamt blieb die Anzahl an Arztbesuchen konstant. Allerdings suchten Menschen mit einem schlechten gesundheitlichen Zustand und Personen mit einem geringeren Einkommen seltener einen Arzt auf. Im Zeitablauf lies die Auswirkung der Praxisgebühr wieder nach. Die Anzahl der Arztkonsultationen stieg während der Zeit der Praxisgebühr im Verhältnis zum OECD-Durchschnitt. Das Ziel einer Reduzierung von Arztbesuchen ist bei der gewählten Art der Ausgestaltung kurzfristig und langfristig nicht erreicht worden, wobei unklar ist, wie sich die Zahl der Arztkontakte ohne Praxisgebühr entwickelt hätte.

Anstatt die Praxisgebühr zum 01. Januar 2013 abzuschaffen, hätte die Praxisgebühr zielgerichtet weiterentwickelt werden können. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre beispielsweise eine gestaffelte Gebühr bis hin zu einer Belastungsobergrenze pro Arztbesuch, wie sie der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2012 / 2013 vorschlägt, sinnvoll. Dadurch wäre der Steuerungseffekt geblieben und das Kostenbewusstsein hätte weiter gefördert werden können. Außerdem stärkt die Praxisgebühr das Haftungsprinzip, da die Zahlung an die Arztleistung gekoppelt ist. Im Idealfall könnten so die Krankenkassenbeiträge sinken und das Privateigentum der Erwerbstätigen wäre vor Kostensteigerungen geschützt. Eine preiselastische Nachfrage der Versicherten führt dazu, dass diese ihre Arztbesuche kostenbewusst und eigenverantwortlich planen. Folglich stärkt die Gebühr den Schutz des Privateigentums und internalisiert die Trittbrettfahrerproblematik durch die Eigenbeteiligung (vgl. auch Schreyögg 2008). Da in den letzten Jahren der Durchführung allerdings nicht das Ziel erreicht wurde, ist trotz positiver Einflüsse auf eine Reihe von ordnungspolitischen Prinzipien, diese Maßnahme „nur“ als ordnungspolitische Stärkung zu bewerten.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	+		
Haftungsprinzip	+	+	-
Privateigentum	+		

5.8 Aufbau einer Demografiereserve

Als Alternative zu Beitragssatzsenkungen wird in der politischen Landschaft die Ansparrung der Einzahlungsüberschüsse als Demografiereserve diskutiert. Die Demografiereserve würde darauf abzielen, zukünftige Einnahmeerhöhungen, welche im Rahmen des demografischen Wandels entstehen, zu dämpfen oder zu verzögern. Die Befürworter der Reserve wie beispielsweise der DGB argumentieren damit, dass die Demografiereserve Rücklagen für die Zukunft bildet und dadurch die Nachhaltigkeit gestärkt wird (vgl. auch Staeck 2012). Jedoch bringt die Demografiereserve mehrere problematische Sachverhalte mit sich. Zum einen muss der akkumulierte Kapitalstock auf dem Kapitalmarkt angelegt werden, so dass sich die Reserven vermehren, damit sie nicht durch die Inflation an Wert verlieren. Dies wiederum bedeutet ein potenzielles systemisches Risiko, für welches eine Kapitalaufsicht benötigt wird. Weitere Umsetzungsschwierigkeiten sind aufgrund der fortwährenden medizintechnischen Entwicklung zu erwarten, denn diese geht mit einem dauerhaften Kostenanstieg einher. Somit sollte auch nach der ‚Demografiedelle‘, die durch eine Demografiereserve ausgeglichen werden kann, von steigenden Kosten für verbesserte Medizintechnik und Medikamente ausgegangen werden.

Zusätzlich ist die Umsetzbarkeit und Zielerreichung fragwürdig, weil die gesetzliche Krankenversicherung kein Mandat zur Kapitalbildung besitzt und die Stabilisierung der Reserve von politischen Begehrlichkeiten abhängt: während des Aufbaus der Demografiereserve werden die Versicherten nicht individuell betrachtet, sondern der Kapitalstock wird als Ganzes verwertet. In der Folge besteht die Gefahr, dass eine Reserve finanzielles Interesse bei Politikern weckt, welche die Reserven für andere kurzfristige Maßnahmen nutzen könnten. Auf Grund dieses Risikos ist die nachhaltige Umsetzbarkeit nicht sichergestellt und aus ordnungspolitischer Sicht ist der Schutz des Privateigentums angegriffen. Dementsprechend wird der Aufbau einer Demografiereserve als Verstoß bewertet.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien	-	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	-	-	-
Systemisches Risiko	-		

6 Soziale Pflegeversicherung

Überstaatliche Förderung, Ausweitung der Leistungen bis hin zur Pflegezeit

6.1 Der Pflegemarkt in Deutschland

Die Umsätze auf dem Pflegemarkt sind in den letzten zwölf Jahren kontinuierlich gestiegen. Die Zahl der Pflegebedürftigen stieg von 2,02 Millionen im Jahr 1999 um rund ein Drittel auf schätzungsweise 2,65 Millionen im Jahr 2013. Im selben Zeitraum ist die Zahl der in der Pflege Beschäftigten von ca. 625.000 auf fast eine Million angestiegen, ein Plus von rund 60 Prozent. Ein Ende dieses Wachstums in der Pflege ist nicht absehbar. Im Gegenteil: Durch den demografische Wandel leben zukünftig immer mehr Menschen in Deutschland, die ein hohes Risiko der Pflegebedürftigkeit haben. Demzufolge wird für die Anbieter von Pflegeeinrichtungen und -diensten die Nachfrage nach professionellen Pflegedienstleistungen weiter steigen (vbw 2012d). In den kommenden Jahrzehnten wird sich die Zahl der Pflegebedürftigen auf voraussichtlich bis zu vier Millionen (2050) erhöhen. Damit verbunden ist ein steigender Bedarf an ambulanten Pflegedienstleistungen und Heimplätzen. Bereits heute liegt die Wertschöpfung, also der Beitrag der Pflege zum Bruttosozialprodukt in Deutschland pro Jahr bei 30 Milliarden Euro, davon werden 12,8 Milliarden Euro durch private Anbieter erwirtschaftet (Enste und Eyerund 2012, 2013).

Die zunehmende Professionalisierung und die steigende Nachfrage stellt für die Finanzierung der Pflege eine erhebliche Herausforderung dar. Denn der Generationenvertrag, bei dem die Jungen durch ihre Sozialabgaben die Finanzierung der Pflege der Älteren übernehmen, ist bei dem zunehmenden Ungleichgewicht, das der demografische Wandel mit sich bringt, gefährdet. Derzeit leistet die soziale Pflegeversicherung mit 60,3 Prozent den größten Beitrag zur Finanzierung der Pflegekosten. Mit der Erhöhung des Beitragssatzes zum 01. Januar 2013 um 0,1 Prozent auf 2,05 Prozent ist hier ein Versuch unternommen worden, die Einnahmen- und Ausgabenbilanz der sozialen Pflegeversicherung zu stabilisieren. Gleichwohl tragen die privaten Haushalte in Form von Zuzahlungen von bis zu 2.100 Euro monatlich weitere 29 Prozent der Kosten. Einen weiteren Anteil von etwa 8,5 Prozent übernehmen die Sozialhilfeträger im Rahmen der Hilfe zur Pflege. Wie sich diese Finanzierungsbasis entwickelt, ist trotz neuer Förderung der privaten Vorsorge für die Pflege unsicher (Enste und Eyerund, 2012, 2013).

Ein weiteres Risiko für die zukünftige Versorgung Pflegebedürftiger stellt der drohende Fachkräftemangel in der Pflege dar. Bereits heute ist ein Mangel an qualifiziertem Pflegepersonal spürbar, sodass die Neubesetzung einer Stelle nur mit größerer zeitlicher Verzögerung erfolgen kann. Rund ein Viertel der Betriebe im Gesundheits- und Sozialwesen kann seinen Personalbedarf schon heute nicht vollständig decken. Die Lücke zwischen Personalbedarf und angebotener Arbeitskraft könnte bis zum Jahr 2020 auf 200.000 Vollzeitkräfte ansteigen (Prognose mit Status-Quo Szenario, ohne berufliche Flexibilität) (BMG 2013a, vbw 2012d). Die Beschäftigungsmöglichkeiten in Pflegeberufen sollten entsprechend ausgebaut werden, beispielsweise durch die Anwerbung von

Fachkräften aus dem Ausland. Nicht zuletzt deshalb wirbt die Bundesregierung mit der Initiative „Make it in Germany“ um Pflegepersonal aus dem Ausland – bis heute sind rund 21.000 Fachkräfte aus Osteuropa hinzugekommen (F.A.Z. 2013).

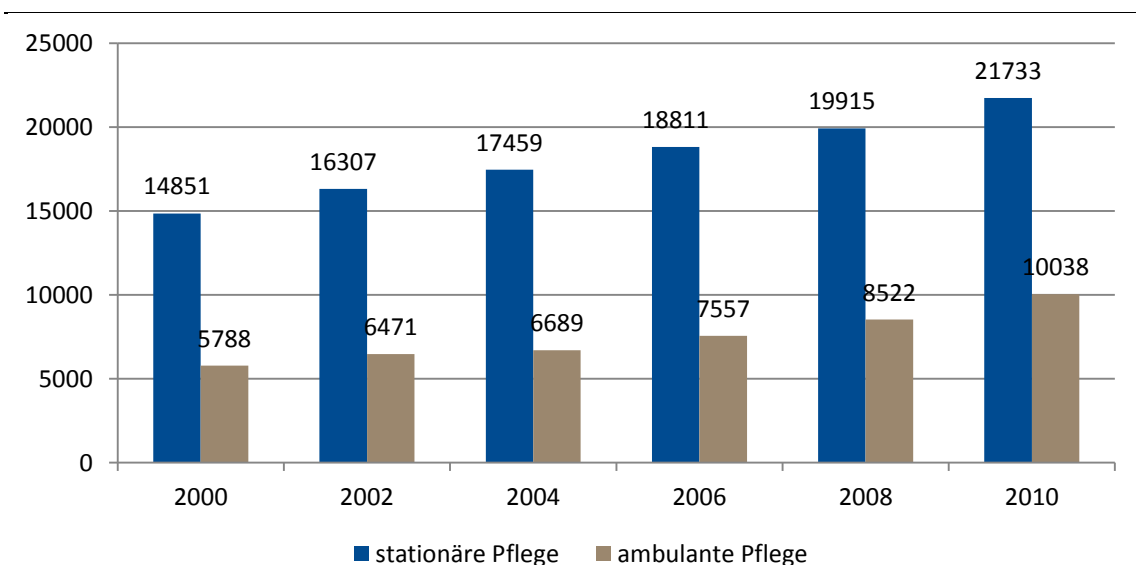
6.2 Die Finanzierung der Pflegeversicherung

Die Einnahmen und Ausgaben der Pflegeversicherung steigen jährlich und befinden sich derzeit in annähernd gleicher Höhe. Die Pflegeversicherung nahm 2012 rund 23 Milliarden Euro ein und gab diese auch wieder aus (Tabelle 5). Zwar hat sich die Diskrepanz der letzten Jahre zwischen Ausgaben und Einnahmen verringert, jedoch wurde die Ausbalancierung hauptsächlich mittels Beitragssatzerhöhungen erreicht. Die neue Große Koalition plant für Januar 2015 bereits eine weitere Erhöhung um 0,5 Prozentpunkte (Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode).

Eine genauere Betrachtung der Ausgaben zeigt, dass die Kosten der stationären und der ambulanten Pflege in den letzten Jahren drastisch angestiegen sind. Zwischen 2000 und 2012 haben sich die Kosten der stationären Pflege um 46 Prozent und die der ambulanten Pflege um 73 Prozent erhöht. Die stationäre Pflege verursacht weiterhin sehr viel höhere Kosten als die ambulante Pflege (Abbildung 21). Zur Finanzierung der bevorstehenden Mehrausgaben wurde der Beitragssatz bereits auf 2,05 Prozent für Versicherte mit Kindern (2,3 Prozent für Versicherte ohne Kinder) erhöht. Diese Erhöhung werde laut Sachverständigenrat (2012) den Finanzbedarf dauerhaft nicht decken können (Problem: Konstanz der Wirtschaftspolitik nicht gewährleistet). Für die Zukunft wird auch hier ein Anstieg erwartet und für das Jahr 2035 ein Beitragssatz von 3,5 Prozent prognostiziert.

Abbildung 21

Entwicklung der Gesundheitsausgaben in stationärer und ambulanter Pflege in Millionen Euro



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2013

Tabelle 5

Finanzielle Entwicklung der Sozialen Pflegeversicherung in Milliarden Euro*

	1995	2000	2005	2007	2009	2010	2011	2012
Einnahmen	8,4	16,5	17,5	18,0	21,3	21,8	22,2	23,0
Ausgaben	5,0	16,7	17,9	18,3	20,3	21,5	21,9	22,9
Saldo	3,4	-0,13	-0,4	-0,3	1,0	0,3	0,3	0,1

*Rundungsdifferenzen

Quelle: Bundesministerium für Gesundheit 2013

6.3 Kapitalgedeckte Pflegeversicherung

Die Systeme der Pflegeversicherung leiden aufgrund der Umlagefinanzierung besonders unter dem demographischen Wandel. Zum einen ist die Generationengerechtigkeit gefährdet, denn die heutigen Leistungsempfänger haben selbst gar nicht oder nur wenig in die Pflegeversicherungskassen eingezahlt und die zukünftigen Leistungsempfänger müssen von deutlich weniger Beitragszahlern finanziert werden. Wird das Umlageverfahren beibehalten, müssten Beitragszahler in 50 Jahren rund die dreifache finanzielle Belastung im Vergleich zu heute tragen (Niedermaier 2013). Zum anderen steigt der Leistungsumfang der Pflegeversicherung regelmäßig an und auch hier stehen Beitragszahlung und Leistung in keinem dauerhaft im Umlageverfahren finanzierbaren Verhältnis. Aus ordnungspolitischer Sicht können über eine verstärkte Kapitaldeckungsfinanzierung das Haftungsprinzip und die Konstanz der Wirtschaftspolitik wieder verbessert werden.

Denn anstatt das Umlageverfahren mittels zukünftig steigender Beitragssätze auszubauen, sind zwei Änderungen möglich: Entweder könnte der aktuelle Beitragssatz langfristig eingefroren werden und die Leistungen entsprechend vermindert werden oder – weitergehend – das Umlageverfahren wird mittels Abschmelzung vollständig in ein Kapitaldeckungsverfahren überführt. Wenn der Beitragssatz eingefroren wird, müssen die Bürger die wachsende Lücke freiwillig durch den Abschluss von ergänzender privater Vorsorge schließen. Die Prämien würden dann nach Risiko tarifiert (vgl. Schnabel 2007). Oder aber der Staat verlangt eine verpflichtende ergänzende private Vorsorge, beispielsweise in Form einer privaten Pflegeversicherung. Diese Maßnahme würde ein Novum in der deutschen Sozialpolitik darstellen und dem tatsächlichen Reformbedarf Rechnung tragen. Die Versicherung könnte über einheitliche Prämien und einen Risikostrukturausgleich ähnlich wie in der aktuellen privaten Pflegepflichtversicherung finanziert werden. Damit wird ein sozialer Ausgleich über unterschiedliche Risiken erreicht (Schnabel 2007).

Beide Alternativen wirken dem demografischen Wandel entgegen und stärken die

Eigenverantwortung. Dies ist von großer Bedeutung, denn die Vergangenheit hat gezeigt, dass eine einseitige Finanzierung auf Basis des Generationenvertrags schon in der Renten- und Krankenversicherung nicht mehr funktioniert.

Die Ausweitung der kapitalgedeckten Pflegeversicherung stärkt das Haftungsprinzip sowie den Schutz des Privateigentums. Im Vergleich zur Renten- und Krankenversicherung ist ein Kapitaldeckungsverfahren in der Pflegeversicherung ein umsetzbares System zur Bekämpfung der Herausforderungen des demografischen Wandels, denn das Umlageverfahren hat keine lange Tradition. Insofern sind die Anwartschaften noch überschaubar. Die Umsetzungsproblematik stellt sich in geringem Maße, da kein Kapitalstock zur Abwicklung der Ansprüche langjähriger Beitragszahler aufgebaut werden muss. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass durch einen Wettbewerb zwischen Pflegeversicherungsanbietern die Bürger von mehr Transparenz der Leistungen und geringeren Prämienzahlungen profitieren. Demzufolge ist das Kapitaldeckungsverfahren ein ordnungspolitischer Gewinn.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Haftungsprinzip	+		
Privateigentum	+	+	+
Wettbewerbspolitik	+		

**6.4 Staatliche Förderung von Pflegetagegeld-Policen
(Pflege-Neuausrichtungsgesetz PNG)**

Zum 01. Januar 2013 ist das Pflege-neuausrichtungsgesetz (PNG) in Kraft getreten. Unter anderem sind dort die staatlichen Subventionen von 60 Euro im Jahr pro Police geregelt, welche als richtungsweisende Anreizmaßnahme für den Erwerb einer privaten Pflegepolice fungieren sollen. Im aktuellen Bundeshaushalt stehen Zuschüsse für 1,7 Millionen Pflegepolicen zur Verfügung. Die Bundesregierung und der PKV-Verband schätzen, dass rund 1,5 Millionen Policen in den kommenden Jahren abgeschlossen werden. Aktuelle Zahlen vom Verband der Privaten Krankenversicherung liegen bei 125.000 Policen in den ersten fünf Monaten. Fast 40 Prozent aller Verträge entfielen dabei auf die Altersgruppe zwischen 25 und 35 Jahren (Ballhause 2013). Die Verträge variieren stark in Ihren Leistungen. Beispielsweise erhält ein 20-Jähriger, der monatlich 15 Euro einzahlt bei einer Pflegestufe III Leistungen zwischen 1980 Euro beim besten Anbieter, jedoch nur 840 Euro beim schlechtesten Anbieter. Die private Versicherbarkeit hat bei älteren Menschen gleichwohl schnell ihre Grenzen erreicht, so kann ein 60-Jähriger bei keiner Versicherung in Pflegestufe III einen Vertrag über der gesetzliche Mindestanforderung von 600 Euro abschließen (Handelsblatt 2013b).

Bei der Bewertung dieser Maßnahme muss, wie auch schon bei der staatlichen Förderung der privaten Rentenversicherungen, unterschieden werden zwischen der Motivation zur privaten Vorsorge und der Notwendigkeit einer staatlichen Bezuschussung. Aus ordnungspolitischer Sicht ist der Einstieg in eine private kapitalgedeckte Pflegeversicherung zusätzlich zu der verpflichtenden gesetzlichen Pflegeversicherung ein Gewinn und sogar unablässig, da die Wahrscheinlichkeit steigt, in hohem Alter pflegebedürftig zu sein. Die private Zusatzvorsorge stärkt den Schutz des Privateigentums und die Haftung, da nicht nur der Staat, sondern auch das Individuum sich den Herausforderungen einer schrumpfenden und älter werdenden Gesellschaft stellen kann. Die Anreize zur privaten Vorsorge durch eine staatliche Förderung müssen jedoch zielführender und transparenter erfolgen, so dass sich im Erfolgsfall ein Großteil der Bürger für eine private Pflegevorsorge entscheidet. Derzeit besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten, genauso wie bei der staatlichen Riesterrenten-Förderung. Zudem besteht das Risiko der Ausnutzung von asymmetrischen Informationen zwischen den Vertragspartnern, so dass lediglich schlechte Risiken nach staatlich geförderten Policen suchen (Pimpertz 2012). Verbraucherschützer kritisieren außerdem die Intransparenz bei der Tarifauswahl und den Kosten der Beratung beim sogenannten Pflege-Bahr. Da die Umsetzbarkeit und Zielerreichung nicht positiv gewertet werden können, wird trotz Stärkung von Privateigentum und Haftung die staatliche Förderung als ordnungspolitischer Flop eingestuft. Aus sozialpolitischer Sicht ist die staatliche Förderung sogar ein Verstoß. Analog zur Reform der Riesterrente könnte auch hier stärker mit Voreinstellungen („Default“-Einstellungen) statt mit finanziellen Anreizen gearbeitet werden, um Menschen von der Notwendigkeit der Vorsorge zu überzeugen (vgl. Abschnitt 5.7).

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Privateigentum	+	-	-
Haftung	+		

6.5 Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege

Die Gesundheits- und Pflegewirtschaft beschäftigt derzeit 4,3 Millionen Menschen in Deutschland. Dieser bedeutende Wirtschaftszweig wird in den kommenden Jahren deutlich mehr Mitarbeiter nachfragen, um eine zukunftsorientierte Steuerung des Fachkräftebedarfs in der Altenpflege zu sichern. Denn bereits heute stellt die Altenpflege einen Engpassberuf dar. Auf 100 gemeldete offene Arbeitsstellen für Altenpflegefachkräfte kommen nach der Fachkräfteengpassanalyse der Bundesagentur für Arbeit (BA 2012) vom Januar 2014 nur 44 gemeldete Arbeitssuchende. Zukünftig werden Schätzungen zu Folge 2030 allein in Bayern rund 90.000 Fachkräfte in Pflegeberufen fehlen.

Um den wachsenden Fachkräftemangel zu bekämpfen, müssen alle potentiellen Ressourcen berücksichtigt werden. Dazu zählt die Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs und Werbung für den Ausbildungsberuf, da dieser aufgrund des demographischen Wandels eine sichere Beschäftigungsperspektive bietet. Der Ausbau der Aus- und Weiterbildung ist deshalb ein wichtiger Baustein, um den Fachkräftemangel zu bekämpfen. Von besonderer Bedeutung ist aber auch die Zuwanderung, denn Fachkräfte werden auch in anderen Branchen in Deutschland rar. Zudem sind Fachkräfte aus dem Ausland teilweise besser ausgebildet und bereit, für die geltenden Löhne zu arbeiten (Brücker 2013). Mehrere Schritte sind notwendig, um die Zuwanderung von Pflegepersonal aus dem Ausland nachhaltig und unkompliziert zu gestalten. Zum einen müssen die Abschlüsse der Zuwanderer anerkannt werden und zum anderen bedarf es einer transparenten Stellenbörse für Ausländer, um Angebot und Nachfrage besser steuern zu können. Über die Anerkennung ausländischer Abschlüsse können Unternehmen sich zum Beispiel mit Hilfe des „BQ-Portals“ informieren und Abschlüsse prüfen. Die Jobbörse des Internetportals „Make it in Germany“ bietet speziell für Ausländer verschiedene Hilfestellungen bis hin zur Wohnungssuche.

Die Ausbildungs- und Zuwanderungsoffensive stärken die Wettbewerbspolitik, indem sie dem Fachkräftemangel in Pflegeberufen entgegenwirkt. Durch Internetportale werden Bewerbungsschranken abgebaut, die zuvor auf Grund der Ländergrenzen bestanden. Im Erfolgsfall ist es schneller und gezielter möglich, Fachkräfte aus dem Ausland anzusprechen und zu rekrutieren. Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine Intensivierung und Belebung des Wettbewerbs um Fachkräfte durch ausländische Mitarbeiter wünschenswert und die Maßnahme ein umsetzbarer und zielführender Gewinn.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien		Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Wettbewerbspolitik	+	+	+
Transparenz	+		

6.6 Familienpflegezeit

Als Unterstützung zur Bewältigung des steigenden Pflegebedarfs wurde im Jahr 2012 die Familienpflegezeit eingeführt. Die Familienpflegezeit hat sich zum Ziel gesetzt, dass Arbeitnehmer im Beruf weniger arbeiten und dafür mehr Zeit für die Pflege von Angehörigen haben. Ihr Einkommen wird dann zeitweise aufgestockt und später bei regulärer Arbeitszeit wieder gekürzt. Die Arbeitszeitreduzierung ist maximal zwei Jahre lang möglich und die verbleibende Arbeitszeit während der Familienpflegezeit beträgt mindestens 15 Wochenstunden. Betrachtet man die Statistiken zur durchschnittlichen Pflegezeit, ist schon jetzt erkennbar, dass eine zeitlich begrenzte Arbeitszeitverringerung nicht ausreicht, um einen Pflegeplatz zu ersetzen. Schätzungen über die

durchschnittliche Pflegezeit variieren stark; liegen jedoch immer über den beschlossenen zwei Jahren Familienpflegezeit. Beispielsweise errechnen Rothgang et al. (2009) 30,3 Monate für Frauen und 23,4 Monate für Männer, während Runde et al. (2009) von 5,5 bis 6,3 Jahren ausgehen. Hinzu kommt die Komplexität des Verfahrens. Das aufgestockte Einkommen muss erst einmal von dem Unternehmen gezahlt werden. Damit das Unternehmen aber keine finanziellen Einbußen hinnehmen muss, bekommt es über einen zinslosen Bundeskredit die Zahlungen finanziert. Nach der Pflegezeit muss das Unternehmen den Kredit wieder zurückzahlen. Dieser Mehraufwand könnte aber auch über einen einfacheren Weg abgewickelt werden, indem beispielsweise der Arbeitnehmer direkt mit dem Kreditgeber kommuniziert, anstatt über das Unternehmen weitere Kosten zu verursachen. Die Nachfrage nach der Familienpflegezeit lag im Jahr 2013 bisher bei nur 71 Personen, während die Familienministerin Kristina Schröder bei der Einführung von rund 44.000 Nutzern pro Jahr ausging (Handelsblatt 2013c).

Aus ordnungspolitischer Perspektive ist neben der Komplexität in der Umsetzbarkeit und der verfehlten Zielerreichung festzustellen, dass keine nachhaltigen Anreize gesetzt werden. Das Modell der Familienpflegezeit ist vielmehr eine willkürliche Förderung der heimischen Pflege und Verschiebung des Fachkräftemangels in anderen Branchen und ökonomisch nicht effizient und damit keine gezielte Bekämpfung der Folgen des demographischen Wandels. Verstöße gegen das Prinzip der offenen Märkte und den Lenkungsmechanismus der Märkte und des Wettbewerbs sind zu beklagen. Auch in vielen anderen Bereichen jenseits der Altenpflege herrscht bereits ein Fachkräftemangel und aus ordnungspolitischer Sicht ist es nicht zweckmäßig Arbeitgeber aus Mangelberufen im Austausch für die Familienpflege einzusetzen. Die Familienpflegezeit ist ein ordnungspolitischer Verstoß.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
---------	---------	------	---------	----------	--------

OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit	Zielerreichung
Offene Märkte	-	-
Wettbewerbspolitik	-	-

6.7 Demenzerkrankung als Pflegestufe aufnehmen

Das Pflegeeneuausrichtungsgesetz umfasst neben der staatlichen Förderung von privater Pflegeversicherung auch die besondere Berücksichtigung Demenzkranker in der sozialen Pflegeversicherung. 2012 litten 1,4 Millionen Menschen in Deutschland unter einer demenziellen Erkrankung; bis zum Jahr 2030 könnte sich diese Zahl auf 2,2 Millionen erhöhen (BMG 2013b). Demenzkranke werden nun unter der neuengerichteten Pflegestufe 0 erfasst. Auch in anderen Pflegestufen erhöhen sich für Demenzkranke Pflegegeld und Sachleistungen, wenn erhebliche Einschränkungen der Alltagskompetenzen nachgewiesen werden (Schwarz 2013). Die erhöhten Ausgaben sollen durch die Beitragserhöhung um 0,1 Prozent, die zu Mehreinnahmen von 1,1 Milliarden Euro führen, finanziert werden. Es wird allerdings bezweifelt, dass diese Erhöhung auf Dauer die Kosten decken kann (Meyers-Middendorf 2012).

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Maßnahme kritisch zu bewerten, da sie nicht nachhaltig finanziert ist. Die Aufnahme weiterer Leistungen in die Pflegeversicherung kann aus ordnungspolitischer Sicht nur dann nicht als Verstoß gewertet werden, wenn diese durch eine kostenneutrale Anpassung der Pflegestufen organisiert wird oder über eine kapitalgedeckte Absicherung erfolgt. Die aktuelle Planung ist dementsprechend eine Schwächung der ordnungspolitischen Prinzipien wie Privateigentum und Vertragsfreiheit. Hinzu kommt die Schwächung der Konstanz der Wirtschaftspolitik, da eine bevorstehende Leistungsausweitung in der *staatlichen* Versicherung, dazu führt, dass Anreize für zusätzliche *private* Vorsorge geschwächt werden. Die Bürger, welche sich schon privat gegen Demenzerkrankungen durch entsprechende Pflegezusatzversicherungen abgesichert haben, zahlen zukünftig doppelt. Die umgesetzte Leistungsausweitung durch Beitragserhöhung ist folglich als ordnungspolitischer Verstoß zu bewerten. Ökonomisch sinnvoll und nachhaltig wären Maßnahmen, welche den Fachkräftemangel bekämpfen und die private Kapitaldeckung ausweiten, damit relevante Leistungsanpassungen kostendeckend getragen werden können.

Fazit

Verstoß	Defizit	Flop	Dilemma	Stärkung	Gewinn
<hr/>					
OP-Prinzipien	Umsetzbarkeit			Zielerreichung	
Privateigentum	-				
Vertragsfreiheit	-		+		-
Konstanz der Wirtschaftspolitik	-				

7 Perspektiven für Rente, Pflege und Gesundheit

Ordnungspolitische Lösungsansätze

Die vorliegende Studie analysiert aktuelle Reformvorschläge der Systeme der Sozialversicherung in Deutschland vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Die Belastungen werden in Zukunft stetig zunehmen und der Reformbedarf dadurch weiter steigen. Da sich die Folgen der intergenerativen Lastenverschiebung bei Ausgaben und Einnahmen der Sozialen Sicherungssysteme erst in den nächsten zehn Jahren massiv verschärfen werden und die Probleme schleichend und nicht abrupt entstehen, werden diese von Politikern und Bürgern derzeit noch nicht als bedrohlich wahrgenommen. Doch wenn die Systeme nicht jetzt an niedrige Geburtenraten, längere Ruhestandsphasen und wachsende Pflegebedürftigkeit angepasst werden, sind Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung auf die zukünftigen Anforderungen nicht vorbereitet und die dann drohende ausufernden Kostensteigerungen gefährden Wohlstand, Wachstum und Lebenszufriedenheit in Deutschland.

Dieser Ordnungspolitische Bericht bewertet deshalb zahlreiche Reformmaßnahmen im Hinblick darauf, ob sie eine Lösung für die demographischen Herausforderung sind (Gewinn, Stärkung), sich Schaden und Nutzen nicht eindeutig bestimmen lassen (Flop oder Dilemma), oder die Probleme sogar noch verschärfen (Verstoß, Defizit). Auf Basis des erweiterten Kanons ordnungspolitischer Prinzipien des Aktionsrats Marktwirtschaft werden drei Zweige der Sozialen Sicherungssysteme analysiert und die Reformmaßnahmen werden stringent und systematisch ordnungspolitisch bewertet. Bei der Bewertung der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung stehen drei ordnungspolitische Kriterien im Vordergrund: Das Subsidiaritätsprinzip beschreibt den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leitsatz, dass jeder Bürger zunächst seine individuellen Fähigkeiten nutzt, um Aufgaben selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu meistern. Nur wenn dies nicht möglich ist, sind staatliche Leistungen sinnvoll. Das Äquivalenzprinzip fordert, dass höhere Beiträge auch zu höheren Leistungen führen. Das Prinzip der Transparenz, Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit ist ein zentrales Kriterium für die wirtschaftspolitische Umsetzbarkeit und Zielerreichung. Diese Prinzipien sind Teil der ordnungspolitischen Prinzipien, die der Aktionsrat Marktwirtschaft in seinem ersten Bericht erarbeitet hat (vbw 2012a), oder lassen sich unmittelbar aus diesen ableiten.

Grundsätzlich zeigt die Analyse, dass die Spielräume in denen die Sozialen Sicherungssysteme durch kleine Anpassungen reformiert und langfristig stabilisiert werden können, gering sind. Die Herausforderungen des demografischen Wandels lassen sich nicht mit kurzfristigen Maßnahmen bekämpfen. Schon innerhalb der letzten 50 Jahre hat sich die Lebenserwartung der Deutschen um rund elf Jahre erhöht und wird zukünftig weiterhin ansteigen. Damit die längere Lebenszeit uneingeschränkt von allen Generationen begrüßt wird, sind die Sozialen Sicherungssysteme entsprechend nachhaltig umzugestalten. Hinzu kommt, dass die Geburtenziffer auf einem Niveau von rund 1,4

Kindern pro Frau stagniert, welches weit unter dem bestandserhaltenden Niveau liegt. Familienpolitische Maßnahmen haben daran wenig geändert und allenfalls auf niedrigem Niveau stabilisierend gewirkt.

Es sind also hauptsächlich langfristig wirkende Maßnahmen, die eine geeignete Basis zur Sicherung und Stabilisierung der Finanzierung schaffen können. In der Rentenversicherung muss das Umlageverfahren aufgrund des demografischen Wandels umgebaut und durch eine Kapitaldeckung ergänzt werden. Die Anreize im Umlageverfahren der Rentenversicherung, wie auch in der Pflegeversicherung für die Familiengründung, Erziehung und Ausbildung von Kindern müssen verbessert werden. Das Drei-Säulen System aus Umlageverfahren, privater und betrieblicher Altersvorsorge bietet dafür eine zielführende Kombination von Maßnahmen zur fairen intergenerativen Lastenverteilung. Zur weiteren Stabilisierung des Rentensystems wird die Erhöhung des Renteneintrittsalters und Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ordnungspolitisch positiv bewertet.

Die Rücklagen in zweistelliger Milliardenhöhe in der gesetzlichen Krankenversicherung verschleiern derzeit den grundsätzlichen Reformbedarf im Bereich der Krankenversicherung. Anstatt die Rücklagen zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes zu nutzen, müssten zunächst die Beitragssätze gesenkt werden. Eine Beitragssatzsenkung hat positive Auswirkungen auf die Beschäftigung (angebotsseitige Wirkung) und stärkt die Konsumnachfrage auf Seiten der Beitragszahler (nachfrageseitige Wirkung). Die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt der letzten Jahre würde durch geringere Lohnnebenkosten weiter stabilisiert und sogar verbessert. Nachhaltige Reformen der Krankenversicherung richten sich zum einen auf die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Krankenkassen, zum Beispiel durch eine Prämienfinanzierung. Prämien haben den großen Vorteil für die Versicherten, dass die Preise transparent und nachvollziehbar sind und die Beiträge dem Haftungsprinzip folgen. Zum anderen ist die Stärkung der Eigenverantwortung eine weitere Säule für die nachhaltige Finanzierbarkeit des Krankenversicherungssystems. Die Transparenz von Prämien wird das Kostenbewusstsein der Versicherten nach Kassenleistungen erhöhen und so den Wettbewerb fördern.

Da die Pflegeversicherung im Vergleich zur Kranken- und Rentenversicherung noch relativ jung ist, besteht eine bessere Chance von einem Umlageverfahren auf ein Kapitaldeckungsverfahren umzusteigen, so dass sich die Reformmaßnahmen, auf die sich alle Parteien zulasten der Bürger einigen können, nicht nur auf Beitragssatzerhöhungen beschränken. In Anbetracht des massiven zukünftigen Pflegebedarfs muss die Sensibilität für eine eigenständige Vorsorge erhöht werden. Eine umfassende Umgestaltung in Richtung einer kapitalgedeckten Pflegeversicherung ist ökonomisch sinnvoll und politisch zumindest (noch) denkbar.

Tabelle 6

Ordnungspolitische Bewertung ausgewählter Maßnahmen zur Reform der sozialen Sicherungssysteme im Lichte des demografischen Wandels

Maßnahmen für die Rentenversicherung		
Umlageverfahren	Aktuelles Verfahren aufbauend auf dem Drei-Generationen Vertrag	Ordnungspolitisches Dilemma
Kapitaldeckungsverfahren	Private kapitalgedeckte Vorsorge als Ergänzung zum demografiebelasteten Umlageverfahren	Ordnungspolitische Stärkung
Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge	Rechtsanspruch auf eine arbeitnehmerfinanzierte Versorgungszusage	Ordnungspolitisches Dilemma
Förderung der privaten Altersvorsorge	Staatliche Förderung der privaten Vorsorge hat ungewollte Nebeneffekte	Ordnungspolitisches Dilemma
Grundrente, Solidarrente	Durch Haushaltsmittel getragener Zuschuss zu einer Mindestrente	Ordnungspolitischer Verstoß
Senkung des Rentenbeitragssatzes	Senkung des Beitragssatzes aufgrund hoher Rücklagen	Ordnungspolitischer Gewinn
Rente mit 67	Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre	Ordnungspolitischer Gewinn
Dynamisches Renteneintrittsalter	Freie Renteneintrittsentscheidung der Bürger ab 60 Jahre	Ordnungspolitische Stärkung
Schrittweise Senkung des Rentenniveaus	Schrittweise Senkung des Rentenniveaus um zu hohe Beitragssätze zu vermeiden	Ordnungspolitischer Gewinn
Freiwillige Spätrente	Möglichkeit auch über das aktuelle Rentenalter hinaus erwerbstätig zu sein	Ordnungspolitischer Gewinn
Teilrente	Teilrente in Kombination mit Hinzuverdienstmöglichkeiten	Ordnungspolitisches Dilemma

Leistungsausweitung bei der Erwerbsminderungsrente	Schrittweise Anhebung der Erwerbsminderungsrente auf das 62. Lebensjahr	Ordnungspolitisches Dilemma
Obligatorische Altersvorsorge Selbstständiger	Verpflichtende Einbindung Selbstständiger in die gesetzliche Rentenversicherung	Ordnungspolitisches Dilemma
Renteninformation	Frühzeitige Informationsbereitstellung über die Rentenhöhe	Ordnungspolitischer Gewinn
Kinderzahlabhängige Rente	Höhere Rente für Rentner mit Kindern	Ordnungspolitische Stärkung

Maßnahmen für die Krankenversicherung

Gesundheitsprämie	Jeder Staatsbürger zahlt unabhängig von seinem Einkommen den gleichen Beitrag	Ordnungspolitischer Gewinn
Bürgerprämie	Bevölkerungsumfassende Bürgerprämie, die sich nach durchschnittlichen Gesundheitskosten der Krankenversicherung bemisst	Ordnungspolitisches Dilemma
Einkommensabhängiger Beitrag	PKV und GKV werden zusammengeschlossen, Beitrag wird prozentual vom Einkommen erhoben	Ordnungspolitischer Verstoß
Mitnahmemöglichkeit der Altersrückstellungen aus der PKV	Bei einem Kassenwechsel Möglichkeit Altersrückstellungen der PKV mitzunehmen	Ordnungspolitischer Gewinn
Beitragssatzsenkung mit kassenindividuellen Zusatzprämien	Niedriger Beitragssatz dafür werden zusätzliche Kosten durch einkommensunabhängige Zusatzprämien finanziert	Ordnungspolitischer Gewinn
Praxisgebühr	Praxisgebühr ist bei Arztkonsultation oder quartalsweise zu entrichten	Ordnungspolitische Stärkung
Aufbau einer Demografiereserve	Aufbau einer Demografiereserve um Einnahmeerhöhungen zu dämpfen/verzögern	Ordnungspolitische Stärkung

Maßnahmen für die Pflegeversicherung

Kapitaldeckungs- verfahren	Private kapitalgedeckte Vorsorge als Ergänzung zum demografibelasteten Umlageverfahren	Ordnungspolitischer Gewinn
Staatliche Förderung von Pfl egetagegeld Policen	Staatlich subventionierte private Pfl egetagegeldpolicen	Ordnungspolitischer Flop
Abschmelzen des Umlageverfahren	Durch Abschmelzen des Umlagever- fahren Übergang in Kapitaldeckung	Ordnungspolitischer Gewinn
Ausbildungs- und Qualifizierungsoffen- sive Altenpflege	Verantwortungsvolle Zuwan- dungsnutzung im Bereich des Ge- sundheitswesens	Ordnungspolitischer Gewinn
Familienpflegezeit	Aufstockung des Einkommens wäh- rend der Pflege von Angehörigen	Ordnungspolitischer Verstoß
Dem enzerkrankung als Pflegestufe auf- nehmen	Erfassung Dem enzkranker unter neueingerichteter Pflegestufe 0	Ordnungspolitischer Verstoß

Literaturverzeichnis

- Altmann et al. 2009** Altmann, Steffen, Armin Falk und Felix Marklein. 2009. Eingeschränkt rationales Verhalten. Evidenz und wirtschaftspolitische Implikationen. IZA Standpunkte 12. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Anger und Plünnecke 2013** Anger, Christina und Axel Plünnecke, 2013, Mehr Franzosen und Briten als Deutsche, *iwD* 30. Köln.
- Ausschuss für Arbeit und Soziales 2012** Ausschuss für Arbeit und Soziales. 2012. Ausschussdrucksache 17(11)975 vom 19.10.2012. Deutscher Bundestag.
- Bachmann et al. 2013** Bachmann, Ronald, Sebastian Braun und Sebastian Schnabel. 2013. Demografie und Rente: Die Effekte einer höheren Erwerbstätigkeit Älterer auf die Beitragssätze zur Rentenversicherung. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Beyersdorffer 2012** Beyersdorffer, Oliver. 2012. Eckpunkte der Bürgerversicherung und Gesundheitsprämie. <http://www.arbeitsgemeinschaft-finanzen.de/krankenversicherung/buergerversicherung.php> (Stand: 10.11.2013).
- Blankart 2011** Blankart, Charles B. 2011. Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 8. Aufl. München: Vahlen.
- BMG 2013a** Bundesministerium für Gesundheit. 2013. Pflegekräftemangel. <http://www.bmg.bund.de/pflege/pflegekraefte/pflegfachkraeftemangel.html> (Stand 13.11.2013).
- BMG 2013b** Bundesministerium für Gesundheit. 2013. Gesetzliche Krankenversicherung. Kennzahlen und Fausformeln.
- Böcken et al. 2005** Böcken, Jan, Bernhard Braun, Melanie Schnee und Robert Amhof. 2005. Gesundheitsmonitor 2005. Die ambulante Versorgung aus Sicht von Bevölkerung und Ärzteschaft. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Börsch-Supan 2000** Börsch-Supan, Axel. 2000. Soziale Sicherung: Herausforderungen an der Jahrhundertwende. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung. Diskussionspapier 590. Mannheim: Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik.
- Börsch-Supan et al. 2009** Börsch-Supan, Axel, Martin Gasche und Michael Ziegelmeyer. 2009. Auswirkungen der Finanzkrise auf die private Altersvorsorge. MEA: Mannheim.
- Bowen und Staudinger 2013** Bowen, Catherine E. und Ursula M. Staudinger. 2013. Relationship between age and promotion orientation depends on perceived older worker stereotypes. *The Journals of Gerontology* 68 , 59-63.
- Buchanan und Wagner 1977** Buchanan, James M. und Richard E. Wagner 1977. Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press.
- Buchholz et al. 2001** Buchholz, Wolfgang, Birgit Edener, Markus M. Grabka, Klaus-Dirk Henke, Monika Huber und Hermann Ribhegge. 2001. Wettbewerb aller Krankenversicherungen kann Qualität verbessern und Kosten des Gesundheitswesens senken. DIW Discussionpaper 247. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

- Bujard 2012** Bujard, Martin. 2012. (Keine) Lust auf Kinder? Geburtenentwicklung in Deutschland. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- BA 2012** Bundesagentur für Arbeit. 2012. Fachkräfteengpässe in Deutschland. Unter Mitarbeit von Judith Wüllerich und Ralf Beckmann. Nürnberg.
- BMAS 2012** Bundesministerium für Arbeit und Soziales. 2012. Verbreitung der Altersvorsorge 2011. Forschungsbericht 430.
- BMWi 2013a** Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Gesundheitswirtschaft. Fakten und Zahlen. Berlin.
- BMWi 2013b** Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. 2013. Nationales Reformprogramm 2013. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
- Brücker 2013** Brücker, Herbert. 2013. Auswirkungen der Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialstaat: Neue Erkenntnisse und Schlussfolgerungen für die Einwanderungspolitik. IAB (Bertelsmann Stiftung).
- CDU/CSU 2013** CDU/CSU. 2013. Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017.
- Cigno et al. 2003** Cigno, Alessandro, Luca Casolaro und Furio Rosati. 2003. The impact of social security on saving and fertility in Germany. Finanzarchiv N.F. 59 , 189-211.
- Cigno und Werding 2007** Cigno, Alessandro und Martin Werding. 2007. Children and pensions. CESifo book series. Cambridge: MIT Press.
- Corneo et al. 2007** Cornero, Giacomo G., Matthias Keese und Carsten Schröder. 2007. Erhöht die Riester-Förderung die Sparneigung von Geringverdienern? Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Freien Universität Berlin 23. Volkswirtschaftliche Reihe. Berlin: Freie Universität.
- Deutsche Gesellschaft für Qualität 2011** Deutsche Gesellschaft für Qualität. 2011. Patienten fühlen sich in Privatkliniken besser aufgehoben. Unter Mitarbeit von Rolf Henning. Presse-Information
- Deutschland Check 2010** Deutschland Check. 2010. Analyse: die Eckpunkte zur Finanzierung der GKV im Urteil der Ökonomen. <http://www.deutschland-check.de/analyse-die-eckpunkte-zur-finanzierung-der-gkv-im-urteil-der-koenomen.html> (Stand: 13.11.2013).
- Deutscher Rentenversicherungsbund 2012** Deutscher Rentenversicherungsbund, 2012, Geschäftsbericht 2012.
- Doblhammer und Ziegler 2010** Doblhammer, Gabriele und Uta Ziegler. 2010. Projections of the number of people with dementia in Germany 2002 through 2047. Ageing, care need and quality of life, 94-111.
- Doblhammer et al. 2009** Doblhammer, Gabriele, Uta Ziegler und Elena Muth. 2009. Trends und Muster in Lebenserwartung und Prognose der Demenzerkrankungen in Deutschland bis 2050. Ethik und Erinnerung, 91-108.

- Enste und Hüther 2011** Enste, Dominik und Michael Hüther. 2011. Verhaltensökonomik und Ordnungspolitik. Zur Psychologie der Freiheit. IW Positionen 50. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Enste und Eyerund 2012** Enste, Dominik und Theresa Eyerund. 2012. Beschäftigungslücke in der Pflege zwischen Präzision und Politikrelevanz; Sozialer Fortschritt, Jg. 61, Heft 2-3, Berlin, 38-42.
- Enste und Eyerund 2013** Enste, Dominik und Theresa Eyerund. Pflege 2013 - Professionalisierung und steigender Personalbedarf in der Pflege. Kurzstudie für den Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V., Köln.
- Eucken 1990** Eucken, Walter. 1990. Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Aufl. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Eurostat 2013** Eurostat, 2013, Sozialschutzausgaben, 1999-2009 (in % des BIP), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Social_protection_statistics/de (Stand: 13.11.2013).
- Fasshauer 2001** Fasshauer, Stephan. 2001. Grundfragen der Finanzierung der Alterssicherung: Umlageverfahren vs. Kapitaldeckungsverfahren. Deutsche Rentenversicherung 56, 631-645.
- F.A.Z. 2013** F.A.Z. 2013. Deutschland wirbt Pflegekräfte im Ausland an. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/fachkraeftemangel-deutschland-wirbt-pflegekraefte-im-ausland-an-12568841.html> (Stand: 10.11.2013).
- Finkstädt und Niehus 2013** Finkstädt, Verena und Frank Niehaus. 2013. Rationierung und Versorgungsunterschiede in Gesundheitssystemen. Köln.
- Geyer und Steiner 2009** Geyer, Johannes und Viktor Steiner. 2009. Matching von Sozio-oekonomischem Panel und Versicherungskontenstichprobe. DRV-Schriften Band 55. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Grabka et al. 2002** Grabka, Markus M., Hanfried H. Andersen, Klaus-Dirk Henke und Katja Borchardt. 2002. Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen einer Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Krankversicherung: zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen eines Umstiegs vom Umlage- auf das Kapitaldeckungssystem. Berlin.
- Hagen und Reisch 2010** Hagen, Kornelia und Lucia Reisch. 2010. Riesterrente: Politik ohne Marktbeobachtung. Wochenbericht des DIW 8/2010.
- Handelsblatt 2013a** Handelsblatt. 2013. Wie viele Kunden ihre Altersrückstellungen verschenken. <http://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge-versicherung/nachrichten/private-krankenversicherung-wie-viele-kunden-ihre-altersrueckstellungen-verschenken/7754958-8.html> (Stand: 10.11.2013).
- Handelsblatt 2013b** Handelsblatt. 2013. Das taugt das neue Pflege-Tagesgeld. <http://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge-versicherung/nachrichten/der-pflege-bahr-das-taugt-das-neue-pflege-tagesgeld/8277804.html> (Stand: 10.11.2013).

- Handelsblatt 2013c** Handelsblatt. 2013. Familienpflegezeit ist ein Flop. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/saarbruecker-zeitung-familienpflegezeit-ist-ein-flop/8501972.html> (Stand: 10.11.2013).
- Haupt 2013** Haupt, Marlene. 2013. Die Renteninformation – Eine Evaluation aus verhaltensökonomischer Perspektive. Sozialer Fortschritt (forthcoming).
- Heidemeier und Staudinger 2012** Heidemeier, Heike und Ursula M. Staudinger. 2012. Self-Evaluation processes in life satisfaction: Uncovering measurement non-equivalence and age-related differences. Social Indicators Research 105 (1), 39-61.
- Horschel und Pimpertz 2010** Horsche, Nicole und Jochen Pimpertz. 2010. Transferbedarf in einer prämienfinanzierten Gesetzlichen Krankenversicherung. IW-Trends.
- Janssen 2013** Janssen, Hauke. 2013. Münchhause-Check: Friedrich und die Einwanderer. Hg. V. Der Spiegel. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/muenchhausen-check-missbrauchen-einwanderer-unser-sozialsystem-a-901505.html> (Stand: 10.11.2013).
- Koalitionsvertrag 18. Legislaturperiode** Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Deutschlands Zukunft gestalten.
- Köcher und Raffelhüschen 2013** Köcher, Renate und Bernd Raffelhüschen, 2013, Deutsche Post Glücksatlas 2013, Knaus.
- Lachmann 2004** Lachmann, Werner. 2004. Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York, Barcelona, Hongkong, London, Mailand, Paris, Tokio: Springer
- Landessozialgericht 2013** Landessozialgericht in NRW. 2013. Hartz IV - Anspruch für Migranten. http://www.lsg.nrw.de/behoerde/presse/Aktuelle_Pressemitteilungen/Hartz-IV_-_Anspruch_fuer_Migranten/index.php (Stand: 14.11.2013).
- Mackenzie et al. 1997** Mackenzie, George A., Philip Gerson und Alfredo Cuevas. 1997. Pension Regimes and Savings. IMF Occasional Paper 153. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Meyers-Middendorf 2012** Meyers-Middendorf, Jörg. 2012. Bessere Leistungen für Demenzkranke – eine Frage der Finanzierung. <http://www.vdek.com/magazin/ausgaben/2012-0102/tt-pflegereform.html> (Stand: 11.11.2013).
- Moog und Raffelhüschen 2012** Moog, Stefan und Bernd Raffelhüschen. 2012. Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz: Update 2012: Demografie und Arbeitsmarkt. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 117. Berlin: Stiftung Marktwirtschaft.
- Müller und Raffelhüschen 2011** Müller, Christoph und Bernd Raffelhüschen. 2011. Demografischer Wandel. Künftige Handlungsoptionen für die deutsche Rentenpolitik. IZA Standpunkte 40. Bonn: Forschungsinstitut zu Zukunft der Arbeit.
- Nell-Breuning 1978** Nell-Breuning, Oswald von. 1978. Vom Flickwerk zur Reform. Wirtschaftswoche, 68-75.
- Nell-Breuning 1980** Nell-Breuning, Oswald von. 1980. Gerechtigkeit und Freiheit. Soziale Brennpunkte 8. Wien, München, Zürich: Europaverlag .
- Neumann 1998** Neumann, Manfred J. M. 1998. Ein Reformvorschlag zur gesetzlichen Renten-

- versicherung.
- Neumann und van Schoor 2010** Neumann, Michael und Berta van Schoor. 2010. Nachhaltigkeit und Generationenkonflikte. Fragen und Antworten zur Zukunft der Gerechtigkeit. Datenreport der RHI- Generationenbefragung.
- Nieder-Eichholz 1995** Nieder-Eichholz, Markus. 1995. Die Subventionsordnung: ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik. Duncker & Humblot Verlag.
- Niedermaier 2013** Niedermaier, Franz. 2013. Pflege nachhaltig gestalten. Position. München.
- Niehues und Pimpertz 2012** Niehues, Judith und Jochen Pimpertz. 2012. Alterssicherung der Selbstständigen in Deutschland. IW-Trends: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 39, 17-33.
- OECD 2010** OECD. 2010. OECD Factbook 2010 Economic, Environmental and Social Statistics. <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2010-en/02/02/03/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/factbook-2010-14-n&containerItemId=/content/serial/18147364&accessItemIds=&mimeType=text/html> (Stand: 13.11.2013).
- Pfaff et al. 2005** Pfaff, Anita B., Bernhard Langer und Florian Freund. 2005. Bürgerversicherung vs. Gesundheitsprämie – Vergleich der Reformoptionen zur Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung. Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe.
- Pimpertz 2005** Pimpertz, Jochen. 2005. Alterssicherung im Drei-Generationenvertrag. Zur Berücksichtigung der Kindererziehung in der umlagefinanzierten Sozialversicherung. IW-Position 14. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Pimpertz 2007** Pimpertz, Jochen. 2007. Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung. Gestaltungsoptionen unter sozialpolitischen Vorgaben. IW-Position 28. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Pimpertz 2012** Pimpertz, Jochen. 2012. Gegen Alarmismus oder Bagatellisierung: Argumente zur Altersarmut, Zuschussrenten und Nachhaltigkeitsrücklage. IW policy paper 9. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Pimpertz 2012** Pimpertz, Jochen. 2012. Pflege-Reform: Ba(h)r jeder Vernunft?. IW. <http://www.iwkoeln.de/de/presse/gastbeitraege/beitrag/jochen-pimpertz-im-oekonomenblog-pflege-reform-ba-h-r-jeder-vernunft-87214?highlight=pflegeversicherung> (Stand 10.10.2013).
- Pimpertz 2013** Pimpertz, Jochen. 2013. Bürgerversicherung – kein Heilmittel gegen grundlegende Fehlsteuerungen. IW policy paper 12. Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Raffelhüschen und Vatter 2010** Raffelhüschen, Bernd und Johannes Vatter. 2010. Altersvorsorge in Krisenzeiten - Was hat sich verändert?. Studien des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Union Asset Management Holding AG.
- Rothgang et al. 2009** Rothgang, Heinz, Dawid Kulik, Rolf Müller und Rainer Unger. 2009. GEK-Pflegereport 2009. Schwerpunktthema: Regionale Unterschiede in der pflegeri-

- schen Versorgung. GEK-Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Bd. 73. St. Augustin: Asgard.
- Runde et al. 2009** Runde, Peter, Reinhard Giese, Claudia Kaphengst und Julius Hess. 2009. AOK-Trendbericht. Pflege II. Entwicklung in der häuslichen Pflege seit Einführung der Pflegeversicherung. Hamburg: AOK.
- Sachverständigenrat 2006** Sachverständigenrat. 2006. Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen, Jahrgutachten 2006/07. Jahrgutachten/Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2006/07. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Sachverständigenrat 2012** Sachverständigenrat. 2012. Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland. Jahrgutachten/Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2012/13. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
- Schmähl 2012** Schmähl, Winfried. 2012. Von der Rente als Zuschuss zum Lebensunterhalt zur ‚Zuschuss-Rente‘: Weichenstellungen in 120 Jahren ‚Gesetzliche Rentenversicherung‘. Wirtschaftsdienst Springer Heidelberg Jg. 92, Ausg. 5, 304-313.
- Schnabel 2007** Schnabel, Reinhold. 2007. „Zukunft der Pflege“. Eine Studie. Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.
- Schreyögg 2008** Schreyögg, Jonas. 2008. Der Trend zur Zuzahlung: Wie viel darf und wie viel soll den Bürger seine Gesundheit kosten?
- Schwarz 2013** Schwarz, Günther. 2013. Mehr Pflegeversicherungsleistungen für Demenzkranke, die zu Hause leben ab 2013. Die wichtigsten Veränderungen durch das Pflege-Neuausrichtungsgesetz.
- Sinn 2001** Sinn, Hans-Werner. 2001. The value of children and immigrants in a pay-as-you-go pension system. A proposal for a partial transition to a funded system. IFO-Studien: Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung 47, 77-94.
- SPD 2013** SPD. 2013. Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017.
- Staeck 2012** Staeck, Florian. 2012. Geldbunker für die GKV. Ärzte Zeitung. http://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/berufspolitik/article/823784/idee-tuecken-geldbunker-gkv.html (Stand: 11.10.2012).
- Statistisches Bundesamt 2009** Statistisches Bundesamt. 2009. Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2011** Statistisches Bundesamt. 2011. Verdienste und Arbeitskosten 2008. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16. Reihe 4.3.
- Statistisches Bundesamt 2012** Statistisches Bundesamt. 2012. Von niedrigen Geburtenzahlen und fehlenden Müttern. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt 2013a** Statistisches Bundesamt. 2013. Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2011. Unter Mitarbeit von Klaus-Jürgen Duschek und Antje Lemmer. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt 2013b** Statistisches Bundesamt. 2013. Wirtschaft und Statistik 2013. Selbstständigkeit in Deutschland. Unter Mitarbeit von Christoph-Martin Mai und Katharina Marder-Puch. Wiesbaden.
- Staudinger und Bowen 2011** Staudinger, Ursula M. und Bowen, Catherine E. 2011. A systemic approach to aging in the work context. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung: ZAF 44, 295-306.
- vbw 2012a** Vereinigung der bayerischen Wirtschaft. 2012. Ordnungspolitischer Bericht 2012 des Aktionsrats Marktwirtschaft Teil 1: Ordnungspolitische Grundlagen. Argumentation. München: Vereinigung der bayerischen Wirtschaft.
- vbw 2012b** Vereinigung der bayerischen Wirtschaft. 2012. Altersvorsorge – für eine verlässliche und bezahlbare Rentenpolitik. Position. München. Vereinigung der bayerischen Wirtschaft.
- vbw 2012c** Vereinigung der bayerischen Wirtschaft. 2012. Kompass Gesundheitspolitik. Information. München: Vereinigung der bayerischen Wirtschaft.
- vbw 2012d** Vereinigung der bayerischen Wirtschaft. 2012. Pflegelandschaft 2030. Studie. München: Vereinigung der bayerischen Wirtschaft.
- vbw 2013** Vereinigung der bayerischen Wirtschaft. 2013. Die Bürgerversicherung – Mythos und Wahrheit. Information. München: Vereinigung der bayerischen Wirtschaft.
- Wagner et al. 1998** Wagner, Gert G., Volker Meinhardt, Johannes Leinert und Ellen Kirner. 1998. Kapitaldeckung: Kein Wundermittel für die Altersvorsorge. DIW Wochenbericht 46. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Werdning 2010** Werdning, Martin. 2010. The economics of the family and its policy implications: Why should we care about fertility outcomes. Fertility and public policy: How to reverse the trend of declining birth rates, 15-49.
- Werdning 2013** Werdning, Martin. 2013. Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann. Unter Mitarbeit von Juliane Landmann. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Werdning und Hofmann 2005** Werdning, Martin und Herbert Hofmann. 2005. Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem. Ifo-Forschungsberichte 27. München: Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung.
- Wirtschaftsbeirat Bayern 2012** Wirtschaftsbeirat Bayern. 2012. Freiwillige Spätrente – Beseitigung von gesetzlichen und tariflichen Hemmnissen. Unter Mitarbeit der Arbeitsgruppe „Ältere Arbeitnehmer“ im Sozial- und Arbeitsmarktpolitischen Ausschuss des Wirtschaftsbeirates Bayern. München: Wirtschaftsbeirat Bayern.

Ansprechpartner

Beate Neubauer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-534

Telefax 089-551 78-241

beate.neubauer@vbw-bayern.de

Autoren

Prof. Dr. Michael Hüther

Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

Prof. Dr. Dominik H. Enste

Leiter des Kompetenzfelds Institutionenökonomik
des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

Dr. Mara Ewers

Economist im Kompetenzfeld Institutionenökonomik
des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber:

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw März 2014