

## Ehrbarer Staat?

Ein Jahr Schwarz-Gelb  
– eine Bewertung auf Basis der Generationenbilanz

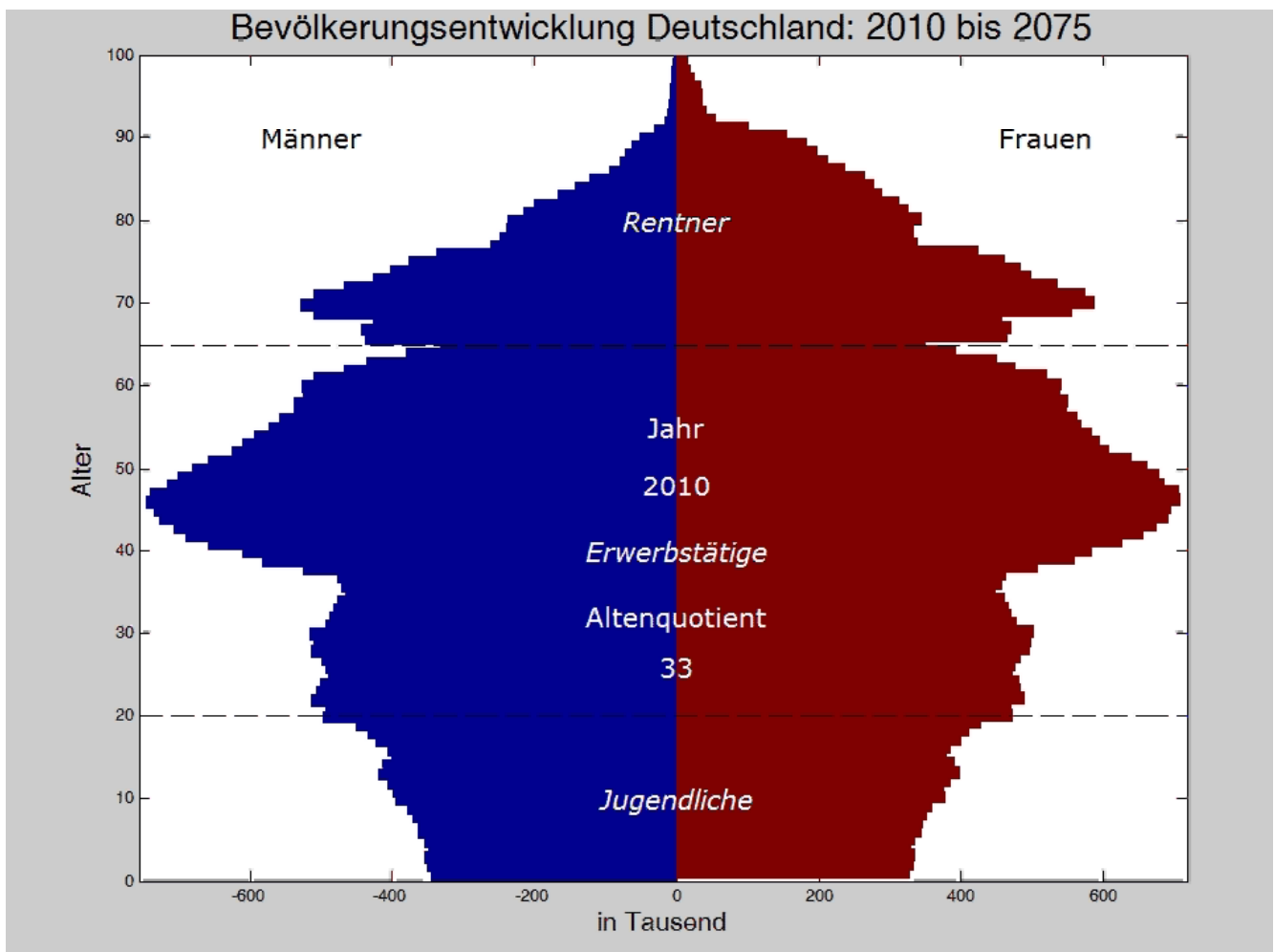
Bernd Raffelhüschen  
Stefan Moog

### Stiftung Marktwirtschaft

Forschungszentrum Generationenverträge  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

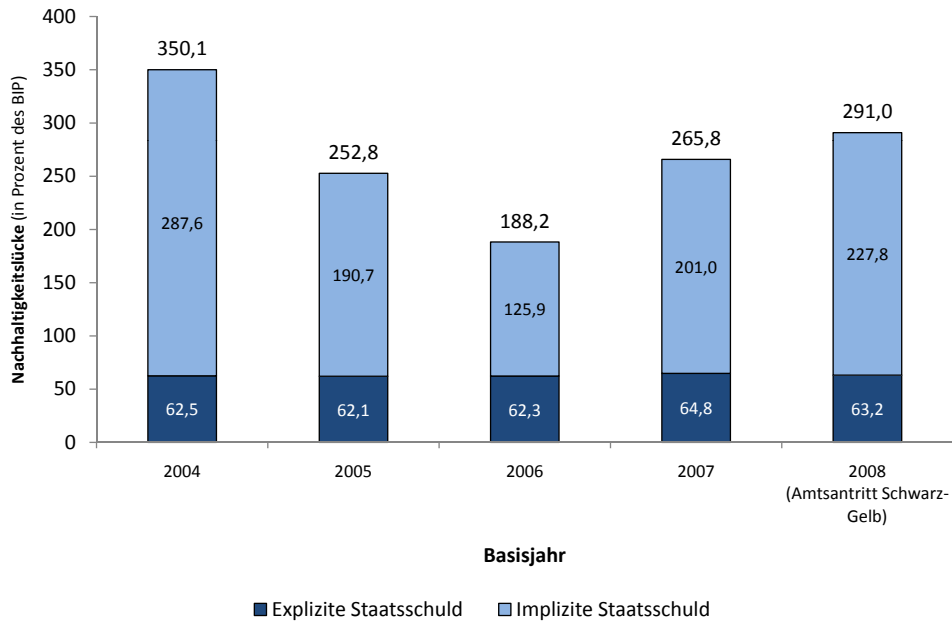
Pressegespräch am 19. Oktober 2010, Berlin

1



## Die fiskalische Ausgangslage

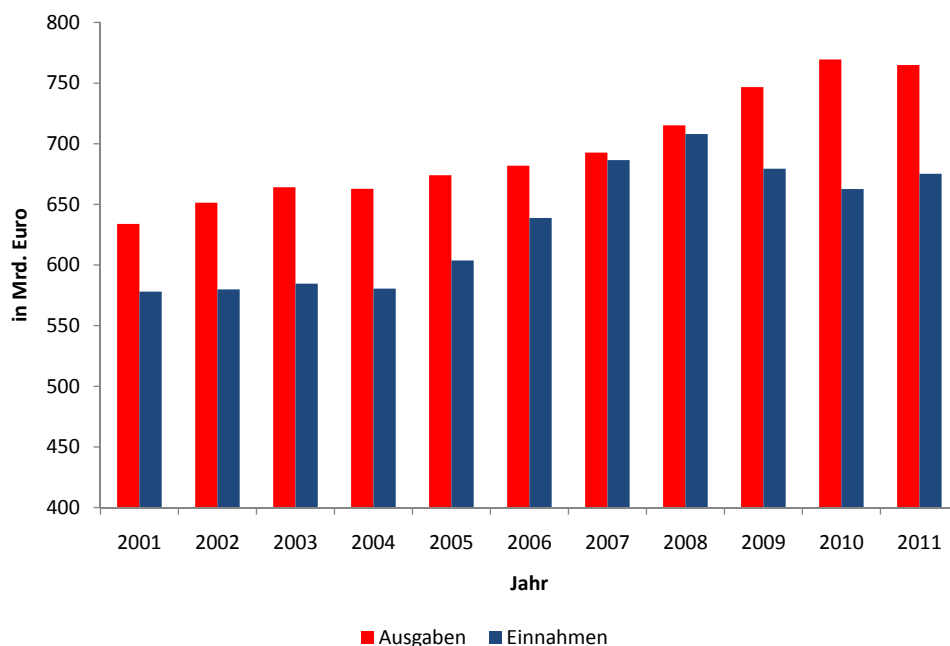
( $g=1,5\%$ ,  $r=3,0\%$ , 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Die Konsolidierungserfolge der Großen Koalition waren nicht von Dauer. Infolge der Wirtschaftskrise und der Konjunkturprogramme stieg die Nachhaltigkeitslücke wieder.

3

## Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften



Quelle: Eurostat, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2010), eigene Berechnungen. Für 2010 und 2011 Prognose.

Die Konsolidierungserfolge der Großen Koalition waren das Ergebnis einer positiven Entwicklung der Einnahmen. Doch nicht einmal im konjunkturellen Hoch der Jahre 2007 und 2008 haben die Einnahmen ausgereicht, um die Ausgaben zu decken.

4

## Schwarz-Gelb – die ersten Beschlüsse

- September/Oktober 2009
  - Wahl der „schwarz-gelben“ Bundesregierung
- Dezember 2009
  - **Wachstumsbeschleunigungsgesetz:** Jährliche Entlastung von privaten Haushalten (Kindergeld/-freibeträge) und Unternehmen (Umsatzsteuer Hoteliers, Gewerbe-/Körperschaftssteuer, ...) im Umfang von etwa 8 Mrd. Euro.
- März 2010
  - **Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz:** Bundesagentur für Arbeit und Gesundheitsfonds erhalten zusätzliche Finanzmittel zum Ausgleich der krisenbedingten Defizite.
  - „**Regierungskommission** zur nachhaltigen und sozial ausgewogenen Finanzierung des Gesundheitswesens“ nimmt ihre Arbeit auf.
  - Verabschiedung des **Bundeshaushalts 2010**. Der Etatentwurf sieht eine Rekord-Neuverschuldung des Bundes in Höhe von 80 Mrd. Euro vor (Aktuelle Prognose Stand Juni 2010: 65 Mrd. Euro).

5

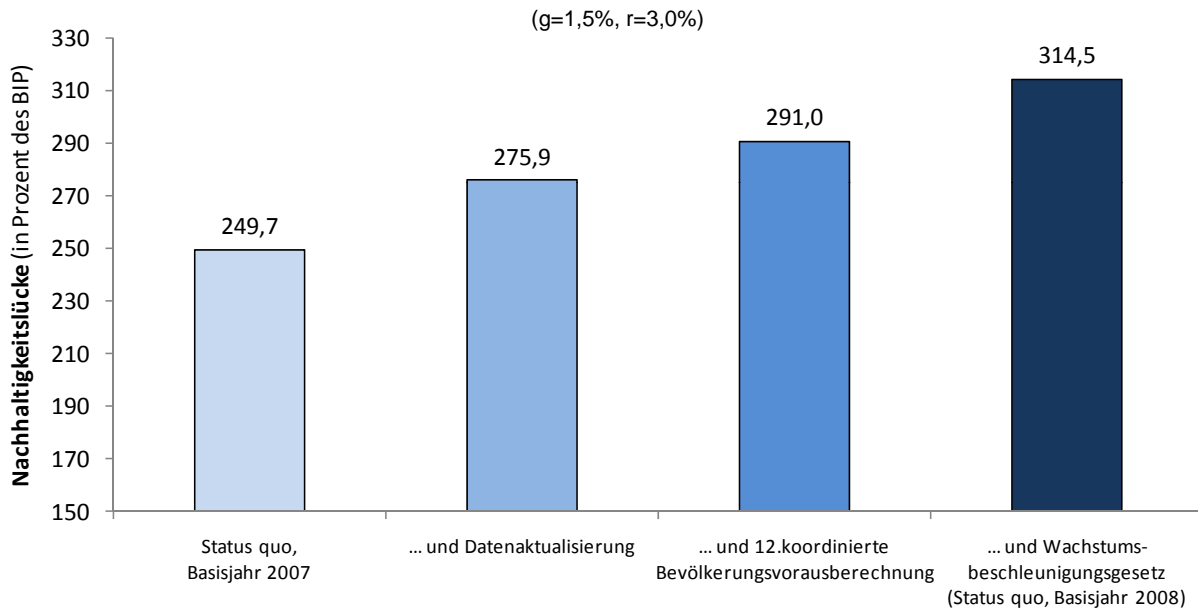
## Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz

in Mrd. Euro	2011	2012	2013	2014
<b>A) Private Haushalte</b>	<b>4,9</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>
Kindergeld-/freibeträge	4,5	4,7	4,7	4,7
Geänderte Erbschaftssteuersätze für Geschwister und Geschwisterkinder	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>B) Unternehmen</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>
Sanierungsklausel, Konzernklausel und "Stille Reserven Escape"	1,0	1,5	1,5	1,5
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen	1,0	1,0	1,0	1,0
Verbesserung der GWG-Abschreibung	0,8	0,7	0,2	0,0
Änderungen bei der Zinsschranke	0,3	0,4	0,4	0,4
Reduktion des Hinzurechnungssatzes bei Immobilienmieten	0,1	0,1	0,1	0,1
Sonstige (Biokraftförderung, ...)	0,1	0,2	0,1	0,1
<b>Gesamte Entlastung der Privaten Haushalte und Unternehmen</b>	<b>8,2</b>	<b>9,0</b>	<b>8,3</b>	<b>8,2</b>

Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz entlastet private Haushalte und Unternehmen um etwa 8 Mrd. Euro jährlich.

6

## Die Tragfähigkeitsbilanz der ersten Beschlüsse



*Bereits bei Amtsantritt war klar, dass die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte die zentrale Herausforderung der laufenden Legislaturperiode darstellt. Wider besseres Wissen hat die schwarz-gelbe Regierung als ihre erste Amtshandlung mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz dem öffentlichen Haushalt langfristig zusätzliche Lasten in Höhe von 23,5 % des BIP aufgebürdet.*

7

# 1. Piano: Die Ausgabenstrukturreform oder .....

## ... der „Herbst der Entscheidungen“

## Juni 2010

- **GKV-Änderungsgesetz:** Anhebung des Herstellerabschlags für Arzneimittel ohne Festbetrag von 6% auf 16%. Einsparungen bei Arzneimittelausgaben von etwa 1 Mrd. Euro jährlich.
- Erste Eckpunkte des **Zukunftspakets**, mit dem der Bundeshaushalt bis zum Jahr 2014 um insgesamt 80 Mrd. Euro entlastet werden soll.

## Juli 2010

- Die Eckpunkte der **Gesundheitsreform:** Anhebung des Beitragssatz zur GKV ab 2011 von 14,9 auf 15,5 Prozent und Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge – zusätzlich Einsparungen um etwa 1 Mrd. Euro jährlich in 2011 und 2012.

## September 2010

- Entwurf des **Haushaltsbegleitgesetz** – erste Maßnahmen zur Umsetzung des Zukunftspakets. Der Bundeshaushalt wird um etwa 5 Mrd. Euro jährlich entlastet.
- Das Bundeskabinett verabschiedet den Entwurf für ein **GKV-Finanzierungsgesetz**, mit dem wesentliche Teile der Gesundheitsreform umgesetzt werden.

9

## Das Zukunftspaket der Bundesregierung

in Mrd. Euro	2011	2012	2013	2014
<b>A) Haushaltsbegleitgesetz</b>	3,8	5,7	6,0	5,2
<b>B) Kernbrennstoffsteuer</b>	2,3	2,3	2,3	2,3
<b>C) Sonstige Maßnahmen des Zukunftspakets</b>	5,4	10,9	15,6	19,4
darunter:				
<b>C-1) Finanzmarkttransaktionssteuer</b>	0,0	2,0	2,0	2,0
<b>C-2) Haushaltsverfahren</b>	5,4	8,9	13,6	17,4
darunter:				
Bahndividende	0,5	0,5	0,5	0,5
Ersatz Pflicht- durch Ermessensleistungen (SGB II und SGB III)	2,0	4,0	5,0	5,0
Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsmarktvermittlung (SGB II)	0,0	0,0	1,5	3,0
Streitkräftereform	0,0	0,0	1,0	3,0
Einsparung bei disponiblen Ausgaben	1,5	2,5	3,1	3,1
Verwaltungsausgaben	0,8	0,8	0,8	0,8
Stadtschloss	0,1	0,1	0,2	0,0
Zinsausgaben	0,5	1,0	1,5	2,0
<b>Gesamte Entlastung der Gebietskörperschaften</b>	<b>16,9</b>	<b>29,8</b>	<b>39,5</b>	<b>46,3</b>
davon: Entlastung des Bundeshaushalts	16,6	29,5	39,2	45,9
<b>Gesamte Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts</b>	<b>16,8</b>	<b>27,8</b>	<b>37,5</b>	<b>45,1</b>

Das Zukunftspaket beinhaltet viele „Luftbuchungen“, welche noch nicht durch konkrete Maßnahmen oder Beschlüsse untermauert wurden. Es ist mehr als fraglich, ob und in welchem Umfang die beabsichtigten Entlastungen tatsächlich realisiert werden können.

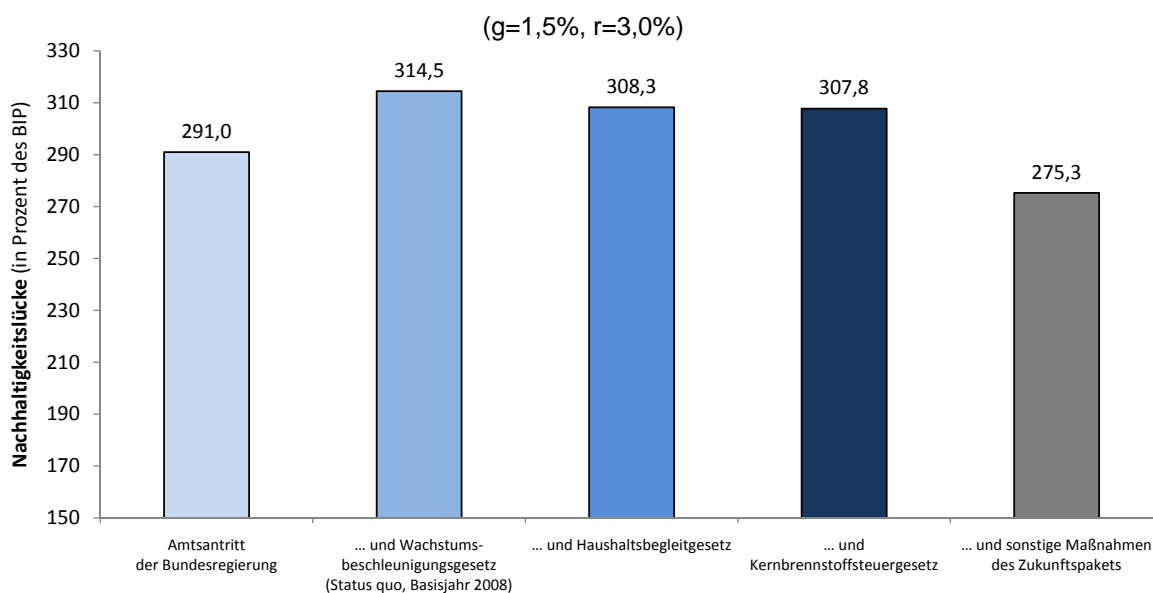
10

# 1. Schritt des Zukunftspakets: Das Haushaltsbegleitgesetz

in Mrd. Euro	2011	2012	2013	2014
<b>A) Einnahmenseitige Maßnahmen</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>
Luftverkehrssteuer	1,0	1,0	1,0	1,0
Energie- und Stromsteuer	1,3	1,2	1,5	1,5
Insolvenzordnung	0,3	0,4	0,4	0,4
<b>B) Ausgabenseitige Maßnahmen</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
Elterngeld (Absenkung Ersatzquote; Nicht-Berücksichtigung bestimmter Einnahmen)	0,2	0,2	0,2	0,2
Anrechnung des Elterngeldes auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	0,5	0,5	0,5	0,5
Wegfall des befristeten Zuschlags beim Übergang von ALG1 zu ALG2	0,2	0,2	0,2	0,2
Wegfall der Heizkostenkomponente	0,1	0,3	0,3	0,3
<b>C) Verschiebepunkte</b> (Entlastung des Bundes zu Lasten der Sozialversicherungen)	<b>0,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,2</b>
Weitere Beteiligung des Bundes an den Kosten der GKV für das Jahr 2011	-2,0	0,0	0,0	0,0
Wegfall Rentenversicherungspflicht ALG2	1,9	1,8	1,8	1,8
Wegfall der Erstattung der Aufwendungen für einigungsbedingte Leistungen	0,3	0,3	0,2	0,2
Rückwirkung auf Bundeszuschüsse und Beitragszahlungen des Bundes	-0,1	-0,1	0,0	-0,8
<b>Gesamte Entlastung der Gebietskörperschaften</b>	<b>3,8</b>	<b>5,7</b>	<b>6,0</b>	<b>5,2</b>
<b>Effektive Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>

Das Haushaltsbegleitgesetz führt nur zu einer geringen Entlastung der öffentlichen Haushalte. Fragwürdig sind die fiskalischen Verschiebepunkte, mit denen Lasten zwischen Bund und Sozialversicherungen verschoben werden. Statt über neue Steuern die Einnahmen zu erhöhen, sollte der Haushalt über Einsparungen auf der Ausgabenseite konsolidiert werden.

## Das Zukunftspaket – alles nur „heiße Luft“?



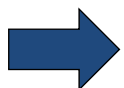
Das Zukunftspaket kann einen wichtigen Schritt zur Haushaltskonsolidierung leisten. Dies hängt jedoch davon ab, ob die lediglich als „Luftbuchungen“ geplanten Entlastungen realisiert werden können. Selbst unter Berücksichtigung des Haushaltsbegleitgesetzes und der Kernbrennstoffsteuer fällt die Tragfähigkeitsbilanz der Bundesregierung aktuell jedoch negativ aus.

## 2. Piano: Die Gesundheitsreform oder .....

13

### .... eigentlich: Die drei „Reform“schritte

- Im weitesten Sinne umfasst die Gesundheitsreform das GKV-Änderungsgesetz (GKVÄndG), das Arzneimittelneuordnungsgesetz (AMNOG) und das GKV-Finanzierungsgesetz (GKVFinG).
- Neben kurzfristigen Einsparungen durch das GKVÄndG und das GKVFinG bietet allein das AMNOG zumindest das Potential für strukturelle und damit dauerhafte Einsparungen bei den Ausgaben für Medikamente.
- Das Kernstück der Gesundheitsreform ist das GKVFinG. Neben kurzfristigen Einsparungen sowie der Anhebung des Beitragssatzes zur GKV von 14,9 auf 15,5 Prozent als wesentliche Reformmaßnahme soll mit dem GKVFinG insbesondere das bestehende System der Zusatzbeiträge weiterentwickelt werden:



Die Deckungsquote (*max. 5 Prozent der Ausgaben dürfen über Zusatzbeiträge gedeckt werden*) wird abgeschafft, so dass der Ausgabenanstieg im Gesundheitswesen zukünftig in vollem Umfang durch Zusatzbeiträge finanziert wird.

Der bisher auf Kassenebene angesiedelte Sozialausgleich wird zukünftig aus Steuermitteln finanziert.

14

## Fiskalische Wirkung der Gesundheitsreform

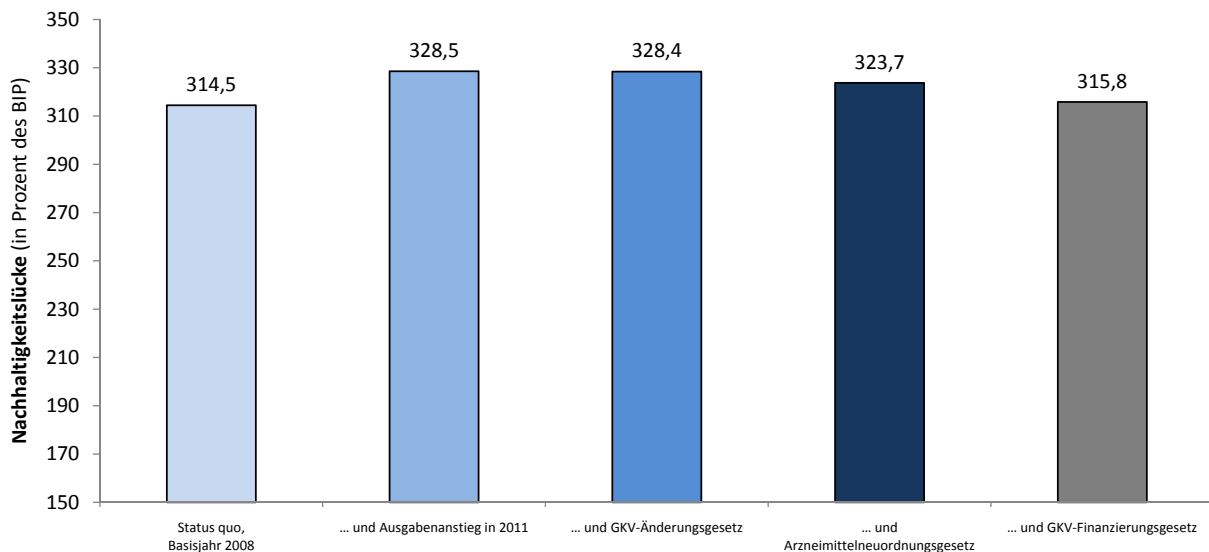
in Mrd. Euro	2011	2012	2013	2014
<b>A) GKV-Änderungsgesetz</b> (Anhebung des Herstellerabschlags für Arzneimittel ohne Festbetrag von 6% auf 16%)	1,2	1,2	1,2	0,0
<b>B) Arzneimittelneuordnungsgesetz (AMNOG)</b> (Nutzenbewertung von neuen Arzneimitteln; Festlegung eines Erstattungsbetrags (Rabatts) für die GKV; Überführung von Medikamenten ohne Zusatznutzen in das Festbetragssystem)	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>C) GKV-Finanzierungsgesetz</b>	7,6	7,7	6,3	6,3
Anhebung GKV-Beitragssatz von 14,9% auf 15,5%	6,3	6,3	6,3	6,3
Einfrieren der Verwaltungskosten auf das Niveau von 2010	0,3	0,3	?	
Begrenzung des Anstiegs der akutstationären Preise und der Krankenhausbudgets von psychiatrischen und psychosomatischen Einrichtungen	0,2	0,3		
Mehrleistungsabschläge bei Krankenhäusern	0,4	0,3		
Begrenzung des Anstiegs der zahnärztlichen Vergütung für Zahnbehandlung	0,0	0,0		
Begrenzung der Vergütungen im Bereich der hausarztzentrierten Versorgung	0,5	0,5		
<b>Gesamte Entlastung der Gesetzlichen Krankenversicherung</b>	<b>10,8</b>	<b>10,9</b>		
<b>Mehrbelastung der Gebietskörperschaften</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>
Mehrausgaben der Gebietskörperschaften in ihrer Funktion als Arbeitgeber	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer infolge höherer Vorsorgeaufwendungen	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
<b>Gesamte Entlastung des öffentlichen Gesamthaushalts</b>	<b>10,0</b>	<b>10,1</b>	<b>8,7</b>	<b>7,5</b>

Auch diese Gesundheitsreform ist im Wesentlichen eine um kurzfristig wirkende Kostendämpfungsmaßnahmen ergänzte Beitragssatzerhöhung.

15

## Die Gesundheitsreform – Kostendämpfung ja, Tragfähigkeit nein

(g=1,5%, r=3,0%)



Die Gesundheitsreform bietet lediglich eine kurzfristige Kur für das drohende Defizit der GKV. Die GKV-Finanzierung schlägt allerdings einen neuen Weg ein: Statt über steigende Beitragssätze werden Kostensteigerungen zukünftig über Zusatzbeiträge finanziert. Dies vermeidet eine zusätzliche Belastung des Arbeitsmarktes und forciert den Wettbewerb zwischen den Kassen.

16



## Die Gesundheitsreform: Den gesundheitspolitischen Stillstand verwalten

- 1) Statt des überfälligen Einstiegs in den Umstieg auf eine Prämienfinanzierung, wurde zur Bekämpfung des drohenden Defizits der GKV lediglich der Beitragssatz erhöht.
- 2) Die geplanten Kostendämpfungsmaßnahmen werden die GKV lediglich kurzfristig entlasten. Allein das AMNOG bietet das Potential einer dauerhaften (Teil-) Lösung zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs bei Arzneimitteln.
- 3) Im Ansatz sinnvoll ist die Weiterentwicklung des bestehenden Zusatzbeitrags: Partielle Entkopplung von Arbeitskosten und Gesundheitsausgaben; ein „gesamtschaftlicher Sozialausgleich“ gelingt jedoch nicht!
- 4) Statt über steigende Beitragssätze wird der Ausgabenanstieg zukünftig über höhere Zusatzbeiträge finanziert – wirklich? Für die Tragfähigkeit der GKV ist damit nichts gewonnen.

*Die Gesundheitsreform reiht sich weitestgehend ein in die lange Tradition gesundheitspolitischer Fehlschläge. Statt einer wirklich tragfähigen Reform werden mittels Beitragssatzerhöhungen und kurzfristiger Kostendämpfungsmaßnahmen im Wesentlichen wieder nur die Symptome kuriert.*

17