

Zeitschrift für Wachstumsstudien

Vorwort	Seite 3
Kernaussage des Instituts für Wachstumsstudien	Seite 4
Arbeit durch Wachstum?	Seite 9
Eine neue Perspektive für die ökologische Wachstumskritik	Seite 14
Studie: Sozialreformen seit 1989 – Teil I.	Seite 19

Zeitschrift für Wachstumsstudien

Herausgeber

Institut für Wachstumsstudien (IWS)
Postfach 11 12 31
35357 Gießen
Tel.: 0641-87 78 02 54
Fax: 0641-87 78 02 55
E-Mail: zeitschrift@wachstumsstudien.de

Bankverbindung

Volksbank Gießen-Friedberg
Kto.-Nr.: 2 351 609
BLZ: 513 900 00

Layout & Satz

Schau: An Grafik- und Werbedienstleistungen
Torben Anschau
Nelkenstraße 3 / Whg. 7
35418 Großen-Buseck

Druck

Sommerlad & Seim GbR
Ursulum 8
35396 Gießen

ISSN

1614-6670 (Onlineversion)

Schutzgebühr

7,00 EUR

Verantwortlicher im Sinne des Presserechts

Kay Bourcarde, Gesellschaft für Wachstumsstudien e.V., Postfach 11 12 31, 35357 Gießen

Hinweis

Die Zeitschrift sowie die darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdrucke nur mit vorheriger Genehmigung des IWS.

INSTITUT FÜR WACHSTUMSSTUDIEN

Institutsleiter: Kay Bourcarde

stellv. Institutsleiter: Karsten Herzmann

Mitarbeiter: Torben Anschau, Johannes Bryde, Viola Hübner, Caroline Seibert, Winfried Seidel, Christian Tripp

Das IWS wird rechtlich und finanziell von der *Gesellschaft für Wachstumsstudien e.V.* getragen (Amtsgericht Gießen, Vereinsregister-Nr. VR 2627).

Vorwort

Der Verhaltensforscher Konrad Lorenz hat einmal gesagt, der Mensch habe zuerst das Nachdenken und erst später das Nachschauen gelernt. Er meinte damit, dass vieles als wahr vorausgesetzt wird, ohne dass es wirklich überprüft worden ist. Die Annahme, dass Volkswirtschaften grundsätzlich exponentiell wachsen können, ist eine solche Wahrheit. Keine Frage: Wirtschaftswachstum hat eine große Bedeutung. Maßgeblich von seiner Höhe hängt es beispielsweise ab, wie sich die Arbeitslosenquoten entwickeln, ob die Sozialsysteme finanzierbar bleiben, wie viel Geld für Bildung und Forschung vorhanden ist oder wie viele Schulden der nächsten Generation hinterlassen werden. Über die Notwendigkeit, dieses Ziel zu erreichen, herrscht daher auch weitgehend Einigkeit. Der Streit fängt erst bei der Frage an, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Das Institut für Wachstumsstudien (IWS) wurde allerdings nicht gegründet, um eine weitere Forschungseinrichtung zu sein, die ihr Wachstumsrezept beisteuert. Das IWS beschäftigt sich vielmehr mit der bislang weitgehend unbeachteten Frage, wie realistisch es prinzipiell ist, konstante Wachstumsraten und damit exponentielles Wachstum dauerhaft erreichen zu können. Das Institut kann daher schon deshalb keinem wissenschaftlichen Lager oder gar einer politischen Gruppierung zugeordnet werden, weil bislang kein solches Lager existiert. Darüber hinaus haben die Mitglieder des Instituts aber auch kein Interesse an einer politisch gefärbten wissenschaftlichen Arbeit: Das IWS will Tatsachen untersuchen und nicht eine bestimmte Meinung belegen.

Wichtigstes Kontrollmittel soll dabei die verwendete Sprache sein: Auch wenn eine Aussage bedeutsamer erscheint, sobald sie kompliziert klingt, auch wenn sie kaum angreifbar ist, sobald man sie abstrakt oder verwaschen formuliert – die gute wissenschaftliche Sprache muss einfach und zumindest in weiten Teilen für jedermann verständlich sein. Denn häufig werden erst so Schwachstellen in der wissenschaftlichen Argumentation sichtbar.

Das Institut ist 2003 als außeruniversitäre und unabhängige Forschungsgemeinschaft gegründet worden. Nach etwa eineinhalbjährigen Vorarbeiten können wir nun zusammen mit

unserer Internetseite auch die erste Ausgabe der Zeitschrift für Wachstumsstudien vorstellen. Der wichtigste Aufsatz aus der vorliegenden Ausgabe ist die IWS-Kernaussage, die auch zukünftig eine besondere Rolle spielen wird. Denn die Kernaussage erläutert in kompakter Form, weshalb die Wachstumsraten fallen müssen. Sie ist damit Voraussetzung für das Verständnis aller übrigen Texte des IWS. Zugleich ist die Kernaussage der Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen darüber, welche Auswirkungen das lineare Wachstum hat. Der Aufsatz „Arbeit durch Wachstum?“ stellt eine dieser Auswirkungen dar: Wachstum scheidet zunehmend als wichtigstes Mittel im Kampf gegen Arbeitslosigkeit aus. Der Aufsatz „Eine neue Perspektive für die ökologische Wachstumskritik“ erklärt, weshalb die Kernaussage des IWS nichts mit der Wachstumskritik der 70er Jahre gemein hat: Die Wachstumskritiker beschäftigten sich damals eher mit der Frage, welche Auswirkungen exponentielles Wachstum auf die Umwelt haben könnte und gerade nicht, ob ein solches dauerhaft überhaupt möglich ist. Der Aufsatz „Die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung“ ist der Auftakt zu unserer Studie „Sozialreformen seit 1989“, dem weitere Untersuchungen der Veränderungen der Gesetzlichen Renten-, Arbeitslosen- sowie der Pflegeversicherung folgen werden. Die Studie stellt detailliert und im Zusammenhang die wichtigsten Inhalte der bisherigen Reformen dar, was eine Bewertung des Reformprozesses insgesamt ermöglicht.

Abschließend noch ein Wort in eigener Sache: Das IWS ist ein unabhängiges Institut. Es wird von keiner Interessengruppe getragen, sondern alleine durch Mitgliedsbeiträge und über Spenden finanziert. Zugleich sind unsere Forschungsergebnisse kostenlos und für jedermann frei zugänglich. Dies bedeutet jedoch auch, dass wir auf Unterstützung angewiesen sind. Sollten Sie unsere ehrenamtliche Arbeit daher fördern wollen, können Sie für 30,- Euro im Jahr Fördermitglied werden. Auch für Ihre Spende, gleichgültig in welcher Höhe, sind wir sehr dankbar. Nähere Informationen finden Sie auf unserer Internetseite unter der Rubrik „Fördermitglieder“.

Gießen, Mai 2005

Kernaussage des Instituts für Wachstumsstudien

Politische Ziele ändern sich. Jede Partei und jede Politikergeneration setzt eigene Schwerpunkte. Kontinuierliches Wirtschaftswachstum aber gilt stets als Gradmesser einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Interessenverbände und Wirtschaftsinstitute streiten zwar heftig, wie dafür die besten Voraussetzungen geschaffen werden können – über die Notwendigkeit dieses Ziel zu erreichen, herrscht jedoch weitgehend Einigkeit.

Und dies nicht ohne Grund: Maßgeblich von der Höhe des Wirtschaftswachstums hängt es ab, wie sich die Arbeitslosenquote entwickelt, ob die europäischen Stabilitätskriterien eingehalten werden können und wie hoch die Steuereinnahmen ausfallen. Daraus wiederum folgt etwa, ob die Sozialsysteme finanzierbar bleiben, wie viel Geld für Bildung und Forschung vorhanden ist oder wie viele Schulden den nächsten Generationen hinterlassen werden. Wirtschaftswachstum ist wichtig und wer bei der Zeitungslektüre mitzählt, wird feststellen, dass dieser Begriff zu den meist gebrauchten in der politischen Debatte gehört.

Wirtschaftskraft und Wachstum

Über Wirtschaftswachstum wird mit einer solchen Selbstverständlichkeit diskutiert, dass über die eigentliche Bedeutung des Begriffs kaum nachgedacht wird. So wird das Wachstum teilweise herangezogen, um die Wirtschaftskraft von verschiedenen Staaten miteinander zu vergleichen. Die Wirtschaftskraft eines Landes wird aber mittels des *Bruttoinlandsproduktes* (BIP) gemessen, also anhand des Wertes aller Güter und Dienstleistungen, die in einem Jahr geschaffen werden.¹ Das Wirtschaftswachstum hingegen drückt lediglich die Zu- oder Abnahme dieser Leistung aus.²

Wenn daher im Jahr 2001 das deutsche Pro-Kopf-BIP³ ausgehend von knapp 25.000 Euro um 0,8 % wächst, das der Slowakei aber von 3.300 Euro ausgehend um 3,8 %⁴, so macht es erkennbar wenig Sinn, den EU-Neuling für leistungsstärker zu halten: Zum einen erreicht dessen Pro-Kopf-BIP den höheren Wachstumsraten zum Trotz nur etwa ein Siebtel des deutschen. Zum anderen ist aber auch das Wachstum selbst in absoluten Zahlen geringer (125 zu 200 Euro pro Einwohner).

Der bloße Blick auf das prozentuale Wachstum hat also wenig Aussagekraft, denn bei einem niedrigen Ausgangswert genügen bereits geringe absolute

Zuwächse, um hohe Wachstumsraten zu erreichen. Das Vertauschen von Ausgangswert und dessen Zunahme führt jedoch nicht nur beim Vergleich mit anderen Staaten zu falschen Schlussfolgerungen. Auch wenn es um die eigene wirtschaftliche Vergangenheit geht, liegt das Augenmerk zumeist auf dem Wachstum und nicht dem Bruttoinlandsprodukt. So wird häufig behauptet, die Jahre der wirtschaftlichen Höchstleistung seien vorüber, weil die hohen Wachstumsraten früherer Zeiten nicht mehr erreicht werden.⁵ Die Tatsache, dass in Deutschland mittlerweile jährlich etwa drei- bis viermal so viele Güter und Dienstleistungen geschaffen werden wie noch in den sogenannten Wirtschaftswunderjahren, bleibt dabei weitgehend unbeachtet.⁶

Warum aber wird so häufig der Ausgangswert mit der Zunahme, die Wirtschaftskraft mit der Steigerung derselben vertauscht? Eine Erklärung dafür ist sicherlich die enorme Bedeutung des Wirtschaftswachstums für eine Volkswirtschaft. So wird häufig darauf hingewiesen, dass neue Arbeitsplätze in der Regel nur dann entstehen, wenn das Wirtschaftswachstum höher ausfällt als der Produktivitätszuwachs.⁷ Und wenn Arbeitsplätze entstehen, steigen wiederum die Steuereinnahmen und die Belastung der Sozialsysteme sinkt. Die durch das BIP ausgewiesene Wirt-

schaftskraft tritt daher in den Hintergrund, weil vor allem deren Zuwachs diese positiven Effekte hat.

Lineares und exponentielles Wachstum

Aus diesen Gründen wird ein möglichst konstantes Wirtschaftswachstum gefordert. Dies ist nur dann erreichbar, wenn Bevölkerung und Unternehmen jedes Jahr mehr konsumieren beziehungsweise investieren als im Vorjahr. Stiege das BIP jährlich um den gleichen absoluten Betrag (beispielsweise 20 Milliarden Euro), so würde dies zu einem linearen Wachstum führen. Gefordert wird jedoch kein konstant absolutes, sondern ein konstant relatives Wachstum.⁸ Damit ist gemeint, dass die Wirtschaft jedes Jahr um den gleichen prozentualen Anteil (beispielsweise 3 %) wachsen soll. Dies aber bedeutet: Je stärker die Volkswirtschaft eines Landes bereits ist, desto höher muss auch der absolute Zuwachs sein, um das gleiche prozentuale Wachstum zu erreichen. So lag 1955 das deutsche BIP (Beispiel in Preisen von 1995) bei knapp 400 Mrd. Euro.⁹ Um damals eine Zunahme von 3 % zu erreichen, hätten 12 Mrd. Euro ausgereicht. Im Jahre 2002 lag das BIP bei fast 2.000 Mrd. Euro.¹⁰ Für eine Zunahme von 3 % wäre nun ein absoluter Zuwachs von 60 Mrd. Euro nötig gewesen, also das Fünffache des Wertes von 1955. Es reicht somit nicht aus, wenn die Wirtschaftskraft jedes Jahr gleichmäßig ansteigt. Vielmehr muss, in absoluten Eurobeträgen gerechnet, der Zuwachs selbst jedes Jahr größer ausfallen.

Ein solches „wachsendes Wachstum“ nennt man exponentiell. Dieses ist schwerer zu erreichen als es sich zunächst anhören mag, wenn etwa Zuwächse von 3 % jährlich gefordert werden.¹¹ Denn dies bedeutet, dass sich das deutsche Bruttoinlandsprodukt in 25 Jahren verdoppelt, in 50 Jahren vervierfacht und in 75 Jahren bereits verachtacht haben müsste.

Was gestern ging, geht morgen auch

Derartigen Bedenken könnte man entgegenhalten, dass es in der Vergangenheit doch stets kontinuierliches Wirtschaftswachstum gegeben habe und nichts gegen eine Fortsetzung dieser Entwicklung spräche.

Was gestern ging, geht morgen auch¹² – eine solche Sichtweise ist in doppelter Hinsicht falsch.

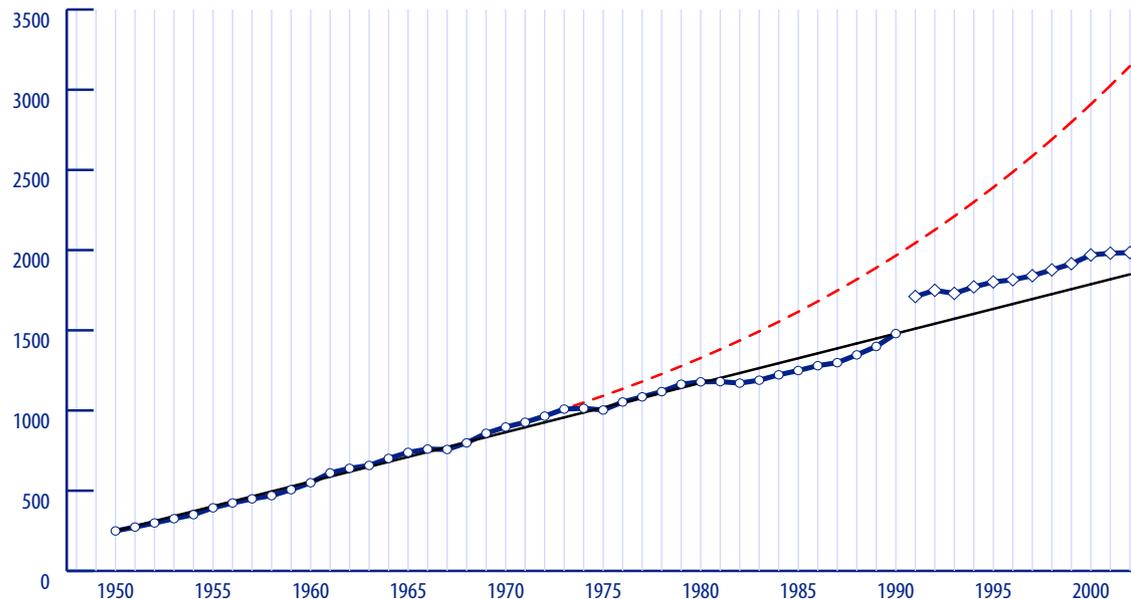
Zum einen wird damit unterstellt, dass die Erfolge der Vergangenheit lediglich wiederholt werden müssten. Doch wenn konstante Wachstumsraten erreicht werden sollen, so bedeutet dies, wie gerade dargelegt, dass für die Zukunft viel höhere absolute Zuwächse verlangt werden als in der Vergangenheit. Bisherige Erfolge müssen daher nicht nur wiederholt, sondern übertroffen werden. Rekord muss auf Rekord folgen. Zum anderen aber geht diese Sichtweise bereits von falschen Annahmen aus: Was gestern ging, geht morgen auch – aber ging es gestern tatsächlich? Um dies festzustellen reicht ein Blick in die Daten des Statistischen Bundesamtes, ein Blick, der offenbar von vielen Wirtschaftswissenschaftlern, Journalisten und Politikern nicht getan wird.¹³ Dies würde erklären, warum eine leicht überprüfbare Tatsache offenbar kaum bekannt ist: Es gab in der Bundesrepublik niemals exponentielles Wirtschaftswachstum. Den Erwartungen zum Trotz wuchs deren Volkswirtschaft stattdessen immer nur linear, nämlich in jedem Jahrzehnt um etwa 300 Milliarden Euro.¹⁴ Natürlich gab es Konjunkturzyklen, in denen das Wachstum in einigen Jahren etwas über-, in den nächsten Jahren etwas unterdurchschnittlich ausfiel. Doch wie in der Grafik auf Seite 6 dargestellt, folgen diese Zyklen einem Wachstumspfad, der einer Geraden entspricht. Die Zuwächse sind dabei so konstant, dass man alleine anhand der Daten von 1950 bis 1960 bereits erstaunlich genau das Bruttoinlandsprodukt des Jahres 1990 (vor der Wiedervereinigung) hätte „prognostizieren“ können.¹⁵

Das Ziel des stetigen Wachstums ist seit 1967 im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verankert.¹⁶ Damals ging man genauso wie heute bei wirtschaftspolitischen Überlegungen davon aus, dass sich eine Volkswirtschaft grundsätzlich exponentiell entwickelt.¹⁷ Die Grafik zeigt, wie sich nach den damaligen Erwartungen das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland hätte entwickeln müssen und wie es sich tatsächlich entwickelt hat. Danach weicht seit Mitte der 70er Jahre das erwartete exponentielle Wachstum von dem tatsächlichen linearen ab. Bei exponentiellen Funktionen ist diese Abweichung zunächst zwar nicht sehr groß,

Grafik

Linear statt exponentiell - Wachstum des BIP der Bundesrepublik Deutschland

BIP in Preisen von 1995 (Mrd. Euro)



Die blaue Linie mit Kreisen stellt das westdeutsche BIP der Jahre 1950 bis 1990 dar, die blaue Linie mit Rauten das gesamtdeutsche BIP ab 1991. Die schwarze Linie entspricht dem durchschnittlichen Wachstum Westdeutschlands bis zur Wiedervereinigung (jährlich knapp 31 Mrd. €). Wie aus der Grafik zu erkennen ist, läuft das westdeutsche BIP sehr eng an dieser Geraden entlang und ist linear. Die rote, gestrichelte Linie zeigt, wie sich das BIP von 1970 an hätte entwickeln müssen, wenn es konstant entsprechend der damaligen Annahmen um jährlich 4% gewachsen wäre.

- BIP 1950-1990
- ◇— BIP 1991-2002
- Durchschnitt
- - - - - Projektion 4%

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2002, S. 632 f.; Statistisches Jahrbuch 2003, S. 656 f.; eigene Berechnungen, vgl. dazu IWS-Papier Nr. 1.

www.wachstumsstudien.de



© Institut für Wachstumsstudien

nimmt dann aber immer schneller zu. Der Abstand zwischen der erwarteten Kurve und der tatsächlichen Gerade verbildlicht die Größe des Problems, vor dem die deutsche Volkswirtschaft steht.

Der IWS-Wachstumsgrundwert

Der lineare Verlauf des Wachstums erklärt natürlich nicht jedes Absinken der Wachstumsraten und insbesondere nicht das sogenannte Nullwachstum. Wie bereits angesprochen, beeinflussen unter anderem

Konjunkturzyklen die konkrete Höhe der Wachstumsraten. Das IWS bezweifelt daher auch nicht, dass mittels geeigneter politischer Maßnahmen günstigere Bedingungen für Wachstum geschaffen werden können. Doch der Spielraum hinsichtlich der Wachstumsrate wird durch die lineare Entwicklung zunehmend begrenzt. Das Institut möchte deshalb eine realistischere Sichtweise davon vermitteln, mit welchem durchschnittlichen Wachstum unter durchschnittlichen Rahmenbedingungen noch gerechnet werden kann. Um dies zu veranschaulichen, kalkuliert das IWS



einen „Wachstumsgrundwert“. Dieser Wert berücksichtigt keine konjunkturellen Einflüsse und ist somit auch keine Wachstumsprognose. Er ist lediglich eine einfache lineare Extrapolation der bisherigen Entwicklung. Damit kann der Wert als eine Art Orientierungshilfe den verbliebenen wachstumspolitischen Spielraum der nächsten Jahre aufzeigen. Derzeit beträgt der Wachstumsgrundwert etwa 1,4 %.¹⁸

Konstante Wachstumsraten als vermeintlicher Normalzustand

Sinkende Wachstumsraten sind kein typisch deutsches Problem, vielmehr sind sämtliche entwickelten Volkswirtschaften betroffen.¹⁹ Lineares Wachstum ist die Regel, exponentielles hingegen die große Ausnahme. Wie aber kann eine für das Wirtschaftssystem derart entscheidend wichtige Tatsache derart wenig Beachtung finden? Zumindest ein Grund dafür scheint die gängige Praxis zu sein, Wachstum prozentual zu messen. Denn dies ist mehr als nur eine Frage der Darstellung: Wird eine Veränderung stets in Prozenten ausgedrückt, so wird damit zugleich eine Art „Normalzustand“ definiert. Normal ist, wenn die Wachstumsraten konstant bleiben. Dafür müssten die Volkswirtschaften exponentiell wachsen. Wachsen diese hingegen „nur“ linear, so fallen die Wachstumsraten kontinuierlich und die Entwicklung ist „unnormal“. Doch obwohl das so gemessene Wachstum bereits seit fünfzig Jahren sinkt, führte dies bislang nicht dazu, die Darstellungsweise zu hinterfragen, sondern gibt, wie es der Jahreswirtschaftsbericht 2004 formuliert, „Anlass zur Besorgnis“ und erfordert entsprechende Gegenmaßnahmen.²⁰

Damit wird der Umfang des Problems deutlich: Die realitätsferne Darstellung des Wirtschaftswachstums in Prozent fordert Gegenmaßnahmen der Politik heraus,

welche einen Normalzustand wiederherstellen sollen, den es niemals gegeben hat. Dabei wird die Entfernung von diesem vermeintlichen Normalzustand, wie in der Grafik veranschaulicht, stetig größer.

Die Aufgabenstellungen des IWS

Eine veränderte Darstellungsweise von Wachstum vermag zwar an den genannten Problemen nichts zu ändern, ist aber dennoch der notwendige erste Schritt. Denn die bisherige Darstellung verdeckt den Blick auf das lineare Wachstum, verleitet damit zu falschen Schlussfolgerungen und macht es unmöglich, Lösungen zu erarbeiten.

Für das IWS ergeben sich daraus mehrere Hauptaufgaben: Erstens möchte es die Schwächen dieser Darstellung von Wachstum aufzeigen und ihr eine eigene Betrachtungsweise gegenüberstellen. Dies soll etwa mit Hilfe des Wachstumsgrundwertes geschehen. Zweitens untersucht das Institut den bisherigen Verlauf des Wachstums in Deutschland und vergleicht diesen mit der Entwicklung anderer Volkswirtschaften. Drittens beschäftigt es sich mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen und Herausforderungen des linearen Wachstums.

Das IWS kann in diesem frühen Stadium seiner Forschung allerdings noch keine Lösungsvorschläge präsentieren. Daher stellt das Institut auch vorerst keine Forderungen an die Politik, außer der, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Das vordringliche Ziel des IWS ist es, eine Debatte darüber in Gang zu setzen, dass die in dieser Kernaussage dargestellten Tatsachen einer der wichtigsten Grundannahmen der Wachstumspolitik den Boden entziehen: Der Annahme, Volkswirtschaften könnten dauerhaft exponentiell wachsen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Mankiw (2001), S. 520 ff., Stiglitz (1999) S. 650.
- 2 Vgl. Woll (2000), S. 777.
- 3 Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wird verwendet, um Länder mit unterschiedlicher Bevölkerungszahl vergleichen zu können. Beim Pro-Kopf-BIP wird das Bruttoinlandsprodukt durch die Einwohnerzahl geteilt.
- 4 Statistisches Bundesamt.
- 5 Vgl. etwa Jahreswirtschaftsbericht 2004, S. 18 f.; Globus Infografik Nr. Ba-7929; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 31.01.2005, S. 12; Süddeutsche Zeitung v. 16.01.2004, S. 17; Frankfurter Rundschau v. 12.02.2003, S. 7.
- 6 Statistisches Jahrbuch 2003, S. 656 f; vgl. dazu auch IWS-Papier Nr. 1 „Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft“.
- 7 Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 2003, S. 13; vgl. etwa auch Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22.01.2004, S. 12; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.01.2003, S. 11; Süddeutsche Zeitung v. 13.09.2003, S. 4.
- 8 Vgl. etwa Jahreswirtschaftsbericht 2004, S. 18 f.; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 08.12.2004, S. 11.
- 9 Vgl. Statistisches Jahrbuch 2003, S. 656, eigene Berechnungen; vgl. dazu auch IWS-Papier Nr. 1 „Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft“.
- 10 Vgl. Statistisches Jahrbuch 2003, S. 657.
- 11 Von der Möglichkeit eines jährlichen Wachstums von 3 % in Europa ausgehend vgl. EU-Kommission.
- 12 Ähnlich bei Stabatty in Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 30.04.2005, S. 15: „Wenn wir es einmal geschafft haben, wird es uns auch ein zweites Mal gelingen.“.
- 13 Anders Afheldt, der bereits 1994 darauf hinwies, dass die deutsche Volkswirtschaft linear wächst. Vgl. Afheldt (1994), S. 19 ff.
- 14 Vgl. Statistisches Jahrbuch 2003, S. 656 f.; siehe dazu auch IWS-Papier Nr. 1 „Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft“.
- 15 Das tatsächliche BIP des Jahres 1990 weicht von einem so „prognostizierten“ um weniger als ein halbes Prozent ab; vgl. dazu IWS-Papier Nr. 1 „Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft“, vgl. dazu auch Afheldt (2003), S. 14.
- 16 Vgl. § 1 S. 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG).
- 17 Vgl. Prognos-Studien 4, S. 499, 552: Hier ging man für den Prognosezeitraum bis 1985 von einem durchschnittlichen realen Wachstum von 4,4% pro Jahr aus.; vgl. Mehrjahres-Projektion der Finanzpläne des Bundes: 1970, S. 157; 1971, S. 157; 1972, S. 175; 1973, S. 159; 1974, S. 158 jeweils: 4 bis 4,5%; 1975, S. 117: 3,5 bis 4,5%; 1976, S. 125: 3 bis 3,5%; 1977, S. 124: 4,5%; 1978, S. 108: 4,5%; 1979, S. 105; 1980, S. 98 jeweils: 4% reales Wachstum.
- 18 Vgl. IWS-Papier Nr. 2 „Der IWS-Wachstumsgrundwert“.
- 19 Vgl. Maddison (2001), S. 272 ff., 329.
- 20 Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 2004, S. 18 f.

Quellen:

Afheldt, Horst: Wirtschaft die arm macht, München 2003.

Afheldt, Horst: Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder, München 1994.

Bundesministerium der Finanzen: Finanzplan des Bundes, Jahrgänge 1970-1980.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Jahreswirtschaftsbericht 2003, URL: <http://www.bundesregierung.de/Anlage471543/Jahreswirtschaftsbericht+2003.pdf> (02.05.05).

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Jahreswirtschaftsbericht 2004, URL: <http://www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/jahreswirtschaftsbericht-2004.property=pdf.pdf> (02.05.05).

EU-Kommission, URL: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/130&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en> (02.05.05).

Maddison, Angus: The world Economy . A Millennial Perspective, OECD, Paris 2001.

Mankiw, N. Gregory: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Stuttgart 2001.

Schröder, Dieter: Wachstum und Gesellschaftspolitik . Gesellschaftspolitische Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums, prognos studien 4, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1971, zitiert als: Prognos-Studien 4.

Statistisches Bundesamt, Eurostat Online Datenbank, URL: <http://www.eu-datashop.de/de/theme2/theme2.php?th=2> (02.05.05).

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2002, Wiesbaden 2002.

Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2003, Wiesbaden 2003.

Stiglitz, Joseph E.: Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, München Wien 1999.

Woll, Artur: Wirtschaftslexikon, 9. Auflage, München-Wien 2000.

Arbeit durch Wachstum?

von Kay Bourcarde und Viola Hübner

1970 gab es in Westdeutschland noch Vollbeschäftigung. Nur knapp 150.000 Menschen hatten keinen Arbeitsplatz, die Arbeitslosenquote lag bei unter einem Prozent.¹ Seitdem ist die Arbeitslosigkeit kontinuierlich gestiegen. Anfang des Jahres 2005 hat sie erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik die Fünf-Millionen-Grenze überschritten, die Arbeitslosenquote liegt bei etwa zwölf Prozent.² Durch die hohe Arbeitslosigkeit entstehen gesamtwirtschaftliche Kosten und Mindereinnahmen von schätzungsweise 80 Milliarden Euro im Jahr.³ Der Druck, erfolgreiche Gegenkonzepte zu entwickeln, wächst.

Unter den großen Parteien herrscht Einigkeit darüber, dass höheres Wirtschaftswachstum ein wichtiges Mittel im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit sei.⁴ Anhand des IWS-Wachstumsgrundwertes erläutert der folgende Aufsatz, weshalb der Versuch, mit Hilfe von Wachstum die Arbeitslosigkeit zu senken, aber wahrscheinlich erfolglos bleiben wird.

Der IWS-Wachstumsgrundwert

In seiner Kernaussage stellt das IWS dar, dass entwickelte Volkswirtschaften in der Regel nicht exponentiell, sondern nur linear wachsen. Dies bedeutet, dass die prozentualen Wachstumsraten fallen müssen. Die konkrete Höhe des Wachstums in einzelnen Jahren wird zwar auch von konjunkturellen Schwankungen und anderen Faktoren beeinflusst. Der Spielraum hinsichtlich der Wachstumsrate wird durch das lineare Wachstum aber zunehmend geringer.

Um diesen kleiner werdenden Spielraum zu veranschaulichen, kalkuliert das IWS seinen sogenannten „Wachstumsgrundwert“. Dieser ergibt sich aus einer einfachen linearen Extrapolation der bisherigen Entwicklung. Der Wachstumsgrundwert berücksichtigt keine konjunkturellen Einflüsse und ist somit auch keine Wachstumsprognose. Er kann also nicht vorhersehen, wie hoch das Wachstum in einem konkreten Jahr ausfallen wird. Er bietet aber einen Anhaltspunkt mit welchem durchschnittlichen Wachstum über die nächsten zehn oder fünfzehn Jahre noch gerechnet werden kann, wenn sich die bisherige Entwicklung fortsetzt.⁵

Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Die EU-Kommission hat sich im Kampf gegen die Arbeits-

losigkeit das Ziel eines jährlichen Wachstums von 3 % gesetzt.⁶ Für das Jahr 2005 prognostizieren die großen Wirtschaftsinstitute für Deutschland jedoch ein Wirtschaftswachstum von nur etwa 0,7 %.⁷ Der Wachstumsgrundwert hingegen liegt derzeit bei rund 1,4 %.⁸ Er ist damit doppelt so hoch wie die Prognose der Wirtschaftsinstitute, beträgt aber weniger als die Hälfte des Wachstumsziels der EU-Kommission.

Der Wachstumsgrundwert veranschaulicht damit zwei Dinge: Betrachtet man die Entwicklung der letzten fünfzig Jahre, so liegt das deutsche Wirtschaftswachstum mit 0,7 % derzeit „unter seinen Möglichkeiten“. Ein Anziehen der Konjunktur und bessere politische Rahmenbedingungen könnten daher das Wachstum steigern. Andererseits aber zeigt der Grundwert, warum es unwahrscheinlich ist, dass ein Wachstumsziel von 3 % dauerhaft erreicht werden kann. Außerdem hat der Grundwert eine fallende Tendenz, das heißt, das durchschnittlich zu erwartende Wachstum sinkt langsam, aber beständig.

Die Beschäftigungsschwelle

Bei Konzepten, die die Arbeitslosigkeit vor allem mit Hilfe von höherem Wachstum senken wollen, spielt der Begriff der „Beschäftigungsschwelle“ eine entschei-

dende Rolle. Die Beschäftigungsschwelle bezeichnet die Wachstumsrate, die mindestens erforderlich ist, damit die Beschäftigung nicht zurückgeht. Die Höhe dieser Beschäftigungsschwelle wird unter anderem durch die Rate des technischen Fortschritts bestimmt. Denn umso höher die Produktivität ist, desto weniger menschliche Arbeitskraft ist notwendig, um das gleiche Bruttoinlandsprodukt zu erwirtschaften. Erst wenn das Wachstum über der Beschäftigungsschwelle liegt, entstehen neue Arbeitsplätze. Abhängig davon, in welchem Maß das Wachstum die Schwelle übersteigt, sinkt die Arbeitslosigkeit schneller oder langsamer. Dabei kann die Höhe der Beschäftigungsschwelle variieren. Wie hoch die Schwelle in Deutschland konkret ist, kann nicht genau bestimmt werden. Viele der Schätzungen gehen allerdings von derzeit etwa 2 % aus.⁹

Wachstumsgrundwert und Beschäftigungsschwelle

Die Kernaussage erläutert die Folgen des linearen Wachstums zunächst nur abstrakt. Auch wenn es prinzipiell einleuchtend erscheint, dass lineares Wachstum für Volkswirtschaften nicht ohne Folgen bleibt, ist damit noch nicht klar, in welchem Umfang und vor allem zu welchem Zeitpunkt dies zu einem Problem wird. Der Wachstumsgrundwert hingegen kann dies konkret veranschaulichen: Die Beschäftigungsschwelle liegt bei etwa 2 %, der derzeitige Wachstumsgrundwert aber mit 1,4 % deutlich darunter. Dies bedeutet: Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist schon seit etlichen Jahren nicht mehr ausschließlich auf konjunkturelle Schwächephasen zurückzuführen, sondern bereits eine Auswirkung der linearen Entwicklung. In den letzten dreißig Jahren hat die Arbeitslosigkeit immer neue Höchststände erreicht. Während einer Rezession stieg die Arbeitslosenquote sprunghaft an, sank aber auch in konjunkturell starken Phasen nur geringfügig ab, um während der nächsten Rezession ein noch höheres Niveau zu erreichen und danach erneut zu stagnieren.¹⁰ Mit Hilfe von Wachstum war es also bereits in den letzten Jahrzehnten kaum mehr möglich, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Mit weiter sinkenden

Grundwachstumsraten wird es immer unwahrscheinlicher, dass dies in Zukunft gelingen kann.

Wachstum scheidet damit als Mittel im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit weitgehend aus.

Absenken der Beschäftigungsschwelle ?

Wenn es unwahrscheinlich ist, das Wachstum deutlich über die Beschäftigungsschwelle heben zu können, liegt es nahe, stattdessen die Beschäftigungsschwelle unter die Wachstumsrate abzusenken. Tatsächlich wird neben einer Steigerung des Wachstums ein Absenken der Schwelle häufig als Möglichkeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit diskutiert. Allerdings ist auch hier der Wachstumsgrundwert aus zwei Gründen bedeutsam.

Zum einen zeigt der Grundwert auf den jetzigen Zeitpunkt bezogen, dass die Beschäftigungsschwelle massiv abgesenkt werden müsste, um einen positiven Effekt auf die Arbeitslosigkeit zu erzielen. Denn da von einem viel niedrigeren durchschnittlichen Wachstum ausgegangen werden muss, als es etwa die Europäische Kommission derzeit anstrebt, müsste auch die Beschäftigungsschwelle entsprechend stärker gesenkt werden als vielfach angenommen.

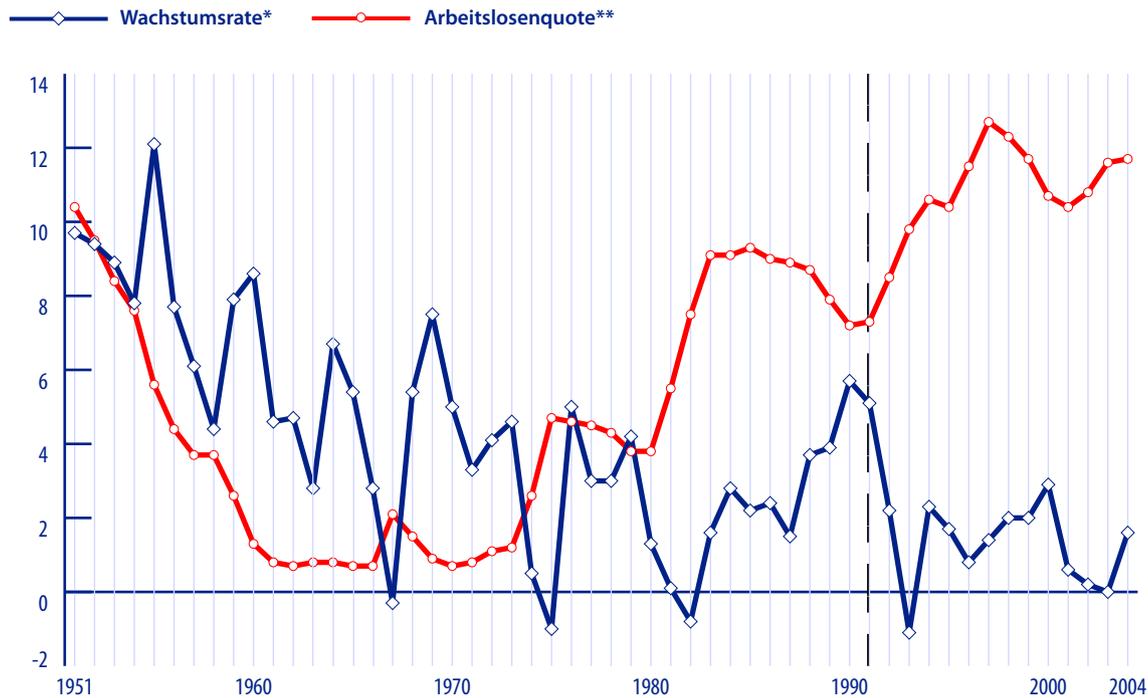
Zum anderen aber veranschaulicht der Grundwert auf die Zukunft bezogen, warum es nicht ausreichen würde, die Beschäftigungsschwelle abzusenken und auf einem bestimmten Niveau konstant niedrig zu halten. Da der Wachstumsgrundwert eine fallende Tendenz hat, müsste nämlich in gleicher Geschwindigkeit auch die Beschäftigungsschwelle weiter sinken.

Arbeitswelt im Wandel

Es gibt verschiedene Konzepte, um die Beschäftigungsschwelle zu senken. So wird in diesem Zusammenhang gefordert, den Kündigungsschutz zu lockern, stärkere Abweichungen von Tarifverträgen zuzulassen, die Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose zu verschärfen und allgemein den Arbeitsmarkt zu deregulieren.¹¹ Bereits in den letzten fünfzehn Jahren hat allerdings ein erheblicher Wandel auf dem Arbeitsmarkt stattgefunden.

Grafik

Wachstumsraten und Arbeitslosenquoten 1951 - 2004



* Wachstum in Prozent im Vergleich zum Vorjahr; in Preisen von 1995; zur Datengrundlage siehe IWS-Papier Nr. 1

** Arbeitslosenquoten 1951 – 1990 für Westdeutschland, 1991 – 2004 für Gesamtdeutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2002, S. 632 f.; Statistisches Jahrbuch 2003, S. 656 f.; eigene Berechnungen, vgl. dazu IWS-Papier Nr. 1; Statistisches Bundesamt, URL: <http://www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrtab1.php> (02.05.05); Statistisches Bundesamt, URL: <http://www.destatis.de/indicators/d/lrarb01ad.htm> (02.05.05).

www.wachstumsstudien.de



© Institut für Wachstumsstudien

So sind erstens die Qualifikationsanforderungen gestiegen.¹² Je niedriger die Qualifikation, desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt.¹³ Geringqualifizierte haben dementsprechend ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden. In Westdeutschland ist deren Arbeitslosenquote etwa doppelt, in Ostdeutschland beinahe dreimal so hoch wie die durchschnittliche Quote.¹⁴

Zweitens hat ein Wandel bei den Arbeitsverhältnissen stattgefunden. Die Zahl der unbefristeten Voll-

zeitarbeitsverhältnisse hat sich zwischen 1991 und 2000 um 12,5 % verringert. Parallel dazu ist die Zahl der Teilzeitbeschäftigten um 36,5 % und die der befristeten Beschäftigten um 21 % angestiegen.¹⁵

Drittens hat sich auch die Arbeitszeit verändert. Wenn Normalarbeitszeit so verstanden wird, dass der Beschäftigte Vollzeitarbeit von montags bis freitags, bei konstanter Verteilung der Arbeitszeit, ohne Überstunden, Schicht-, Nacht- und Wochenendarbeit

erbringt, so hatten bereits 1984 nur 24 % und 1999 nur noch 15 % der Beschäftigten eine normale Arbeitszeit.¹⁶ Der Anteil der Beschäftigten, die Überstunden leisteten ist zwischen 1995 und 1999 von 46 auf 56 % gestiegen.¹⁷

Durch das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko, die Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse und unregelmäßigere Arbeitszeiten wird das Erwerbsleben zunehmend von Unsicherheit geprägt.¹⁸ Die Sorge um den Arbeitsplatz ist daher auch eine der größten Zukunftsängste der Deutschen.¹⁹ Die Konzepte zur Senkung der Beschäftigungsschwelle werden den Wandel auf dem Arbeitsmarkt wahrscheinlich noch beschleunigen. So würde beispielsweise eine Lockerung des Kündigungsschutzes oder ein erneuter Anstieg befristeter Arbeitsverträge die Unsicherheit weiter erhöhen.

Zusammenfassung

Die Arbeitslosigkeit befindet sich derzeit auf einem Rekordniveau. Dies führt sowohl zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten, als auch zu vielfältigen gesellschaftlichen Problemen. Der Druck auf die Politik, erfolgreiche Gegenkonzepte zu entwickeln, ist daher hoch. Wie der Wachstumsgrundwert jedoch verdeutlicht, wird es entgegen der weit verbreiteten Hoffnung immer unwahrscheinlicher, dass ein ausreichend hohes Wachstum erreicht werden kann, um

die Arbeitslosigkeit merklich zu senken. Umgekehrt wird bei dem Versuch, die Beschäftigungsschwelle zu senken, der notwendige Umfang der Absenkung unterschätzt und zugleich übersehen, dass die Beschäftigungsschwelle in Zukunft kontinuierlich weiter absinken müsste. Es ist daher fraglich, ob die derzeitigen Konzepte ausreichend wären. Gleichzeitig hat sich die Arbeitswelt bereits erheblich gewandelt und ist unsicherer geworden. Weitere Versuche, die Beschäftigungsschwelle abzusenken, werden diese Entwicklung wahrscheinlich verstärken.

Die Politik befindet sich damit in einer prekären Lage: Sie kann einerseits nicht auf ein so hohes Wachstum setzen, dass damit die Beschäftigungsschwelle überschritten wird. Andererseits aber wird sie die Beschäftigungsschwelle, die maßgeblich von einem erwünschtermaßen hohen Produktivitätsfortschritt beeinflusst wird, wohl nur absenken können, wenn sie radikale Arbeitsmarktreformen in Kauf nimmt. Und selbst dann ist es fraglich, ob auf diese Weise die Wachstumsraten unterboten werden können, zumal diese langsam aber beständig weiter sinken. Dadurch wird deutlich, dass die Arbeitslosigkeit die wohl größte Herausforderung im Zusammenhang mit dem Problem des linearen Wachstums darstellt. Damit erklärt sich zugleich, warum dies ein Hauptforschungsfeld des IWS ist.

Anmerkungen

- 1 Statistisches Bundesamt, Datenreport 2004, S. 109.
- 2 Arbeitsagentur.de; Globus Infografik Nr. Kb-9747.
- 3 Globus Infografik Nr. Kb-9245.
- 4 Vgl. SPD-Bundestagsfraktion I; CDU/CSU-Bundestagsfraktion I; Grünen-Bundestagsfraktion I; FDP-Bundesvorstand.
- 5 Vgl. IWS-Papier Nr. 2 „Der IWS-Wachstumsgrundwert“.
- 6 Vgl. EU-Kommission.
- 7 Vgl. Cesifo-group, S. 31.
- 8 Vgl. IWS-Papier Nr. 2 „Der IWS-Wachstumsgrundwert“.
- 9 Vgl. etwa Bundeswirtschaftsminister Clement, S. 8; CDU/CSU-Bundestagsfraktion II; FDP-Bundestagsfraktion; Ifo-Institut I; IHW Halle; anders das DIW, das von gut 1 Prozent oder das HWWA, das von etwa 1,5% ausgeht.
- 10 Globus Infografik Nr. Kb-9747; Sozialpolitik-aktuell.de.
- 11 Vgl. beispielsweise Ifo-Institut II u. III; Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv; BDA; Arbeitgeber Köln, S. 1; vgl. auch SPD-Bundestagsfraktion II; CDU/CSU-Bundestagsfraktion II; Grünen-Bundestagsfraktion II; FDP-Bundestagsfraktion.
- 12 Vgl. Enquete-Bericht, S. 213.
- 13 Vgl. IAB 4/02, S. 10; IAB 19/03, S. 1.
- 14 Vgl. IAB 19/03, S. 2.
- 15 Vgl. Enquete-Bericht, S. 216 f.
- 16 Vgl. Enquete-Bericht, S. 217 f.
- 17 Vgl. Enquete-Bericht, S. 218.
- 18 Vgl. MittAB 1/2000, S. 84 ff.; MittAB 4/2000, S. 588 ff.; Schulze-Buschhoff, S. 26.
- 19 Vgl. Die Welt v. 29.06.2004, S. 12; Süddeutsche Zeitung v. 24.04.2004, S. 8.

Quellen:

- Arbeitgeber Köln, URL: <http://www.arbeitgeber-koeln.de/media/pdf/donges.pdf> (02.05.05).
- Arbeitsagentur, URL: <http://statistik.arbeitsamt.de/statistik/index.php?id=D> (29.04.05).
- BDA, URL: <http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/99FF45FA8D1448DDC1256F85004B9631> (02.05.05).
- Bundeswirtschaftsminister Clement, URL: <http://www.spd-mv.de/clement-april03.pdf> (02.05.05).
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion I, URL: http://www.cducsu.de/section__1/subsection__5/id__1429/Meldungen.aspx (02.05.05).
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion II, URL: <http://www.cducsu.de/kommunikation/download/33E26ED7C156EAC1AEF13A7482BCD3A111445-u8tig4gh.pdf> (02.05.05).
- Cesifo-group, URL: http://www.cesifo-group.de/pls/portal/docs/PAGE/IFOCONTENT/NEUESEITEN/DATA/FORECASTS/FORECASTS_CONTAINER/KPROG_GD_200504/GD-GUTACHTEN4_2005.PDF (02.05.05).
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Globalisierung der Weltwirtschaft. Schlussbericht der Enquete-Kommission, Opladen 2002, zitiert als: Enquete-Bericht.
- DIW, URL: <http://www.diw.de/programme/jsp/presse.jsp?PCODE=77&LANGUAGE=de> (02.05.05).
- EU-Kommission, URL: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/130&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en> (02.05.05).
- FDP-Bundestagsfraktion, URL: <http://www.fdp-fraktion.de/index.php?seite=http://www.fdp-fraktion.de/rede.php?id=950> (02.05.05).
- FDP-Bundesvorstand, URL: <http://www.liberales.de/portal/pdf/wachstumsstrategie.pdf> (02.05.05).
- Grünen-Bundestagsfraktion I, URL: http://www.gruene-fraktion.de/cms/arbeit_wirtschaft/dok/44/44226.htm (02.05.05).
- Grünen-Bundestagsfraktion II, URL: http://www.gruene-fraktion.de/cms/presse/dok/57/57226.arbeitsmarkt_reform_mussweitergehen.htm (02.05.05).
- Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, URL: http://www.hwwa.de/Publikationen/Wirtschaftsdienst/2004/wd_docs2004/wd0407-straubhaar.pdf (30.04.05).
- HWWA, URL: http://www.hwwa.de/Publikationen/Wirtschaftsdienst/2003/wd_docs2003/wd0311kommentiert.pdf (02.05.05).
- Ifo-Institut I, URL: http://www.cesifo-group.de/portal/page?_pageid=36,105463&_dad=portal&_schema=PORTAL&item_link=echo-nzz-online18-09-04.htm (02.05.05).
- Ifo-Institut II, URL: http://www.cesifo-group.de/portal/page?_pageid=36,105333&_dad=portal&_schema=PORTAL&item_link=ifointerview-MuM11-04.htm (29.04.05).
- Ifo-Institut III, URL: http://www.cesifo-group.de/portal/page?_pageid=36,105298&_dad=portal&_schema=PORTAL&item_link=ifostimme-forschunglehre-05-01-05.htm (02.05.05).
- IHW Halle, URL: <http://www.iwh-halle.de/d/publik/disc/168.pdf> (02.05.05).
- Plath, Hans-Eberhard: Arbeitsanforderungen im Wandel. Kompetenzen für die Zukunft – Eine folgenkritische Auseinandersetzung mit aktuellen Positionen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2000, Heft 4, S. 583-593, zitiert als: MittAB 4/2000.
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus: Geringqualifizierte. In der Krise verdrängt, sogar im Boom vergessen, in: IAB Kurzbericht, 2003, Heft 19, zitiert als: IAB 19/03.
- Reinberg, Alexander/Hummel, Markus: Lernen lohnt sich immer noch, in: IAB Materialien, 2002, Heft 4, S. 10-11, zitiert als: IAB 4/02.
- Schaeper, Hildegard / Kühn, Thomas / Witzel, Andreas: Diskontinuierliche Erwerbskarrieren und Berufswechsel in den 1990ern: Strukturmuster und biografische Umgangsweisen betrieblich ausgebildeter Fachkräfte, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2000, Heft 1, zitiert als: MittAB 1/2000.
- Schulze-Buschoff, Karin: Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Nr. Poo-518, URL: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2000/poo-518.pdf> (29.05.05).
- Sozialpolitik-aktuell.de, URL: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/4/ab/abblv33.pdf> (02.05.05).
- SPD-Bundestagsfraktion I, URL: http://www.spdfraktion.de/rs_dok/o,,32770,00.htm (02.05.05).
- SPD-Bundestagsfraktion II, URL: http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/o,,30873,00.htm (02.05.05).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2004, Bonn 2004.

Eine neue Perspektive für die ökologische Wachstumskritik

von Karsten Herzmann und Caroline Seibert

In der Kernaussage des IWS wird erläutert, warum ein exponentiell wachsender Wert in relativ kurzer Zeit geradezu astronomische Größen erreichen kann. Diese Feststellung allein ist nicht neu: Bereits vor etwa 30 Jahren wiesen Wissenschaftler darauf hin, dass Menschen ein solches „wachsendes Wachstum“ in der Regel unterschätzen. Anfang der 70er Jahre ließen sich allerdings auch hohe Wachstumsraten mit noch deutlich geringeren absoluten Zuwächsen als heute erreichen.¹

Daher ist es nicht verwunderlich, dass man damals weniger fragte, ob sich diese Entwicklung fortsetzen werde, sondern sich eher darum sorgte, welche Folgen ein solch starkes Wachstum haben könnte. Denn eine Ausweitung der Wirtschaftskraft ging bis dahin stets mit stärkerem Ressourcenverbrauch und höherer Umweltverschmutzung einher. Der Artikel stellt zunächst die Entwicklung der ökologischen Wachstumskritik dar und geht anschließend der Frage nach, welche Bedeutung die Erkenntnisse der Kernaussage für diese haben könnten.

Die Entdeckung der Wachstumsgrenzen

Die Geburtsstunde der ökologischen Wachstumskritik liegt im Jahr 1972, als der Club of Rome seine Studie „The Limits to Growth“ veröffentlichte.² Zum ersten Mal wurde darin medienwirksam angezweifelt, dass die Folgeprobleme des wirtschaftlichen Fortschritts stets durch neue technische Entwicklungen gelöst werden könnten.³

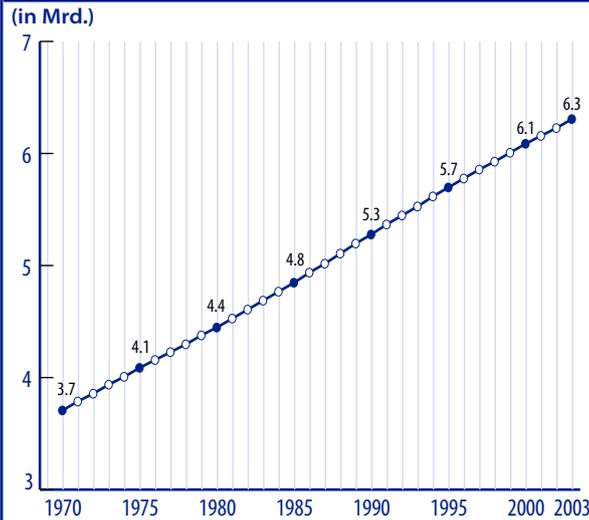
In diesem Bericht wurde zunächst erklärt, was exponentielles Wachstum bedeutet.⁴ Anschließend legen die Verfasser um Dennis Meadows und seine Frau Donella dar, dass fast alle menschlichen Aktivitäten, angefangen von der Kunstdüngernutzung bis hin zur Ausbreitung der Städte, einen solch exponentiell zunehmenden Verlauf aufweisen.⁵ Ausgehend von einem dadurch bedingten fortgesetzten Anstieg der Weltbevölkerung, der Industrialisierung, der Umweltverschmutzung, des Rohstoffverbrauchs und der Nahrungsmittelproduktion prognostizierten sie mittels einer als „Weltmodell“⁶ bezeichneten Computersimulation, dass diese Entwicklung in absehba-

rer Zeit an ihre Grenzen stoßen werde.⁷ Dann komme es zu „einem raschen Absinken der Bevölkerungszahl und der industriellen Kapazität“.⁸ Als Ausweg wurde vage das Ziel eines wirtschaftlichen und ökologischen Gleichgewichtszustandes formuliert.⁹ Allerdings sahen sich die Wissenschaftler um Meadows nicht dazu berufen oder in der Lage, einen Weg hin zu diesem Zustand aufzuzeigen. Vielmehr verstanden sie es als ihre Aufgabe, eine Diskussion anzufachen.¹⁰

Und dies nicht ohne Erfolg. Die öffentliche Reaktion auf ihre Thesen war gewaltig. Das Buch erreichte eine Massenaufgabe, es wurde in 37 Sprachen übersetzt¹¹ und auch die Politik befasste sich zunehmend mit Umweltschutzfragen. Das Echo in der Wissenschaft war allerdings geteilt. Zwar wurde gewürdigt, dass dem Club of Rome ein historisches Verdienst zukomme, weil er der Öffentlichkeit die katastrophalen Folgen eines blinden Wirtschaftswachstums vor Augen geführt hatte.¹² Das von den Wissenschaftlern um das Ehepaar Meadows vorgezeichnete düstere Zukunftsbild¹³ und seine Datengrundlage¹⁴ waren jedoch großer Kritik ausgesetzt.

Grafik 1

Entwicklung der Weltbevölkerung



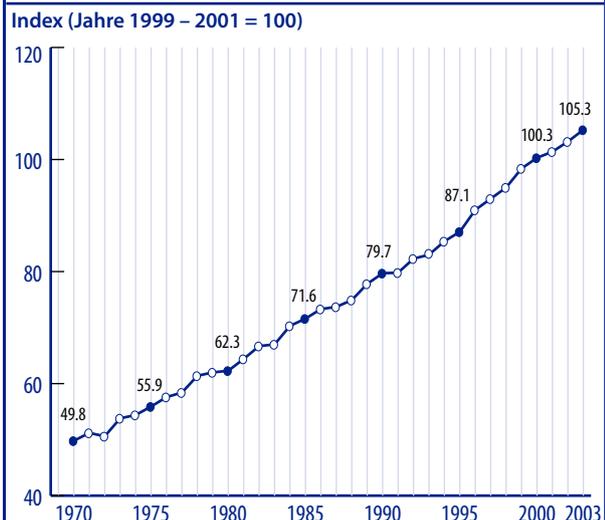
Quelle: U.S. Census Bureau
 URL: <http://www.census.gov/ipc/www/worldpop.html> (05.05.05).



www.wachstumsstudien.de © Institut für Wachstumsstudien

Grafik 2

Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion



Quelle: Welternährungsorganisation (FAO)
 URL: <http://faostat.fao.org/faostat/collections?version=ext&hasbulk=0&subset=agriculture> (05.05.05).



www.wachstumsstudien.de © Institut für Wachstumsstudien

Die Weiterentwicklung der Wachstumskritik

Die Autoren der „Grenzen des Wachstums“ fühlten sich dadurch missverstanden. Sie wollten keine „Zukunft des Schreckens“ vorhersagen.¹⁵ Mittels verbesserter Datenbasis und Computertechnik erstellten sie 1992 einen Bericht mit dem Titel „Die neuen Grenzen des Wachstums“.¹⁶ Auch darin wurde dargelegt, dass die mit exponentiellem Wachstum einhergehenden Probleme noch immer die Lebensgrundlage der Menschheit bedrohten.¹⁷ Allerdings versuchten die Autoren ihre Idee von einer Welt im Gleichgewicht als möglichen Ausweg genauer zu erklären. Ein radikales politisches Umdenken sei nötig, um eine langsamere Expansion, eine gerechtere Verteilung der Ressourcen und eine Ausrichtung auf mehr Lebensqualität anstatt auf höhere Produktion zu erreichen.¹⁸ Wachstum sei weiterhin möglich, es solle nur kein Wachstum um seiner selbst Willen geben.¹⁹

Auch dieses Buch traf in der Wissenschaft teilweise auf harte Kritik.²⁰ Als Gegenbeweis zu den Meadows'schen Thesen wurde insbesondere angeführt, dass sich die Umweltverschmutzung weniger dramatisch entwickelt habe als befürchtet.²¹ Dies sei vor allem dem rasanten Fortschritt in der Umwelttechnologie zu verdanken.²² Zudem seien Grenzen der Rohstoffverfügbarkeit und der Nahrungsmittelproduktion nicht abzusehen.²³ Sollte aber eine Verknappung eintreten, so werde die technische Entwicklung schon durch den dann zu erwartenden Preisanstieg beschleunigt.²⁴

Umweltschutz als weltweite Aufgabe

Unabhängig davon, inwieweit die ökologische Wachstumskritik oder die Gegenkritik stichhaltig ist, hat die Diskussion ein politisches Umdenken hervorgerufen. Umweltpolitische Zielsetzungen finden sich mittlerweile in vielen Verfassungen²⁵ und den Programmen

Grafik 3

Weltweiter CO₂ - Ausstoß

(in Mio. Tonnen)



Quelle: World Resources Institute

URL: [http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.cfm?step=countries&ccID=0&allcountries=checkbox&theme=3&variable_id=460&action=select_years\(05.05.05\)](http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.cfm?step=countries&ccID=0&allcountries=checkbox&theme=3&variable_id=460&action=select_years(05.05.05))
www.wachstumsstudien.de

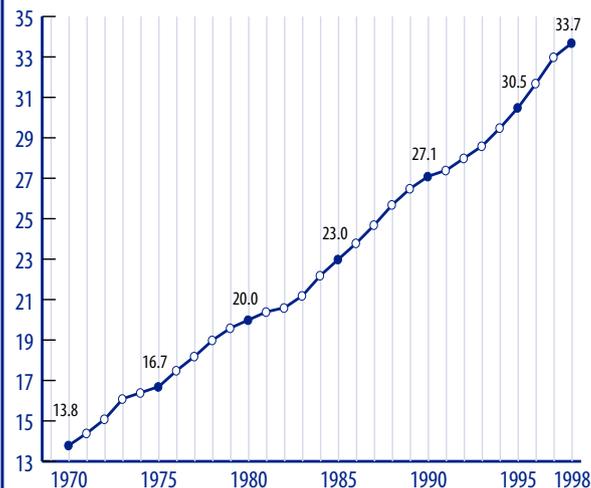


© Institut für Wachstumsstudien

Grafik 4

Welt-Bruttoinlandsprodukt

(in Bill. Geary-Khamis - Dollar)¹



¹ Der Geary-Khamis-Dollar ist eine preisbereinigte Vergleichswährung.

Quelle:

Maddison, Angus: The world Economy. A Millennial Perspective, OECD, Paris, 2001, S. 329.



www.wachstumsstudien.de

© Institut für Wachstumsstudien

nahezu aller Parteien in den Industriestaaten. Auch die Suche nach internationalen Lösungen schritt seit der ersten globalen Umweltkonferenz in Stockholm 1972 weiter voran.²⁶ Mittlerweile ist eine Vielzahl völkerrechtlicher Verträge zum Umweltschutz abgeschlossen worden.²⁷

Meadows' Irrtum

Die ökologische Wachstumskritik hat dazu geführt, dass mit den „Grenzen des Wachstums“ vor allem die Gefahr eines Rohstoff- und Nahrungsmittelmangels oder gar der drohende Kollaps des globalen Ökosystems assoziiert werden. Doch diese Form von Grenzen erscheint angesichts der tatsächlichen Entwicklung der letzten dreißig Jahre tatsächlich weiter entfernt als in den „Limits to Growth“ prognostiziert.²⁸ Dies kann daran liegen, dass Meadows sich gewissermaßen in der Geschwindigkeit irrte, mit der sich die Menschheit diesen Grenzen nähert. Denn wie in der Kernaussage

beschrieben, wachsen entwickelte Volkswirtschaften nicht exponentiell, sondern linear. Wie anhand der Grafiken abzulesen ist, gilt dies auch für weitere Variablen seiner Rechnung. Damit zeigt das IWS, dass die gegenwärtig erreichten „Limits to Growth“ nicht die Belastungsgrenzen des Ökosystems sind, sondern in der Unmöglichkeit eines dauerhaft exponentiellen Wachstums selbst liegen. An der grundsätzlichen Feststellung, dass die globale Umweltbelastung durch immer stärkere wirtschaftliche Expansion weiter ansteigt, ändert dies jedoch nichts.²⁹

Neue Gefahren für die Umwelt

Trotz dieser Fehleinschätzung hinterließen Meadows' Zukunftsprognosen einen bleibenden Eindruck. Sie trugen dazu bei, dass in den letzten Jahrzehnten große Anstrengungen zum Schutz der Umwelt unternommen wurden. Da aber das düstere Szenario bislang nicht eingetreten oder auch nur absehbar ist,



macht sich nun ein Gefühl der Entwarnung breit. Das Umweltschutzziel ist mittlerweile kein herausgehobenes mehr, sondern eines unter vielen. Stattdessen rückt eher das geringe Wirtschaftswachstum in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Mit weiter sinkenden Wachstumsraten dürfte dessen Bedeutung noch ansteigen.³⁰ Wie in der Kernaussage erläutert, werden die üblichen Maßnahmen, die dem Absinken der Wachstumsraten entgegenwirken sollen, wahrscheinlich nur begrenzte und kurzzeitige Effekte erzielen. Dies wiederum könnte in weiteren Forderungen münden, bestehende Wachstumshemmnisse entschlossen zu beseitigen. Als ein solches Hemmnis gelten zunehmend auch die als zu hoch empfundenen Umweltschutzstandards.³¹

Die Gefahr für die Umwelt, die Meadows in exponentiellem Wachstum sah, existiert daher möglicherweise dennoch, wenn auch anders, als er annahm: Nicht dessen Existenz gefährdet die Umwelt, sondern gerade seine Abwesenheit. Denn die Versuche, das für Volkswirtschaften so wichtige exponentielle Wachstum zu erreichen, könnten Umweltschutzbelange mehr und mehr ins Hintertreffen geraten lassen.

Natürlich ist langfristig weiteres Wachstum nur bei einer intakten Umwelt möglich.³² Das auf diesem Prinzip aufbauende Konzept der Nachhaltigkeit³³ ist

aber kaum durchzusetzen, wenn in Politik und Wirtschaft kurz- oder mittelfristige Wachstumserfolge im Vordergrund stehen.

Zusammenfassung

Die Wissenschaftler um Dennis Meadows haben einer weltweiten Öffentlichkeit die Gefahren eines ungezügelt Wachstums aufgezeigt und damit dazu beigetragen, dass der Umweltschutz zu einem zentralen Ziel der Politik wurde. Ihre Einschätzung der Wachstumsentwicklung war allerdings fehlerhaft. Die Zunahme der Wirtschaftskraft verläuft nicht in sich ständig steigendem Maß, sondern gleichmäßig.

Doch gerade darin könnten neue Gefahren für das Ökosystem liegen. Denn es stellt sich die Frage, ob ein hohes Umweltschutzniveau nicht überhaupt nur in Zeiten hoher Wachstumsraten durchgesetzt werden kann.³⁴ Fällt die wirtschaftliche Entwicklung hingegen geringer aus, so sind Umweltauflagen schnell als Wachstumsbremse identifiziert. Die Bedeutung des Umweltschutzes bei politischen Entscheidungen könnte daher abnehmen. Exponentielles Wachstum könnte deswegen durchaus eine Gefahr für die Umwelt sein – nicht weil es vorhanden wäre, sondern weil es erwartet wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. IWS-Kernaussage S. 4 ff.
- 2 Die Studie wurde im Auftrag des Club of Rome von 17 Wissenschaftlern des Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) erstellt. Federführend bei dieser Arbeit waren die beiden Wissenschaftler Donella und Dennis Meadows sowie Erich Zahn und Peter Milling. Unter dem Titel „Die Grenzen des Wachstums“ ist die Studie auch in deutscher Sprache erschienen. Ihr folgten 1973 der Bericht „Towards Global Equilibrium: Collected Papers“, worin technische Beschreibungen der Untermodelle der ersten Studie deren wissenschaftliche Verwendbarkeit belegen sollten und „The Dynamics of Growth in a Finite World“ im Jahr 1974, worin das in „The Limits to Growth“ verwendete Computermodell detailliert erklärt werden sollte.
- 3 Vgl. Bachmann, in: APuZ 2002, S. 15.
- 4 Zum Verständnis exponentieller Entwicklungen s. IWS-Kernthese S. 4 ff.; Meadows verwendet die klassischen Beispiele der Schachbrettsage und des Seerosenbeispiels, s. Meadows (1973), S. 19 ff.
- 5 Vgl. Meadows (1973), S. 18.
- 6 Vgl. Meadows (1973), S. 76 ff.
- 7 Vgl. Meadows (1973), S. 17.
- 8 Meadows (1973), S. 17.
- 9 Vgl. Meadows (1973), S. 141 ff.
- 10 Vgl. Meadows (1973), S. 161.
- 11 Vgl. Kupper (2003).
- 12 Vgl. Wicke (1991), S. 529.
- 13 Vgl. Cezanne (1997), S. 518; Woll (2000), S. 455.
- 14 Beckerman, in: KV 73 (1972), S. 21 meint, das „Weltmodell“ mit seinen wenigen, recht statischen Variablen könne keine sichere Grundlage für eine langfristige Entwicklungsprognose darstellen; der Club of Rome kritisiert selbst in seiner kritischen Würdigung die unzureichende Berücksichtigung einer möglichen umweltschonenden technischen Weiterentwicklung, wobei er zugleich darauf verweist, dass auch der technische Fortschritt nur zu einer Verlangsamung des Abwärtsprozesses führen könne, vgl. dazu Meadows (1973), S. 166 f.; Wicke (1991), S. 529 merkt an, dass eine höhere Umweltbelastung gleichsam verstärkte Anstrengungen im Umweltschutz zur Folge habe.

- 15 Vgl. Meadows (1992), S. 10.
- 16 Der englische Originaltitel lautete "Beyond the Limits".
- 17 Insbesondere der Verbrauch nicht regenerierbarer Ressourcen und die vermehrte Freisetzung nicht abbaubarer Schadstoffe hätten die Grenzen der Aufnahmefähigkeit des Ökosystems auf längere Zeit überschritten, vgl. Meadows (1992), S. 13.
- 18 Vgl. Meadows (1992), S. 13, S. 250 ff.
- 19 Vgl. Meadows (1992), S. 251 f.; Meadows in: Die Zeit vom 31.12.2003, S. 20.
- 20 Vgl. Willeke (2002), S. 29; Cezanne (1997), S. 518 f. erkennen darin ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber den Marktkräften und eine Überschätzung der Möglichkeiten einer globalen, nahezu sämtliche Bereiche umfassenden Planung. Eine ökologische Wende sei kein konkretes, durchführbares Programm und ihre Umsetzung erfordere starke Einschnitte in die gewohnte Lebensweise der Bevölkerung, die demokratisch kaum durchzusetzen seien.
- 21 Vgl. Woll (2000), S. 455.
- 22 Vgl. Wicke (1991), S. 529.
- 23 Vgl. Binder (1999), S. 10 f., Wicke (1991), S. 530 ff.; Willeke (2002), S. 30 meint, insbesondere die Rohstoffressourcen könnten durch effizientere Nutzung, Recycling und Substitution geschont werden.
- 24 Vgl. Wicke (1991), S. 531 f.
- 25 Vgl. Art. 2 EU-Vertrag, Art. 2 sowie Art. 6 EG-Vertrag; Art. 20a Grundgesetz; Art. 9 Italienische Verfassung; Art. 42 der Verfassung der Russischen Föderation; Art. 5 Polnische Verfassung; Art. 23 Belgische Verfassung; Art. 56 Türkische Verfassung.
- 26 So sollte etwa der im Jahr 1987 unter dem Titel „Our Common Future“ erschienene Brundtland-Report Perspektiven für eine langfristig tragfähige, umweltschonende Entwicklung aufzeigen, vgl. dazu Frenkel/Hemmer (1999), S. 323.
- 27 Vgl. etwa das Washingtoner Artenschutzabkommen von 1973, BGBl. 1975 II, S. 777; das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht von 1985, BGBl. II, S. 902; das Montrealer Abkommen über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen von 1989, BGBl. 1988 II, S. 1015; das Rahmenabkommen von Rio de Janeiro über Klimaveränderungen, BGBl. 1993 II, S. 1784; das Übereinkommen von Rio de Janeiro über die biologische Vielfalt, BGBl. 1993 II, S. 1742; das Abkommen von Kyoto von 1997, BGBl. 2002 II, S. 966.
- 28 Vgl. Maxeiner/Miersch (1998), S. 11 f., die die Glaubwürdigkeit von Meadows und seinen Mitautoren daran messen, ob ihre Vorhersagen eingetroffen sind. Diese widerlegen sie am Beispiel der damaligen Prognose hinsichtlich der Erdölvorräte, die sich angesichts der Entdeckung weiterer Vorräte als falsch erwiesen hat. Ihr Hauptkritikpunkt ist aber, dass sie sich die Autoren der „Grenzen des Wachstums“ nicht zu ihren Fehleinschätzungen bekannt hätten.
- 29 So zweifelt auch Meadows in seiner im Juni 2004 erschienen zweiten Neubearbeitung der Studie "Limits to Growth – The 30-Year Global Update" eine positive Trendwende an. Nach Angaben des Verlags wird in dem Buch die gegenwärtige Überschreitung der Belastungsgrenzen des Ökosystems und der damit verbundene globale Kollaps anhand neuer Daten belegt, vgl. Chelsea Green Publishing Company.
- 30 Vgl. Kernaussage S. 4 ff.
- 31 Vgl. etwa gemeinsames Memorandum von BDI und BDA in FAZ vom 20.07.2004; EU-Kommissionspräsident Barroso will in den nächsten Jahren dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit klare Priorität gegenüber dem des Umweltschutzes einräumen, vgl. FAZ vom 27.01.2005, S. 14; ähnlich EU-Binnenmarktkommissar McCreevy in FAZ vom 18.12.2004, S. 11.
- 32 Vgl. Wicke (1991), S. 523.
- 33 Die Brundtland-Kommission entwickelte 1987 in ihrem Abschlussbericht (vgl. Endnote 26) erstmals das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung. Darunter verstand sie eine Entwicklung, „die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“, vgl. Deutscher Bundestag (2002), S. 393.
- 34 Vgl. Willeke (2002), S. 31 f.; EU-Binnenmarktkommissar McCreevy in FAZ vom 18.12.2004, S. 11.

Quellen:

- Bachmann, Günther: Nachhaltigkeit: Politik mit gesellschaftlicher Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2002, B 31-32, S. 8-16.
- Beckerman, Wilfred: Naturwissenschaftler, Wirtschaftswissenschaftler und Umweltkatastrophe, in: Kieler Vorträge, 1972, Heft 73, S. 8-28.
- Binder, Klaus Georg: Grundzüge der Umweltökonomie, München 1999.
- Cezanne, Wolfgang: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage, München-Wien 1997.
- Chelsea Green Publishing Company: Book Overview, URL: <http://www.chelseagreen.com/2004/items/limitspaper> (03.05.05).
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Schlussbericht der Enquête-Kommission. Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen 2002.
- Frenkel, Michael/Hemmer, Hans-Rimbert: Grundlagen der Wachstumstheorie, München 1999.
- Kupper, Patrick: „Weltuntergangs-Vision aus dem Computer“. Zur Geschichte der Studie „Die Grenzen des Wachstums“ von 1972, in: Hohensee, Jens/Uekötter, Frank (Hrsg.): Wird Cassandra heiser? Beiträge zu einer Geschichte der falschen Öko-Alarme, Beihefte der Historischen Mitteilungen der Ranke-Gesellschaft (HMRG), Stuttgart 2003, online abrufbar unter URL:http://www.tg.ethz.ch/dokumente/pdf_files/KupperGrenzendesWachstums.pdf (03.05.05).
- Maxeiner, Dirk/Miersch, Michael: Lexikon der Öko-Irrtümer: überraschende Fakten zu Energie, Gentechnik, Gesundheit, Klima, Ozon, Wald und vielen anderen Umweltthemen, Frankfurt am Main 1998.
- Meadows, Dennis/Meadows, Donella/Randers, Jorgen: Die neuen Grenzen des Wachstums, Stuttgart 1992.
- Meadows, Dennis/Meadows, Donella/Zahn, Erich/Milling, Peter: Die Grenzen des Wachstums, Hamburg 1973.
- Wicke, Lutz: Umweltökonomie. Eine praxisorientierte Einführung, 3. Auflage, München 1991.
- Willeke, Rainer: Nachhaltigkeit durch Wachstum, Köln 2002.

IWS-Studie: Sozialreformen seit 1989

Die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung

von Kay Bourcarde

Die sinkenden Wachstumsraten vor Augen hat die Politik große Anstrengungen unternommen, möglichst viele denkbare Wachstumshemmnisse zu beseitigen. Als ein solches Hemmnis gelten die kontinuierlich gestiegenen Beitragssätze zu den Sozialversicherungen. Viele Reformen hatten daher das Ziel, die Beitragssätze zu senken oder zumindest zu stabilisieren.

In den Medien aber auch in der Wissenschaft wird darüber zumeist losgelöst von den bisherigen Änderungen berichtet. Dies ist wenig verwunderlich, denn allein die Reformen von 1989 bis heute waren so zahlreich und vielfältig, dass sie kaum mehr überblickt werden können. Ein solcher Überblick ist jedoch notwendig, wenn nicht nur einzelne Ausschnitte, sondern der Reformprozess insgesamt analysiert werden soll. Das IWS untersucht daher die Gesetzesänderungen der letzten fünfzehn Jahre im Rahmen einer Studie. In dieser Ausgabe wird zunächst der „Reformweg“ der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aufgezeigt. Dabei werden die verschiedenen Reformen nicht nebeneinander gestellt, sondern die Entwicklung einzelner Aspekte der GKV zusammenhängend und in chronologischer Abfolge veranschaulicht.

1988 verabschiedete der Deutsche Bundestag eine Gesetzesvorlage der schwarz-gelben Bundesregierung: das Gesundheitsreformgesetz. Bis zu diesem Zeitpunkt war das Krankenversicherungsrecht über viele Gesetze und Verordnungen verstreut. Durch das Gesundheitsreformgesetz wurden diese Bestimmungen größtenteils in einem fünften Sozialgesetzbuch (SGB V) zusammengeführt und in den darauf folgenden Jahren viele Male geändert.

1 Zuzahlungen

Die Gesetzliche Krankenversicherung finanziert sich grundsätzlich über die Beiträge ihrer Mitglieder (siehe Kasten „Die Prinzipien der Gesetzlichen Krankenver-

sicherung“). Der Versicherte erwirbt damit das Recht, von der GKV im Krankheitsfall mit Sachleistungen versorgt zu werden, ohne dafür eigene Mittel aufbringen zu müssen.

Teilweise wird dieses Sachleistungsprinzip jedoch durch Zuzahlungen zu Arznei- und Heilmitteln, Krankenhausbehandlungen oder Fahrkosten durchbrochen. Damit werden die Versicherten über die gezahlten Beiträge hinaus unmittelbar an den von ihnen verursachten Kosten beteiligt. Kinder und Jugendliche sind bis zu ihrem vollendeten 18. Lebensjahr von Zuzahlungen befreit.¹ Im Folgenden werden die Veränderungen bei wichtigen Zuzahlungen verglichen. Die inflationsbereinigten Zahlen sind im Kasten „Die Änderungen kompakt“ zu finden.

Reform der ...

Gesetzlichen Krankenversicherung

Gesetzlichen Rentenversicherung (in Heft 2)

Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (in Heft 3)

Gesetzlichen Pflegeversicherung (in Heft 4)

1.1 Zuzahlungen zu Arzneimitteln

Durch das Gesundheitsreformgesetz wurden 1989 für viele Arzneimittel sogenannte *Festbeträge* eingeführt. Die Krankenkassen übernehmen die Kosten für ein Mittel, für das ein Festbetrag gilt, nur bis zu diesem Betrag. Sollte der Preis des Arzneimittels den Festbetrag übersteigen, so muss der Versicherte die Mehrkosten selbst tragen. Der Gesetzgeber wollte durch die Festbeträge einen Preiswettbewerb auslösen.²

Für Arzneimittel ohne eine Festbetragsregelung mussten die Versicherten hingegen weiterhin feste Zuzahlungsbeträge zahlen. Diese Zuzahlung wurde 1989 von 2 auf 3 DM je verordnetem Mittel erhöht.³

Ab 1993 wurde dann unterschieden nach der Packungsgröße. Der bisherige einheitliche Zuzahlungsbetrag von 3 DM galt nur noch für die kleinste Größe (N1), für die beiden größeren Packungen (N2 und N3) musste der Versicherte nun 5 bzw. 7 DM zuzahlen. Gleichzeitig wurden die Zuzahlungen auch auf solche Arzneimittel ausgeweitet, für die bereits ein Festbetrag galt.⁴ Vier Jahre später wurden die Zuzahlungen erneut für jede Packungsgröße um zunächst jeweils 1 DM angehoben⁵ und ein Jahr darauf deutlich auf dann 9, 11 und 13 DM erhöht.⁶

Mit dem Regierungswechsel kam es zunächst auch zu einem Kurswechsel: Die Zuzahlungen sanken auf 8, 9 und 10 DM.⁷ Zur Euroeinführung im Jahr 2002 wurden die Zuzahlungen auf Euro umgestellt und die Beträge dabei einfach halbiert.⁸ 2004 hat die rot-grüne Koalition mit dem GKV-Modernisierungsgesetz die Zuzahlungen dann wieder deutlich angehoben. Seitdem muss der Versicherte bei jedem Arzneimittel einheitlich 10% der Kosten selbst tragen. Dabei gibt es eine Art „Zuzahlungskorridor“, durch den die Zuzahlungen sowohl nach unten als auch nach oben hin begrenzt werden: Der Versicherte zahlt je Verordnung mindestens 5 Euro zu und damit den bisherigen Betrag für die größten Packungen. Sollten die Kosten weniger als 5 Euro betragen, zahlt der Versicherte diesen Betrag entsprechend alleine. Höchstens zahlt er 10 Euro zu.⁹

Je nach Packungsgröße hat der Gesetzgeber damit seit 1988 die Zuzahlungen zu Arzneimitteln verfünf- bis verzehnfacht.

1.2 Zuzahlung zur Krankenhausbehandlung

Bei einer Krankenhausbehandlung zahlt der Versicherte einen Tagesbetrag zu, dies jedoch nur für eine maximale Anzahl von Tagen pro Kalenderjahr.

Dieser Tagesbetrag wurde 1991 von 5 auf 10 DM je Tag verdoppelt. Der Versicherte musste weiterhin für höchstens vierzehn Tage im Jahr zuzahlen.¹⁰ 1994 wurde die bis dahin bundesweit einheitliche Zuzahlung durch einen für West- und Ostdeutschland unterschiedlich hohen Betrag ersetzt. Statt der bisherigen 10 DM betrug die Selbstbeteiligung von nun an in Westdeutschland 12 DM und in Ostdeutschland 9 DM pro Tag.¹¹ Drei Jahre später wurde die Selbstbeteiligung um jeweils 5 DM angehoben.¹² 2001 wurden die Zuzahlungen wieder vereinheitlicht, indem der ostdeutsche Zuzahlungsbetrag auf die Höhe des westdeutschen in Höhe von 17 DM angehoben wurde.¹³ Zur Euroeinführung wurde die Zuzahlung von 17 DM auf 9 Euro umgestellt.¹⁴

Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz ist die Selbstbeteiligung im Jahr 2004 noch einmal auf nun 10 Euro gestiegen. Gleichzeitig ist auch die maximale Zuzahlungsdauer von vierzehn auf nun achtundzwanzig Tage pro Kalenderjahr verdoppelt worden.¹⁵

Die maximale Zuzahlung pro Kalenderjahr hat sich damit seit einschließlich 1989 knapp verdachtacht.

1.3 Zuzahlung zur Rehabilitation

Rehabilitationen sollen dabei helfen, bleibende Gesundheitsschäden und damit Behinderungen oder Pflegebedürftigkeit infolge von Krankheiten zu vermeiden.¹⁶ 1994 wurde die bis dahin bundesweit einheitliche Zuzahlung durch einen für West- und Ostdeutschland unterschiedlich hohen Betrag ersetzt. Statt der bisherigen 10 DM betrug die Selbstbeteiligung von nun an in Westdeutschland 12 DM und in Ostdeutschland 9 DM pro Tag.¹⁷

1997 stieg die tägliche Zuzahlung von 12 auf 25 DM bzw. von 9 auf 20 DM.¹⁸ Nach dem Regierungswechsel sank im Jahr 2000 die Zuzahlungshöhe zunächst auf 17 DM bzw. 14 DM.¹⁹ Ein Jahr später wurden die unterschiedlichen Zuzahlungshöhen in West- und Ostdeutschland ähnlich wie bei den Arzneimitteln

Kurzübersicht

Die Prinzipien der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)

Die GKV soll die Gesundheit ihrer Versicherten erhalten beziehungsweise bei Bedarf wiederherstellen.^I Im Falle von vorübergehender Arbeitsunfähigkeit infolge einer Krankheit ersetzt sie zudem den ausgefallenen Lohn durch Krankengeld.^{II} Die GKV basiert im Wesentlichen auf dem sogenannten *Sachleistungsprinzip*. Dies bedeutet, dass die Versicherten aufgrund ihrer Beitragszahlungen das Recht haben, im Krankheitsfall die erforderlichen medizinischen Sachleistungen kostenfrei zu erhalten.^{III} Versichert sind vor allem Arbeiter und Angestellte mit einem Einkommen bis zur Versicherungspflichtgrenze,^{IV} Rentner der Gesetzlichen Rentenversicherung, Bezieher von Arbeitslosenunterstützung, Land- und Forstwirte, Studenten sowie Künstler. Diese Personen haben nicht die freie Entscheidung, ob sie Mitglied sein möchten oder nicht, denn die GKV ist genauso wie alle anderen Sozialversicherungszweige eine *Pflichtversicherung*. Selbstständige hingegen sind in der Regel nicht versicherungspflichtig, können allerdings freiwillig Mitglied werden. Das gleiche gilt für Arbeiter und Angestellte, deren Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze liegt.

Die GKV ist eine *Solidarversicherung*: Familienangehörige sind, soweit sie kein eigenes Einkommen über einer gewissen Höhe haben, kostenlos mitversichert.^V Anders als bei den privaten Krankenversicherungen werden die Beiträge nicht aufgrund des individuellen Risikos erhoben, sondern entsprechend der finanziellen Leistungskraft des einzelnen Versicherten.^{VI}

Die Ausgaben der GKV werden durch Mitgliedsbeiträge finanziert, die prozentual zum Bruttoeinkommen erhoben werden und die je zur Hälfte von Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu zahlen sind. Bei dieser sogenannten *paritätischen Finanzierung* wurden allerdings Änderungen vorgenommen.

Die GKV hat derzeit etwa 51 Millionen Mitglieder,^{VII} wobei weitere 20 Millionen Menschen (Ehepartner und Kinder der Versicherten) kostenlos mitversichert sind.^{VIII} Der durchschnittliche Beitragssatz liegt aktuell (2005) bei etwa 14,0 % des Bruttoeinkommens, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen somit jeweils etwa 7 %.^{IX}

und der Krankenhausbehandlung wieder vereinheitlicht, indem die Zuzahlung in Ostdeutschland auf das westdeutsche Niveau angehoben wurde. Damit gab es nur noch einen einheitlichen Zuzahlungsbetrag in Höhe von 17 DM.²⁰ Zur Euroeinführung wurde der Betrag umgestellt auf 9 Euro.²¹ Mit der Gesundheitsreform 2004 ist der Zuzahlungsbetrag auf 10 Euro gestiegen.²²

Damit hat sich die maximale Zuzahlung seit 1989 in etwa verdoppelt.

1.4 Zuzahlung zur Anschlussrehabilitation

Ein Unterfall der Rehabilitation ist die sogenannte Anschlussrehabilitation. Wie es der Name bereits ausdrückt, schließen sich derartige Rehabilitationsmaßnahmen unmittelbar an einen ambulanten oder

stationären Krankenhausaufenthalt an, sofern dieser zur vollständigen Heilung nicht ausreicht. Anders als bei der allgemeinen Rehabilitation ist hier die Zuzahlung genauso wie bei einer Krankenhausbehandlung auf eine maximale Anzahl von Tagen pro Kalenderjahr begrenzt.

1994 wurde auch hier die bis dahin bundesweit einheitliche Zuzahlung durch einen für West- und Ostdeutschland unterschiedlich hohen Betrag ersetzt. Statt der bisherigen 10 DM betrug die Selbstbeteiligung von nun an in Westdeutschland 12 DM und in Ostdeutschland 9 DM pro Tag. Die Zuzahlung blieb auf maximal vierzehn Tage pro Kalenderjahr begrenzt.²³ 1997 stieg die Zuzahlung von 12 auf 17 DM bzw. von 9 auf 14 DM.²⁴ 2001 wurden auch hier die unterschiedlichen Zuzahlungshöhen in West- und Ostdeutschland

Maximale Zuzahlungen

(Vergleich 1988 / 2004, umgerechnet in Euro)

Leistungskategorie	1988	2004	Änderung nominal	Änderung real*
Arzneimittel	1,02 €	5 – 10 €	+ 390 % bis + 880 %	+ 225 % bis + 555 %
Krankenhausbehandlung	2,56 € pro Tag max. 14 Tage (= 35,84 €)	10 € pro Tag max. 28 Tage (= 280 €)	+ 680 %	+ 420 %
Rehabilitation (Kuren)	5,11 €	10 €	+ 95 %	+ 30 %
Anschlussrehabilitation	5,11 € pro Tag max. 14 Tage (= 71,54 €)	10 € pro Tag max. 28 Tage (= 280 €)	+ 2 90 %	+ 160 %
Fahrkosten**	2,56 €	5 - 10 €	+ 95 % bis + 290 %	+ 30 % bis + 160 %
Praxisgebühr	–	10 € / Quartal	–	–
Überforderungsklausel***	2 % (2 %)	2 % (1 %)	–	–
Härtefälle	befreit	2 %	–	–

* Inflationsbereinigt, Inflation zwischen 1988 und 2003: 33 %, Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Taschenbuch 2004, Tab. 1.2.

** Seit der Vervierfachung 1989 sind die Fahrkosten stabil geblieben. Da durch die Gesundheitsreform 2004 die Fahrkosten allerdings nur noch in besonderen Ausnahmefällen übernommen werden und eine größere Zahl der Fahrten von den Versicherten voll getragen werden muss, ist die Eigenbeteiligung in diesem Bereich dennoch stark gestiegen.

*** In Klammern: chronisch Kranke. Versicherte mit sehr hohem Einkommen zahlten 1988 maximal 4 %.



wieder vereinheitlicht, indem die Zuzahlung in Ostdeutschland auf das westdeutsche Niveau von 17 DM angehoben wurde.²⁵ Zur Euroeinführung wurde dieser Betrag umgestellt auf 9 Euro.²⁶ Mit der Gesundheitsreform 2004 ist der Zuzahlungsbetrag auf 10 Euro gestiegen, gleichzeitig ist die maximale Zuzahlungsdauer auf achtundzwanzig Tage verdoppelt worden.²⁷

Damit wurde für eine Anschlussrehabilitation seit 1989 die maximale Zuzahlungshöhe pro Kalenderjahr knapp vervierfacht.

1.5 Zuzahlung zu Fahrkosten

Die Krankenkassen übernehmen Fahrkosten, wenn sie im Zusammenhang mit einer Krankenkassenleistung erforderlich sind.²⁸ Die Zuzahlung hierzu wurde 1989 von 5 auf 20 DM je Fahrt vervierfacht.²⁹ 1997 stieg die Selbstbeteiligung weiter auf 25 DM³⁰ und wurde dann zur Euroeinführung auf 13 Euro festgeschrieben.³¹

Mit der Gesundheitsreform 2004 ist die Zuzahlung auf eine prozentuale Zuzahlung von 10% der Kosten umgestellt worden und damit gesunken, denn der Versicherte übernimmt maximal 10 Euro selbst.

Vergleicht man die Zuzahlung zu Fahrkosten nach ihrer Vervierfachung im Jahre 1989 und heute, so ist die Selbstbeteiligung daher in etwa gleich geblieben. Dies gilt allerdings nur für die Fahrten, die von den Krankenkassen noch übernommen werden. Gleichzeitig ist nämlich die Zahl der Fälle, in denen der Versicherte noch einen Anspruch auf eine Fahrkostenübernahme hat, deutlich gesunken. Die Fahrkosten werden nun in der Regel nur noch nach vorheriger Genehmigung durch die Krankenkasse und in besonderen Ausnahmefällen übernommen.³² Da somit eine größere Zahl der Fahrten von den Versicherten voll getragen werden muss, ist die Eigenbeteiligung in diesem Bereich ebenfalls angestiegen.

1.6 Weitere Zuzahlungen

Heilmittel: Heilmittel sind beispielsweise Massagen, Bäder, Krankengymnastik oder Sprachtherapien. Die Zuzahlung zu diesen wurde 1989 umgestellt von 4 DM auf 10% der Kosten.³³ 1997 stieg die Zuzahlung auf 15%.³⁴ Mit der Gesundheitsreform 2004 wurde die Zuzahlung auf 10% der Kosten zuzüglich 10 Euro je Verordnung umgestellt.³⁵

Hilfsmittel: 1997 wurden Zuzahlungen zu bestimmten Hilfsmitteln wie Bandagen oder Einlagen in Höhe von 20% der Kosten eingeführt.³⁶

Neue Zuzahlungen durch die Gesundheitsreform 2004: Erkrankte Versicherte werden in ihrem Haushalt außer durch einen Arzt auch durch Pflegekräfte betreut, wenn dies nicht Familienangehörige tun können und dadurch eine Krankenhausbehandlung vermieden werden kann.³⁷ Für häusliche Krankenpflege muss nun eine Zuzahlung in Höhe von 10% täglich zuzüglich 10 Euro je Verordnung erfolgen.³⁸ Die Zuzahlung ist auf längstens achtundzwanzig Tage pro Kalenderjahr begrenzt.³⁹

Versicherte, die wegen einer schweren psychischen Erkrankung nicht selbstständig dafür sorgen können, dass sie ärztlich behandelt werden, haben einen Anspruch auf Soziotherapie.⁴⁰ Dafür ist eine zeitlich unbegrenzte Zuzahlung in Höhe von 10% der anfallenden Kosten eingeführt worden.⁴¹ Der Versicherte zahlt dabei an jedem Tag, an dem er die Leistung in Anspruch nimmt, mindestens 5 und höchstens 10 Euro zu.⁴²

Versicherte mit einem Kind unter 12 Jahren oder mit einem behinderten Kind erhalten Haushaltshilfe, wenn sie als Folge einer Krankheit ihren Haushalt zeitweise nicht weiterführen können.⁴³ Auch hier wurde eine Zuzahlung von täglich mindestens 5 und höchstens 10 Euro eingeführt.⁴⁴

Darüber hinaus gibt es seit 2004 die sogenannte Praxisgebühr: Der Versicherte zahlt pro Kalendervierteljahr beim erstmaligen Besuch eines Arztes, Zahnarztes oder Psychotherapeuten eine Gebühr in Höhe von 10 Euro. Die Gebühr muss je Quartal nur einmal bezahlt werden, wenn sich der Versicherte in dieser Zeit bei demselben Arzt mehrfach behandeln lässt oder von diesem an einen anderen Arzt überwiesen

wird. Bei Vorsorgeuntersuchungen fällt keine Praxisgebühr an.⁴⁵

2 Überforderungs- und Härtefallklauseln

Überforderungs- und Härtefallklauseln sollen dafür Sorge tragen, dass der Versicherte nicht finanziell überlastet wird. Überforderungsklauseln gelten für alle Versicherten und begrenzen die jährliche Belastung in Relation zum Jahreseinkommen. Härtefallklauseln gelten für besonders benachteiligte Versicherte und stellen diese von jeglichen Zuzahlungen frei.

1989 wurden die Zuzahlungen bei Arznei- und Heilmitteln sowie die Eigenbeteiligung an Fahrkosten auf insgesamt 2% der jährlichen Bruttoeinnahmen beschränkt, bei höheren Einkommen lag diese Grenze bei 4%.⁴⁶ Versicherte mit sehr niedrigem Einkommen wurden als Härtefälle von allen Zuzahlungen befreit.⁴⁷ 1997 wurden die Zuzahlungen auch für höhere Einkommen auf 2% begrenzt. Für chronisch Kranke, die wegen derselben Krankheit in Dauerbehandlung waren und die ein Jahr lang Zuzahlungen bis zur Belastungsgrenze aufbringen mussten, sank die Zuzahlung auf 1%.⁴⁸

Nach dem Regierungswechsel wurde die Zuzahlung für chronisch Kranke weiter begrenzt. Diese Versicherten wurden nach Ablauf eines Jahres von jeglichen Zuzahlungen zu Arznei- und Heilmitteln sowie zu Fahrkosten freigestellt.⁴⁹

Mit der Gesundheitsreform 2004 ist diese Maßnahme rückgängig gemacht worden, chronisch Kranke zahlen nun wieder dauerhaft 1% zu. Insbesondere ist mit der Gesundheitsreform die bisherige Härtefallklausel ersatzlos gestrichen worden: Auch die bislang stets befreiten Härtefälle wie Sozialhilfeempfänger, Personen mit niedrigem Einkommen oder Bezieher von BAföG müssen nun bis zu 2% ihrer jährlichen Bruttoeinnahmen zuzahlen.⁵⁰

3 Der Leistungsumfang der GKV

Krankengeld: Wenn Arbeitnehmer aufgrund einer Erkrankung zeitweise arbeitsunfähig werden, erhalten sie Krankengeld. Dieses wird wegen derselben

Krankheit für längstens eineinhalb Jahre gezahlt.⁵¹ Das Krankengeld wurde 1997 von 80% auf 70% des Bruttoarbeitsentgeltes gekürzt.⁵² Durch die Gesundheitsreform 2004 sollte, wie es im Gesetzentwurf heißt, das Krankengeld „umfinanziert und aus der Mitfinanzierung der Arbeitgeber ausgeschlossen“ werden.⁵³ Tatsächlich sind jedoch die Bestimmungen zum Krankengeld im Gesetz selbst nicht angetastet worden. Stattdessen ist ein sogenannter „zusätzlicher Beitragssatz“ in Höhe von 0,5% des beitragspflichtigen Bruttoeinkommens eingeführt worden. Diesen zusätzlichen Beitragssatz müssen die Versicherten zusätzlich zu ihrem Anteil an dem hälftig finanzierten Beitrag alleine tragen.⁵⁴ Rechtlich gesehen bleibt damit das Krankengeld im Leistungskatalog der GKV erhalten. Faktisch ist dadurch aber die paritätische Finanzierung selbst aufgehoben worden, was die Abkehr von einem zentralen Prinzip der Sozialversicherungen bedeutet.

Zahnersatz: Der Zuschuss zum Zahnersatz in Höhe von 50% wurde im Jahre 1997 für nach 1978 Geborene gestrichen.⁵⁵ Nach dem Regierungswechsel wurde dieser Ausschluss zunächst rückgängig gemacht.⁵⁶ Mit der Gesundheitsreform 2004 ist der Zahnersatz dann zunächst vollständig aus dem Leistungskatalog der GKV herausgenommen worden. Die GKV-Versicherten sollten verpflichtet werden, sich entweder in der Gesetzlichen oder in einer privaten Krankenversicherung zusätzlich abzusichern. Die Beiträge bzw. Prämien dafür hätten die Versicherten alleine (ohne Arbeitgeberbeitrag) tragen müssen.⁵⁷ Ende 2004 ist diese Änderung dann jedoch vor ihrem Inkrafttreten wieder rückgängig gemacht worden. Die Versorgung mit Zahnersatz bleibt damit Teil des Leistungskataloges der GKV. Gleichzeitig ist allerdings der im Zusammenhang mit dem Krankengeld eingeführte zusätzliche Beitragssatz von 0,5 auf 0,9 Beitragsspunkte erhöht worden. Zudem tritt dieser nun zum 1. Juli 2005 statt, wie ursprünglich beschlossen, zum 1. Januar 2006 in Kraft.⁵⁸

Sterbegeld: Das Sterbegeld ist ein Zuschuss zu den Bestattungskosten und wird an denjenigen gezahlt, der diese Kosten übernimmt. Das Sterbegeld wurde 1989 für Personen, die am 1.1.1989 nicht in der GKV versichert waren, vollständig gestrichen. Für die übr-

gen Versicherten wurde es von 2.300 auf 2.100 DM gekürzt sowie für deren Mitversicherte auf 1.050 DM begrenzt.⁵⁹ Zur Euroeinführung wurde der Betrag umgestellt auf 1.050 Euro für Versicherte bzw. 525 Euro für Mitversicherte.⁶⁰ Im Jahr 2003 wurde das Sterbegeld halbiert auf 525 Euro für Versicherte bzw. 262,50 Euro für Mitversicherte.⁶¹ Mit der Gesundheitsreform 2004 ist das Sterbegeld komplett gestrichen worden.⁶²

Soziotherapie: Die bereits erwähnte Soziotherapie soll schwer psychisch Erkrankten dabei helfen, notwendige ärztliche Leistungen wahrzunehmen. Auf Soziotherapie besteht innerhalb von drei Jahren und je Krankheitsfall ein Anspruch von höchstens 120 Stunden. Diese Leistung wurde als neue Kassenleistung zum Jahr 2000 eingeführt und ist seitdem nicht verändert worden.⁶³

Hilfsmittel: Seit 1989 zahlte die Krankenkasse für Brillengestelle nur noch einen Zuschuss in Höhe von 20 DM.⁶⁴ 1997 wurde auch dieser Zuschuss gestrichen.⁶⁵ Seit der Gesundheitsreform 2004 werden Brillen insgesamt nicht mehr übernommen, Ausnahmen gelten nur bei Minderjährigen und schwer Sehbeeinträchtigten.⁶⁶

Weitere Veränderungen durch die Gesundheitsreform 2004:

- Das Entbindungsgeld wurde gestrichen.⁶⁷
- Die Krankenkassen bezahlen die Sterilisation von Männern und Frauen nur noch soweit dies aus medizinischen Gründen notwendig ist.⁶⁸
- Bei der künstlichen Befruchtung übernimmt die Krankenkasse nicht mehr die vollen Kosten, sondern zahlt nur die Hälfte. Außerdem werden nur noch drei anstatt vormals vier Versuche übernommen. Darüber hinaus wird die künstliche Befruchtung für Frauen auf das Alter zwischen 25 und 40 Jahren, für Männer auf das zwischen 25 und 50 Jahren begrenzt.⁶⁹
- Nicht verschreibungspflichtige Medikamente werden in der Regel von den Kassen nicht mehr bezahlt.

Außerdem werden solche Arzneimittel nicht mehr übernommen, „bei deren Anwendung eine Erhöhung der Lebensqualität im Vordergrund steht.“⁷⁰

4 Weitere Maßnahmen zur Kostendämpfung

Die Gesetzgebung im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung umfasst auch eher kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Stabilisierung der Beitragssätze. So wurden beispielsweise immer wieder Budgetierungen als vergleichsweise radikales Mittel der Kostendeckelung eingesetzt, so geschehen insbesondere in den Jahren 1993 bis 1995 und 1999.⁷¹

Zweimal, nämlich in den Jahren 1996/97 und 2003 wurden die Krankenkassen per Gesetz gezwungen, die Beitragssätze einzufrieren beziehungsweise abzusenken.⁷² Im Zusammenhang mit der Einführung des zusätzlichen Beitragssatzes von 0,9 Beitragspunkten müssen die Krankenkassen zudem zum 1. Juli 2005 ihren normalen Beitragssatz in gleicher Höhe senken. 1998 wurde den Krankenkassen in den neuen Ländern die Möglichkeit eingeräumt, im laufenden Jahr Darlehen aufzunehmen, um so Beitragssatzerhöhungen zu vermeiden.⁷³

Ein weiteres Mittel zur Kostendämpfung sind gesetzlich erzwungene Rabatte. Im Falle des sogenannten Apothekenrabatts ist dies auch keineswegs eine neuere Entwicklung: Bereits in der Reichsversicherungsordnung aus dem Jahr 1911 war dieser Rabatt vorgesehen, bei dem die Apotheken den Krankenkassen einen bestimmten prozentualen Abschlag auf die von ihnen verkauften Arzneien gewähren müssen.⁷⁴

Die Zwangsrabatte wurden nun erheblich ausgeweitet. 2002 wurde der Apothekenrabatt zunächst nur für die Jahre 2002 und 2003 von 5% auf 6% erhöht.⁷⁵ Noch im selben Jahr wurde diese Anhebung dann dauerhaft festgeschrieben und der Rabatt gleichzeitig für teurere Arzneimittel weiter angehoben.⁷⁶ Darüber hinaus wurde im selben Jahr ein Herstellerrabatt und ein Großhändlerabatt eingeführt. Die Hersteller von Arzneimitteln müssen über die Apotheken den Krankenkassen einen weiteren Rabatt in Höhe von ebenfalls 6% einräumen. Auch die Möglichkeit, mit-

tels Preiserhöhungen den Rabatt zu umgehen, wurde vom Gesetzgeber ausgeschlossen: Erhöhten die Hersteller in den Jahren 2003 und 2004 den Preis für ein Arzneimittel, so stieg auch der Rabatt um den gleichen Betrag. Damit waren Preissteigerungen gegenüber der Krankenkasse generell ausgeschlossen. Von dem Rabatt nicht betroffen sind Arzneimittel, für die ein Festbetrag gilt oder für die ähnliche Regelungen zur Begrenzung der Kostenübernahme bereits bestehen.⁷⁷ Durch die Gesundheitsreform 2004 ist für das Jahr 2004 der Herstellerrabatt deutlich von 6% auf 16% angehoben worden.⁷⁸

Pharmazeutische Großhändler müssen den Apotheken ebenfalls einen Rabatt in Höhe von 3% einräumen, den diese an die Krankenkassen weiterzuleiten haben.⁷⁹

Abgesehen von den vielfältigen Versuchen, die Kosten der Gesetzlichen Krankenversicherung durch Zuzahlungen und Leistungseinschränkungen zu reduzieren, spiegeln die Reformen stellenweise auch eine gewisse „Unentschlossenheit“ des Gesetzgebers wider. Beispielhaft dafür ist das zweimal geplante und dann doch jedes Mal wieder abgeschaffte Arzneimittelinstitut, welches eine Positivliste verordnungsfähiger Arzneimittel erstellen sollte: 1992 wurde das Arzneimittelinstitut erstmals geplant.⁸⁰ Bereits drei Jahre später wurde es unter derselben Bundesregierung wieder abgeschafft.⁸¹ Nach dem Regierungswechsel wurde im Jahr 2000 das Bundesministerium für Gesundheit ermächtigt, eine Liste verordnungsfähiger Arzneimittel zu erlassen. Außerdem sollte erneut ein „Institut für Arzneimittelverordnung in der Gesetzlichen Krankenversicherung“ errichtet werden, das eine entsprechende Vorschlagsliste ausarbeiten sollte.⁸² Mit der Gesundheitsreform 2004 ist das Arzneimittelinstitut wie auch die Positivliste erneut abgeschafft worden.⁸³ Ähnlich verhält es sich mit der Gesundheitsförderung, die durch eine Verbesserung der individuellen Lebensverhältnisse dazu beitragen soll, Krankheiten von vornherein zu vermeiden. Die Gesundheitsförderung wurde 1989 in den Leistungskatalog der GKV aufgenommen.⁸⁴ 1997 wurde sie unter derselben Bundesregierung wieder gestrichen.⁸⁵ Nach dem Regierungswechsel wurde die Gesundheitsförderung dann

erneut als Kassenleistung aufgenommen.⁸⁶ Und auch der Zahnersatz sollte zunächst aus dem Leistungskatalog der GKV ausgeschlossen werden, wurde dann aber doch beibehalten.

5 Zusammenfassung

Die unterschiedlichen Regierungskoalitionen haben, teilweise unter Beteiligung der jeweiligen Opposition, in den letzten 15 Jahren erhebliche Änderungen im Recht der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgenommen. Dies betraf vor allem auf der einen Seite die Finanzierung und auf der anderen Seite die Leistungen der GKV. Für die Finanzierungsseite gilt: Die anfangs auf einige Bereiche begrenzten Zuzahlungen sind mittlerweile auf beinahe alle Leistungsbereiche ausgeweitet worden. Zugleich wurde die Höhe der Zuzahlungen erheblich angehoben. Allerdings wird die Zuzahlung durch eine in etwa konstant hohe Überforderungsklausel auf ein jährliches einkommensabhängiges Maximum begrenzt. Insgesamt ergibt sich daraus folgendes Bild: Während heute einerseits die maximal mögliche Belastung der meisten Versicherten durch die konstante Überforderungsklausel nicht gestiegen ist, werden nun andererseits durch die ausgeweiteten und angehobenen Zuzahlungen weitaus mehr Versicherte als früher an diese Belastungsgrenze stoßen. Durch die Abschaffung der Härtefallklausel gilt dies nun auch für Personen mit sehr niedrigem Einkommen, die früher gänzlich von Zuzahlungen befreit waren. Spiegelbildlich zur Finanzierungsseite

wurden die Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung, von der im Jahr 2000 neu eingeführten Soziotherapie abgesehen, erheblich reduziert. Dies ist auf verschiedene Weise geschehen: Das Sterbegeld wurde zunächst schrittweise gekürzt und ist schließlich ersatzlos gestrichen worden. Das Krankengeld sollte zwar erhalten bleiben, jedoch aus der paritätischen Finanzierung herausgenommen und von den Versicherten alleine getragen werden. Tatsächlich ist jedoch das Prinzip der paritätischen Finanzierung selbst aufgehoben worden.

Die daraus resultierenden unterschiedlichen Beitragshöhen für Arbeitgeber und -nehmer gehen durch die Änderungen beim Zahnersatz weiter auseinander. Denn nachdem der Zahnersatz zunächst gestrichen worden war, bleibt er nun zwar Teil des Leistungskataloges, gleichzeitig wird aber der zusätzliche Beitragssatz auf 0,9 Punkte angehoben. Darüber hinaus sind weitere Leistungen wie Sehhilfen, nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel oder das Entbindungsgeld gestrichen worden.

Insgesamt erhärtet sich der Eindruck, dass die „Reformgeschwindigkeit“ über die Jahre kontinuierlich zugenommen hat, während zugleich die Haltbarkeitsdauer der Reformen abnimmt. Dabei wurden auch mehrfach Mittel angewendet, die eher den Charakter von Notmaßnahmen hatten, so vor allem die immer wieder eingeführten Budgetierungen, das Verbot an die Krankenkassen, ihre Beitragssätze zu erhöhen oder die Erlaubnis Darlehen aufzunehmen, um dies zu verhindern.

Anmerkungen

- 1 Vgl. AOK-Bundesverband I.
- 2 Vgl. § 35 SGB V.
- 3 BGBl. I, 1988, S. 2490.
- 4 BGBl. I, 1992, S. 2270.
- 5 BGBl. I, 1996, S. 1632.
- 6 BGBl. I, 1997, S. 1522.
- 7 BGBl. I, 1998, S. 3854.
- 8 BGBl. I, 2001, S. 2703.
- 9 BGBl. I, 2003, S. 2193, 2200.
- 10 BGBl. I, 1988, S. 2493.

- 11 BGBl. I, 1992, S. 2271, 2301.
- 12 BGBl. I, 1997, S. 1522, 1530.
- 13 BGBl. I, 1999, S. 2657.
- 14 BGBl. I, 2001, S. 2703.
- 15 BGBl. I, 2003, S. 2196, 2200.
- 16 Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann (2000), Band II, S. 113; AOK-Bundesverband II.
- 17 BGBl. I, 1992, S. 2271, 2301.
- 18 BGBl. I, 1996, S. 1632 f.
- 19 BGBl. I, 1999, S. 2631, 2647.

- 20 BGBl. I, 1999, S. 2657.
21 BGBl. I, 2001, S. 2703.
22 BGBl. I, 2003, S. 2196, 2200.
23 BGBl. I, 1992, S. 2271, 2301.
24 BGBl. I, 1997, S. 1522, 1530.
25 BGBl. I, 1999, S. 2657.
26 BGBl. I, 2001, S. 2703.
27 BGBl. I, 2003, S. 2196, 2200.
28 Vgl. AOK-Bundesverband III.
29 BGBl. I, 1988, S. 2497.
30 BGBl. I, 1997, S. 1523.
31 BGBl. I, 2001, S. 2703.
32 BGBl. I, 2003, S. 2199 f.
33 BGBl. I, 1988, S. 2490.
34 BGBl. I, 1997, S. 1522.
35 BGBl. I, 2003, S. 2193, 2200.
36 BGBl. I, 1997, S. 1522.
37 § 37 SGB V.
38 BGBl. I, 2003, S. 2195, 2200.
39 BGBl. I, 2003, S. 2195, 2200.
40 § 37a SGB V.
41 BGBl. I, 2003, S. 2195 f., 2200.
42 BGBl. I, 2003, S. 2195 f., 2200.
43 § 38 Abs. 1 SGB V.
44 BGBl. I, 2003, S. 2196, 2200.
45 BGBl. I, 2003, S. 2192 f., 2200.
46 BGBl. I, 1988, S. 2497 f.
47 BGBl. I, 1988, S. 2497.
48 BGBl. I, 1997, S. 1518.
49 BGBl. I, 1998, S. 3854.
50 BGBl. I, 2003, S. 2200.
51 § 48 Abs. 1 SGB V in der Fassung von 1989, s. BGBl. I, 1988, S. 2494.
52 BGBl. I, 1996, S. 1632.
53 Vgl. BT-DS 15/1525, S. 71.
54 BGBl. I, 2003, S. 2229 f.
55 BGBl. I, 1996, S. 1632.
56 BGBl. I, 1998, S. 3853.
57 BGBl. I, 2003, S. 2193, 2197-2199.
58 BGBl. I, 2004, S. 3445-3447.
59 BGBl. I, 1988, S. 2496 f.
60 BGBl. I, 2001, S. 2703.
61 BGBl. I, 2002, S. 4637.
62 BGBl. I, 2003, S. 2199.
63 BGBl. I, 1999, S. 2630.
64 BGBl. I, 1988, S. 2490 f.
65 BGBl. I, 1996, S. 1632.
66 BGBl. I, 2003, S. 2193.
67 BGBl. I, 2003, S. 2243, 2255.
68 BGBl. I, 2003, S. 2192.
69 BGBl. I, 2003, S. 2192.
70 BGBl. I, 2003, S. 2194.
71 BGBl. I, 1992, S. 2270, 2274 f.; BGBl. I, 1998, S. 3858 ff.
72 BGBl. I, 1996, S. 1631; BGBl. I, 2002, S. 4640, 4642.
73 BGBl. I, 1998, S. 526.
74 Vgl. Becker, NZS 2003, S. 561, 563.
75 BGBl. I, 2002, S. 685.
76 BGBl. I, 2002, S. 4637.
77 BGBl. I, 2002, S. 4638.
78 BGBl. I, 2003, S. 2220.
79 BGBl. I, 2002, S. 4642.
80 BGBl. I, 1992, S. 2270, 2279, 2330.
81 BGBl. I, 1995, S. 1986.
82 BGBl. I, 1999, S. 2628 f.
83 BGBl. I, 2003, S. 2194.
84 BGBl. I, 1988, S. 2487 f.
85 BGBl. I, 1996, S. 1631.
86 BGBl. I, 1999, S. 2627.

Anmerkungen Kurzübersicht

- I Vgl. § 1 SGB V.
II Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann (2000), Band II S. 51.
III Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann (2000), Band II, S. 54 f.
IV Die Versicherungspflichtgrenze liegt derzeit bei 3.900 €, siehe dazu: Sozialpolitik aktuell.
V Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann (2000), Band II, S. 51 f.
VI Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann (2000), Band II, S. 62 f.
VII Bundesministerium für Gesundheit.
VIII Vgl. Bäcker/Bispinck/Hofemann (2000), Band II, S. 52.
IX Sozialpolitik aktuell

zusätzliche Quellen (außer Bundesgesetzblatt)

AOK-Bundesverband I, URL: http://www.aok-bv.de/lexikon/z/index_02616.html (02.05.05).

AOK-Bundesverband II, URL: http://www.aok-bv.de/lexikon/r/index_02383.html (02.05.05).

AOK-Bundesverband III, URL: http://www.aok-bv.de/lexikon/f/index_02532.html (02.05.05).

Bäcker, Gerhard / Bispinck, Reinhard / Hofemann, Klaus u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band I und II, 3. Auflage, Wiesbaden 2000.

Becker, Ulrich: Arzneimittelrabatte und Verfassungsrecht – zur Zulässigkeit der Preisabschläge nach dem Beitragssatzsicherungsgesetz, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 2003, Heft 11, S. 561-568.

Bundesministerium für Gesundheit, URL: http://www.bmgs.bund.de/downloads/gkv_2002km6Alter.xls (02.05.05).

Sozialpolitik aktuell, URL: http://www.sozialpolitik-lehrbuch.de/neuregelungen_rechengroessen.shtml (02.05.05).

www.wachstumsstudien.de



Institut für Wachstumsstudien

www.wachstumsstudien.de