

WISO

Januar 2011

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Finanzierungsalternativen für zusätzliche Gesundheitsausgaben

Auswirkungen auf Wachstum
und Beschäftigung



Gesprächskreis
Sozialpolitik



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Finanzierungsalternativen für zusätzliche Gesundheitsausgaben

Auswirkungen auf Wachstum
und Beschäftigung

Rudolf Zwiener

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Abbildungsverzeichnis	4
1. Vorwort	5
2. Zur Frage von Steuer- und Beitragsfinanzierung	7
3. Gesamtwirtschaftliche Modellsimulationen	8
4. Beitragssatzerhöhung in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Finanzierung zusätzlicher Leistungen	10
5. Höhere direkte Steuern zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben	13
6. Höhere Beitragssätze zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben und „normale“ Lohnsteigerungen	15
<i>Kasten:</i> Wirkungen höherer Löhne auf Wachstum und Verteilung	17
7. Fazit	20
Literaturverzeichnis	21
Der Autor	23

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Was würde in beschäftigungspolitischer Hinsicht passieren, wenn mehr Geld in das Gesundheitssystem fließen würde? Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und die Friedrich-Ebert-Stiftung haben Dr. Rudolf Zwiener vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung damit beauftragt, dieser Frage nachzugehen.

Diese Fragestellung wurde in dem gemeinsamen und noch laufenden Projekt „Soziale Gesundheitswirtschaft“ entwickelt. In dem Projekt wird auf den Zusammenhang von Gesundheit, Wirtschaft, Beschäftigung und Qualifizierung eingegangen. Diesen Zusammenhang hat es schon immer gegeben. Er wird hier jedoch aus politischer und gewerkschaftlicher Perspektive neu akzentuiert.

Im Projekt soll ein Konzept entwickelt werden, das aufzeigt, welche Strategie sowohl zu einer qualitativ höherwertigen gesundheitlichen Versorgung als auch zu steigender Beschäftigung und verbesserter Qualifizierung führt. Es grenzt sich von Überlegungen ab, die ausschließlich Wirtschaftswachstum oder einseitige Einkommenserhöhungen bzw. Umsatzsteigerungen der Leistungsanbieter im Focus haben und daraus ableiten, was zukünftige medizinische Bedarfe sind und wie darauf einzugehen ist.

Zentral sind in unserem Projekt folgende konzeptionellen Überlegungen:

- Auszugehen ist von einem zunehmenden Bedarf an medizinischen und nicht-medizinischen sowie pflegerischen Leistungen.
- Alle Angebote müssen patientenzentriert sein und sich an der Verbesserung der Leistungen und Versorgung orientieren.
- Gute Arbeit und die Qualifizierung der Beschäftigten im Gesundheitssystem spielen eine entscheidende Rolle.
- Auf die zuvor genannten Aspekte müssen innovative Versorgungsstrukturen (u. a. integrierte Versorgung) abgestellt werden.
- Diese Strukturen werden durch einen innovationsfördernden ordnungspolitischen Rahmen (u. a. Selektivverträge) gefestigt.

In der Expertise von Rudolf Zwiener wird aus makro-ökonomischer Sicht¹ davon ausgegangen, dass es sowohl von der Nachfrage- als auch von der Angebotsseite her betrachtet zu einem Anstieg der Gesundheitsausgaben kommen wird, der sich bei einer seriösen Verwendung der Mittel positiv auf die Entwicklung der Beschäftigung auswirkt. Den steigenden Gesundheitsausgaben müssen entsprechende Einnahmen gegenüberstehen. In welcher Form eine Einnahmeerhöhung erfolgen könnte, wird vom Autor anhand eines makro-ökonomischen Modells des IMK mit drei Varianten simuliert. Die Ergebnisse liegen jetzt vor. Wir bedanken uns bei ihm für sein Engagement und die konstruktive Zusammenarbeit.

Herbert Weisbrod-Frey
Bereichsleiter Gesundheitspolitik
ver.di Bundesvorstand, Berlin

Peter König
Leiter Gesprächskreis Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

¹ Zu Finanzierungskonzepten aus mikroökonomischer Perspektive vgl. die ebenfalls im Rahmen dieses Projektes Soziale Gesundheitswirtschaft veröffentlichte Expertise: Stefan Greß 2010: Investitionsförderung für eine soziale und innovative Gesundheitswirtschaft – Bewertung unterschiedlicher Optionen, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung. Außerhalb dieses Projektes zu Finanzierungsfragen aus makroökonomischer Perspektive vgl. Stefan Greß und Heinz Rothgang 2010: Finanzierungsreform der Krankenversicherung in Deutschland – Vorschläge für ein Maßnahmenbündel jenseits der Kopfpauschale, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Wachstum, Gesundheitsausgaben und alternative Bemessungsgrundlagen	6
Abbildung 2	Höhere Beitragssätze zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben	10
Abbildung 3	Höhere direkte Steuern zur Finanzierung höherer Ausgaben im Gesundheitswesen	13
Abbildung 4	Höhere Beitragssätze zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben und „normale“ Lohnsteigerungen	16
Abbildung 5	Wirtschaftliche Entwicklung in ausgewählten Ländern	19

1. Vorwort

Dieser Beitrag untersucht die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verschiedener Varianten zur Finanzierung zusätzlicher Gesundheitsausgaben im Rahmen eines Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung zur „Sozialen Gesundheitswirtschaft“. Ausgangspunkt ist der zukünftig steigende Bedarf an Gesundheitsdienstleistungen, der insbesondere durch die zunehmende Lebenserwartung und die sich verändernde Altersstruktur der Gesellschaft entsteht. Im Rahmen des Projekts „Soziale Gesundheitswirtschaft“ wird nach sozialverträglichen Finanzierungsformen gesucht. Gleichzeitig interessieren die Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung, die von diesen Veränderungen ausgehen. Diese Untersuchung wird im Folgenden mit Hilfe des makro-ökonomischen Modells des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) durchgeführt.

Eingangs muss allerdings auf bestimmte Einschränkungen der vorgenommenen Analyse aufmerksam gemacht werden. So bleibt die Problematik der unfairen Konkurrenz der PKV hier ausgeklammert. Sie hat allerdings faktisch Bedeutung im Falle höherer Beitragssätze in der GKV, da dies die Abwanderung in Richtung PKV bei unveränderten Rahmenbedingungen verstärken dürfte. Auch unter diesen Gesichtspunkten könnte eine höhere Steuerfinanzierung von Gesundheitsausgaben bedeutsam sein. Grundsätzlich dürften allerdings bei der Steuerfinanzierung eher die Verteilungsaspekte und weniger der Wettbewerbsaspekt im Vordergrund stehen. Die Kopfpauschale als Finanzierungselement bleibt hier aus methodischen Gründen ausgeklammert. Sie lässt sich

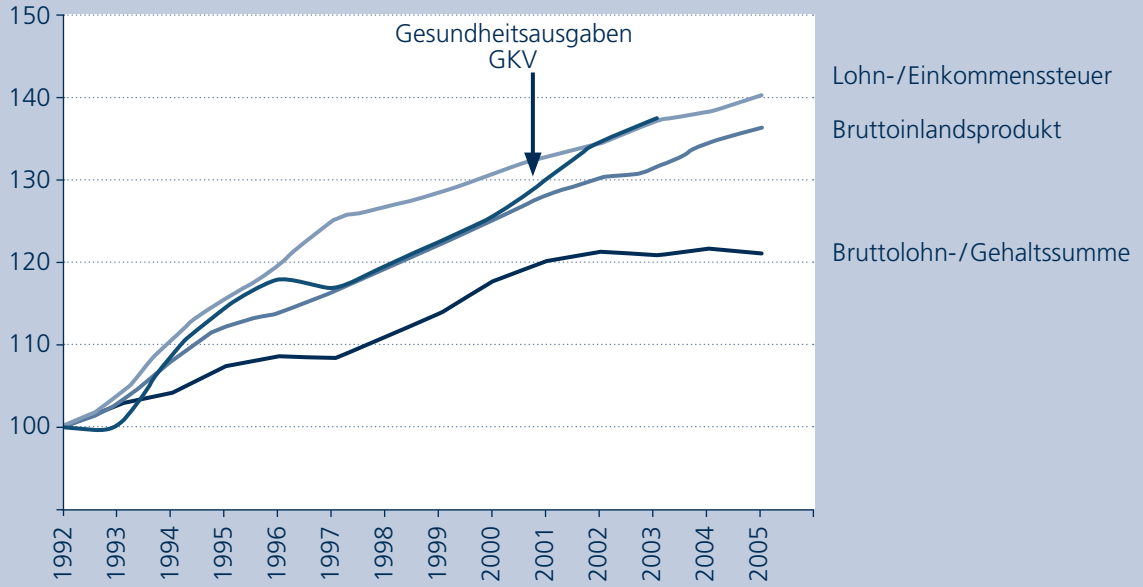
mit dem verwendeten makro-ökonomischen Modell nicht so ohne weiteres abbilden. Faktisch steht dabei allerdings die Machbarkeit und Zuverlässigkeit eines steuerfinanzierten Sozialausgleichs in Frage. Zuletzt soll davor gewarnt werden, die in der Pflegeversicherung anstehenden demographischen Probleme mit einer (Teil-)Kapitaldeckung lösen zu wollen (vgl. Logeay et al. 2009).

Vor der Diskussion der Effekte von Beitrags- und Steuererhöhungen auf Wachstum und Beschäftigung sollte man den Blick auf zwei grundsätzliche Probleme richten. Einmal darauf, dass in der gesetzlichen Sozialversicherung teilweise gesellschaftlich notwendige, aber versicherungsfremde Leistungen vom Kreis der Beitragszahler und nicht von der gesamten Gesellschaft über das Steueraufkommen finanziert werden. Und dann ein zweites wichtiges Problem, das nicht innerhalb des Gesundheitssystems gelöst werden kann, nämlich das ungenügende Wachstum der Brutto Lohn- und Gehaltssumme (BLG) in den vergangenen 15 Jahren (vgl. Abb. 1). Das Zurückbleiben der Bemessungsgrundlage der gesetzlichen Sozialversicherung hinter dem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) trug wesentlich zu deren Finanzierungsproblemen bei. In den einzelnen Bereichen der Sozialversicherung wurde darauf unterschiedlich, häufig aber mit Ausgabenkürzungen, reagiert. Wäre die BLG genauso gewachsen wie das BIP, dann wäre die gesetzliche Sozialversicherung weitgehend nachhaltig finanziert gewesen.

Abbildung 1:

Wachstum, Gesundheitsausgaben und alternative Bemessungsgrundlagen

(1992 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

2. Zur Frage von Steuer- und Beitragsfinanzierung

Den Sozialversicherungen wird von der Politik eine Vielzahl von Leistungen auferlegt, für die keine Äquivalenz zwischen Beitragszahlung und Leistung besteht, die aber teilweise durch Sozialbeiträge gedeckt werden müssen. Diese Fehlfinanzierung treibt die Beitragssätze hoch, erhöht die Lohnkosten der Arbeitgeber und reduziert die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer. Sachgerechter wäre es, solche Leistungen durch Steuern zu finanzieren und damit die Finanzierung auf eine breitere Basis zu stellen. Durch eine solche Verlagerung der Finanzierung dieser Leistungen von der Beitrags- auf die Steuerebene kann eine höhere Verteilungsgerechtigkeit gewährleistet werden. Eine derartige Lösung hätte deutliche positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte zur Folge (Meinhardt; Zwiener 2005). Darüber hinaus würde durch die Entlastung der Sozialversicherungen diese wichtigste Säule der sozialen Absicherung stabilisiert. Gesellschaftspolitisch notwendige Leistungen sollten nicht nur von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern vom Kreis der gesamten Steuerzahler finanziert werden. Eine

stärkere Beitragsäquivalenz zukünftiger Leistungen ist nicht nur „verteilungsgerechter“, sondern erhöht auch die Bereitschaft der jüngeren Erwerbstätigen, sich nicht der Sozialversicherungspflicht zu entziehen.

Die schlechte wirtschaftliche Entwicklung während des letzten Jahrzehnts hat zusammen mit der Debatte zu den Folgen der Globalisierung dazu beigetragen, dass die einzelwirtschaftliche Sicht der Kostensenkung in Deutschland zum Dogma geworden ist. Das Bruttoarbeitsentgelt und die an das Arbeitsverhältnis anknüpfenden Sozialversicherungsbeitragsanteile der Arbeitgeber gehören naturgemäß zu den Kosten bestimmenden Faktoren. Die Versuche, die Sozialversicherungsbeiträge zu stabilisieren oder zu reduzieren, erstreckten sich einerseits auf Leistungseinschränkungen und andererseits auf die Verbreiterung der Einnahmefähigkeit bei unverändertem Zahlerkreis, wie z.B. die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze oder die Ausdehnung der Bemessungsgrundlage (vgl. Leiber; Zwiener 2005).

3. Gesamtwirtschaftliche Modellsimulationen

Mit Hilfe eines makroökonomischen Modells soll im Folgenden untersucht werden, welche gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von in Zukunft steigenden Ausgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung und den sie begleitenden Beitragssatzerhöhungen ausgehen werden. Für die Analysen wird hierzu das makroökonomische Modell des IMK verwendet, das in jüngster Zeit für Prognosen (IMK-Arbeitskreis Konjunktur 2010) und eine Vielzahl von Analysen (Logeay et al. 2009; Joeiges et al. 2009) eingesetzt wurde. In diesem nach dem Fehler-Korrektur-Ansatz mit Quartalsdaten geschätzten Makromodell werden die Staatseinnahmen und -ausgaben disaggregiert erklärt. In dem Modell sind die Verwendungskomponenten des Bruttoinlandsprodukts (BIP), Einkommen und Preise, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit endogen enthalten. Das Modell wird für Konjunkturprognosen und Analysen der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik eingesetzt. Eine Teildokumentation und Hinweise auf weitere Analysen finden sich in einer Studie für das Forschungsnetzwerk Alterssicherung der Rentenversicherung Bund, in der die Zusammenhänge zwischen Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung und der konjunkturellen Entwicklung detailliert untersucht wurden (Meinhardt et al. 2009). Diese Modellvariante wird auch – modifiziert – für diese Studie verwendet. Dabei sollen die Auswirkungen von Beitragssatzerhöhungen und Ausgabensteigerungen in der gesetzlichen Krankenversicherung untersucht werden. Das hier verwendete detaillierte Modell kann allerdings wegen fehlender Daten derzeit nur für ex post Simulationen eingesetzt werden. Ergebnisse in der nahen Zukunft dürften sich aber kaum davon unterscheiden.

Einen ersten Anhaltspunkt für die Auswirkungen von Beitragssatzerhöhungen und Ausgabensteigerungen zeigen sich schon bei Multiplikatoranalysen mit Hilfe des Modells (vgl. Truger et al. 2010). In den Szenarien wird jeweils ein dauerhafter fiskalpolitischer Impuls von nominal 10 Milliarden Euro pro Jahr (also 2,5 Milliarden Euro je Quartal) angenommen.

Folgende Szenarien werden hier betrachtet:

- (1) Erhöhung des Staatsverbrauchs (z. B. für Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung),
- (2) Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuer,
- (3) Erhöhung der Sozialabgaben (z. B. für die gesetzliche Krankenversicherung).

Die sich aus den Simulationen ergebenden Multiplikatoren werden real – bezogen auf das Referenzjahr 2000 – berechnet, d. h. die Abweichung des realen BIP von seinem Wert in der Basissimulation wird zur deflationierten Abweichung der Impulsvariablen von ihrem Wert in der Basissimulation ins Verhältnis gesetzt. Für die Deflationierung wird auf der Einnahmenseite durchweg der BIP-Deflator verwendet. Auf der Ausgabenseite ist es der Deflator des Staatsverbrauchs.

Es zeigt sich, dass die Multiplikatoren auf der Ausgabenseite tendenziell höher sind als auf der Einnahmenseite. Des Weiteren zeigen die Simulationen, dass der Multiplikator in den meisten Fällen nach zwei bis drei Jahren seinen maximalen Wert erreicht und sich dann wieder verringert. Dieser maximale Wert beträgt beim Staatsverbrauch 1,4, bei den Sozialbeiträgen -1,2 und bei den direkten Steuern -0,7. Insgesamt sind die Multiplikatoren des IMK-Modells etwas höher als die von manchen neoklassisch geprägten Modellen (z. B. OECD 2009).

Neben den Wachstumseffekten alternativer Maßnahmen sind auch ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung von zentraler Bedeutung. Die Beschäftigungswirkungen sind bei Ausgabenänderungen höher als bei Einnahmenänderungen. So betragen sie bei Veränderungen der öffentlichen Konsumausgaben 300.000 Personen. Die geringsten Beschäftigungswirkungen sind bei den direkten Steuern zu verzeichnen (-100.000 Perso-

nen), bei der Erhöhung der Sozialbeiträge ist der maximale Beschäftigungseffekt – absolut betrachtet – etwas höher (-140.000 Personen).

Ausgehend von den Multiplikatoreffekten würde man bei einer kombinierten Erhöhung der Ausgaben der Krankenversicherungen und gleichzeitigen Beitragssatzsteigerungen bzw. Steuererhöhungen positive Wachstumseffekte und insbesondere deutliche Beschäftigungsgewinne erwarten.

4. Beitragssatzerhöhung in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Finanzierung zusätzlicher Leistungen

Im ersten Schritt wird zunächst eine Simulation durchgeführt, bei der der Beitragssatz um einen Prozentpunkt angehoben wird – aufgespalten je zur Hälfte für den Beitragssatz der Arbeitnehmer und den der Arbeitgeber – und die Mehreinnahmen, die für Sachmittel und zusätzliche Beschäftigte im Gesundheitswesen ausgegeben werden. Dabei wird unterstellt, dass auch im Gesundheitssektor permanent zusätzliche Produktivitätseffekte erzielt werden, die auf der einen Seite die Kos-

ten dämpfen, gleichzeitig aber auch einen Teil der zusätzlichen Beschäftigungseffekte wieder reduzieren.

Das Bruttoinlandsprodukt steigt in dieser Simulation deutlich über sein Niveau in der Basis-simulation, und die zusätzlich Beschäftigten im Gesundheitssektor regen den privaten Verbrauch an (Abbildungen. 2a, 2b, 2c). Insgesamt stellt sich ein deutlicher positiver Wachstumseffekt – trotz des Beitragssatzanstiegs – ein. Das reale Brutto-

Abbildung 2a:

Höhere Beitragssätze zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben

(Abweichungen gegenüber Status quo in Mrd. € pro Quartal, 1.000 Personen pro Quartal bei den Beschäftigten, bzw. Indexpunkte beim Preisindex des privaten Konsums)

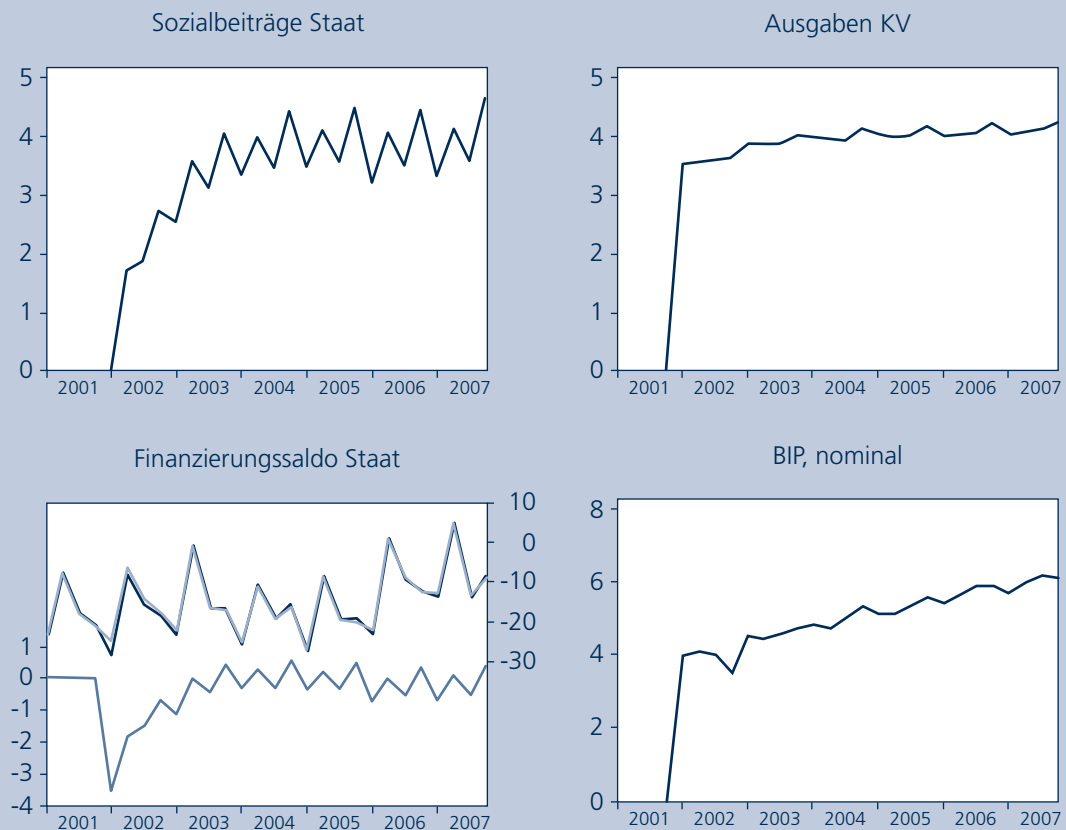


Abbildung 2b:

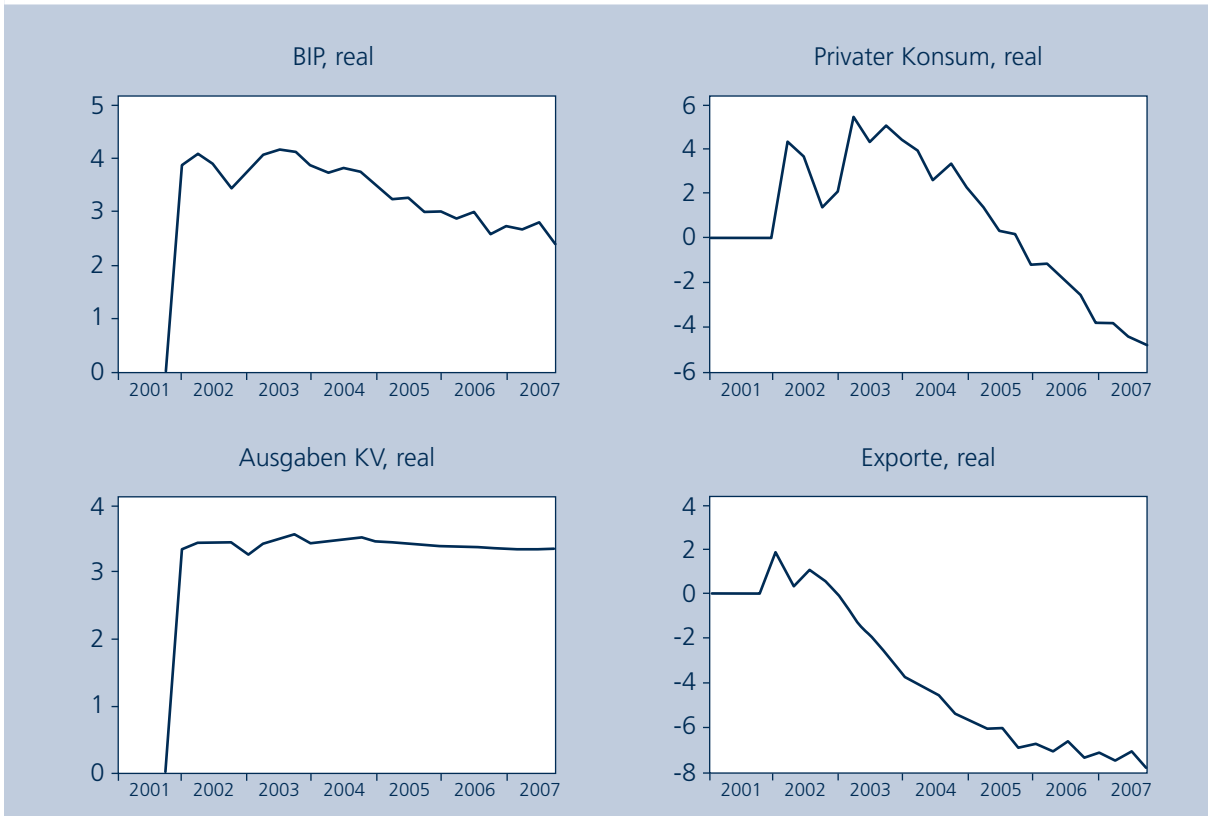
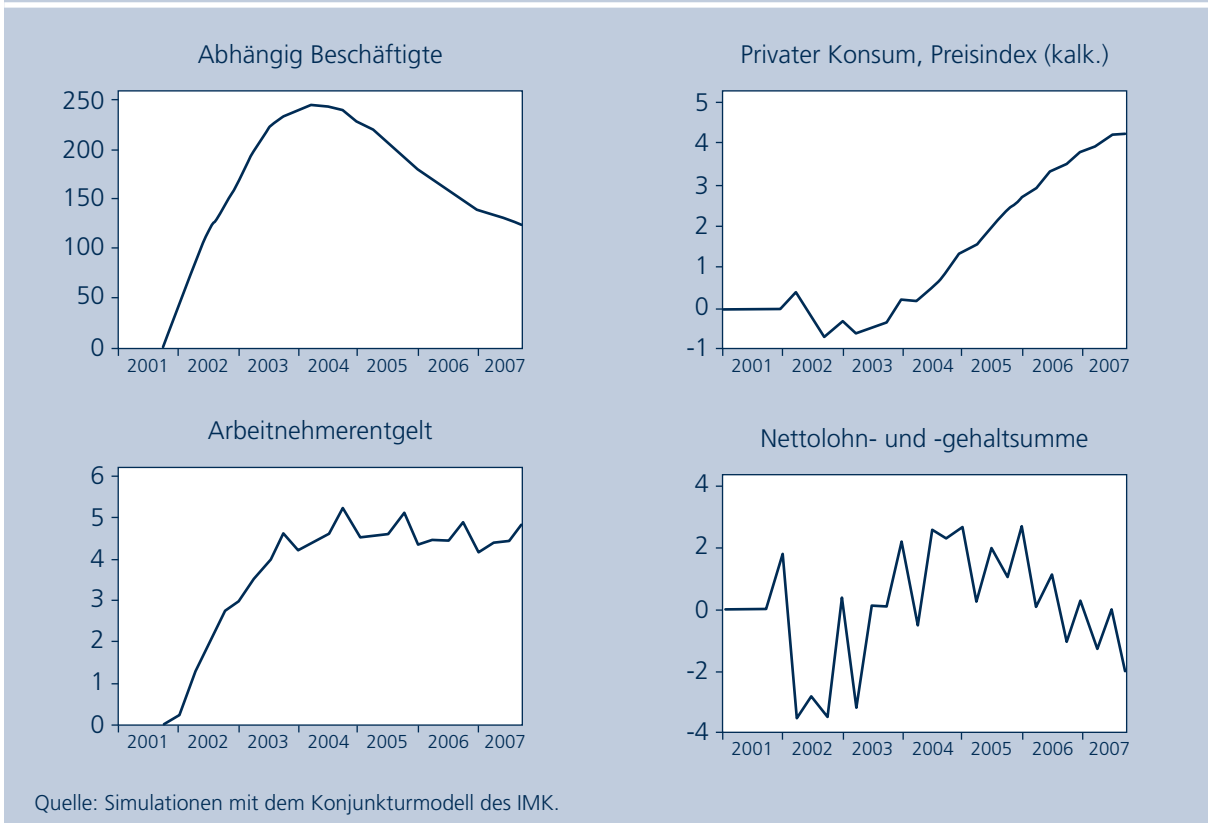


Abbildung 2c:



Quelle: Simulationen mit dem Konjunkturmodell des IMK.

inlandsprodukt steigt am Anfang sogar leicht stärker an als die zusätzlichen Gesundheitsausgaben, obwohl die zusätzlichen Ausgaben nicht über Kredite, sondern über Beiträge finanziert werden. Langfristig sinken die induzierten Wachstumseffekte dann leicht, weil die Beitragssatzsteigerungen sowohl die Preise erhöhen als auch die Exporte reduzieren. Die höheren Preise dämpfen dann auch den privaten Verbrauch. Das Beschäftigungsniveau liegt mittelfristig um gut 100.000 Personen höher als unter Status quo Bedingungen. Doch die realen Nettolöhne pro Kopf liegen gleichzeitig unterhalb des Niveaus in der Basissimulation, die die Status quo Situation abbildet.

In einem Gutachten für den Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen wurde bereits im Jahr 1996 den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Beitragssatzerhöhungen und Ausgabensteigerungen – damals für Westdeutschland – nachgegangen (Zwiener 1996). Auch damals zeigten sich positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte, die denen der anderen Träger der sozialen Sicherung sogar überlegen waren, weil in der Krankenversicherung weit überwiegend direkte Ausgaben für Personal und Sachmittel im Unterschied zu den Transferzahlungen in den anderen Zweigen der sozialen Sicherung wirksam werden.

5. Höhere direkte Steuern zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben

Im nächsten Alternativszenario werden die Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen statt über höhere Beiträge nun über zusätzliche direkte Steuern – Erhöhung der Lohnsteuer und der Einkommensteuer – zum Abbau von gesellschaftlich notwendigen versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung finanziert. Man kann anhand von Ergebnissen der EVS zeigen, dass über die Einbeziehung von Steuermitteln „gerechtere“ Verteilungseffekte erreicht werden können (Meinhardt; Zwiener 2005). Zudem werden die Arbeitskosten der Unternehmen weniger erhöht und es stellen sich kaum Preiseffekte ein. Gleichzeitig übersteigt das reale Bruttoinlandsprodukt dauerhaft die zusätzlichen Ge-

sundheitsausgaben. Letztlich wird das Wachstum durch die Einbeziehung höherer Einkommen bei der Finanzierung der Gesundheitsausgaben weniger stark gedämpft als bei der Beitragsfinanzierung (vgl. Abb. 3a, 3b, 3c).

Ein besonderes Problem bei der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung stellte im letzten Jahrzehnt das Zurückbleiben der Lohnentwicklung hinter der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts dar. Damit reichten die Beitragseinnahmen nicht mehr zur Finanzierung der Ausgaben bei unveränderten Beitragssätzen aus. Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung entwickelten sich dagegen weitgehend parallel zum Bruttoinlandsprodukt.

Abbildung 3a:

Höhere direkte Steuern zur Finanzierung höherer Ausgaben im Gesundheitswesen

(Abweichungen gegenüber Status quo in Mrd. € pro Quartal, 1.000 Personen pro Quartal bei den Beschäftigten, bzw. Indexpunkte beim Preisindex des privaten Konsums)

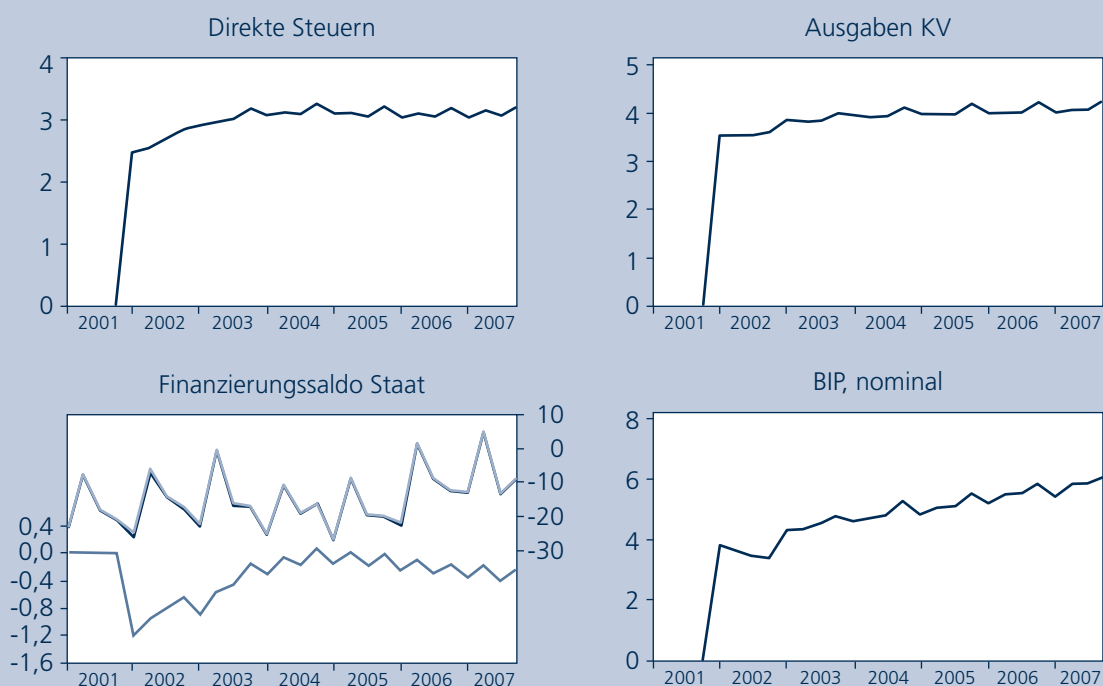


Abbildung 3b:

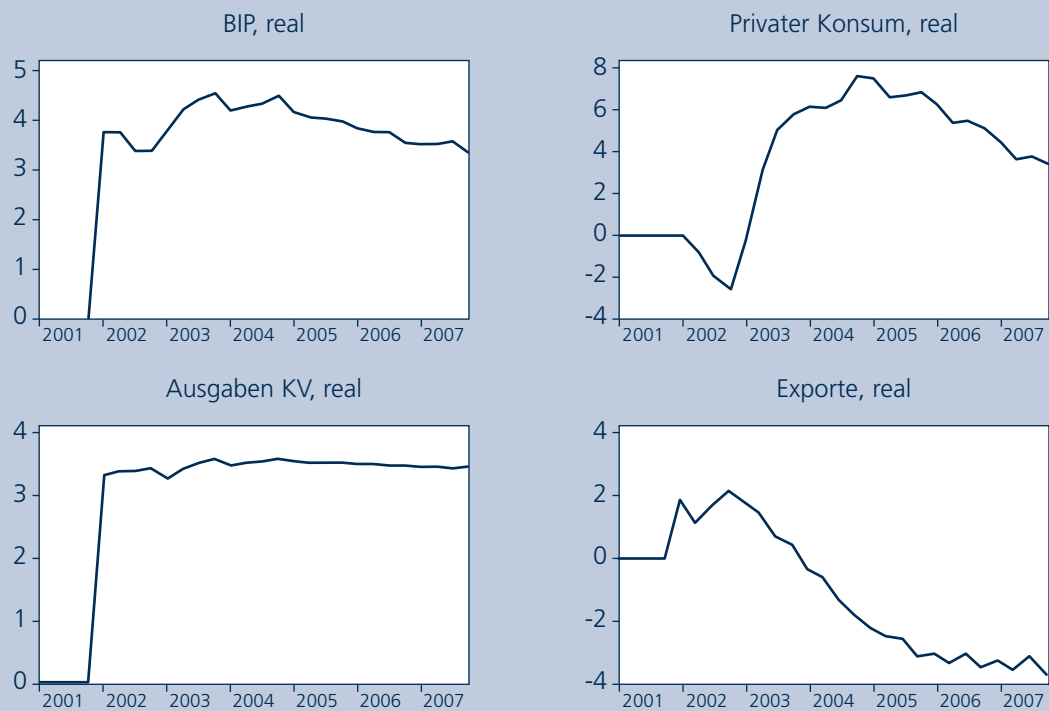
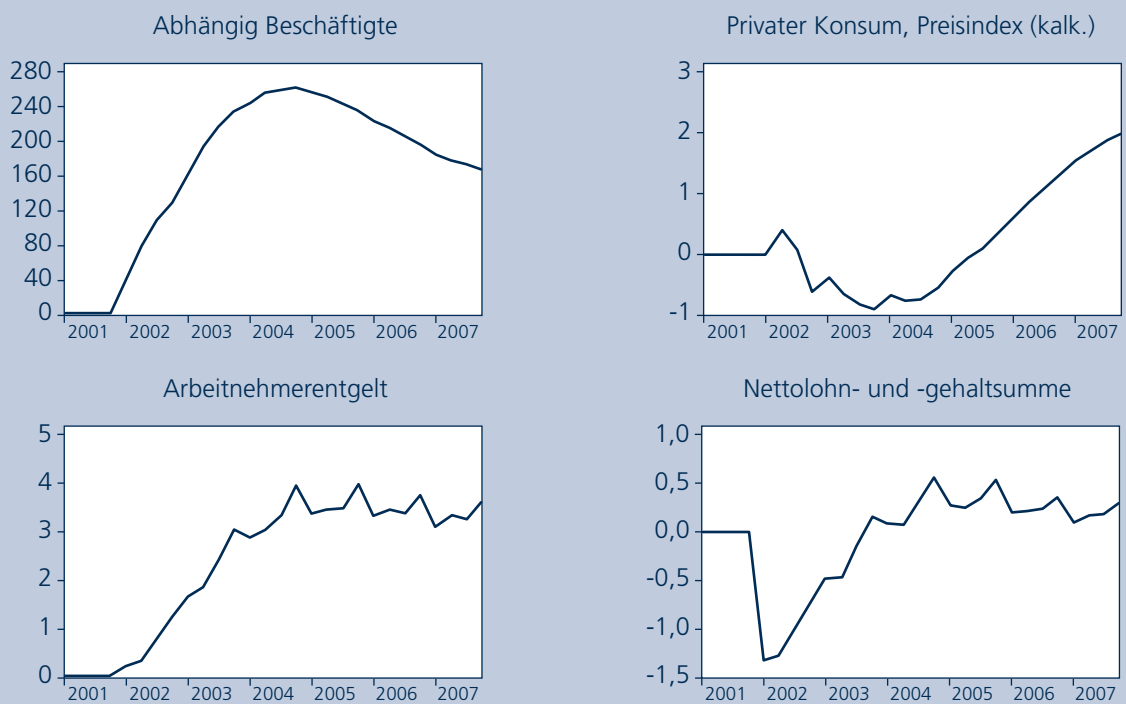


Abbildung 3c:



Quelle: Simulationen mit dem Konjunkturmodell des IMK.

6. Höhere Beitragssätze zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben und „normale“ Lohnsteigerungen

Im Folgenden sollen gleichzeitig zur beitragsfinanzierten Ausgabenerhöhung im Gesundheitswesen die Löhne etwas stärker zulegen – mit Steigerungsraten, die um jährlich einen Prozentpunkt höher ausfallen als die tatsächlichen Lohnerhöhungen im vergangenen Jahrzehnt. Orientierung für eine alternative Lohnsetzung bilden dabei sowohl der mittelfristige Produktivitätsanstieg (rund 1 Prozent pro Kopf) als auch die Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank (EZB) von knapp 2 Prozent. Bei gesamtwirtschaftlichen Lohnerhöhungen in der Größenordnung von rund 3 Prozent würde das Stabilitätsziel der EZB von den deutschen Lohnsteigerungen nicht verletzt. Gleichzeitig würde Deutschland bei solchen Raten nicht an preislicher Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der EWU verlieren. Wären die nominalen Effektivlöhne (pro Kopf) entsprechend der oben formulierten Lohnlinie seit Beginn der EWU erhöht worden, dann wäre das Lohnniveau pro Kopf deutlich höher ausgefallen. Die dadurch induzierten Preissteigerungen hätten einen Teil der Nominallohnsteigerungen allerdings real nicht wirksam werden lassen. Aber immerhin wären die Reallöhne immer noch deutlich gewachsen. Tatsächlich waren die Reallöhne pro Kopf im letzten Jahrzehnt sogar zurückgegangen, legt man den Deflator des privaten Konsums zugrunde.

Bei einer solchen Unterstützung durch die Lohnpolitik käme es zu einem deutlichen Einnahmenezuwachs bei den Krankenkassen, den anderen Trägern der Sozialversicherung und den Gebietskörperschaften. Gleichzeitig würden allerdings auch im Gesundheitswesen und in den anderen öffentlichen Bereichen die Personalkosten stärker wachsen. Dennoch würde der Staat in einer solchen Konstellation Überschüsse erwirtschaften, die er für zusätzliche Ausgaben im sozialen Bereich, insbesondere im Gesundheitssektor – steuerfinanziert – ausgeben könnte. Genau dies wird in den Abbildungen 4a, 4b, 4c simuliert. Dies würde das Wachstum noch einmal zusätzlich anheben. Die Beschäftigung könnte so dauerhaft um rund 300.000 Personen zulegen. Durch die höheren Löhne und die gestiegene Beschäftigung würde der private Verbrauch erheblich profitieren. Gleichzeitig fiel der Zuwachs bei den Exporten entsprechend niedriger aus. Damit würde Deutschland auch einen Beitrag leisten zur Erhöhung der Binnennachfrage und Stabilisierung der Europäischen Währungsunion, indem mehr importiert würde und die Exportsteigerungen etwas geringer ausfielen. Auch Deutschlands Einkommensverteilung wäre nicht so ungleich, wie sie es heute ist.

Abbildung 4a:

Höhere Beitragssätze zur Finanzierung höherer Gesundheitsausgaben und „normale“ Lohnsteigerungen

(Abweichungen gegenüber Status quo in Mrd. € pro Quartal, 1.000 Personen pro Quartal bei den Beschäftigten, bzw. Indexpunkte beim Preisindex des privaten Konsums)

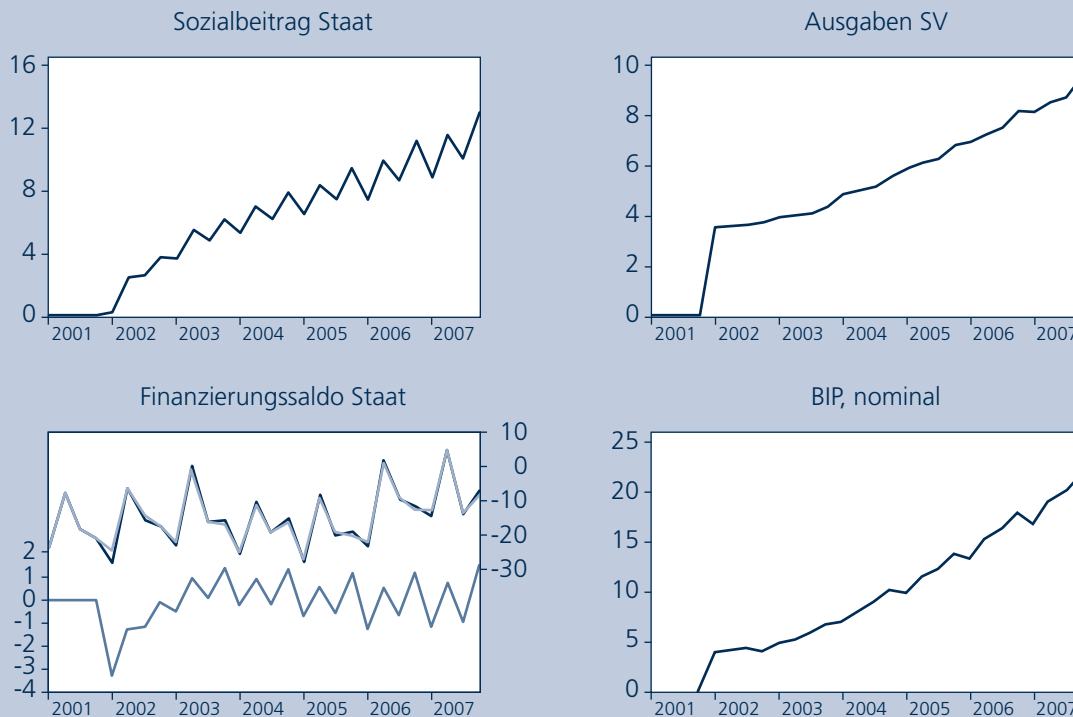


Abbildung 4b:

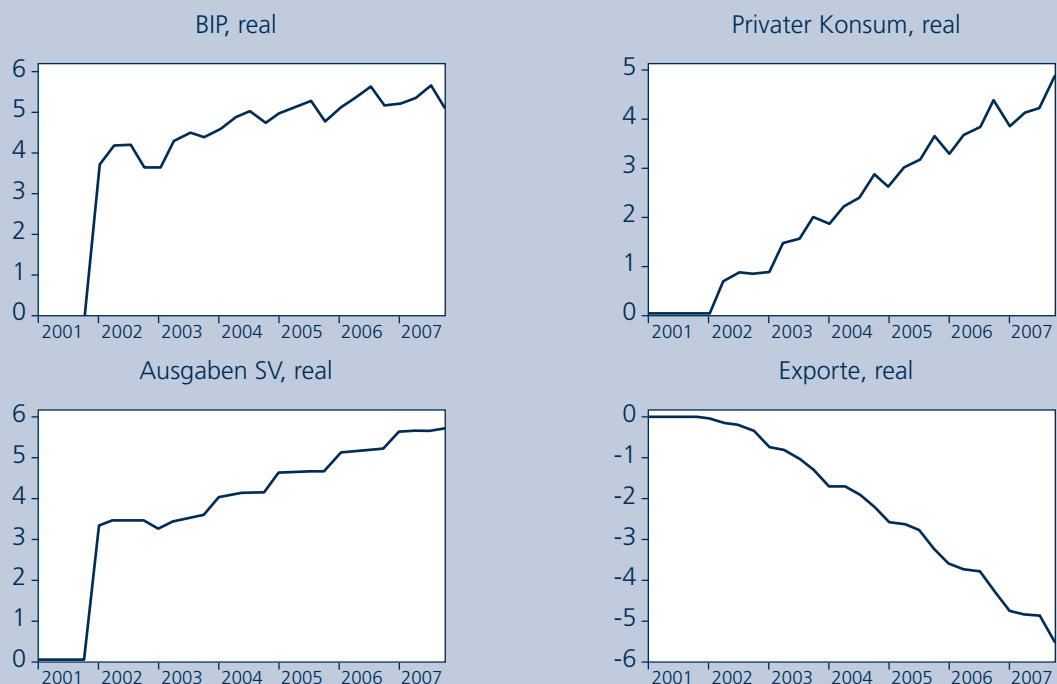
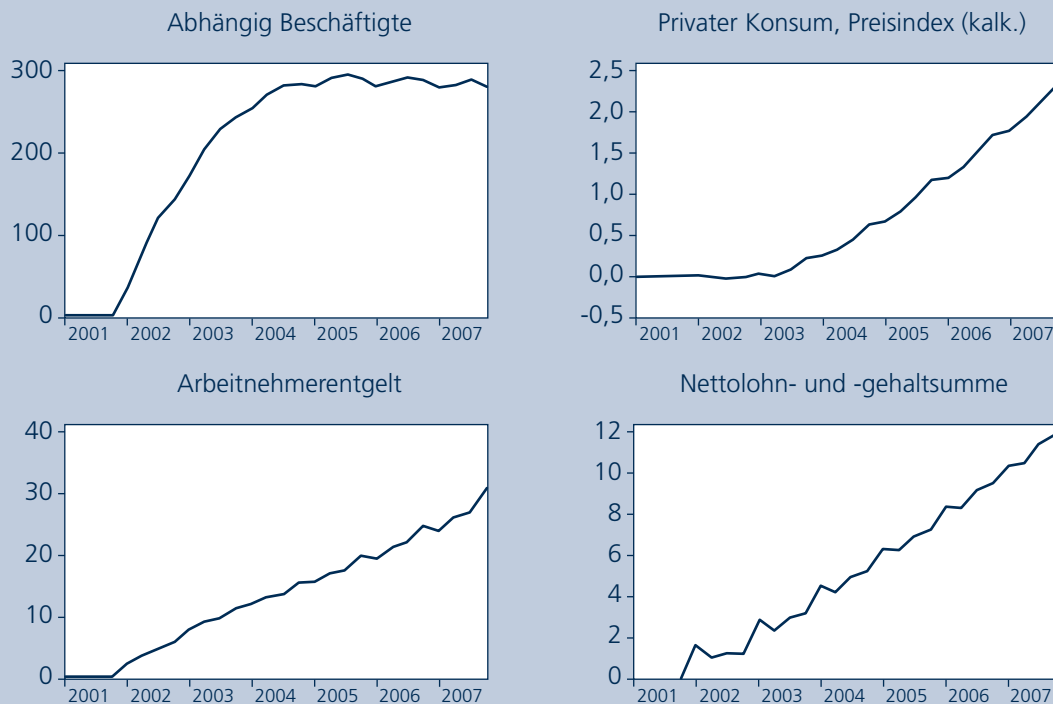


Abbildung 4c:



Quelle: Simulationen mit dem Konjunkturmodell des IMK.

Wirkungen höherer Löhne auf Wachstum und Verteilung²

Bis zur Finanzmarktkrise hatte sich Deutschlands Wirtschaft im letzten Jahrzehnt im Vergleich zu seinen europäischen Partnerländern unterdurchschnittlich entwickelt. Schaut man sich die Struktur näher an, dann fällt die extrem schwache Entwicklung der Binnennachfrage auf, die in völligem Kontrast zu der außergewöhnlich guten Exportentwicklung steht. Deutschland gewann in den Jahren bis 2009 mehrmals den Titel des Exportweltmeisters. Dieser Titel wurde mit niedrigen Lohnzuwächsen und phasenweise sogar Reallohnrückgängen erkaufte, die die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft maßgeblich gestärkt haben. Gleichzeitig hat sich damit die Einkommensverteilung deutlich von den Arbeitnehmern hin zu den Gewinneinkommensbezieheren verschoben. Die niedrigen Lohnzuwächse wurden u. a. mit dem Globalisierungsdruck begründet. Diesem sind die anderen europäischen Länder aber genauso ausgesetzt. Die anderen Länder haben zumeist die Situation aber deutlich besser gemeistert. Letztlich spiegeln die niedrigen deutschen Nominallohnzuwächse im Wesentlichen das Ergebnis von Lohnverhandlungen wider. In den niedrigen Lohnsteigerungen kommt die begrenzte Verhandlungsmacht der Gewerkschaften zum Ausdruck. Verstärkt wurde diese Situation einerseits durch die Finanzpolitik mit ihren Sparbemühungen und Umverteilungsmaßnahmen, die die Arbeitnehmer belasteten, und andererseits durch die Arbeitsmarktpolitik mit ihren Deregulierungsmaßnahmen und der damit verbundenen Ausweitung an geringfügiger Beschäftigung und Zeitarbeit. Hinzu kam eine über weite Strecken negative Lohndrift, die die Ergebnisse der Tarifverhandlungen noch zusätzlich reduzierte. →

2 Vgl. ausführlich Joebges et al. 2009.



Wie in Abbildung 5 zu sehen ist, haben die anderen EU-Länder diese Situation insgesamt deutlich besser gemeistert als Deutschland. In Volkswirtschaften, die sich durch einen hohen gesamtwirtschaftlichen Wohlstand auszeichnen, können auch hohe Löhne gezahlt werden. Der wirtschaftliche Erfolg eines Landes und ein hohes Lohn- bzw. Arbeitskostenniveau sind untrennbar miteinander verbunden. Diesen Zusammenhang verdeutlicht ein Vergleich der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands mit Ländern, die in den vergangenen Jahren ähnlich hohe Arbeitskostenniveaus aufwiesen: Frankreich, Finnland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich liegen mit ihren Arbeitskosten in der Privatwirtschaft sehr nah am deutschen Niveau. All diese Länder verzeichneten aber seit Beginn der Währungsunion stärkere Zuwächse bei den Arbeitnehmerentgelten als Deutschland.

Entgegen der häufig vertretenen These, dass sich geringe Lohnzuwächse förderlich auf die Beschäftigung auswirken, zeigt ein Blick auf Abbildung 5, dass dieser Zusammenhang empirisch nicht zu beobachten ist. Das Gegenteil ist der Fall: So verzeichnet Deutschland trotz extrem niedriger Lohnzuwächse die schlechteste Entwicklung der Beschäftigung – unabhängig davon, ob man sie in Personen oder Stunden misst. Letztlich ist nicht das Niveau der Arbeitskosten, sondern die Stärke des Wirtschaftswachstums für die Beschäftigungsentwicklung eines Landes ausschlaggebend. Und zu niedrige Lohnzuwächse behindern das Wachstum. Höhere Lohnzuwächse in den anderen Ländern und die bessere Beschäftigungsentwicklung gehen einher mit einem stärkeren Konsumanstieg dort. Der „Preis“ dafür ist eine schwächere Entwicklung der Exporte, jedenfalls im Vergleich zu Deutschland.

Hat sich nun der deutsche Weg geringer Lohnzuwächse zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit insgesamt ausgezahlt? Anscheinend nicht, denn vergleicht man die Wachstumsentwicklung der betrachteten Ländergruppe mit vergleichbaren Lohnkostenniveaus, bildet Deutschland das Schlusslicht. Die höheren Lohnzuwächse der anderen Länder haben dort insgesamt zu höherem Wachstum geführt. Der Grund dafür ist, dass die durch die Lohnzurückhaltung erhöhte Wettbewerbsfähigkeit zwar die Exporte fördert. Gleichzeitig wird damit jedoch die Binnenwirtschaft geschwächt, da sich die Einkommen der Beschäftigten entsprechend gering entwickeln.

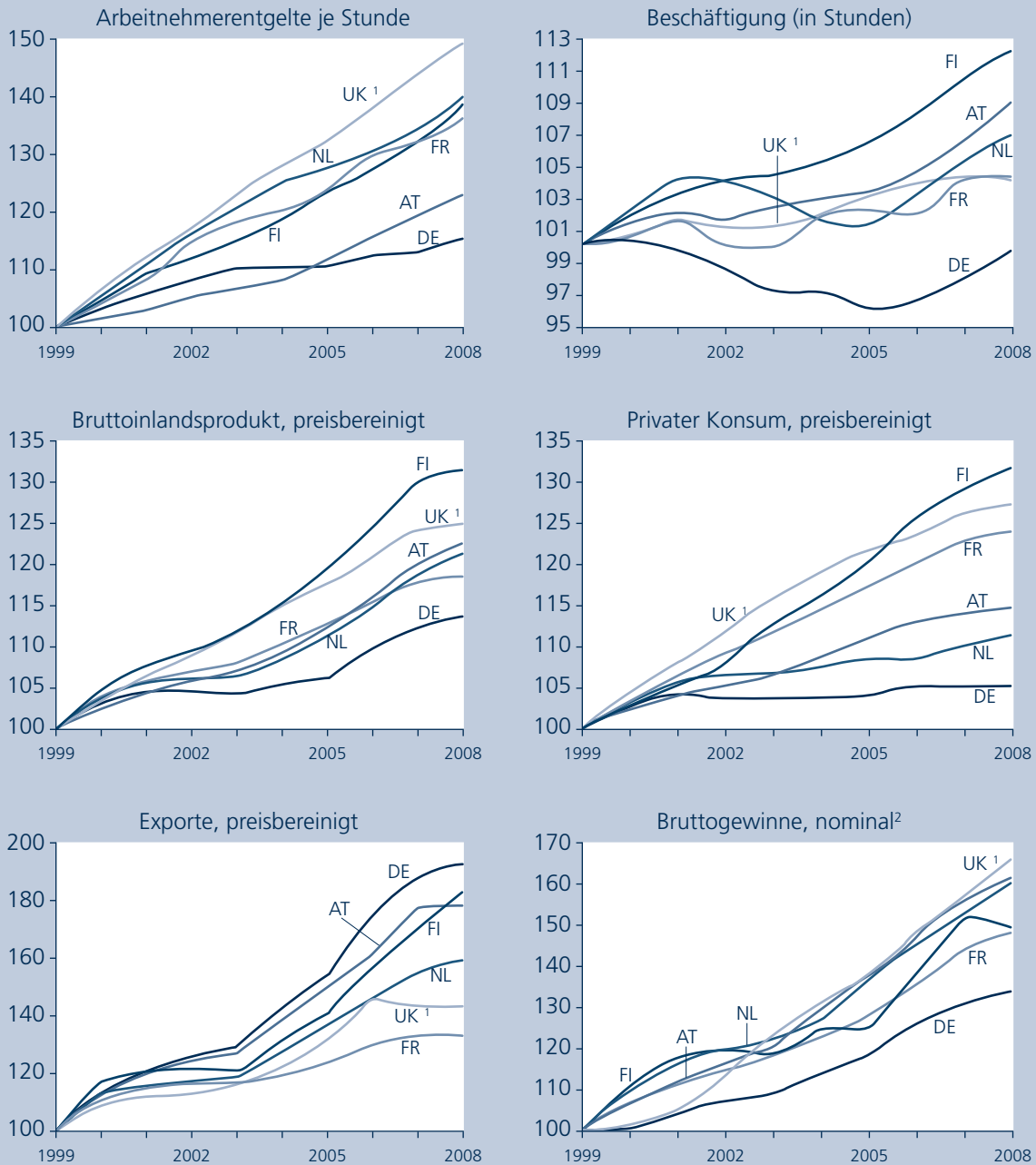
Für kleine offene Volkswirtschaften mit sehr hohen Export- und Importquoten wie z.B. die Niederlande kann das eine erfolgreiche Strategie sein, auch wenn sie für die Nachbarländer mit Nachteilen verbunden ist: So wurden 2004 und 2005 in den Niederlanden nur mäßige Lohnanstiege vereinbart, die direkt die Wettbewerbsfähigkeit des Landes erhöhten und so die Exporte deutlich ankurbelten. Trotz der damit einhergehenden Konsumabschwächung stieg das Wachstum in der Folge deutlich.

Für ein großes Land wie Deutschland funktioniert eine solche Strategie aber nicht, da die Wachstumsgewinne vom Export nicht die Verluste aus der Binnenwirtschaft kompensieren können. Dazu ist die Bedeutung des privaten Verbrauchs am gesamten Bruttoinlandsprodukt zu hoch. Im Vergleich zu Ländern mit höheren Lohnsteigerungen verzeichnete Deutschland daher seit Beginn der Europäischen Währungsunion das geringste Wirtschaftswachstum, zumal innerhalb einer Währungsunion geringere Lohn- und damit einhergehende niedrigere Preiszuwächse auch zu überdurchschnittlichen Realzinsen führen.

Abbildung 5:

Wirtschaftliche Entwicklung in ausgewählten Ländern

Gesamtwirtschaft, 1999 = 100



AT = Österreich, DE = Deutschland, FI = Finnland, FR = Frankreich, NL = Niederlande, UK = Vereinigtes Königreich
 1 In nationaler Währung; wegen fehlender Beschäftigungsdaten (in Stunden) Verwendung der Erwerbstätigkeit
 2 Bruttobetriebsüberschüsse

Quelle: Reuters EcoWin (Eurostat-VGR); Berechnungen des IMK.

7. Fazit

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte höherer Gesundheitsausgaben sind positiv. Die in Zukunft steigenden Ausgaben in der personalintensiven Gesundheitswirtschaft werden das Wachstum und die Beschäftigung erhöhen. Allerdings kommt es unter verteilungspolitischen Aspekten darauf an, diese zusätzlichen Ausgaben gerecht zu finanzieren, um damit zu vermeiden, dass sich in Deutschland eine Zwei- bzw. Drei-Klassen-Medizin verfestigt. Eine Finanzierung über direkte Steuern wäre

dabei unter Verteilungsgesichtspunkten der bisherigen Beitragsfinanzierung überlegen. Hilfreich wären auch „normale“ gesamtwirtschaftliche Lohnsteigerungen, die sich am Inflationsziel der EZB und dem trendmäßigen Produktivitätsfortschritt orientieren. Solche Lohnsteigerungen würden das Beitragsaufkommen der Kranken- und Pflegeversicherung, aber auch der anderen Zweige der Sozialversicherung stabilisieren.

Literaturverzeichnis

- IMK-Arbeitskreis Konjunktur 2010: Konjunktur am Scheideweg – Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2011, IMK Report Nr. 58, Dezember.
- Joebges, H.; Schmalzbauer, A.; Zwiener, R. 2009: Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum, studies 4 des IMK .
- Leiber, S.; Zwiener, R. 2005: Reformperspektiven für die Finanzierung der sozialen Sicherung, in: WSI-Mitteilungen 8/2005.
- Logeay, C.; Meinhardt, V.; Rietzler, K.; Zwiener, R. 2009: Gesamtwirtschaftliche Folgen des kapitalgedeckten Rentensystems, IMK Report Nr. 43, November.
- Meinhardt, V.; Rietzler, K.; Zwiener, R. 2009: Konjunktur und Rentenversicherung – gegenseitige Abhängigkeiten und mögliche Veränderungen durch diskretionäre Maßnahmen, Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund, veröffentlicht im Juli 2009 als studies 3 des IMK.
- Meinhardt, V.; Zwiener, R. 2005: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung, Gutachten im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung, in: DIW Berlin, Politikberatung kompakt 2005.
- OECD 2009: OECD Economic Outlook, Interim Report, Chapter 3: The effectiveness and scope of fiscal stimulus, Paris, S. 105 - 150.
- Truger, A.; Rietzler, K.; Will, H.; Zwiener, R. 2010: Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession, IMK Studies, Nr. 2, Düsseldorf.
- Zwiener, R. 1996: Gesundheitswesen in Deutschland, Zulieferung zum Sondergutachten, Baden-Baden 1996, Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen.

Der Autor

Dr. Rudolf Zwiener

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Deutschlands Exportüberschüsse gegen zu Lasten der Beschäftigten

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Globales Wachstum zwischen Klima, Gleichheit und Demographie

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Exporte um jeden Preis? Zur Diskussion um das deutsche Wachstumsmodell

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz – Förderungsgesetz für KMU?

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Nanotechnik im Lebensmittelsektor – Entwicklungen nicht dem Zufall überlassen!

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Zukunft der deutschen Automobilindustrie – Herausforderungen und Perspektiven für den Strukturwandel im Automobilssektor

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Ausweitung des Pflichtversicherungskreises in der GKV

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Sozialpolitische Probleme bei der Eingliederung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

In Qualifizierung investieren – ein Weiterbildungsfonds für Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Die Mitbestimmung im Kontext europäischer Herausforderungen

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Arbeitsplatz Hochschule Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Ethnische Unterscheidungen in der Einwanderungsgesellschaft – Eine kritische Analyse

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

Wem werden Konjunkturprogramme gerecht? Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso