

Baumann, Elke; Weidmann, Jens

Article — Published Version

Finanzierungsprobleme in der GKV: Folge eines veränderten Erwerbsverhaltens?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Baumann, Elke; Weidmann, Jens (2003) : Finanzierungsprobleme in der GKV: Folge eines veränderten Erwerbsverhaltens?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 3, pp. 178-187

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42078>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Elke Baumann, Jens Weidmann

Finanzierungsprobleme in der GKV: Folge eines veränderten Erwerbsverhaltens?

Die wichtigsten Gründe für die Finanzierungsprobleme der Gesetzlichen Krankenversicherung liegen auf der Ausgabenseite. Dennoch besteht auch auf der Finanzierungsseite Handlungsbedarf. Wie könnte die GKV an den demographischen Wandel und die veränderten Beschäftigungsformen angepasst werden?

Das System der Gesetzlichen Krankenversicherung wie auch die anderen Sozialversicherungszweige stehen seit Jahren unter Reformdruck, auf den die Politik bisher aber noch nicht in ausreichendem Maße reagiert hat. Das Verschleppen überfälliger Reformen spiegelt sich nicht zuletzt in beinahe kontinuierlich steigenden Beitragssätzen und damit zunehmenden Lohnnebenkosten wider, die mitverantwortlich zeichnen für die desolate Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Ohne einen grundlegenden Kurswechsel in der Gesundheitspolitik rechnen die einschlägigen Prognosen gar mit Beitragssätzen von bis zu fast 35% in 40 Jahren¹.

Allerdings hat die Politik mit der Einsetzung der so genannten Rürup-Kommission seitens der Bundesregierung sowie der Kommission „Soziale Sicherheit“ seitens der CDU jüngst ein zunehmendes Problembewusstsein signalisiert. In der politischen Diskussion werden die Finanzierungsprobleme der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) jedoch vielfach einseitig an der durch den Wandel des Erwerbsverhaltens verursachten Minderung der Beitragsgrundlagen festgemacht. Entsprechend sehen die auf dieser Analyse aufbauenden Lösungsansätze durch die Erweiterung der Beitragsgrundlagen die Nachhaltigkeit der Finanzierung als gesichert. Dieser Ansatz greift aber zu kurz.

Eine empirische Auseinandersetzung mit den Ursachen der Finanzierungsprobleme der GKV ergibt, dass die Beitragssatzentwicklung in der GKV während der letzten Jahrzehnte durch ausgabenseitige Faktoren dominiert wurde. Eine anhaltende Erosion der Beitragsgrundlagen lässt sich nicht beobachten. Auf den

folgenden Seiten wird die Hypothese vom Ende des Normalarbeitsverhältnisses mit ihren Auswirkungen auf die Finanzierungsgrundlagen der GKV kritisch beleuchtet, anschließend werden die Bedeutung der Einnahme- und der Ausgabenseite für die Beitragssatzentwicklung und einige Lösungsansätze im Hinblick auf die Finanzierungsprobleme der GKV diskutiert².

Was ist normal?

Zunächst einmal gilt es, den Begriff des Normalarbeitsverhältnisses zu definieren. Das Normalarbeitsverhältnis als Leitbild für die Regulierung der industriellen Arbeitsverhältnisse und der Sozialgesetzgebung ist im Wesentlichen durch folgende Eigenschaften charakterisiert: wirtschaftliche Abhängigkeit und damit weitgehende Sicherheit vor unternehmerischem Risiko, Stabilität hinsichtlich sowohl der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, der Arbeitszeit als auch des Einkommens sowie obligatorische soziale Absicherung³. Aus dieser Definition folgt, dass es sich bei Normalarbeitsverhältnissen um dauerhafte Vollzeitbeschäftigungen handelt. Die Entlohnung der Arbeitsleistung bemisst sich hauptsächlich nach der Arbeitszeit, der Arbeitsvertrag ist faktisch unkündbar bzw. im Falle der Arbeitslosigkeit ist der Arbeitnehmer sozial abgesichert.

Im Gegenzug hierzu bezeichnet atypische Erwerbstätigkeit Beschäftigungsformen wie befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit und Selbständigkeit, aber auch die in ihrer Wirksamkeit umstrittenen Ar-

¹ Siehe Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8800 vom 28.3.2002, S. 191 f.

² Welche Probleme und Lösungen sich im Hinblick auf die Gesetzliche Rentenversicherung in diesem Zusammenhang ergeben, behandeln J. Weidmann, E. Baumann: Das Ende des Normalarbeitsverhältnisses? Konsequenzen und Lösungen für die Gesetzliche Rentenversicherung, in: ABV-Report 1/02, 2002, S. 5 – 23.

³ Für einen Literaturüberblick zur Definition des Normalarbeitsverhältnisses vgl. U. Kress: Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – Ein Literaturbericht, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31, 1998, S. 488 – 505.

Dr. Elke Baumann, 33, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dr. Jens Weidmann, 34, ist Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden. Die Verfasser vertreten in diesem Artikel ihre persönliche Auffassung.

beitsbeschaffungsmaßnahmen. Zeitarbeit fällt häufig ebenfalls unter den Begriff der atypischen Beschäftigung, wengleich sie in Deutschland als in der Regel unbefristetes Arbeitsverhältnis mit den gleichen Eigenschaften wie andere Normalarbeitsverhältnisse geregelt ist⁴.

Gründe für Änderungen im Erwerbsverhalten

Technischer Fortschritt, die Globalisierung und der damit einhergehende Ausbau des Dienstleistungsbereichs führen zu einer „Informatisierung“ der Arbeitswelt. In einer solchen Informations- und Dienstleistungsgesellschaft sind räumliche und zeitliche Restriktionen für die Organisation der Erwerbsarbeit immer weniger bindend. Die neuen Technologien erleichtern durch einen verbesserten Informationsfluss und gestiegene Kontrollmöglichkeiten des Arbeitsergebnisses das Outsourcing betrieblicher Funktionen. Die Folge ist eine Substitution von abhängiger Normalarbeit durch (schein-)selbständige oder abhängige atypische Beschäftigung.

Diese Veränderung des Erwerbsverhaltens brachte die Sorge um eine Erosion der Normalarbeitsverhältnisse mit sich. Einen wesentlichen Impuls erhielt die Diskussion darüber im Herbst 1996, als die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen ein erschreckendes Bild malte. Die Kommission konstatierte eine zunehmende Ersetzung von Normal- durch Nicht-Normalarbeitsverhältnisse und prognostizierte für das Jahr 2009 ebenso viele Normalarbeitsverhältnisse wie atypische Beschäftigungsverhältnisse. Diese Entwicklung, so die Kommission, gehe häufig mit einer „Verminderung der Qualität der Erwerbsarbeit bei sinkendem Lebensstandard der so Beschäftigten“⁵ einher. Mit Blick auf das System der sozialen Sicherung wird in dem Bericht vor einer Erosion der Beitragsgrundlage und mangelnder Absicherung gewarnt. Viele Beschäftigte in Nicht-Normalarbeitsverhältnissen hätten von 1980 bis 1995 empfindliche Einkommensverluste hinnehmen müssen, die Löhne und Gehälter im Ganzen seien während dieser Zeit real nicht gestiegen.

⁴ Einschränkungen ergeben sich bei diesem Beschäftigungsverhältnis allerdings – noch – für den Entleiher: Die Flexibilisierungen der Arbeitnehmerüberlassung durch das zum 1. Januar 2003 in Kraft getretene Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt treten erst mit einjähriger Verzögerung in Kraft, es sei denn, es wird ein Tarifvertrag, der die wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts regelt, geschlossen. Allein die Tatsache, dass der Beschäftigte in wechselnden Betrieben tätig wird, ist aber noch nicht ausreichend, hierin ein nicht abgesichertes Arbeitsverhältnis zu sehen.

⁵ Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Bonn 1996, Teil I, S. 65.

Allerdings lässt sich diese negative Beurteilung bezüglich der Einkommen aus atypischen Beschäftigungsformen in ihrer Allgemeinheit nicht halten. Nach einer Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels erzielten Selbständige, bereinigt um den Ausbildungsstand und andere einkommensdeterminierende Faktoren, in Teilzeit ein signifikant höheres Einkommen pro Stunde als in Normalarbeitsverhältnissen Tätige (157%). Unbefristet Teilzeitbeschäftigte und befristet in Vollzeit Beschäftigte verdienen dagegen signifikant weniger pro Stunde, wobei der Abstand bei Letzteren größer ist als bei Ersteren (35% zu 9%). In Vollzeit Selbständige sowie befristet Teilzeitbeschäftigte verdienen im Gegensatz dazu pro Stunde in etwa dasselbe wie Personen in Normalarbeitsverhältnissen⁶. Gemäß § 4 Teilzeit- und Befristungsgesetz ist zudem eine unterschiedliche Bezahlung von Vollzeit- und Teilzeitarbeitnehmern sowie von befristet und unbefristet Beschäftigten bei gleicher Tätigkeit vorbehaltlich sachlicher Gründe ausgeschlossen.

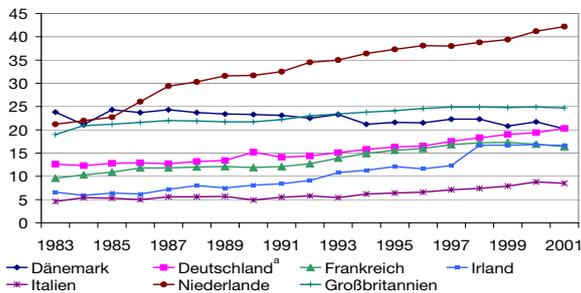
Neue Beschäftigungsformen

Atypische Beschäftigungsverhältnisse können sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer von Vorteil sein. Aus betrieblicher Sicht fällt die Beurteilung der atypischen Arbeitsverhältnisse eindeutig positiv aus, denn sie besitzen im Wesentlichen drei Vorteile: weitgehende Überwälzung des unternehmerischen Risikos auf den Beschäftigten, Verlagerung der sozialen Absicherung auf den Arbeitnehmer und höhere Flexibilität. Atypische Beschäftigungsverhältnisse, die einem weniger strengen Kündigungsschutz unterliegen, oder Outsourcing eröffnen vielen Unternehmen die Möglichkeit einer flexibleren Personalpolitik⁷. In einer international konkurrierenden Volkswirtschaft mit kürzer werdenden Produktionszyklen ist eine schnelle

⁶ Siehe H. Schäfer: Ende des Normalarbeitsverhältnisses? Zu Theorie und Empirie der atypischen Beschäftigung in Deutschland, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 262, Köln 2001, S. 42 ff. In die dazu durchgeführte Schätzung gehen neben der Beschäftigungsform weitere Faktoren wie Branche, Beruf, Geschlecht, Alter und Ausbildung ein. Bedenkt man, dass bei den befristet Beschäftigten die Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht eliminiert wurden und diese deshalb das signifikant niedrigere Einkommen befristet Beschäftigter bedingen mögen, so ist nur ein geringer Lohnabstand zwischen atypisch und normal Beschäftigten festzustellen.

⁷ Umgekehrt hat die Regelung des Kündigungsschutzes Einfluss auf die Nutzung atypischer Beschäftigungsverhältnisse. So hatte die Erhöhung des Schwellenwerts der Betriebsgröße, bei dem das Kündigungsschutzgesetz Anwendung findet, im Jahre 1996 den Effekt, dass befristete durch unbefristete Beschäftigungsverhältnisse substituiert wurden, wie anhand von Daten des IAB-Betriebspanels gezeigt werden kann, vgl. B. Boockmann, T. Hagen: The Use of Flexible Working Contracts in West Germany – Evidence from an Establishment Panel, ZEW-Discussion Paper 01-33, 2001. Darüber hinaus nehmen atypische Arbeitsverhältnisse zu, je höher die Umsatzzahlen eines Unternehmens sind. Die Existenz eines Betriebsrats veranlasst Unternehmen zudem, die Arbeitnehmer vermehrt in befristeten Verträgen zu beschäftigen.

Schaubild 1
Teilzeitbeschäftigung in der EU
(in % aller Erwerbstätigen des jeweiligen Landes)



^a Bis 1990 früheres Bundesgebiet, ab 1991 Deutschland. Gilt auch für alle folgenden Schaubilder.

Quelle: Eurostat: Erhebung über Arbeitskräfte.

Reaktionsfähigkeit der Unternehmen ein entscheidender Wettbewerbsvorteil.

Aber nicht nur aus Arbeitgebersicht ist die in der sozialpolitischen Diskussion verbreitete negative Beurteilung dieser neuen Arbeitsformen zu einseitig. Neben erhöhter betrieblicher Flexibilität bieten sie auch neue Möglichkeiten, bislang auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen, wie Frauen mit Kindern oder Behinderte, in die Erwerbstätigkeit zu integrieren. Die Charakterisierung der atypischen Arbeitsverhältnisse als unerwünscht greift auch deshalb zu kurz, weil die Abkehr vom Konzept des Normalarbeitsverhältnisses zu einem nicht unwesentlichen Teil auch die Präferenzen der Arbeitnehmer für mehr berufliche Selbstbestimmung und für eine größere Autonomie in Bezug auf Arbeitszeit und Arbeitsort widerspiegelt⁸.

Schließlich haben neben sektor- und geschlechtsspezifischen Veränderungen der Beschäftigtenstruktur weitere Faktoren, wie die Entwicklung des Arbeitsmarkts, des erzielbaren Nettoeinkommens, der Arbeitskosten sowie institutionelle Rahmenbedingungen, einen wesentlichen Einfluss auf den Wandel der Erwerbsformen⁹.

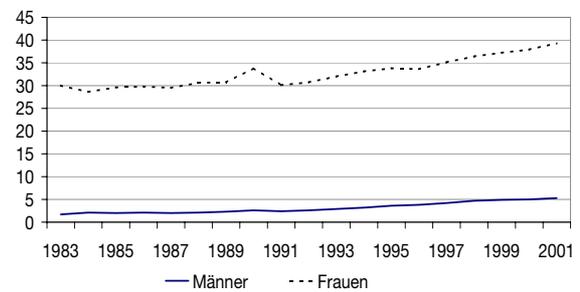
Bedeutungswandel des Normalarbeitsverhältnisses

Seit Mitte der siebziger Jahre zeichnet sich ein Bedeutungsschwund des Normalarbeitsverhältnisses ab, der seine Ursachen in den verschiedenen dargestellten Gründen hat. Die Statistiken zeigen, dass sowohl Teilzeitarbeit als auch befristete Beschäfti-

⁸ Dieses Argument wird weiter unten noch genauer erläutert.

⁹ Dies belegen die Ergebnisse von Shift-Share-Analysen, vgl. E. Hoffmann, U. Walwei: Normalarbeitsverhältnis: ein Auslaufmodell?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31, 1998, S. 409 – 425.

Schaubild 2
Teilzeitbeschäftigung in Deutschland nach Geschlecht
(in % aller Erwerbstätigen des jeweiligen Geschlechts)



Quelle: Eurostat: Erhebung über Arbeitskräfte.

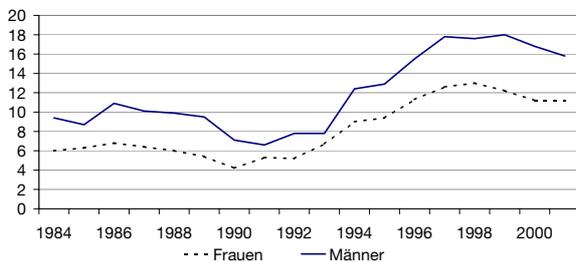
gung während der letzten zwanzig Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen haben. In Deutschland ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigung von 12,6% im Jahre 1983 auf 20,3% im Jahre 2001 gestiegen, wobei ihr Bedeutungsgewinn im Wesentlichen in den letzten zehn Jahren stattgefunden hat. Dieser Trend lässt sich auch in anderen europäischen Ländern beobachten, wenngleich die Niveaus sehr unterschiedlich sind (vgl. Schaubild 1).

Hierbei fällt insbesondere die ausgeprägte Expansion der Teilzeitarbeit in den Niederlanden ins Auge. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass der Anstieg der Teilzeitarbeit, die als Kernelement des Erfolgs der niederländischen Arbeitsmarktpolitik betrachtet wird, zunächst ohne ein gesetzliches Recht darauf realisiert wurde. Das entsprechende Gesetz wurde dort erst Mitte 2000 verabschiedet.

In Deutschland ist Teilzeitarbeit eine insbesondere von Frauen in Anspruch genommene Erwerbsform: Nahezu 40% der deutschen Frauen sind in Teilzeit erwerbstätig, während dieser Anteil bei den Männern nur rund 5% beträgt, wobei aber auch bei ihnen eine zunehmende Tendenz festzustellen ist (vgl. Schaubild 2).

Zieht man in Betracht, dass nach einer Umfrage des Sozio-oekonomischen Panels im Jahre 2000 nur knapp 12% der Teilzeit arbeitenden Frauen eine Arbeitszeit von mehr als 30 Stunden, hingegen rund 24% der in Vollzeit erwerbstätigen Frauen eine Arbeitszeit von weniger als 30 Stunden wünschten, erschließt sich, dass Teilzeitarbeit eine Form der Erwerbstätigkeit ist, die zu einem großen Teil von Frauen zusätzlich zu einer Haushaltstätigkeit ausgeübt wird. Immerhin leben nahezu 80% der Frauen, die Teilzeit – in diesem Fall weniger als 30 Stunden – arbeiten, mit ihrem Ehemann oder Partner in einem Haushalt, wäh-

Schaubild 3
Unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung in Deutschland
 (in % aller Teilzeitbeschäftigten des jeweiligen Geschlechts)



Quelle: Eurostat: Erhebung über Arbeitskräfte.

rend Frauen, die entweder gar nicht oder aber Vollzeit arbeiten, in nur knapp 60% der Fälle in einer ehelichen oder eheähnlichen Gemeinschaft leben.

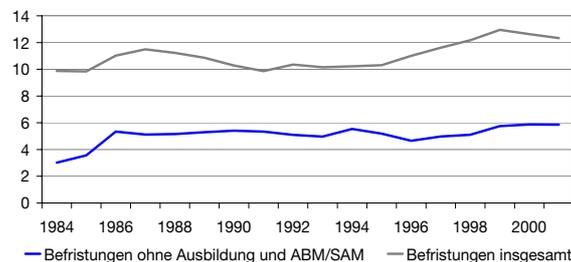
Dies bedeutet aber auch, dass zum einen die faktische soziale Absicherung vieler Teilzeitbeschäftigten durch den Familienverbund zumindest zu einem großen Teil sichergestellt ist und zum anderen ein steigender Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse nicht auf die Erosion der Beitragsgrundlagen der Systeme der sozialen Sicherung schließen lässt. In der GKV führt solch zusätzliche Teilzeitarbeit beim institutionellen Status quo sogar, wegen der beitragsfreien Familienmitversicherung, bei gleichen Ausgaben zu steigenden Einnahmen und damit einer Verbesserung der Finanzsituation.

Dass der Anstieg der Teilzeitarbeit grundsätzlich einem Bedarf an höherer Flexibilität entspricht, zeigt auch der geringe Anteil der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten. Dieser stieg zwar in der konjunkturellen Schwächephase im Gefolge der Rezession von 1993 an; seitdem nahm er allerdings wieder kontinuierlich ab, und das trotz steigender Teilzeitquoten (vgl. Schaubild 3). Die freiwillige Teilzeitarbeit ist zudem in der Regel auf Dauer angelegt: Der Anteil der befristeten Teilzeitarbeitsverhältnisse ist mit knapp 10% sehr gering.

Befristete Beschäftigungsverhältnisse

Einen Aufwärtstrend zeigt auch die Entwicklung der befristeten Beschäftigung (vgl. Schaubild 4). Allerdings liegt diesem im Wesentlichen ein deutlicher Anstieg von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM) im Zuge der Vereinigung zugrunde, die erst ab dem Jahre 2000 wieder deutlich zurückgingen. Lässt man diese subventionierten Beschäftigungsverhältnisse sowie Auszubildungsverhältnisse dagegen außer Betracht, so hat sich der Anteil der befristeten Beschäftigten an allen Erwerbstätigen seit Mitte der achtziger Jahre nur wenig auf knapp 6%

Schaubild 4
Befristet Beschäftigte in Deutschland
 (in % aller Erwerbstätigen)



Quellen für Grundzahlen: Bundesanstalt für Arbeit; Eurostat: Erhebung über Arbeitskräfte.

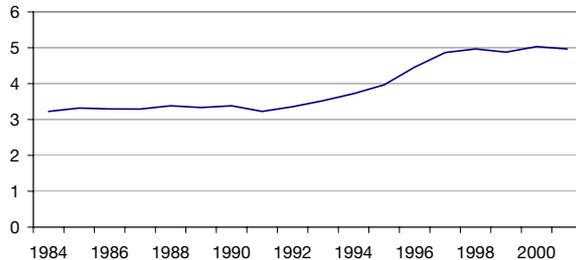
erhöht. Der etwas stärkere Anstieg im Jahre 1986 mag auf das Inkrafttreten des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 zurückzuführen sein. Seitdem waren Befristungen für eine Höchstdauer von zunächst 18 Monaten auch ohne sachlichen Grund zulässig. Die Ausweitung der Höchstdauer auf zwei Jahre sowie der Wegfall jeglicher Höchstbeschränkung für Arbeitnehmer ab 60 Jahren im Jahre 1996 hatte dagegen nur einen vernachlässigbaren Effekt¹⁰.

Im Gegensatz zur Teilzeitbeschäftigung fehlen den befristeten Beschäftigungsverhältnissen sozialrechtlich relevante Eigenschaften, wie beispielsweise der Kündigungsschutz. Allerdings steht dem eine größere Flexibilität entgegen, da sich Arbeitnehmer und Arbeitgeber ohne weitergehende vertragliche Bindungen kennenlernen können. Interessant ist, dass gerade qualifizierte Arbeitnehmer mit einer starken Verhandlungsposition auf dem Arbeitsmarkt überproportional häufig befristete Beschäftigungsverhältnisse eingehen, was sicherlich auch auf die starke Verbreitung befristeter Arbeitsverträge im Wissenschaftsbereich zurückzuführen ist. Des Weiteren ist der Anteil der befristeten Beschäftigungsverhältnisse an den abhängig Erwerbstätigen insgesamt (ohne Auszubildende) bei Personen unter 30 Jahren am höchsten¹¹. Dies unterstreicht, dass befristete Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland im Wesentlichen Erprobungscharakter haben und dann häufig in unbefristete Arbeitsverhältnisse übergehen, während sie in anderen Ländern, beispielsweise Spanien, eher der flexiblen Beschäfti-

¹⁰ Mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz, das zum 1.1.2001 in Kraft trat, wurden für Arbeitnehmer ab dem 58. Lebensjahr Befristungen ohne sachlichen Grund unbeschränkt möglich. Die Altersgrenze ist zum 1.1.2003 mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – zunächst bis zum Jahr 2006 befristet – noch weiter auf das 50. Lebensjahr gesenkt worden.

¹¹ Angaben des Mikrozensus, vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): 10 Jahre Erwerbsleben in Deutschland – Mikrozensus 1991 – 2001, Zeitreihen zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung 1991–2001, Band 1 – Allgemeiner Teil, Wiesbaden 2002.

Schaubild 5
Selbständige ohne Beschäftigte (ohne
Landwirtschaft) in Deutschland
 (in % aller Erwerbstätigen)



Quellen für Grundzahlen: Eurostat: Erhebung über Arbeitskräfte; Mikrozensus.

gungsanpassung an den Konjunkturverlauf dienen¹². Insgesamt geben nur 23% der befristet beschäftigten Personen als Grund für die Befristung die Tatsache an, keine Dauerstellung gefunden zu haben. 21% befinden sich in der Probezeit, während die restlichen 56% nach eigenem Wunsch oder aus nicht näher spezifizierten Gründen einen befristeten Arbeitsvertrag haben¹³.

Scheinselbständigkeit

Zur historisch gewachsenen Definition des Normalarbeitsverhältnisses in einer Industriegesellschaft gehört neben der Vollzeit und der Dauerhaftigkeit auch die Abhängigkeit. Dies basiert auf der Vorstellung, dass nur abhängige Beschäftigung Sicherheit der Existenz schaffen kann. Da echte Selbständigkeit wirtschaftspolitisch erwünscht ist, gehört nur die unfreiwillige Selbständigkeit oder die Scheinselbständigkeit zur atypischen Beschäftigung¹⁴. Gemäß dem Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit vom 20. Dezember 1999 galt von Anfang des Jahres 1999 bis Ende letzten Jahres das Vermutungskriterium, wonach Scheinselbständige bei Vorliegen dreier von fünf Kriterien als Arbeitnehmer galten und als solche mithin sozialversicherungspflichtig waren. Kennzeichen von Scheinselbständigkeit waren nach diesen Kriterien fol-

gende Tatbestände: Es wird regelmäßig kein versicherungspflichtiger Arbeitnehmer mehr als geringfügig beschäftigt, Scheinselbständige sind auf Dauer und im Wesentlichen nur für einen Auftraggeber beschäftigt, der Auftraggeber lässt entsprechende Tätigkeiten regelmäßig durch von ihm beschäftigte Arbeitnehmer verrichten, die Tätigkeit lässt typische Merkmale unternehmerischen Handelns nicht erkennen, oder die scheinselbständige Tätigkeit entspricht dem äußeren Erscheinungsbild nach der Tätigkeit, die die Person für denselben Auftraggeber zuvor aufgrund eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt hatte.

Über das Ausmaß der Scheinselbständigkeit existieren keine Daten, zumal sie bis zum Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes überhaupt nicht erfasst werden konnte. Eine Obergrenze der Scheinselbständigkeit stellt die Anzahl Selbständiger ohne Beschäftigte, ausgenommen diejenigen in der Landwirtschaft, dar. Ihr Anteil an allen Erwerbstätigen stieg im Laufe der neunziger Jahre kräftig von rund 3% auf 5% (vgl. Schaubild 5).

Wie groß hiervon der Anteil tatsächlich Scheinselbständiger ist, kann nur geschätzt werden. Einen Anhaltspunkt hierzu liefern die Ergebnisse der IAB-Scheinselbständigenstudie aus dem Jahre 1995, in der Erwerbstätige, die der Grauzone zwischen selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit¹⁵ angehörten, aus einer großen Stichprobe von Erwerbstätigen herausgefiltert und zu ihrer Erwerbssituation befragt wurden. Dies waren im Jahre 1995 knapp 3% aller Erwerbstätigen. Von diesen konnten – abhängig von der jeweils unterstellten Definition der Scheinselbständigkeit – als Obergrenze zwischen 50% und 70% als scheinselbständig gezählt werden¹⁶. Dies entspricht 500 000 bis 700 000 Personen, knapp 50% der Selbständigen ohne Beschäftigte außerhalb der Landwirtschaft. Unterstellt man, dass dieses Verhältnis über die Zeit annähernd konstant geblieben ist, so waren demzufolge im Jahre 2001 knapp 770 000 Personen, etwa 440 000 mehr als im Jahre 1983, als scheinselbständig zu bezeichnen¹⁷. Auch diese atypische

¹² Vgl. auch OECD: OECD Employment Outlook, Paris 1999, Kapitel 2, Kasten 1, S. 71.

¹³ Angaben der Erhebung über Arbeitskräfte von Eurostat für das Jahr 2001.

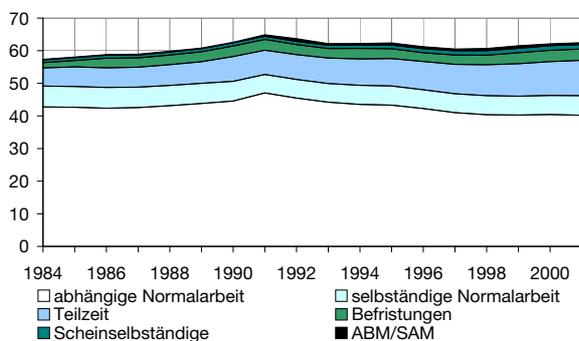
¹⁴ Hierbei handelt es sich um eine enge Definition der atypischen Beschäftigung. In der Literatur wird demgegenüber häufig die weite Definition angeführt, nach der ein Beschäftigungsverhältnis nur dann als normal bezeichnet wird, sofern es sich um eine unbefristete, abhängige Vollzeitbeschäftigung handelt (vgl. z.B. H. Pfarr: Soziale Sicherheit und Flexibilität: Brauchen wir ein „Neues Normalarbeitsverhältnis“?, in: WSI-Mitteilungen, 2000, S. 279 – 283). Demzufolge wird nach dieser Definition die gesamte selbständige Erwerbstätigkeit unter atypischer Beschäftigung subsumiert. Ausbildungsverhältnisse, die stets befristet sind, bleiben in beiden Definitionen unberücksichtigt.

¹⁵ Als Personen in der Grauzone zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung werden solche Personen definiert, die keine Beschäftigten haben und/oder andere Kriterien aufweisen, die eine Scheinselbständigkeit vermuten lassen.

¹⁶ Vgl. H. Dietrich: Empirische Befunde zur selbständigen Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung scheinselbständiger Erwerbsverhältnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, 1999, S. 85 – 101.

¹⁷ Die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (a.a.O.) ist in ihrem Gutachten von 470 000 Scheinselbständigen im Jahre 1995 in Westdeutschland ausgegangen, während nach unseren Berechnungen in jenem Jahr rund 600 000 Personen in ganz Deutschland als scheinselbständig zu bezeichnen waren.

Schaubild 6
Arbeitsverhältnisse in Relation zur Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 65 Jahren (in %)



Quellen für Grundzahlen: Bundesanstalt für Arbeit; Eurostat: Erhebung über Arbeitskräfte; Mikrozensus.

Beschäftigungsform weist seit Anfang der neunziger Jahre einen deutlich aufwärts gerichteten Trend auf, wengleich Scheinselbständige nach unseren Schätzungen mit knapp 2,5% im Jahre 2001 nur einen geringen Anteil an allen Erwerbstätigen ausmachten.

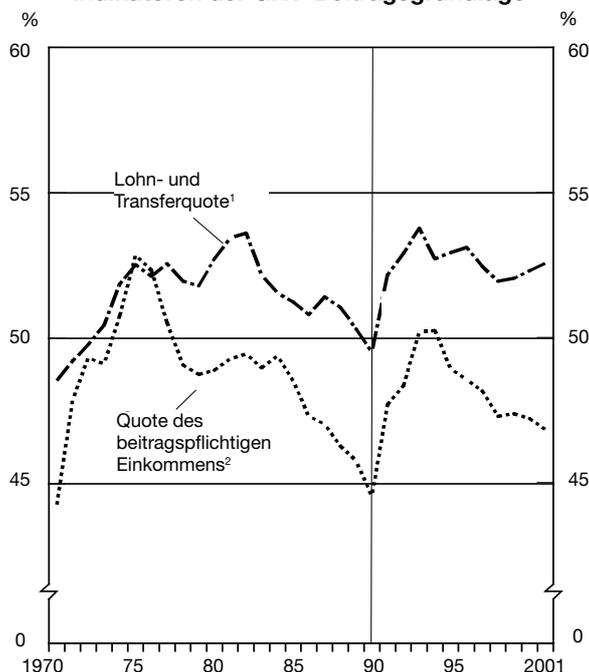
Werden die verschiedenen Elemente zu einem Gesamtbild zusammengefügt, zeigt sich, dass die atypische Beschäftigung von 1984 bis 2001 von etwas mehr als 3,4 Mill. Arbeitsverhältnissen stetig – bis auf das Rezessionsjahr 1993 – auf rund 8,9 Mill. angestiegen ist¹⁸. Diese Zunahme beruht im Wesentlichen auf dem Anstieg unbefristeter Teilzeitbeschäftigung, die auch absolut den größten Anteil hat. Im gleichen Zeitraum ist aber auch die Anzahl der Normalarbeitsverhältnisse¹⁹ von 20,7 Mill. auf 25,4 Mill. gestiegen. Damit hat die Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse zwar relativ stärker zugenommen²⁰, allerdings gibt es keine Hinweise, dass die atypische Beschäftigung bestehende Normalarbeitsverhältnisse verdrängt hat. Vielmehr sind die neuen Beschäftigungsformen additiv zum Normalarbeitsverhältnis (vgl. Schaubild 6). Diese

¹⁸ Eine einheitliche Abgrenzung der engen Definition von atypischer Beschäftigung existiert nicht. Im Gegensatz zur hiesigen Darstellung existieren auch Abgrenzungen, bei denen von der Teilzeitbeschäftigung lediglich die unfreiwillige Teilzeitbeschäftigung als atypisches Beschäftigungsverhältnis gezählt wird. Auch der Anteil der Scheinselbständigen an allen Selbständigen wird unterschiedlich festgesetzt; vgl. z.B. H. Schäfer, a.a.O. Um Doppelzählungen auszuschließen, wurden zu den Teilzeitbeschäftigten lediglich jene mit einem unbefristeten Vertrag gezählt. Befristete Arbeitsverhältnisse sind um Auszubildende sowie ABM und SAM gekürzt.

¹⁹ Beamte und Berufssoldaten, deren Arbeitsverhältnisse z.B. wegen der faktischen Unkündbarkeit nicht unbedingt mit dem „Normalarbeitsverhältnis“ gleichzusetzen sind, werden in der Erhebung über Arbeitskräfte nicht gesondert erfasst und sind somit hier mitgezählt.

²⁰ Der Anteil der Normalarbeitsverhältnisse an allen Erwerbstätigen (ohne Auszubildende) ist in diesem Zeitraum von 83% auf 69% gesunken. Damit stellen Normalarbeitsverhältnisse immer noch die weitaus größte und wichtigste Gruppe von Beschäftigungsverhältnissen dar.

Schaubild 7
Indikatoren der GKV-Beitragsgrundlage



¹ Bruttolöhne und -gehälter (Inländerkonzept), Renten abzüglich Beamtenbezüge zuzüglich näherungsweise errechnete Beitragsgrundlage für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen; ² Beitragspflichtige Einkommen ermittelt über die Beitragseinnahmen und den jahresdurchschnittlichen Beitragssatz in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03, S. 165.

Aussage wird durch Daten des Sozio-oekonomischen Panels gestützt, wonach seit dem Jahre 1987 stets mehr Personen von der atypischen in die Normalarbeit als in umgekehrte Richtung gewechselt sind²¹. Ein atypisches Beschäftigungsverhältnis ist demnach häufig die Vorstufe eines Normalarbeitsverhältnisses.

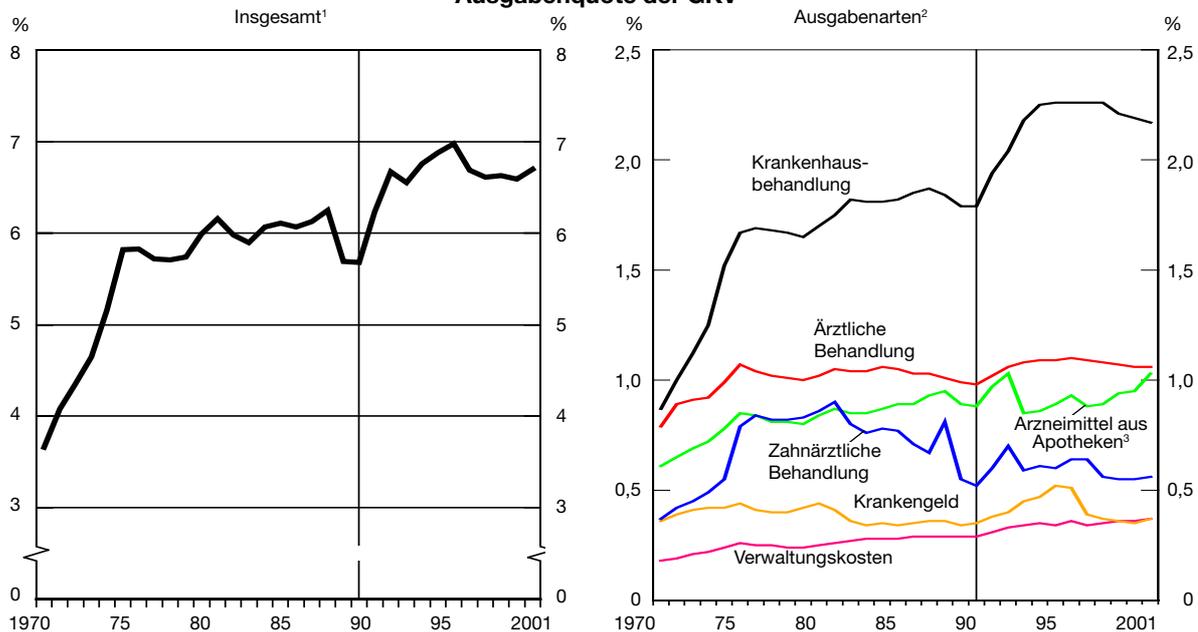
Vor diesem Hintergrund scheint die Schlussfolgerung, dass neben der steigenden Sockelarbeitslosigkeit vor allem der Strukturwandel der Arbeitswelt zu einer Erosion der lohnbezogenen Finanzierungsgrundlage der Sozialversicherung führt und deshalb die Ausweitung der Versicherungspflicht gefordert werden müsse, voreilig.

Einfluss des geänderten Erwerbsverhaltens

Als Indikator für die Entwicklung der Beitragsgrundlage der GKV kann die Lohn- und Transferquote herangezogen werden. Der befürchtete dramatische Rückgang dieser Quote, die das Verhältnis der Bruttolöhne und -gehälter abzüglich der nicht zur Bemessungsgrundlage gehörenden Beamtenbezüge, aber

²¹ H. Schäfer, a.a.O., S. 26 f.

Schaubild 8
Ausgabenquote der GKV



¹ Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung (Leistungsausgaben, Netto-Verwaltungskosten, Vermögensaufwendungen und sonstige Aufwendungen ohne Risikostrukturausgleich) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.

² Ausgewählte Leistungsausgaben und Netto-Verwaltungskosten in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. ³ Einschließlich Verband-, Heil- und Hilfsmittel.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03, S. 164.

einschließlich der Renten und der Beitragsgrundlagen für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zum nominalen Bruttoinlandsprodukt angibt, ist bislang ausgeblieben. Zwar schwankte die Lohn- und Transferquote in den vergangenen zehn Jahren in einer gewissen Bandbreite, allerdings ist ein eindeutiger Trend und damit eine nachhaltige Erosion der Beitragsgrundlage nicht zu erkennen.

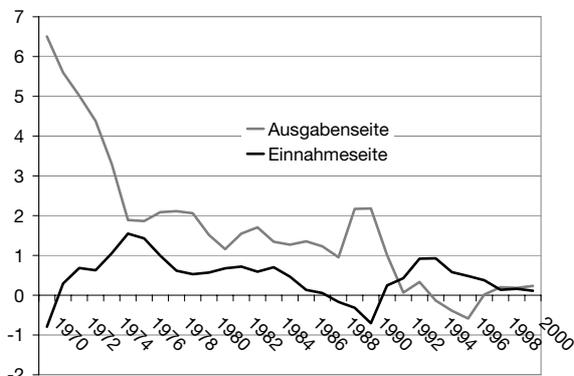
Auch die innerhalb der Arbeitseinkommen mögliche relative Zunahme nicht versicherungspflichtigen Einkommens – bis 1999 und ab dem 1. April dieses Jahres wieder durch eine Zunahme geringfügiger Beschäftigung möglich – oder vermehrten Einkommens über der Beitragsbemessungsgrenze bzw. sich der Beitragspflicht z.B. durch Scheinselbständigkeit entziehenden Einkommens hat nicht stattgefunden. Das krankenversicherungspflichtige Bruttoentgelt in Prozent der Bruttolohn- und Gehaltssumme ist annähernd konstant geblieben. Seit Anfang der achtziger Jahre schwankt der Anteil der krankenversicherungspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter in etwa zwischen 73 und 76% (vgl. Schaubild 7).

Statt der Einnahmenseite gilt es deshalb, vor allem die Ausgabenseite in den Blick zu nehmen. Die Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt weisen seit 1970 eine steigende Tendenz auf: Sie sind von

damals 3,7% auf 7% Mitte der neunziger Jahre angestiegen, seitdem schwankt die Ausgabenquote zwischen 6,6% und 7% (vgl. Schaubild 8). Die beiden ausgeprägtesten Anstiege der Ausgabenquote sind auf die Einführung der Einzelleistungsvergütung und des Zahnersatzes als Regelleistung zu Beginn der siebziger Jahre sowie die im Gefolge der Vereinigung in die GKV aufgenommenen zusätzlichen Mitglieder aus den neuen Bundesländern, deren Verhältnis von Pro-Kopf-Beiträgen zu Pro-Kopf-Ausgaben geringer ausfiel als das der übrigen Versicherten, zurückzuführen. Zwischenzeitlich kam es aufgrund verschiedener Kostendämpfungsmaßnahmen immer wieder zu einer – jedoch nie nachhaltig – stagnierenden oder gar sinkenden Ausgabenquote.

Betrachtet man die einzelnen Ausgabenkategorien, so ist hier keine einheitliche Tendenz festzustellen. Allerdings haben insbesondere die größte Ausgabenkategorie Krankenhausbehandlung, deren Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt seit 1970 einen Zuwachs von 0,9% auf 2,3% verzeichneten, und in den letzten Jahren der Arzneimittelsektor, aber auch die – den geringsten Anteil der Gesamtausgaben ausmachenden – Verwaltungskosten zur Ausgabendynamik beigetragen. Diese Ausgabensteigerungen sind nur zum Teil auf eine zunehmende Zahlungsbe-

Schaubild 9
Wirkungen der Einnahmen- und Ausgabenseite
auf den Beitragssatz des Jahres 2001 in der GKV
 (in Prozentpunkten)



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03, Tabelle 41.

reitschaft der Individuen aufgrund veränderter Präferenzen zurückzuführen; ein nicht unerheblicher Teil der Ausgabensteigerungen im Laufe der letzten 30 Jahre ist in effizienzmindernden Fehlanreizen und Organisationsstrukturen begründet.

Eine Analyse der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung zeigt, dass die Gründe für den starken Anstieg des Beitragssatzes der GKV seit 1970 um fast 6 Prozentpunkte vor allem auf der Ausgabenseite zu finden sind²². Hierzu lassen sich die fiktiven Ausgaben und die fiktiven beitragspflichtigen Einkommen, die sich jeweils ergeben hätten, wenn die Ausgabenquote bzw. die Relation der beitragspflichtigen Einkommen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ab einem bestimmten Zeitpunkt konstant geblieben wären, mit der tatsächlichen Veränderung dieser beiden Größen vergleichen und hieraus Beitragssatzeffekte berechnen²³. So hätte z.B. bei Beibehaltung der Relation der beitragspflichtigen Einkommen zum nominalen Bruttoinlandsprodukt auf dem Niveau des Jahres 1980 auf 48,9% statt der tatsächlichen 46,8% in 2001 der Beitragssatz um 0,6 Prozentpunkte niedriger als in 2001 sein können, um die gleichen Beitragseinnahmen zu generieren (vgl. Schaubild 9). Umgekehrt war jedoch die Ausgabenquote mit 6% in 1980 so niedrig, dass

²² Siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Stuttgart 2002, Ziffer 246.

²³ Hierzu wird für die Einnahmeseite der fiktive Beitragssatz im Jahre 2001, d.h. das Verhältnis der tatsächlichen Beitragseinnahmen zum fiktiven beitragspflichtigen Einkommen jeweils in 2001, vom durchschnittlichen Beitragssatz des Jahres 2001 subtrahiert. Der Beitragssatzeffekt eines Jahres auf der Ausgabenseite ergibt sich durch die Differenz zwischen tatsächlichen und fiktiven Ausgaben in 2001 in Relation zum tatsächlichen beitragspflichtigen Einkommen im Jahre 2001.

der Beitragssatz in 2001 sogar um 1,5 Prozentpunkte niedriger hätte ausfallen können, wenn diese Ausgabenquote hätte beibehalten werden können.

Die Summe aus dem einnahmeseitigen und dem ausgabenseitigen Effekt in Prozentpunkten ergibt dann die Veränderung des Beitragssatzes zwischen dem Bezugsjahr und dem Jahr 2001. Zwar hängen die Beitragssatzeffekte stark vom gewählten Bezugszeitpunkt ab, allerdings ist – bis auf Mitte der neunziger Jahre – zu jedem Zeitpunkt der Beitragssatzeffekt der Ausgabenseite größer als der der Einnahmeseite, d.h. die starke Ausgabendynamik hat zumindest bis Anfang der neunziger Jahre im Wesentlichen den Anstieg des Beitragssatzes zu verantworten.

Was ist zu tun?

Unabhängig vom Wandel der Beschäftigungsverhältnisse, der eine natürliche Entwicklung darstellt, an die sich aufgrund des beschäftigungsschaffenden Charakters dieser Erwerbstätigkeitsformen²⁴ die Systeme der sozialen Sicherung anpassen müssen, keinesfalls aber umgekehrt, ist es im Wesentlichen die Alterung der deutschen Bevölkerung und der medizinisch-technische Fortschritt, die einen zunehmenden Druck auf die Beitragssätze ausüben werden. So wie die Ursachen der Finanzierungsprobleme in der GKV sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite zu finden sind, sind auch die Lösungsansätze auf beiden Seiten zu suchen.

Ausgabenseitig sind Reformmaßnahmen zu initiieren, die zu einer Verbesserung der Kosteneffizienz und damit einer gedämpfteren Beitragssatzentwicklung führen. Hierzu zählen die Verminderung kosten-treibender Fehlanreize im Arzt-Patienten-Verhältnis, z.B. durch die Einführung von Selbsthalten für Versicherte und eines stärker ergebnisorientierten Honorierungssystems für Ärzte. Außerdem sollten zur Vergleichbarkeit der Behandlungsqualität die Transparenz erhöht und durch eine verbesserte Prävention die Gesundheitsausgaben reduziert werden. Weitere Effizienzreserven sollten durch vermehrten Wettbewerb aufgedeckt werden: So könnten die Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs oder die Gewährung von Vertragsfreiheit für die gesetzlichen Krankenversicherungen gegenüber Ärzten und Krankenhäusern zusätzlich zur Verminderung der Kosten beitragen²⁵.

²⁴ Immerhin sind 54% des Beschäftigungszuwachses zwischen 1984 und 2001 auf den Anstieg der atypischen Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen.

²⁵ Für eine umfassende Darstellung von Reformschritten zur Mobilisierung ausgabenseitiger Effizienzreserven siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Ziffern 483 ff.

Allerdings wird eine nachhaltige und beschäftigungsfördernde, weil nebenkostensenkende Gesundheitsreform auch nicht umhin kommen, den Leistungskatalog der GKV zu überarbeiten. Neben einer Ausgliederung üblicherweise als versicherungsfremd betrachteter Leistungen und nicht nachweislich medizinisch notwendiger Leistungen aus der solidarischen Finanzierung ist eine Begrenzung des Leistungsspektrums in Bezug auf individuell planbare Gesundheitsausgaben wie Zahnersatz oder Sehhilfen zu prüfen. Zudem kann in Erwägung gezogen werden, Gesundheitsleistungen nach privaten Unfällen, die zum einen relativ einfach abgegrenzt werden können und zum anderen größtenteils im Einflussbereich des Einzelnen liegen, aus dem Leistungskatalog der GKV auszulagern und durch eine obligatorische, risikoäquivalente Privatversicherung abzusichern. Das Einsparpotential alleine der letzten Maßnahme ist beträchtlich und wird mit rund einem Beitragssatzpunkt veranschlagt.

Zur Behebung der Finanzierungsprobleme auf der Einnahmeseite wird vor dem Hintergrund einer scheinbar erodierenden Beitragsgrundlage von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, auch Vermögenseinkommen in die Beitragsgrundlage mit einzubeziehen, wie dies derzeit bei freiwillig versicherten Rentnern der Fall ist. Damit würden die Einnahmen der GKV weniger beschäftigungsabhängig, die beschäftigungsrelevanten Lohnnebenkosten könnten durch die Senkung des lohnbezogenen Beitragssatzes reduziert werden und Pflichtversicherte würden freiwillig Versicherten gleichgestellt. Zudem käme es zu einer intergenerativen Umverteilung zugunsten jüngerer Versicherter, die gerade in einer alternden Gesellschaft wichtig ist, in der tendenziell der Anteil der Arbeitseinkommen zurückgehen und der der Kapitaleinkommen ansteigen wird.

Allerdings ist eine solche Ausweitung der Beitragsgrundlage aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit nicht unproblematisch: Bei unveränderter Beitragsbemessungsgrenze würden nur Vermögenseinkommen jener Versicherten erfasst, deren Arbeitseinkünfte unterhalb dieser Grenze lägen. Aber auch negative Wirkungen auf die Versichertenstruktur wären zu erwarten: Für eine Vielzahl Versicherter würden Anreize geschaffen, in die Private Krankenversicherung überzuwechseln und so einer Risikoentmischung zu Lasten der GKV Vorschub zu leisten.

Weit schwerwiegender sind jedoch die mit der Erweiterung der Beitragsgrundlage einhergehenden technischen Umsetzungsprobleme. Kapitaleinkommen sind für die Arbeitgeber, die den Quellenabzug

vornehmen, nicht zu erfassen. Die Einschaltung der Finanzämter und die Aufhebung des Bankgeheimnisses würde sich nicht vermeiden lassen. Eine solche Lösung wäre folglich kontrollintensiv und damit kostspielig. Andere Vorschläge, wie die Versicherungspflichtgrenze bzw. die Beitragsbemessungsgrenze zu erhöhen oder die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen zu modifizieren, sind aufgrund systematischer Probleme und praktischer Umsetzungsschwierigkeiten ebenso wenig erfolgversprechend. Eine grundlegendere Reformoption bestünde im Übergang zu gesundheitskostenorientierten Kopf-Pauschalen. Hierzu müsste über einen morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleich der Wettbewerb zwischen den derzeitigen gesetzlichen Krankenversicherungen intensiviert sowie die Effizienz gesteigert werden.

Dieser Systemwechsel hätte den Vorteil, dass die Lohnzentriertheit aufgegeben und damit die Arbeitskosten gesenkt und der Risikostrukturausgleich um die einkommensabhängigen Komponenten entlastet würden. Gleichzeitig würde auch die Risikoentmischung zu Lasten der GKV vermindert. Allerdings ist ein solcher Systemwechsel nur vorteilhaft, wenn es gelingt, die auftretenden regressiven Umverteilungseffekte aus der GKV in das staatliche Steuer-Transfer-System zu verlagern. Eine weitere grundlegende Reformoption stellt der Übergang auf ein kapitalgedecktes Krankenversicherungssystem dar. Zentral für das Funktionieren eines solchen Systems ist jedoch die Portabilität der Alterungsrückstellungen, ohne die kein ausreichender Wettbewerb um den Versichertenbestand zustande kommen kann.

Schlussfolgerungen

Die wichtigsten Gründe für die Finanzierungsprobleme der GKV liegen auf der Ausgabenseite. Überschlagsartige Berechnungen zeigen, dass der Großteil des Beitragssatzanstiegs auf die Ausgabenentwicklung zurückgeführt werden kann²⁶. Somit sollte aber auch eine Reformstrategie zur Sicherung der Nachhaltigkeit in der GKV insbesondere ausgabenseitig ansetzen, insbesondere wenn Ausgabensteigerungen

²⁶ Dass die Finanzierungsprobleme sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig begründet sind, kann nicht bestritten werden. Um aber die Ursachen für den Beitragssatzanstieg zu quantifizieren, ist eine simultane Analyse von Einnahmen und Ausgaben - wie in Schaubild 9 vorgenommen - notwendig. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Veränderungen der Beitragsgrundlage den Finanzierungssaldo der GKV nicht eins zu eins beeinflussen, wie dies die Ausgabensteigerungen tun, sondern eben nur im Verhältnis des Beitragssatzes, d.h. momentan eins zu 0,1. Dies wird bei einer ausschließlichen Betrachtung der Ausgabenseite vernachlässigt, wie z.B. in V. Meinhardt, E. Schulz: Kostenexplosion im Gesundheitswesen?, in: DIW Wochenbericht, 70, S. 105 - 109.

auf Fehlsteuerungen und Ineffizienzen im Gesundheitssystem und nicht auf geänderte Präferenzen der Versicherten zurückzuführen sind. Seit den siebziger Jahren werden die höchsten Steigerungsraten bei der Ausgabenkategorie Krankenhausbehandlung und den Verwaltungsausgaben verzeichnet, was darauf hinweist, dass das Zusammenwirken von Bevölkerungsalterung und medizinisch-technischem Fortschritt auf der einen Seite und eine mangelnde Ausschöpfung der Effizienzreserven des Systems auf der anderen Seite wesentliche Faktoren zur Erklärung der „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen darstellen. Aber selbst bei einer präferenzinduzierten Ausgabenausweitung ist das bisherige Ausgabenvolumen aufgrund der Lohnzentrierung der GKV problematisch.

Bislang haben einnahmeseitige Probleme eine nur untergeordnete Rolle gespielt und auch in der Zukunft ist nicht mit einem dramatischen Einbruch der Bemessungsgrundlage und damit einer Erosion der Einnahmen zu rechnen, denn entgegen anderslautenden Befürchtungen ist das Normalarbeitsverhältnis kein Auslaufmodell. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der Kenngrößen zur Entwicklung der Beitragsgrundlage der GKV wider, die zwar ausgeprägt schwanken, aber über einen längeren Beobachtungszeitraum keinen negativen Trend aufweisen, der sich bei einer nachhaltigen Erosion der Beitragsgrundlage zeigen müsste.

Dennoch besteht auch auf der Finanzierungsseite Handlungsbedarf in der GKV. Eine Regulierung der neuen Beschäftigungsformen stellt jedoch keine Lösung dar, stattdessen sollte die GKV an den demographischen Wandel und die veränderten Beschäftigungsformen angepasst werden. Volkswirtschaftlich ist insbesondere die Lohnzentrierung des bisherigen Systems problematisch, da sie eine Hypothek auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Faktors Arbeit darstellt und die im Ländervergleich hohen Lohnnebenkosten die unbefriedigende Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland zu einem nicht unwesentlichen Teil erklären. Als grundlegende Reformoptionen kommen daher sowohl gesundheitskostenorientierte Kopf-Pauschalen wie auch ein kapitalgedecktes Krankenversicherungssystem in Frage, welches die Gesundheitskosten generationengerechter verteilen würde. Entscheidend für die Effizienz des neuen Systems ist dann vor allem, ob die aus der GKV auszugliedernde Umverteilungsfunktion durch das Steuer- und Transfersystem zielgenauer erfüllt und ob zwischen den Kassen ein ausreichender Wettbewerb sichergestellt werden kann.

**Wissen
vorsprung
für Sie**

mit dem neuen
**Online-Service
Springer
Alert**

**Lassen Sie sich individuell über
Springer-Neuerscheinungen informieren:**

- Sie wählen Ihr Spezialgebiet.
- Sie bestimmen den Informationsweg:
Post oder E-Mail.
- Sie entscheiden, wie oft wir Sie informieren.

**Springer Alert:
Ihr Service nach Maß – schnell, intelligent,
aktuell**

**Jetzt
anmelden**

**http://
www.springer.de/alert-de**